Le Canada

When duplicating this Order
please refer to:

317

33

Commission des Assurances Sociales de Québec

PROVINCE DE QUÉBEC

COMMISSION DES ASSURANCES SOCIALES DE QUÉBEC



QUÉBEC

PUBLIÉ PAR ORDRE DE
L'HONORABLE MINISTRE DU TRAVAIL

1933

Commission des Assurances Sociales de Québec

Constituée en vertu de la Loi 20, Geo. V, ch. 14

Président

EDOUARD MONTPETIT, conseil du Roi, docteur en droit (Laval), docteur ès lettres (Ottawa), dipl. Sc. politiques et Sc. sociales (Paris), membre de la Société Royale du Canada, officier de la Légion d'Honneur.

Secrétaire général de l'Université de Montréal; directeur de l'Ecole des Sciences sociales, économiques et politiques; professeur titulaire d'Economie politique à la Faculté de Droit; professeur titulaire de Sciences économiques à l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales.

Membres

Son Excellence Monseigneur GEORGES COURCHESNE, docteur en théologie (Rome).

Evêque de Saint-Germain-de-Rimouski; professeur émérite à la Faculté des Arts de l'Université Laval.

Le Vénérable FREDERICK GEORGE SCOTT, C.M.G., D.S.O., M.A., D.C.L. (Bishop's), D.D., LL.D., membre de la Société Royale du Canada.

Archidiacre du diocèse anglican de Québec; recteur de l'Eglise St-Matthew's de Québec.

JOHN T. FOSTER

Président du Conseil des Métiers et du Travail de Montréal; membre du Congrès des Métiers et du Travail du Canada; rédacteur-gérant du *Canadian Congress Journal.*

GÉRARD TREMBLAY

Sous-ministre du Travail de la Province de Québec; ancien secrétaire général des Syndicats Catholiques Nationaux.

ALPHONSE LESSARD, docteur en médecine, officier de l'Instruction Publique.

Directeur de l'Assistance Publique et du Service Provincial d'Hygiène; professeur titulaire de législation sanitaire à la Faculté de Médecine de l'Université Laval.

GEORGES-ARTHUR SAVOY

Président de la Dominion Blank Book Co., Ltd., Saint-Jean, Qué; président de la section de Québec de l'Association des Manufacturiers Canadiens.

Un arrêté en conseil du 29 octobre 1930, indiquait pour la commission une étude de toutes les questions relevant de *l'Assistance publique*, des *Assurances sociales*, et de *l'Hygiène industrielle.*

PROVINCE DE QUÉBEC

COMMISSION DES ASSURANCES SOCIALES DE QUÉBEC

Premier et Deuxième rapports

Deuxième édition

QUÉBEC

PUBLIÉ PAR ORDRE DE
L'HONORABLE MINISTRE DU TRAVAIL

1933

Premier rapport

COMMISSION DES ASSURANCES SOCIALES DE QUEBEC

PREMIER RAPPORT

A l'honorable J.-N. Francoeur,
Ministre des Travaux publics et du Travail,
Québec.

Monsieur le Ministre,

La Commission des Assurances Sociales de Québec, constituée en vertu de la loi 20 Georges V, Ch. 14, a l'honneur de vous présenter un premier rapport sur ses travaux.

Elle a étudié l'arrêté-en-conseil du 20 octobre 1930 dans l'intention de bien diviser les questions sur lesquelles le Gouvernement lui demande de faire enquête.

L'arrêté-en-conseil comprend les trois catégories qui suivent:

1. *Assistance*:—assistance aux mères nécessiteuses;—placement familial;—mode d'adoption et placement des enfants adoptés;—assistance aux familles nombreuses.

2. *Assurances sociales*:—assurance du vieil âge;—assurance contre le chômage;—assurance contre la maladie;—assurance contre l'invalidité et tous autres problèmes d'assurances sociales.

3. *Hygiène industrielle*:—conditions sanitaires des établissements industriels et des travailleurs dans ces établissements;—maladies professionnelles;—inspection médicale des ouvriers employés aux travaux dangereux;—secours médicaux à l'atelier;—éducation sanitaire de l'ouvrier.

Avant d'entreprendre des études comparées, c'est-à-dire avant de rechercher ce qui s'est fait dans les autres provinces du Canada et à l'étranger, la Commission a décidé de se rendre compte de ce qui existe dans la Province de Québec. C'est le seul procédé logique car on ne

peut pas faire de propositions si on ne connait pas à fond la situation que l'on prétend modifier ou améliorer.

Ces principes posés, la Commission a abordé les problèmes qui sont groupés sous le titre *Assistance*. Elle poursuit actuellement cette partie de son enquête en sériant chaque problème.

Cependant, à cause des circonstances présentes, la Commission désire exprimer une opinion sur un des sujets qui ont été soumis à ses délibérations: il s'agit des *maladies professionnelles*.

La Commission a placé cette question sous le titre *hygiène industrielle* et elle s'intéressera aux maladies professionnelles au point de vue de leurs caractères et de leur prévention. Elle n'est pas chargée d'enquêter sur l'assurance contre les accidents du travail et elle n'a donc pas à s'occuper des maladies professionnelles quant à l'indemnité qu'elles justifieraient.

Cependant, sachant que le Gouvernement de la Province de Québec se propose de faire voter par les Chambres dès cette session, une nouvelle loi sur les accidents du travail, elle demande respectueusement que le Gouvernement fasse entrer dans la législation proposée le risque des maladies professionnelles. Elle estime que c'est là un progrès nécessaire, réalisé déjà dans beaucoup de pays et une justice à rendre au travailleur industriel que menacent au même titre l'accident et la maladie professionnelle.

Montréal, le 29 décembre 1930.

Les membres de la
"Commission des Assurances sociales de Québec".

Le président:

EDOUARD MONTPETIT.

Les membres:

Mgr GEORGES COURCHESNE,

F. G. SCOTT,

J. T. FOSTER,

GÉRARD TREMBLAY,

ALPHONSE LESSARD, M.D.

GEORGES SAVOY.

Deuxième rapport

COMMISSION DES ASSURANCES SOCIALES DE QUEBEC

DEUXIEME RAPPORT

A l'honorable C.-J. Arcand,
Ministre du travail
de la Province de Québec.

Monsieur le Ministre,

En 1930, le Gouvernement de la Province de Québec, par une loi spéciale, autorisait le Lieutenant-Gouverneur en son Conseil à instituer une Commission dite des Assurances sociales, composée de sept membres au plus, et chargée d'étudier la question de l'établissement dans la Province, d'un système d'assurances sociales et de placement familial, et d'indiquer la législation qui pourrait être adoptée à cet égard.

Cette Commission, revêtue des pouvoirs conférés par les articles 11, 12, 13 de la loi sur les Commissions d'enquêtes (Statuts Refondus, 1925, chap. 8) devait procéder avec toute la diligence possible et, aussitôt ses travaux terminés, faire rapport au Lieutenant-Gouverneur en son Conseil.

Le Ministre des Travaux publics et du Travail était chargé de la mise à exécution de la loi.

Le deux octobre 1930, la Commission des Assurances sociales était composée des personnes dont les noms suivent:

M. Edouard Montpetit, c.r., professeur à l'Université de Montréal, de la Cité de Montréal, président;

Monseigneur Georges Courchesne, évêque de Rimouski;

Le Vénérable Archdeacon F. G. Scott, de Québec;

M. J. T. Foster, président du Conseil des Métiers et du Travail, de Montréal;

M. Gérard Tremblay, secrétaire général des Syndicats catholiques nationaux, de Montréal;

Le docteur Alphonse Lessard, directeur de l'Assistance publique et du Service provincial d'hygiène, de Québec;

M. GEORGES A. SAVOY, président de la division de Québec de l'Association des Manufacturiers canadiens, de St-Jean;

membres de la dite Commission.

Le 29 octobre 1930, les pouvoirs de la Commission des Assurances sociales étaient définis par un arrêté en Conseil, dans les termes suivants et sur la recommandation de l'honorable Ministre des Travaux publics et du Travail, Monsieur J. N. Francoeur:

"L'honorable Ministre des Travaux publics et du Travail, dans un mémoire en date du 29 octobre (1930), expose:

"ATTENDU que, selon les dispositions de la loi 20 Geo. V, Chap. 14, le Lieutenant-Gouverneur en Conseil a institué une Commission appelée "Commission des Assurances sociales de Québec", chargée d'étudier la situation relativement à l'établissement, dans cette Province, d'un système d'assurances sociales et de placement familial, et au mode de législation qui pourrait être adopté à cet égard;

ATTENDU qu'en vertu de l'article 6 de la dite loi, le Lieutenant-Gouverneur en Conseil peut déterminer sous quelles conditions la dite Commission doit exercer ses fonctions;

ATTENDU qu'il importe de déterminer les devoirs et les pouvoirs de cette Commission pour l'avenir;

EN CONSEQUENCE, l'honorable Ministre recommande que la Commission des Assurances sociales reçoive instruction:

1o. De faire une étude aussi complète que possible des questions suivantes et de la manière dont les problèmes qu'elles comportent peuvent être réglés dans la Province de Québec: assurance du vieil âge; assurance contre le chômage; assurance contre la maladie; assurance contre l'invalidité; assistance aux mères nécessiteuses; placement familial; mode d'adoption et placement des enfants adoptés; assistance aux familles nombreuses; conditions sanitaires des établissements industriels et des travailleurs dans ces établissements; maladies professionnelles; inspection médicale des ouvriers employés aux travaux dangereux; secours médicaux à l'atelier; éducation sanitaire de l'ouvrier et tous autres problèmes d'assurances sociales;

2o. D'étudier la législation des pays étrangers sur ces différents sujets et l'application qu'ils en ont faite;

3o. De se rendre compte sur place, si nécessaire, de cette application, en vue de l'adaptation de telle législation à notre population, en tenant compte des conditions spéciales à la Province de Québec;

4o. De faire comparaître toute personne intéressée à ces questions afin d'entendre leurs témoignages et de requérir des rapports de toute autre personne qu'elle jugera à propos;

5o. De faire rapport de temps à autre, au Lieutenant-Gouverneur en Conseil, des progrès de son travail et de ses recommandations.

Le Ministre des Travaux publics et du Travail.

J.-N. FRANCOEUR

Dans un premier rapport qu'elle adressait au Lieutenant-Gouverneur en Conseil, le 29 décembre 1930, la Commission tentait une classification des questions soumises à son attention. Elle y distinguait trois groupes:

1. Les questions intéressant la famille et le bien-être de l'enfance; le mode d'adoption et le placement des enfants adoptés; le placement familial; l'assistance aux familles nombreuses et aux mères nécessiteuses.

2. Les questions d'assurances sociales proprement dites: assurance du vieil âge; assurance contre le chômage; assurance contre la maladie; et, ce qui en découle normalement, assurance contre l'invalidité.

3. Les questions d'hygiène industrielle: condition sanitaire des établissements industriels et des travailleurs dans ces établissements; maladies professionnelles; inspection médicale des ouvriers employés aux travaux dangereux; secours médicaux à l'atelier; éducation sanitaire de l'ouvrier.

Dans ce même rapport, la Commission, à l'unanimité, se déclarait favorable à l'inclusion des maladies professionnelles dans le texte alors à l'étude du projet de loi sur les accidents du travail. Il lui paraissait, en effet, que l'industrie doit être tenue responsable des maladies professionnelles aussi bien que des accidents parce qu'ils constituent un risque de l'exercice du métier.

La Commission indiquait aussi les méthodes qu'elle entendait suivre dans la poursuite de son enquête:

a) Etablir d'abord le bilan des institutions d'assistance, des oeuvres confessionnelles, des initiatives sociales prises par l'Etat depuis la mise en vigueur de la loi sur l'assistance publique; c'est-à-dire faire un relevé aussi minutieux que possible de ce qui existe dans

la province de Québec en fait d'assistance et d'assurance sociale. Sans ce travail préliminaire, elle eût craint de pousser son enquête au hasard.

b) Interroger les hommes d'oeuvres et les praticiens sociaux, les hommes de profession et les directeurs d'assurances sur notre système d'assistance et de prévoyance et sur les lacunes qu'il comporte.

On admettra sans peine que le champ ouvert à la Commission d'enquête est immense. Somme toute, l'arrêté en Conseil lui demande d'enquêter sur tout le problème social et de chercher des solutions à des problèmes multiples et compliqués.

Son devoir était d'interroger la population. Elle a fait de son mieux, mais elle n'en a pas toujours reçu les témoignages qu'elle attendait. Si, sur la question d'assistance, de bien-être de l'enfance, de placement familial, elle a recueilli des données assez précises, en revanche, les renseignements ont été à peu près nuls en ce qui touche les assurances sociales auxquelles, sauf quelques spécialistes, le public ne s'est pas arrêté. Au surplus, l'assurance sociale obligatoire, excepté l'assurance accidents, n'existe pas en Amérique du Nord et la Commission a dû aller étudier ailleurs ce rouage social.

Elle dira plus tard les principes qui l'ont guidée dans la conduite de l'enquête qu'elle a menée sur ce point à l'étranger.

Elle a tenu des réunions à Montréal, Ottawa, Toronto, Hull, Québec, Trois-Rivières, Sherbrooke, Rimouski, St-Jean, Saint-Hyacinthe et Chicoutimi, où elle a eu l'occasion d'entendre un grand nombre de témoins intéressés aux questions étudiées.

Elle consacre aujourd'hui ce second rapport au premier groupe de questions qui lui a été soumis par l'arrêté en Conseil, savoir: l'assistance.

Elle espère présenter bientôt au Gouvernement ses conclusions en matière d'hygiène industrielle. Quant aux assurances sociales, étant aujourd'hui au courant de ce qui se pratique en Europe, elle poursuit son enquête auprès des corps intéressés et des compagnies d'assurances, pour rechercher s'il est possible d'adapter ici le régime qui existe à l'étranger "en tenant compte — ce sont les expressions mêmes de l'arrêté en Conseil — des conditions spéciales à la Province de Québec."

PREMIERE PARTIE: L'ASSISTANCE

1. — LA PROTECTION DE L'ENFANCE.

Les mots "placement familial" et "placement des enfants adoptés" ont posé devant la commission le problème du bien-être de l'enfance et celui de l'enfance abandonnée, sur lesquels Mlle Charlotte Whitton, secrétaire du "Canadian Council on Child and Family Welfare", a fourni des précisions contenues dans un volumineux rapport. Ce rapport est important parce qu'il a servi de fondement à cette partie de l'enquête et d'amorce aux contestations faites dans les divers milieux où la Commission s'est présentée.

Il est nécessaire d'en dégager les grandes lignes:

La population de la Province de Québec a, pendant des siècles, mené une existence simple, reposant sur la famille et sur la paroisse. Sauf dans les centres plus peuplés, à Montréal par exemple, ou à Québec et à Hull, elle n'était pas atteinte par les maux qui naissent de l'industrialisme. La famille se suffisait et elle pouvait toujours compter sur l'appui des voisins ou du groupement qui s'était formé autour d'elle. Les institutions et les communautés religieuses venaient ensuite à la rescousse pour le soin des enfants et des vieillards. Ce régime admirable a fonctionné avec succès pendant des siècles, mais aujourd'hui il est impuissant devant les complications et les dangers de la vie moderne; et l'armature sociale de la Province de Québec est insuffisante en ce qui concerne au moins la protection du foyer. Les progrès du machinisme et la surpopulation des villes en sont les causes principales: la famille est isolée quand elle n'est pas brisée, et si quelque malaise social la touche, elle ne peut plus compter sur ses propres ressources et doit se tourner vers les services dont l'objet est de lui venir en aide.

Il faudrait donc constituer ces services sur des bases solides puisque leur action est bienfaisante et nécessaire.

La Province de Québec n'a pas échappé à la règle commune, en ce qui concerne la démographie. La proportion de sa population rurale n'est plus que de 43.99%, et il est probable que le recensement qui vient d'être fait révèlera une situation encore plus inquiétante.

La famille, on vient de le voir, est en butte, dans les villes, à de grandes difficultés d'ordre social et, dans les campagnes, elle est à ce point dépendante de la vie économique que la moindre crise finit par l'affecter. Le problème social est sans doute moins grave dans la vie rurale, mais il existe quand même.

De plus, le sentiment est unanime parmi tous les sociologues: la famille est la cellule sociale, la base de toute société et, au sein de notre époque de modernisme et de production à outrance, c'est elle qu'il faut sauver si l'on veut durer. C'est ici que, malgré le ressort de la famille et le dévouement sans bornes de nos institutions, l'organisme de secours qui fonctionne dans la Province de Québec paraît insuffisant, parce qu'il est débordé en quelque sorte par le mouvement économique.

La Province de Québec a donné un singulier exemple en matière d'hygiène, en établissant le réseau des unités sanitaires: en peu de temps, elle a mis sur pied un ensemble qu'elle peut proposer à l'imitation des autres provinces. Elle doit en faire autant dans le domaine social, en fortifiant l'action des sociétés indépendantes vouées au soulagement et à la protection des familles.

En ce qui concerne l'enfance, Mlle Whitton met deux principes en lumière.

a) L'enfant a droit à une protection.

b) Cette protection doit lui être donnée par sa famille et dans sa famille.

Il s'ensuit que l'on doit bien connaître les besoins de l'enfant et s'assurer si les parents sont en mesure de satisfaire à ces besoins. Mais, étant donné les complexités de la vie moderne, la famille ne peut pas arriver à fournir à l'enfant tout ce que son développement requiert; et l'Etat intervient pour réglementer certaines conditions sociales et, en particulier, pour promouvoir l'hygiène, l'enseignement et les services sociaux.

Cependant, malgré cette action de l'Etat, il se trouvera toujours des enfants qui échapperont aux soins d'une famille et se trouveront dans une situation désavantageuse: ceux que leurs parents ont abandonnés; ceux dont les parents, pour quelque raison d'immoralité ou d'inconduite, ne sont pas dignes d'exercer leurs responsabilités naturelles; ceux, enfin, dont les parents sont dans un état de pauvreté tel qu'ils ne peuvent pas subvenir aux besoins de leur famille: ce dernier cas est celui de la mère nécessiteuse, chargée d'enfants en bas âge.

Dans tous ces cas, l'Etat doit intervenir pour solidifier l'autorité des parents ou pour établir une tutelle pour l'enfance abandonnée.

En intervenant ainsi, l'Etat tiendra compte de la famille, des institutions et des services sociaux. La famille et les institutions existent déjà et il suffira de faciliter leur action; mais là où les services sociaux doivent être étendus, il faudra les constituer également et leur

fournir les moyens financiers d'exercer leur apostolat auprès des foyers.

Après avoir établi bien nettement les cas où l'enfance a besoin de protection, la législation aidera les faibles, les infirmes, les abandonnés, les pauvres, par l'intermédiaire de sociétés préposées à la garde du foyer.

Laissant de côté les cas où l'action sociale s'exercera au foyer même, voyons quelles dispositions il y aurait lieu de prendre dans la Province de Québec pour assurer le sort des enfants placés dans des conditions telles qu'il vaut mieux les enlever à leur milieu.

A l'heure actuelle, ces enfants sont recueillis dans les familles, dans les crèches, dans les orphelinats et parfois dans les patronages. Mais Mlle Whitton s'arrête surtout à considérer la législation de la Province de Québec en ce qui concerne les écoles d'industrie où généralement, par une procédure judiciaire, les enfants abandonnés sont dirigés.

Afin de préciser les assertions du témoin, votre Commission s'est reportée au texte même des lois qui concernent la protection de l'enfance.

La loi sur les écoles d'industrie de la Province de Québec (Chapitre 160 des Statuts Refondus de la Province de Québec, 1925, et amendements ultérieurs), établit ce qui suit:

1o. Tout contribuable peut traduire devant deux juges de paix, un magistrat, le coroner ou le shérif, tout enfant, orphelin ou non, laissé dans un état d'abandon physique ou moral par ceux dont il dépend. Ces autorités, si elles jugent que l'enfant a besoin de protection, font rapport au Secrétaire de la Province, qui décide de son admission dans une école d'industrie. Les frais sont portés, moitié par la province et moitié par la municipalité, pourvu que celle-ci ait reconnu sa responsabilité quant aux frais d'internement.

2o. Un maire peut traduire devant deux juges de paix, tout enfant de moins de 12 ans, laissé dans un état d'abandon physique ou moral et demander son admission dans une école d'industrie. Preuve faite, les juges décident s'il y a lieu d'envoyer l'enfant dans une telle école. Les frais ne sont pas à la charge de la Province, mais de la municipalité.

3o. Les institutions municipales peuvent contribuer, pour les

sommes qu'elles jugent convenables, à l'entretien des enfants internés sur leur demande dans une école d'industrie.

4o. Le secrétaire de la Province peut ordonner l'admission d'un enfant dans une école d'industrie, s'il est établi à sa satisfaction que l'enfant remplit les conditions voulues par la loi. Il peut aussi prolonger le terme d'internement d'un enfant. Dans ces deux cas, les frais sont partagés entre la Province et la municipalité.

5o. Les juges, de leur propre autorité, ou à la demande du Procureur général ou de son substitut, ou à la demande d'une personne qui croit de son devoir d'attirer l'attention du tribunal sur la preuve faite, peuvent envoyer à l'école d'industrie tout enfant au-dessous de quatorze ans relevant de personnes condamnées par eux pour actes criminels, lorsqu'il est prouvé que ces criminels se sont portés sur l'enfant à des voies de faits ou à des outrages quelconques. Les frais encourus sont à charge de la municipalité.

6o. Les parents ou personnes responsables d'un enfant dont la conduite laisse à désirer, peuvent en référer à deux juges de paix ou à un magistrat qui, s'ils le jugent à propos, peuvent envoyer l'enfant dans une école d'industrie, aux frais des parents. Dans tout territoire soumis à la juridiction d'une cour pour jeunes délinquants, ces enfants sont considérés comme des délinquants et il peut être procédé contre eux aux termes de la loi fédérale 19-20 Geo. V, chap. 46, qui autorise aussi l'envoi d'un enfant dans une école d'industrie, mais aux frais de la municipalité ou des parents, dans la mesure que la Cour détermine.

7o. Un officier de paix, dans tout territoire soumis à la juridiction d'une cour de jeunes délinquants, peut arrêter et conduire devant le juge de cette cour, les enfants laissés dans un état d'abandon physique ou moral. Ces enfants peuvent être envoyés dans une école d'industrie aux conditions établies ci-dessus.

Notons, en ce qui concerne les frais:

a) Que le Trésorier provincial peut contribuer à la garde et à l'entretien des enfants internés à la demande de leurs parents, à même les deniers affectés à cette fin par la législature, pour le montant que le Lieutenant-Gouverneur en Conseil juge à propos de recommander.

b) Que, dans tous les cas où la municipalité est appelée à payer, soit en totalité soit en partie, pour l'entretien d'un enfant dans une école d'industrie, elle a un recours contre les biens de l'enfant ou contre ceux des personnes dont il dépend;—et que si la municipalité n'a pu se faire ainsi rembourser et qu'elle est reconnue comme une municipalité pauvre, elle peut se faire rembourser par la municipalité de comté

qui répartit la charge entre les municipalités locales. La municipalité peut faire appel aux mêmes conditions à la municipalité de comté lorsqu'un enfant ne possède pas de biens et n'a pas de domicile dans la Province.

La loi sur les écoles de réforme (chap. 159 des Statuts Refondus de Québec et amendements ultérieurs) se développe dans le même sens que la loi sur les écoles d'industrie; il ne s'agit plus ici d'enfance abandonnée, mais seulement d'enfance coupable, et détenue en vertu d'un jugement.

Les frais sont portés, moitié par la Province et moitié par la municipalité; cette dernière ayant les mêmes recours que dans le cas des écoles d'industrie.

Les frais sont partagés de la même manière dans le cas d'un enfant, âgé de plus de dix ans, élève d'une école d'industrie, et qui, pour ne s'être pas conformé aux règlements de l'école, a été — en vertu de l'article 55 de la loi sur les écoles d'industrie — condamné à un emprisonnement de 14 jours à 3 mois, suivi de la détention dans une école de réforme.

Telles sont les dispositions de la loi qui conduisent à l'internement d'un enfant — c'est bien le mot qu'il faut malheureusement employer — non seulement dans une école de réforme, mais même dans une école d'industrie. Nous les avons énumérées pour montrer à quel point elles manquent d'unité.

Nous en ferons d'ailleurs la critique un peu plus loin.

Les enfants entrent à l'école d'industrie à partir de six ans. Ils sont hébergés, protégés et instruits. Ils en sortent à l'âge de 14 ans, à moins que, les frais de leur entretien n'étant plus payés, les autorités ne soient contraintes de les renvoyer. A l'école de réforme, les enfants séjournent de dix à seize ans.

La loi autorise les directeurs d'école à placer les enfants, à certaines conditions, dans une famille honorable ou chez leurs parents; à les mettre en apprentissage ou à les engager comme domestiques, pour une période qui peut aller jusqu'à leur majorité.

Le Secrétaire de la Province peut, d'office, placer les enfants dans les foyers sans les faire passer par une école d'industrie.

C'est un principe admis d'ailleurs par la législation provinciale: les directeurs des écoles de réforme et des orphelinats, ont aussi le droit de mettre les enfants en apprentissage.

Les enfants détenus dans des écoles d'industrie ou dans des écoles de réforme ne touchent pas de salaire quand ils sont mis en apprentissage, mais leur maître doit pourvoir à leur entretien et à leur formation technique. Les orphelins placés en apprentissage peuvent recevoir une rétribution.

Si les enfants travaillent à l'école même, soit d'industrie, soit de réforme, ce qu'ils gagnent est appliqué au coût de leur entretien; et à leur sortie de l'école, on leur remet le solde qui reste à leur crédit.

CRITIQUE DE LA LOI

1o. Nous avons déjà dit que la loi manque d'unité, en ce qu'elle autorise beaucoup trop de personnes à intervenir pour obtenir l'internement d'un enfant. Selon l'expression d'un témoin, "c'est l'affaire de tout le monde et donc l'affaire de personne".

2o. La loi ne permet guère le dépistage. Il faut, pour que l'on intervienne, un cas de misère évident, déclaré. Et cela même entraîne une conséquence sérieuse: le travail de prévention n'est pas fait, c'est-à-dire qu'on attend que la situation se soit aggravée au point qu'il faut détacher l'enfant de son milieu quand, par une action auprès de ceux qui en sont responsables, on aurait pu empêcher des abus que l'on ne fait plus que constater.

3o. La seule solution en dehors de l'orphelinat paraît être actuellement l'école d'industrie et, pour l'enfance coupable, l'école de réforme; sauf le droit que peut exercer le Secrétaire de la Province, de placer les enfants dans une famille. Il y a lieu de se demander si dans bien des cas, l'enfant au lieu d'être dirigé vers une école ne pourrait pas être soustrait à son milieu pour être placé ailleurs, fût-ce temporairement.

4o. Même si les enfants sont admis dans une école, il reste à savoir si les frais d'entretien seront payés, surtout lorsque les citoyens en ont assumé la charge, et on sait que, si ces frais ne sont pas payés, c'est le renvoi de l'enfant sans plus de protection.

5o. A quatorze ans, en ce qui concerne les élèves des écoles d'industrie, les enfants sont libérés. Où iront-ils s'il s'agit d'enfants qui étaient abandonnés physiquement ou moralement? Et c'est un âge, nous fait remarquer un témoin, où il est bien difficile de gagner de quoi vivre.

Comme ils n'ont pas de tuteur, les enfants sont exposés à tous les dangers, à moins qu'un patronage — oeuvre à développer — ne s'en

occupe. Ils peuvent retomber dans les conditions mêmes où ils vivaient avant leur internement.

Enfin, aucune autorité administrative bien définie ne s'occupe de l'enfance abandonnée. Il n'existe pas de bureau provincial pour la protection de l'enfance. C'est tantôt le Lieutenant-Gouverneur, tantôt le Secrétaire de la Province, tantôt le Conseil municipal, tantôt un contribuable ou un parent, qui ont mission de voir à l'application nécessairement problématique d'une loi dont le principe est excellent.

RECOMMANDATIONS

1. Refonte de la législation.

Les chapitres des statuts ayant trait aux écoles d'industrie et à l'apprentissage devraient être fondus, ordonnés et clarifiés, les cas d'abandon physique et moral étant nettement définis et groupés.

2. Bureau provincial.

Un bureau provincial pour la protection de l'enfance devrait être institué et rattaché au Secrétariat de la Province; ce bureau sera d'ailleurs saisi de tout ce qui intéresse l'enfance.

3. Sociétés pour la protection de l'enfance.

La Commission recommande que des sociétés pour la protection de l'enfance soient constituées dans les villes de plus de 25,000 âmes.

A Montréal, ces sociétés devraient être au nombre de quatre:

a) une société catholique de langue française;
b) une société catholique de langue anglaise;
c) une société protestante;
d) une société juive.

Ces sociétés ont été demandées surtout dans les grands centres où le problème de l'enfance se pose avec le plus d'acuité. Ailleurs, on s'est contenté d'en admettre l'utilité, de façon plutôt théorique.

Ce n'est pas une innovation. Il en existe une à Montréal: la Society for the Protection of Women and Children. Ce qui est nouveau, c'est leur constitution même, au moyen d'une charte leur donnant la personnalité civile et le droit d'agir comme institution, d'accomplir certaines fonctions et de prendre des initiatives réservées jusqu'ici à des individus.

Ces sociétés exerceraient, sous la forme d'une surveillance cons-

tante, leur autorité à l'égard de la famille et de l'enfance abandonnée; elles auraient pour objet de dépister les cas de misère ou de mauvais traitements, d'intervenir auprès des foyers, pour tenter par des secours de toute sorte, de rétablir, là où elles sont menacées, les conditions d'une vie saine et normale.

Elles seraient seules autorisées à porter devant le tribunal pour enfants, ou devant un tribunal en tenant lieu, les cas d'internement dans des asiles pour enfants; mais les parents conserveraient leur droit naturel d'intervention. Les personnes qui désireraient qu'un enfant soit sorti de son milieu et placé dans une institution, devraient donc passer par son intermédiaire; sauf le droit que possèdent actuellement les parents de demander directement l'internement d'un enfant.

Elles seraient revêtues de la tutelle morale des enfants qui auraient été confiés à leur protection par le tribunal, selon ce que nous en disons plus loin, dans ce rapport même, sous le titre *tutelle*.

En restreignant le champ d'activité de ces sociétés aux villes de plus de 25,000 âmes, la Commission entend proposer une sorte d'expérience sociale. Des témoins importants ont demandé que des sociétés de ce genre soient organisées par toute la province, ainsi qu'il est de pratique courante dans les autres provinces du Canada et dans plusieurs Etats américains. La Commission estime que cette diffusion entraînerait des dépenses assez considérables, le travail d'un secrétaire ou d'un inspecteur devant être rémunéré, sinon partout, du moins dans les centres de quelque importance. De plus, la protection de l'enfance est suffisamment assurée dans les villages et la plupart des petites villes, grâce au curé de paroisse, aux institutions comme la Saint-Vincent de Paul ou les orphelinats; et l'intérêt public, éveillé par les expériences qui seront poursuivies, ne manquera pas de susciter ailleurs des initiatives ou de développer celles qui existent déjà. D'ailleurs, dans les autres centres et dans les districts reculés et inorganisés au point de vue social, le Bureau provincial pour la protection de l'enfance pourra utiliser les sociétés existantes ou en constituer de nouvelles aux fins de protéger l'enfance.

Enfin, l'intervention de ces sociétés dans la vie familiale est, pour plusieurs, une chose grave de conséquences. Tant qu'il s'agira de l'enfance abandonnée, l'action de la société se poursuivra librement et selon son caractère, sans doute avec avantage; mais lorsqu'il sera question du dépistage et de la prévention des cas familiaux, cette action sera plus compliquée et souvent, fort délicate.

N'exagérons pas cependant. Les sociétés pour la protection de l'enfance qui fonctionnent à l'heure actuelle à Montréal, peuvent exer-

cer leur influence en intervenant auprès du tribunal pour enfants, en s'appuyant, soit sur la loi provinciale, soit sur le Code criminel. Ce qui leur manque, c'est le droit de pénétrer dans les familles pour y porter des secours qui seront acceptés parce qu'on les saura autorisés par la loi; c'est aussi d'exercer une tutelle morale sur les enfants abandonnés dont elles ont pris la charge. La recommandation faite par la Commission donne aux sociétés des pouvoirs nouveaux, et apporte à l'enfance une protection organisée, respectueuse des traditions quand celle qu'elle a aujourd'hui est problématique et désordonnée.

Ces sociétés recevraient une subvention, prise sur le fonds de l'assistance publique, en vertu des modifications apportées à la loi de l'Assistance et dont il est question plus loin.

4. Cours de psychologie expérimentale.

La Commission recommande aussi que l'on organise des cours de psychologie expérimentale dans les communautés qui s'occupent de l'enfance indigente, et tout particulièrement celles qui ont la direction des écoles d'industrie et des écoles de réforme.

5. Sortie des enfants des orphelinats, etc.

Qu'une enquête sérieuse soit faite par une personne compétente et sympathique, avant la sortie d'un enfant d'un orphelinat, d'une école de réforme ou d'une école d'industrie, sur le milieu où il doit retourner, pour éviter de le renvoyer dans un entourage misérable ou corrupteur.

6. Durée de l'internement.

Que le directeur ou la directrice d'une de ces institutions soit toujours consulté sur l'opportunité de prolonger ou de faire cesser l'internement d'un enfant. Sauf exceptions, une sortie prématurée est plus dommageable à l'enfant qu'un séjour trop prolongé, et c'est le directeur ou la directrice de l'institution qui est le mieux placé pour en juger.

7. Patronages, etc.

Que des institutions complémentaires des orphelinats, des écoles d'industrie, des écoles de réforme, comme des patronages, foyers, etc., soient développées là où elles existent, ou établies suivant les besoins, en vue d'accueillir et de protéger à leur sortie, les enfants pour qui aucun milieu familial convenable n'aura pu être trouvé.

8. Jeux.

Que toutes les institutions qui hébergent des enfants et qui n'y ont pas encore convenablement pourvu, soient pressées de mettre à la

disposition de leurs petits protégés de grandes facilités de récréation intérieure et en plein air, des terrains de jeu assez vastes et bien équipés.

Que les pouvoirs publics, à défaut de bienfaiteurs privés, aident financièrement les établissements qui seraient dans l'impossibilité de faire les frais de ces améliorations.

9. Garderies.

Que les pouvoirs publics d'assistance ou commissions scolaires favorisent en les subventionnant plus libéralement, la multiplication des garderies d'enfants et des écoles maternelles.

10. Arriérés mentaux.

Que les institutions soient encouragées et aidées dans l'établissement de classes spéciales pour arriérés mentaux.

11. Enfants anormaux.

Qu'une enquête soit faite, par une personne d'une compétence éprouvée, sur la présence d'enfants anormaux dans les institutions, qui sont un embarras sérieux pour la direction et une cause d'inconvénients parfois très graves pour les autres enfants.

Que des mesures soient prises pour isoler ces enfants, en ayant bien soin de tenir les anormaux vicieux et méchants séparés des autres.

12. Enseignement.

Que le Conseil de l'Instruction publique soit saisi de la question de l'éducation des enfants dans les institutions de charité en vue:

a) d'améliorer s'il y a lieu, le cours d'enseignement qui leur est donné;

b) de prendre les dispositions nécessaires pour que notre système scolaire assume en tout ou en partie, les frais de l'instruction de ces enfants.

13. Nom de l'Ecole.

Que le nom de l'école d'industrie auquel on a donné le sens d'école de répression soit changé en celui de "Foyer de l'enfance".

14. Frais.

Que les frais d'internement soient supportés, moitié par la Province et moitié par la municipalité, obligatoirement, sauf pour les municipalités pauvres à faire appel au Conseil de comté.

15. Que l'âge de sortie des foyers de l'enfance soit porté à seize ans.

DE LA TUTELLE

La question de la tutelle se rattache naturellement à celle de la protection de l'enfance et la Commission en a été saisie par un représentant de la "Society for the Protection of Women and Children".

Il existe dans la Province de Québec, en vertu du Code civil, une tutelle à la personne et aux biens, charge publique déférée par autorité judiciaire, sur avis du Conseil de famille. Le père ou la mère peuvent être nommés tuteurs. Règle générale, les mineurs et les interdits ne le peuvent pas. Il n'est pas question des sociétés. Le tuteur prend soin de la personne du mineur, le représente dans tous les actes civils et administre ses biens.

La tutelle se termine, entre autres causes, par l'émancipation du mineur ou par le fait de la majorité. Le tuteur est tenu de rendre compte à la fin de la tutelle, et même pendant la tutelle, à la demande des alliés du mineur, du subrogé tuteur ou de toutes les autres personnes intéressées, il doit présenter sans frais un compte sommaire de sa gestion.

Les témoins qui ont comparu devant la Commission admettent que, lorsqu'il y a eu intervention judiciaire établissant la tutelle, l'enfant est sauvegardé. Il n'y aurait pas lieu, à ce point de vue, de proposer des modifications au code, sauf à demander peut-être la tutelle naturelle du père, telle qu'elle existe en France, et sauf à exiger du tuteur des comptes plus fréquents.

Voyons ces deux points:

1o. Il peut arriver, dans certains cas, qu'un mineur, ayant encore ses parents, soit obligé de poser certains actes pour lesquels la loi exige la nomination d'un tuteur qui, dans l'espèce, peut être le père. Ce serait sans doute de beaucoup simplifier les procédures que de consacrer le principe de la tutelle du père, ou plus exactement, de déclarer — comme le fait la loi française du 6 avril 1910 qui est substituée à l'article 389 du Code Napoléon —, que le père est de fait l'administrateur légal des biens de ses enfants mineurs non émancipés, à l'exception de ce qui leur aurait été donné ou légué sous la condition expresse d'être administré par un tiers. En cas de déchéance du père, la mère devient de droit administratrice; s'il y a conflit d'intérêts entre le mineur et ses parents, il est nommé un tuteur *ad hoc* (Dalloz, Code civil, article 389).

2o. Il a paru à certains témoins que la reddition de comptes définitive, faite par le tuteur, à la fin seulement de la tutelle, n'est pas suffisante et présente certains dangers.

Il est vrai, comme nous l'avons vu plus haut, que le tuteur peut être contraint, notamment par le subrogé tuteur, de présenter un compte sommaire de sa gestion, même pendant la tutelle. Mais, en pratique, il arrive souvent que le tuteur ne rend compte qu'au moment de la majorité. Il serait bon de rendre obligatoire ce que le code appelle le compte sommaire, en décidant, comme cela se pratique dans certains Etats américains, que le tuteur sera tenu de déposer chaque année au greffe des tutelles, un état de sa gestion.

On estime que de cette façon, on aura écarté les dangers qui pourraient naître de l'administration de la tutelle, telle qu'elle est conçue aujourd'hui. Si le tuteur se dérobait à ce devoir, le bureau des tutelles serait autorisé à procéder contre lui.

C'est une solution. Si l'on craint qu'elle ne demande un personnel comptable trop considérable, le législateur pourra appliquer ici le principe de l'article 470 du Code Napoléon qui charge le Conseil de famille d'arrêter les époques auxquelles, durant la tutelle, le tuteur devra remettre au subrogé tuteur "des états de situation de sa gestion". Dès lors, le tuteur ne serait plus laissé à lui-même. C'est l'essentiel et cela répondrait sans doute aux désirs exprimés par les témoins.

Si notre régime de la tutelle appliquée judiciairement paraît bon en général, on ne peut pas en dire autant de l'état d'abandon où l'absence de tutelle place trop souvent les enfants.

Il y a en effet nombre d'enfants sans parents, ou que leurs parents ont délaissés, ou qui, pour une raison ou pour une autre, n'habitent plus dans leur foyer, et qui sont absolument sans protection durant toute leur minorité. Ces enfants passent parfois de famille en famille, ou bien vont à la dérive comme des épaves, à moins que — ce qui reste problématique — ils ne soient recueillis par des institutions.

Quant à l'enfant maltraité ou plongé dans une ambiance douteuse ou nettement immorale, la loi statutaire et le Code criminel permettent, nous le savons, de le conduire devant un tribunal et d'obtenir sa détention. Il est donc protégé s'il a la chance de rencontrer quelqu'un qui veuille bien s'intéresser à son sort; mais l'intervention se produit trop tard, une fois le mal fait. Combien de ces cas qui trouvent ainsi une solution extrême et brutale, auraient pu être écartés par la prévention exercée auprès des foyers, sous la forme de sollicitudes discrètes, de conseils, voire d'assistance.

Notre Code civil, c'est-à-dire notre loi la plus générale, fondement juridique de notre vie familiale, ne tend guère à la constitution d'une tutelle lorsqu'il n'y a pas de biens en jeu. Il peut sans doute y

avoir des tuteurs à la personne et l'article 290 dit que "le tuteur prend soin de la personne du mineur et la représente dans tous les actes civils"; mais, à cause des complexités de la procédure — convocation d'un conseil de famille, rapport au tribunal pour homologation — on a recours à la tutelle surtout lorsqu'il y a lieu de sauvegarder des intérêts matériels. Dans tous les cas, il est rare qu'un enfant pauvre et abandonné ait un tuteur si, répétons-le, personne ne se porte à son secours. Or, qui le ferait quand personne n'en est chargé et quand les démarches à faire sont longues et coûteuses?

Pour remédier à ce déplorable état de choses, on demande que les sociétés pour la protection de l'enfance, constituées légalement, exercent sur les enfants abandonnés ou sans domicile, une tutelle morale et un droit de protection permettant d'agir en justice dans l'intérêt de l'enfant. C'est un principe qui a déjà été admis par nos législateurs. La loi provinciale sur les enfants trouvés (Statuts refondus, 1925, chap. 194) établit une tutelle légale sur les enfants qui leur sont confiés et ces institutions ou leurs représentants peuvent se conduire comme si elles avaient été nommées tutrices suivant le cours ordinaire de la loi et notamment, placer les enfants dans des familles ou les en retirer, si les circonstances ne leur paraissent plus favorables à leur bien-être.

Le texte (article 2) est clair et justifie pleinement la recommandation que va faire la Commission: "Les commissaires chargés par le Lieutenant-Gouverneur de la surveillance de l'Hôtel-Dieu à Québec, de l'Hôpital général des Soeurs grises à Montréal, de l'Hôpital général à Québec, ou de toute institution dans le district de Trois-Rivières, qui reçoit des enfants trouvés, et leurs successeurs en office, sont les tuteurs légaux des enfants trouvés de ces institutions et ils ont les pouvoirs qu'ils auraient eus s'ils eussent été nommés tuteurs suivant le cours ordinaire de la loi". La tutelle possédée par ces institutions est même transmissible, en vertu de l'article 6 de la même loi, qui dit que toute personne à qui les institutions ci-dessus ont "confié la garde d'un enfant, trouvé ou non, a les mêmes droits de surveillance, d'autorité et de possession à l'égard de l'enfant, que ceux possédés et exercés par la dite institution".

Les articles 3 et 4 autorisent le placement des enfants dans les conditions suivantes:

"Les institutions mentionnées dans l'article 2, ou toute autre institution autorisée à cette fin par le Lieutenant-Gouverneur en Conseil peuvent, à leur discrétion, "confier la garde des enfants trouvés qu'elles ont sous leurs soins à toute personne, société ou corporation, dans le but d'élever, d'entretenir et de fournir une éducation appropriée à ces enfants et ce, en vertu d'un contrat par lequel les dites ins-

titutions auront le droit de reprendre en tout temps la garde et la possession de ces enfants si elles le jugent à propos, à leur discrétion." (art. 3).

"Aux fins ci-dessus, toute personne agissant pour les dites institutions ou pour les dits commissaires, peut, en s'adressant par requête à tout juge de la Cour supérieure et sans avis au préalable, obtenir de celui-ci, un bref de possession rapportable sans délai devant ce juge, adressé à un huissier de ladite Cour, lui ordonnant d'appréhender la personne de l'enfant y désigné et de le traduire devant tel juge pour adjudication sur sa garde et sa possession." (art. 4).

La voie nous est toute tracée par cette législation. Il y aurait donc lieu, dans les centres où des sociétés pour la protection de l'enfance seraient organisées juridiquement, de leur fournir les mêmes facilités d'action, c'est-à-dire de les constituer, le tribunal pour enfants s'étant prononcé, tutrices des enfants qu'elles protégeront, comme il existe en France des pupilles de l'Assistance publique.

Il ne s'agit pas ici de détruire le droit naturel que les parents ont sur leurs enfants. Lorsque ces parents ne sont plus là, la question ne se pose pas. Lorsque les parents sont indignes, le tribunal se prononce et ce n'est que lorsque le tribunal s'est prononcé que la tutelle est constituée.

De par la volonté du juge, la société peut ne recevoir qu'un droit de protection sans tutelle proprement dite, si les parents sont dignes de confiance et s'il suffit de les surveiller: cela se rapproche de la procédure instituée à l'heure actuelle, à Montréal, par le tribunal pour enfants chaque fois qu'il est nécessaire de donner un guide à un enfant sans empiéter sur les droits des parents. La tutelle elle-même peut n'être que de quelque temps: un an ou plus, afin que l'on puisse juger si les parents se sont amendés; elle peut durer jusqu'à la majorité, dans les cas nettement définis. Ce régime, qui existe dans les autres provinces du Canada, est souple et permet de parer à toutes les situations. Il assure la sauvegarde de l'enfance. Dès lors, un enfant abandonné physiquement ou moralement sera protégé. S'il est dirigé vers un asile, quelqu'un se préoccupera de son sort; à sa sortie, à seize ans, une société l'aidera à s'orienter vers la vie. Cette tutelle morale, selon l'expression d'un témoin, apparaît ainsi comme "le point crucial" du problème angoissant de l'enfance abandonnée.

DE L'ADOPTION

Au cours de la preuve sur la protection de l'enfance, il a été question incidemment de l'adoption. La loi actuelle (chap. 196 des Statuts refondus de Québec, 1925, et amendements de 1927) a été quelque peu critiquée.

Il est nécessaire d'en rappeler les grandes lignes pour mieux faire comprendre les modifications que plusieurs témoins désireraient y voir apporter.

Et d'abord, qui peut adopter?

a) Les époux faisant vie commune, qui peuvent adopter un enfant de l'un ou l'autre sexe.

b) Un veuf ou une veuve qui n'a pas d'enfant à l'époque de l'adoption ou une personne majeure non mariée, pourvu que l'adopté soit de son sexe.

c) Il faut que l'adoptant soit de 20 ans plus âgé que l'adopté et professe la même foi religieuse.

Qui peut être adopté?

a) Les enfants illégitimes mineurs;

b) Les enfants légitimes, orphelins de père et de mère; si aucun ascendant ne prend soin d'eux;

c) Les enfants dont les parents sont irrémédiablement privés de la raison.

La procédure est simple: une requête présentée à un juge de la Cour Supérieure siégeant en chambre. Des consentements sont exigés: celui de l'enfant, s'il a plus de dix ans; celui du tuteur ou du curateur; celui du père ou de la mère d'un enfant illégitime; celui de l'institution où se trouvait l'enfant illégitime, de parents inconnus. On peut se passer de certains consentements: celui des personnes qui, depuis un certain temps, n'ont pas manifesté d'intérêt à l'enfant, ou lorsque le juge le croit à propos.

L'enfant adopté devient l'enfant légitime de l'adoptant et les parents, le tuteur ou les personnes chargées précédemment de la garde et du soin de l'enfant, sont dispensés de leurs obligations légales. L'adopté devient héritier de l'adoptant et il porte son nom si le juge en a ainsi décidé.

On remarque que la loi n'autorise pas l'adoption d'un enfant légitime qui a encore ses parents ou l'un ou l'autre de ses parents, ceux-ci étant sains d'esprit. Pourtant, il arrive souvent qu'un veuf ou une veuve reste seul avec plusieurs enfants ou qu'une famille soit à ce point nombreuse que les parents éprouvent quelque gêne à l'élever: ces enfants ne peuvent pas, légalement, être adoptés. S'ils le sont—et le cas se produit — l'adoption n'existe pas, fût-elle enregistrée de quelque façon. Il en découle des situations parfois pénibles.

Celui qui désire adopter un enfant hésitera peut-être devant une naissance illégitime ou un état de folie, quand il se déterminerait volontiers pour un enfant dont il connait bien la famille et à qui il porte déjà de l'affection. Aussi quelle qu'ait été l'intention du législateur lorsqu'il a fait cette loi, la Commission est d'opinion que l'adoption d'un enfant légitime vivant dans les conditions normales, devrait être permise.

On s'est plaint un peu partout — chez les Canadiens de langue anglaise comme chez les Canadiens de langue française — du coût élevé des frais d'adoption. De fait, il nous a été difficile de les établir avec exactitude parce qu'ils varient d'une région à l'autre: ils s'élèvent ici à vingt dollars pour atteindre ailleurs jusqu'à trente-cinq dollars. On représente que cela gêne l'adoption des enfants des crèches qu'il faudrait pourtant multiplier si l'on veut faire à ces petits un sort qui soit digne et sûr. D'un autre côté, le législateur, nous l'avons dit, a simplifié fort justement la procédure, et son action se trouve, en quelque sorte, entravée par le fait qu'il faut payer assez cher pour qu'elle soit appliquée. Ce problème, minime en apparence, a son importance: bien des gens sont arrêtés dans leur désir d'adopter un enfant par l'impossibilité où ils se trouvent d'acquitter les sommes que l'on exige.

Il y a plusieurs solutions. On pourra établir un tarif peu élevé ou, ce qui sera plus simple — et ce que l'on a réclamé, à Québec en particulier, — charger un fonctionnaire des formalités de l'adoption, qui nécessitent en certains cas, quelques démarches, mais qui se réduisent à peu de chose quand il s'agit d'adopter un enfant gardé dans une crèche.

Les crèches poussent beaucoup à l'adoption. On a fort bien dit que "c'est dans ces institutions que se trouve la catégorie d'enfants pour qui le placement familial, avec son complément logique, l'adoption, est tout particulièrement désirable". De ce côté, comme de bien d'autres, les crèches ont réalisé des merveilles d'ingéniosité. Elles ont éveillé la sympathie du public qu'elles ont sollicitée, avec des résultats étonnants, au moyen de procédés commerciaux — la réclame, l'affiche, l'exposition. La Commission a eu l'occasion de comparer les graphiques des adoptions, établis à la suite de ces campagnes de publicité dont l'influence apparaît nettement: les courbes, plus prononcées du printemps à l'automne, à cause des transports plus faciles, s'élèvent graduellement, d'année en année, à partir du moment où les crèches se sont servies de l'annonce et du tract illustré.

Elles ont hésité à se lancer dans cette voie parce qu'elles avaient peu de ressources; puis elles ont persévéré, encouragées par le succès.

Le Gouvernement de la Province leur est venu en aide, et leur a accordé une subvention spéciale. La Commission recommande avec force au Gouvernement de continuer cette politique, c'est-à-dire d'accroître les octrois aux crèches pour développer et perfectionner leur service de placement familial dans toute la mesure où ils pourront être sagement utilisés. Les crèches regorgent. A Montréal, on doit refuser des enfants, faute de place; à Québec, la situation n'est guère meilleure. La faute n'en est pas à la population de la Province de Québec. La Commission a constaté partout que la clientèle des crèches est pour une bonne part étrangère et que les grands centres servent, suivant l'expression un peu forte, mais juste après tout, d'un témoin, de "dumping ground". C'est une situation angoissante, mais aussi une question d'humanité. L'enfant peut-il être repoussé par la société? Nous reviendrons sur ce point.

Il est un autre aspect de l'adoption dont la Commission a été saisie. A vrai dire, il ne s'agit pas ici de développer l'adoption comme de la réglementer. On a fait observer, de divers côtés, que l'abandon, ou plutôt la transmission, ou encore, si l'on peut dire, la "cession" des enfants se fait couramment, sans règle ni loi "à la bonne franquette" en quelque sorte. Les termes dont on s'est servi pour déplorer cet état de choses sont assez sévères. En voici un exemple: "Des centaines d'enfants, par toute la province, ne sont commis à la garde d'aucune personne ou institution qui en ait la responsabilité. Ils passent d'un endroit à un autre, sans qu'il soit tenu compte des promiscuités, souvent même sans la moindre formalité. Des parents, des filles-mères surtout, confient fréquemment leurs enfants à des institutions, à des oeuvres sociales et, dans bien des cas, à des maternités exploitées commercialement. Cette "renonciation" est généralement illégale, et l'enfant est alors abandonné à son sort où il reçoit tour à tour les soins de personnes différentes sans qu'on se préoccupe de reconstituer quelque genre de tutelle que ce soit, à moins que, négligé et devenu délinquant, il ne tombe en définitive sous le coup de la loi.

Il arrive, affirme-t-on d'autre part, que des parents abandonnent leurs enfants à la garde d'une personne ou d'une société et viennent les réclamer lorsqu'ils sont en âge de gagner.

Le premier Congrès pour la protection de l'enfance, tenu à Québec en février 1931, a pris une résolution qui répète, presque dans les mêmes termes, le témoignage que nous citons plus haut. Voici le texte officiel de cette résolution:

"Considérant que les conférences et les délibérations du Congrès ont dévoilé l'existence d'un état de choses grave, résultant de la liberté avec laquelle les parents peuvent céder la tutelle (la garde) de leurs

enfants sans formalité à une autre personne, à un hospice commercialisé, à une institution, etc;

"Considérant que ces parents peuvent, sans réflexion, vendre ou placer ou céder leurs enfants pour en réclamer ensuite la tutelle quand ils arrivent à un âge où ils ont une utilité économique;

"Considérant qu'on ne nomme légalement des gardiens (tuteurs) que pour un très petit nombre d'enfants confiés à des institutions;

"Le Congrès conseille respectueusement au Gouvernement provincial d'étudier cette question en vue de trouver une méthode empêchant les parents d'abandonner ou placer leurs enfants, *sauf en suivant des formes juridiques déterminées,* et seulement dans des institutions reconnues, ou en vertu d'un ordre du tribunal; et en vue d'assurer que, cette cession s'étant opérée dans les formes voulues, elle soit considérée comme permanente et que le retrait ne soit possible qu'avec l'assentiment de l'institution à qui la tutelle avait été confiée ou, quand l'enfant est adopté en vertu des lois provinciales relatives à l'adoption".

Cette question est grave en effet et il a paru à la Commission qu'elle devait s'en préocuper. La résolution citée demande au Gouvernement provincial de prendre des mesures: la Commission ayant été chargée de tout ce qui touche à la protection de l'enfance, il est aussi bien qu'elle se prononce tout de suite sur ces mesures, sans renvoyer à d'autres enquêteurs le soin de trouver une solution.

C'est à la fois un problème de tutelle et d'adoption. La recherche de sa solution nous fait revenir un peu sur nos pas, mais il fallait avoir traité de l'adoption avant de l'aborder et, comme dans bien des cas, clarifier une situation résultant du laisser faire: la réalité c'est que la cession des enfants par leurs parents se fait sans aucune règle. Il faut donc en trouver une.

A la vérité, la chose est assez délicate, pour une partie de notre population tout au moins: la population catholique et française. Les cas de placement des enfants dans les familles sont très nombreux parmi les Canadiens-français: les historiens qui ont retracé notre évolution sociale y ont même reconnu une de nos forces et un remarquable exemple de la plus charitable des solidarités. C'est un des aspects de la vie nationale des Canadiens-français dont nous ferons état en discutant plus loin l'assistance à domicile et le placement familial. Faut-il enrayer ce mouvement en préconisant des mesures draconiennes? D'un autre côté, les abus que l'on signale existent très certainement, dans les grandes villes en particulier. La Commission ayant reçu sur ce point, surtout des témoignages de langue anglaise, a

interrogé des oeuvres catholiques et canadiennes-françaises; elle a constaté que celles-ci se trouvent en présence des mêmes abus.

Il résulte des témoignages entendus que la critique du régime actuel se résume à deux idées:

1o. On ne sait pas, dans la Province de Québec, qui peut céder les droits exercés sur un enfant: "Qui a le droit de renoncer à un enfant et dans quelles circonstances la garde d'un enfant peut-elle être transmise dans la Province de Québec? Il semble que cette question soit encore sans réponse." Est-ce à ce point? Le Code civil, au titre "De la Puissance paternelle", est, il est vrai, muet quant à la cession de cette puissance: seul "le droit de correction" qu'exercent les parents sur leurs enfants mineurs et non émancipés peut être "délégué". Mais la loi d'adoption, — qui devrait être incorporée au Code, comme cela se pratique en France — pourvoit tout de même à la cession de la puissance des parents au moins dans les cas que nous avons signalés. Cette loi établit en particulier les consentements qui sont jugés nécessaires à l'adoption: se sont, outre celui de l'enfant, s'il est âgé de plus de dix ans, celui du père ou à son défaut, de la mère d'un enfant naturel, s'ils sont connus, celui du tuteur ou de l'institution qui a la garde de l'enfant. Voilà déjà quelque chose, et une réponse, au moins partielle, à la question que l'on pose. Mais il ne s'agit là que d'adoption, le seul mode que nous ayons d'assurer définitivement l'avenir d'un enfant. Nous avons déjà dit qu'il faut y recourir le plus possible et nous avons proposé des moyens de le simplifier. Faut-il aller jusqu'à interdire la cession volontaire de la garde d'un enfant? Imaginons un cas concret: Une mère meurt, laissant quatre enfants que le père découragé abandonne à son tour. Interdira-t-on au curé de chercher à placer ces enfants dans des familles, fût-ce sans recourir à l'adoption? Prenons un autre cas, celui qui est sans doute visé par les témoins: des parents naturels laissent leur enfant à une personne ou à une institution ou, encore, à une agence, comment interviendra-t-on afin que l'enfant soit protégé contre des retours de fortune toujours à prévoir?

2o. C'est ici que la seconde idée exprimée par les témoins, complique le problème: l'enfant ainsi cédé ou placé, risque d'être livré au plus triste sort et, s'il est au contraire bien traité, il peut, ayant atteint l'âge de gagner sa vie, être réclamé par les parents qui jusque là ne s'en sont point souciés.

Il faut donc à l'enfant placé dans de telles conditions, un "gardien" comme disent les Anglais. S'il est adopté, le cas est réglé à moins que, pour des raisons graves, l'adoption ne soit annulée. S'il a un tuteur, celui-ci interviendra: on pourrait sans doute recourir plus souvent à la tutelle à la personne. S'il est dans une institution, celle-ci devrait

avoir, si elle est légalement reconnue, outre le droit qu'elle possède de le placer, celui — que quelques-unes ont déjà — d'en réclamer la possession si la situation faite à l'enfant l'exige. Mais les autres? En examinant les témoignages des sociétés intéressées et des spécialistes en sociologie appliquée, on se rend compte qu'ils s'en rapportent, en définitive, à la société pour la protection de l'enfance, munie de la tutelle à la personne.

C'est, encore une fois, la solution universellement réclamée. Nous l'avons d'abord conseillée pour les centres de 25,000 âmes, à titre d'expérience, parce que c'est là surtout que les questions sociales de ce genre se posent.

Nous l'avons déjà dit: ces sociétés auraient la pleine personnalité civile, le droit de comparaître devant les tribunaux, de prendre action et d'agir comme tutrices. A quoi cela conduira-t-il et n'est-ce pas là une solution douteuse aux difficultés que nous venons d'analyser? En matière sociale, il faut d'abord connaître le mal que l'on veut guérir ou prévenir et, pour y arriver, il faut constituer un organisme chargé de se rendre compte de la situation, de la définir, de tenter les réformes essentielles, d'intervenir dans les limites qu'on lui a fixées, d'éclairer enfin l'opinion sur les résultats obtenus et sur les progrès à atteindre. Commençons par donner des pouvoirs aux sociétés susdites. Elles trancheront les cas les plus patents; elles enquêteront sur les autres; elles verront, en particulier, à l'application ou à la modification de certains règlements d'ordre social. Cela vaut mieux, pour le moment, que de proposer des solutions de détail, auxquelles personne n'aura mission de s'attacher.

II. — L'ASSISTANCE AUX MERES NECESSITEUSES

L'assistance aux mères nécessiteuses se rattache directement à la protection de l'enfance, en ce sens qu'elle apporte à la mère chargée d'une famille le moyen de garder ses enfants auprès d'elle et de les élever.

C'est une mesure d'aide sociale relativement récente, mais qui s'est répandue très rapidement dans l'Amérique du Nord. Elle est d'origine américaine. Aux Etats-Unis, selon Emma Octavia Lundberg, directrice du service des recherches à la Child Welfare League of America, quarante-quatre Etats ont adopté des lois instituant l'assistance aux mères nécessiteuses. En une seule année, vingt-quatre Etats ont dépensé, de ce chef, plus de trente millions. Il résulte d'une enquête poursuivie à New-York et à Washington par la Commission, que ces lois sont fort diverses, plus ou moins poussées selon les Etats, et d'une

application plus ou moins étendue. Les principes qui les fondent se retrouvent d'ailleurs dans la législation canadienne.

Au Canada, sept provinces sur neuf ont pris des mesures analogues. La Commission a étudié et comparé ces lois. Elle s'est aussi rendue à Toronto pour y rencontrer le président de la Commission chargée d'appliquer la loi d'Ontario.

Cette enquête sur place lui a été utile parce qu'elle a pu juger des motifs qui conduisent les autorités dans l'exécution de leur fonction et, en particulier, dans l'usage qu'elles font de certains pouvoirs discrétionnaires.

La Province de Québec est donc à peu près la seule province du Canada qui n'ait pas apporté de solution législative à la question des mères nécessiteuses. C'est, nous y reviendrons plus loin, qu'elle avait construit et installé de nombreuses institutions où les enfants sont placés et instruits.

L'assistance aux mères nécessiteuses consiste essentiellement en une allocation qui est versée chaque mois aux mères ayant la charge d'un ou de plusieurs enfants, âgés de moins de seize ans.

Les enfants sont ainsi élevés dans leur foyer. Comme l'Etat, en définitive, pourvoit aux besoins des enfants pauvres, on cherche, estimant que cela vaut mieux, à les garder à la maison avec leur mère. C'est, pour reprendre l'expression d'un témoin, "un placement en citoyenneté". Il ne s'agit donc pas d'une pension, mais d'une aide temporaire faite à la mère et à ses enfants. Ce "placement", ajoute-t-on, doit rapporter. La mère doit être placée dans des conditions de vie telles qu'elle soit en mesure d'élever dignement sa famille dans les circonstances difficiles où la laisse la mort ou l'état d'incapacité physique ou mentale de son mari. Elle doit être elle-même digne de confiance, capable d'exercer son autorité sur ses enfants. Enfin, elle doit prouver qu'elle ne possède pas de revenus suffisants pour pourvoir au soin de ses enfants. C'est-à-dire qu'une loi qui accorde des allocations aux mères nécessiteuses doit prévoir aussi un organisme administratif d'exécution et de surveillance.

D'après les témoignages reçus des directeurs d'oeuvres catholiques ou protestantes, l'assistance aux mères nécessiteuses, outre qu'elle apporterait une solution partielle au problème de l'enfance, sanctionnerait le principe admis par tous, de la supériorité d'une éducation faite au foyer, sous la protection maternelle. Dans tous les centres visités: à Montréal, à Québec, à Hull, Trois-Rivières, Sherbrooke, Rimouski, Chicoutimi, Saint-Hyacinthe et Saint-Jean, les curés, prêtres,

praticiens sociaux, hommes et femmes d'oeuvres, dirigeants de syndicats, hommes de profession et magistrats, religieux et religieuses, se sont accordés à mettre en lumière l'excellence de ce principe et à en tirer la conclusion qu'il est préférable de laisser les enfants avec leur mère, plutôt que de les placer dans les institutions. De plus, les témoins s'accordent à dire que la présence des enfants à la maison est une protection morale efficace pour la mère nécessiteuse.

Non pas que nous entendions par là faire le procès des institutions: nous touchons plus loin à cette question; et, d'ailleurs, même en établissant l'assistance aux mères nécessiteuses, on aura quand même recours aux institutions. Tout en respectant celles-ci, qui sont et seront toujours nécessaires dans leur rôle social de bienfaisance, il y a cependant lieu de se demander si nos oeuvres de charité suffisent, à l'heure actuelle, au secours de la mère nécessiteuse et de ses enfants. Sauf en de très rares endroits, la réponse est catégorique: Non. Tous les témoins s'accordent sur ce point. Il est même des cas où de très larges territoires sont privés d'institutions.

Nous transcrivons ici trois paragraphes du rapport que nous a présenté M. Arthur Saint-Pierre, que la Commission avait chargé d'une enquête personnelle auprès des communautés religieuses. La Commission fait siens ces paragraphes, parce qu'ils exposent un état de choses qu'elle-même a constaté. On remarquera aussi, en ce qui concerne les Canadiens-français, qu'ils confirment ce que nous avons dit plus haut sur le placement familial très en honneur chez eux:

"Or, voici qui donne à cet aspect de notre problème une importance exceptionnelle: les enfants absolument isolés ne forment qu'une très faible partie de l'enfance ayant besoin de protection. Toutes les statistiques que j'ai rencontrées à ce sujet sont concordantes. Les plus significatives pour nous, sont sans doute celles que j'ai recueillies au cours de mon enquête. Elles indiquent que 21% environ des petits pensionnaires de nos orphelinats ont encore leur père et leur mère, que 67% ont, soit leur père soit leur mère, et que 12% seulement sont complètement orphelins.

"De plus, les directeurs et les directrices de ces institutions déclarent que le très grand nombre de leurs protégés, même parmi les orphelins de père et de mère, retrouvent, à leur sortie de l'orphelinat, un parent proche disposé à les accueillir et à prendre soin d'eux. Dans l'immense majorité des cas, par conséquent, il n'est pas, il ne doit pas être question de créer un milieu familial nouveau à nos enfants assistés, mais de les secourir dans leur propre famille, quand la chose est possible et, si un déplacement s'impose, de recourir au mode d'assistance le plus apte à maintenir les liens de famille, c'est-à-dire l'ins-

titution. (Une étude sur la protection de l'enfance dans l'Etat du New-Jersey, signale la préférence marquée des parents catholiques pour l'assistance institutionnelle, qui leur permet de garder un contact plus étroit avec leurs enfants.)

"Quant au petit nombre de ceux qui n'ont personne pour s'occuper d'eux, les institutions, à la campagne, paraissent n'avoir aucune difficulté à les placer dans de bonnes familles. Dans les grandes villes, à Montréal en particulier, dont le développement trop grand et trop rapide, complique extraordinairement tous nos problèmes sociaux, la situation est certainement difficile. Pas plus pour cette catégorie d'enfants que pour les hospitalisés des crèches et des maternités, ou pour les enfants moralement abandonnés, nous ne disposons d'une organisation de protection et de placement adéquate. C'est là une lacune excessivement grave dans notre organisation charitable, que nous avons l'impérieux devoir de faire disparaître au plus tôt."

La mère nécessiteuse peut-elle, d'autre part, gagner sa vie et celle de ses enfants? Les témoins interrogés ont répondu que cela n'est pas toujours possible, alléguant que pour gagner sa vie, la mère doit avoir une santé suffisante et trouver de l'emploi. Or, ces deux conditions ne sont pas toujours remplies.

Ici se pose le problème du travail de la femme dans l'industrie. Les témoignages, en général, sont peu favorables au travail de la mère chargée de famille, dans l'industrie. Et pourtant, la chose est assez répandue, puisque, dans des villes comme Trois-Rivières et Sherbrooke, on nous a dit que 400 femmes mariées travaillaient dans les fabriques.

Que deviennent les enfants pendant les heures de travail? Les témoins ont répondu qu'ils restaient sous la surveillance de la fillette la plus âgée, étaient placés chez des voisins ou, plus rarement, dans des garderies. Ils s'accordent à dire que ces méthodes sont défectueuses.

Mais, c'est sans doute pour garder ensemble la famille, protéger la mère et sauver les enfants, que presque tous les témoins que nous avons interrogés dans la Province, se sont déclarés favorables à une forme d'assistance aux mères nécessiteuses. Sur ce point, il n'y a pas de doute: on peut affirmer que le sentiment est unanime.

Dans les pays européens, des pensions aux veuves et aux orphelins sont prévues par les assurances sociales, auxquelles la Commission consacrera la troisième partie de son rapport général; mais dans la Province de Québec, à cause de l'extension prise déjà par l'assurance au décès, nous pouvons dire, dès à présent, qu'il n'est pas opportun, du moins pour le moment, de faire intervenir, pour la solution du problème des mères nécessiteuses, les assurances sociales.

Si, plus tard, les intéressés se voyaient dans l'impossibilité, par suite d'une réduction excessive des salaires, de payer les primes pour les assurances au décès, peut-être y aurait-il lieu, alors, d'envisager pour les veuves et les orphelins, une assurance obligatoire.

La Commission recommande donc au Gouvernement de la Province d'instituer un régime d'assistance aux mères nécessiteuses.

CATEGORIES D'ASSISTEES

Si l'on étudie les législations des autres provinces du Canada, on se rend compte qu'elles ne sont pas toutes semblables en ce qui concerne les catégories d'assistées, mais, en s'aidant de ces textes on peut dresser une liste des assistées possible.

En suivant cette méthode, on relève cinq catégories:

1o. Les veuves chargées de un ou de plusieurs enfants;

2o. Les femmes dont le mari est aliéné;

3o. Les femmes dont le mari est incapable de travailler par suite d'une maladie grave incurable;

4o. Les femmes que leurs maris ont abandonnées;

5o. Les femmes dont le mari est en prison.

A ces catégories nous devrions ajouter, en tenant compte de la preuve qui a été faite devant nous, les femmes divorcées.

Nous avons interrogé les témoins sur ces diverses catégories avec les résultats qui suivent:

1o. Veuves chargées d'enfants.

Les témoins sont unanimes à préconiser l'établissement d'un mode d'assistance en faveur de la veuve ayant charge de deux enfants ou plus. C'est, pour le dire en passant, le principe qui est sanctionné par les lois d'Ontario, du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Ecosse. Quelques témoins seraient favorables à l'inclusion dans cette catégorie de la veuve n'ayant qu'un enfant.

La Commission recommande que la loi, si elle est votée par les Chambres, accorde l'assistance aux veuves chargées de deux enfants ou plus et ce, jusqu'à ce que ces enfants aient atteint l'âge de seize ans. Cependant, la Commission serait favorable à ce que l'on appliquât dans la Province de Québec, la mesure prise par le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Ecosse, savoir: permettre d'assister la veu-

ve, mère d'un enfant ou de plusieurs, si cette mère est infirme et dans l'impossibilité de travailler.

2o. et 3o. Femmes dont le mari est aliéné ou frappé d'incapacité totale de travailler.

Ici encore, les témoins ont été uninames. La Commission recommande au Gouvernement de la Province de Québec d'assister les femmes qui appartiennent à ces deux catégories, qu'elles aient un enfant ou plus et ce, jusqu'à ce que les enfants aient atteint l'âge de seize ans.

La Commission, en recommandant ces trois catégories de femmes nécessiteuses à l'attention du Gouvernement, suggère que l'on s'occupe de la première avant de passer à la seconde et à la troisième, de façon à tenter une première expérience et à adapter les ressources à une solution plus étendue.

4o. Femmes abandonnées par leur mari.

La loi d'Ontario, de Saskatchewan, de Colombie-britannique, accorde une allocation aux femmes délaissées par leur mari. Dans la Province d'Ontario, sauf certains cas spéciaux, la femme doit avoir été sans nouvelles de son mari depuis cinq ans; en Saskatchewan, la période est de sept ans; en Colombie-britannique, de deux ans.

Quoique la Commission reconnaisse, ici encore, que des cas de ce genre puissent, en certaines occasions, soulever beaucoup de sympathies, elle est d'avis qu'il n'y a pas lieu, pour le moment, d'intervenir, lorsqu'ils se posent.

Les témoins, en général, ont été plutôt sévères à l'endroit du "déserteur". L'opinion du Montreal Council of Social Agencies exprime bien la pensée de la Commission.

"Ce qui presse le plus, dans ces cas, c'est une loi qui facilite l'arrestation du déserteur et une législation équivalente en toutes provinces et en tous pays, de façon que les parents défaillants puissent être atteints lorsqu'ils se trouvent en dehors du territoire de leur domicile. Lorsqu'une législation propre à résoudre ce problème social aura été promulgée, un gouvernement provincial pourra étendre les secours aux mères aux cas d'abandon prolongé où d'autres mesures n'auront pas donné de résultats. On préviendrait par là la collusion, assez fréquente, entre un déserteur et sa femme, et l'on n'encouragerait pas la désertion. Il n'y a pas lieu de supposer que la charité publique et privée cesserait d'intervenir dans les cas de désertion véritable, le plus urgent étant de prendre soin des enfants pendant la période de recherche et d'enquête."

Quant aux mères séparées de corps ou divorcées, leur cas est laissé aux tribunaux.

5o. Femmes dont le mari est en prison.

Dans quelques centres de la Province, on s'est déclaré favorable à cette assistance, que reconnaissent les lois de la Saskatchewan et de la Colombie-anglaise; mais en général, on peut dire que les témoins et, en particulier les oeuvres sociales de langue anglaise, s'y opposent.

La Commission croit qu'il n'y a pas lieu d'inclure cette catégorie dans la loi, non certes qu'elle soit insensible à la situation des femmes qui sont ainsi privées pendant un certain temps de leur soutien naturel, mais parce que, ainsi qu'on en a jugé ailleurs, la question présente certains dangers.

Voici un paragraphe du rapport présenté le 20 mars 1931 par le Montreal Council of Social Agencies qui traduit exactement le sentiment de la Commission:

"Les familles de prisonniers attirent la sympathie du public, parce que, dans la plupart des cas, les innocents souffrent évidemment plus que les coupables. Toutefois, le contribuable n'admet pas volontiers qu'un prisonnier puisse être logé et nourri et dégagé de toutes ses responsabilités, alors que l'Etat entretient sa famille. Le public serait favorable à un régime de travail rétribué dans les prisons, que ce soit dans l'enceinte ou hors les murs, comme celui qui fonctionne dans la province d'Ontario. Le parlement fédéral, en se prononçant en faveur d'un régime comme celui-là, justifie le public d'espérer qu'on recourra à une législation de cette nature, avant de prélever sur les secours aux mères. Ici encore, on peut sans doute compter sur la charité privée, tout en demandant avec instance l'adoption de mesures mieux appropriées."

En résumé, la Commission se borne à demander une allocation pour les trois premières catégories citées. Elle sait que toute femme ayant charge de famille, serait digne d'attention; mais elle croit que si le public désire obtenir cette législation, il doit consentir à ce que l'on procède par étapes.

Le Montreal Council of Social Agencies, après avoir groupé les trois catégories pour lesquelles la Commission demande des secours ajoute:

"Il est déjà très difficile de pourvoir, même partiellement, aux besoins de ces cas particuliers."

Les autres cas seront résolus par la charité privée, par les insti-

tutions, par l'application de la loi sur l'Assistance publique; mais à la suite du vote de la loi que nous proposons, le travail de la charité sera allégé d'autant.

Tout au plus, la Commission peut elle suggérer que le Bureau qui sera chargé d'appliquer la loi sur l'assistance aux mères nécessiteuses, ait, comme cela se pratique dans l'Ontario, un certain pouvoir discrétionnaire, dont il ne devra faire état que lorsqu'il s'agira de trancher des cas, qui ne semblent pas comporter d'autre solution que l'aide directe aux intéressés.

CONDITIONS D'OBTENTION

Toute mère nécessiteuse qui réclamera une allocation devra:

1o. Etre sujet britannique de naissance, par mariage ou par suite de naturalisation;

2o. Résider dans la Province de Québec depuis trois ans;

3o. Etre de bonnes moeurs et capable d'élever ses enfants dans de bonnes conditions de moralité;

4o. Prouver qu'elle n'a pas les ressources voulues pour faire face à cette tâche;

5o. Faire une demande aux autorités constituées.

On retrouve des dispositions semblables dans presque toutes les législations du Canada.

NATURE ET MONTANT DE L'ALLOCATION

Dans les différents endroits où elle a enquêté, la Commission a demandé aux témoins, surtout aux hommes d'oeuvres et aux praticiens sociaux, de préciser la nature de l'allocation dont elle acceptait le principe.

La plupart ont répondu qu'il valait mieux que cette allocation consistât en une somme d'argent. La Commission se rend compte que, dans certains cas, il serait nécessaire d'assurer plutôt une allocation en nature. Il suffira de donner au Bureau un pouvoir discrétionnaire.

De quel montant sera l'allocation?

Les témoins entendus ont estimé qu'il valait mieux en laisser la fixation au Bureau qui sera chargé de conduire les enquêtes et d'administrer la loi. Les sommes versées pourront varier selon les localités, à cause de différences parfois notables dans le coût de la vie. Aussi,

n'est-ce pas pour indiquer un maximum ou un minimum, que la Commission émet l'avis, en se basant sur la preuve que là où il y aura absence complète de toute source de revenu une somme de $40.00 pour une mère et deux enfants serait à considérer.

ADMINISTRATION

L'organisme administratif chargé de l'application de la loi accordant des allocations aux mères nécessiteuses, varie selon les provinces.

On a parfois recours à ce que l'on appelle le surintendant du bien-être de l'enfance et à ses inspecteurs. Mais le plus souvent, on s'en remet à une Commission ou Bureau de déterminer et de verser les allocations.

La Commission est d'avis que l'on peut combiner ces deux modes d'administration, en ce qui concerne la Province de Québec.

Elle suggère qu'un Bureau de cinq membres, dont une femme, soit constitué et que le fonctionnaire provincial, chargé plus spécialement de la protection de l'enfance en fasse partie.

Il s'agit là d'une législation nouvelle que, très certainement, il faudra modifier peu à peu pour lui donner sa pleine efficacité. D'un autre côté, la Commission, dans ce rapport, amorce seulement un régime de protection de l'enfance, qui pourra être étendu plus tard, tout en respectant les traditions, les habitudes, les façons d'agir des divers groupes qui composent notre population.

Il sera donc excellent de rendre possible, dès le début, une collaboration entre le directeur du service préposé à la protection de l'enfance et le Bureau chargé d'appliquer la loi sur les allocations aux mères nécessiteuses. Au surplus, c'est bien ainsi qu'on l'entend ailleurs et, pour ne citer qu'un exemple, nous mentionnerons la loi de la Saskatchewan, qui porte à la fois sur la protection de l'enfance et l'assistance aux mères nécessiteuses.

Dans l'enquête qu'elle a faite à Toronto, la Commission a constaté que le Bureau est aidé dans son travail par des sociétés municipales et même par des sociétés bénévoles.

Après avoir comparé la situation qui existe dans la Province d'Ontario, à celle devant laquelle on se trouve dans la Province de Québec, la Commission en est venue à la conclusion que les allocations ne devraient être accordées qu'après une enquête sérieuse, conduite par les sociétés bénévoles qui se sont chargées de l'assistance à domicile.

Prenons, par exemple, une ville comme Sherbrooke, ou comme Saint-Hyacinthe, ou encore Saint-Jean: la Commission a reçu l'assurance que ces sortes d'enquêtes pourraient facilement être faites par les Saint-Vincent de Paul ou les ouvroirs. A Montréal et à Québec, la même chose peut être obtenue en s'adressant aux grandes sociétés qui s'occupent de l'assistance à domicile et qui ont, outre un rôle social à remplir, un caractère confessionnel, propre à rendre les enquêtes plus sûres ou moins dangereuses. Où il n'y a pas de sociétés faisant l'assistance à domicile, des comités bénévoles devraient être constitués par les soins du maire et du pasteur.

La Commission désire être bien comprise sur ce point. Elle a proposé dans son rapport, des sociétés légalement constituées pour la protection de l'enfance, dans les villes d'au moins 25,000 âmes, seulement à titre d'expérience. Elle n'a pas voulu, par conséquent, ainsi que certains témoins le demandaient, établir de ces sociétés dans toute la Province, parce que cela entraînerait trop de frais et parce qu'il faudrait tout un appareil administratif pour y arriver. Mais cela ne veut pas dire qu'elle soit opposée au principe des sociétés de l'enfance. Elle favoriserait au contraire, un peu partout, des sociétés bénévoles, avec lesquelles la municipalité et la province pourraient s'entendre, pour des fins d'action sociale.

Enfin, le Bureau devrait être revêtu des pouvoirs suivants:

1o. Faire des enquêtes sur chaque cas qui lui serait soumis, et recueillir les données nécessaires, en particulier sur les ressources financières de la mère qui solliciterait une allocation;

2o. Accorder l'allocation qu'il jugerait à propos en restant dans les limites de la loi;

3o. Se tenir en communication constante avec les sociétés d'assistance à domicile et les comités locaux, aux fins de faciliter les enquêtes qu'il poursuivrait;

4o. Tenir des registres sur lesquels les noms des assistées seront inscrits, avec tous les frais propres à éclairer chaque cas;

5o. Faire des règlements aux fins d'appliquer la loi;

6o. Faire rapport annuellement au Lieutenant-Gouverneur en Conseil.

Les décisions prises par le Bureau seront finales et sans appel.

FINANCES

Les frais, encourus par le nouveau régime des allocations aux mères nécessiteuses, devraient être supportés, moitié par la Province et moitié par les municipalités et ce, obligatoirement. Dans le cas de municipalités pauvres, et absolument incapables de pourvoir à une telle obligation, le Conseil de comté, avec l'autorisation de l'organisme central chargé de mettre la loi en vigueur, sera appelé à assumer cette obligation. Ce principe est admis dans toutes les législations canadiennes. C'est d'ailleurs celui qu'on applique en matière sociale dans la Province de Québec, en vertu de la loi sur l'assistance publique, ainsi que des lois sur les écoles d'industrie, les écoles de réforme, les asiles d'aliénés, les enfants trouvés, les crèches.

Il est vrai que dans la plupart des cas que nous venons d'énumérer, la charité privée se charge généralement d'un tiers des dépenses; mais ici, il s'agit de rétablir le foyer et de grouper les enfants autour de la mère, et il n'y a pas d'oeuvre qui se soit chargée de ce soin.

L'assistance aux mères nécessiteuses aidera-t-elle à décongestionner les orphelinats? Dans une proportion considérable, ont répondu les témoins.

En coûterait-il plus cher d'établir une politique d'assistance aux mères que de satisfaire aux besoins actuels de construction et d'entretien des orphelinats? Les témoins ont déclaré généralement que la différence serait légère, si l'on met en regard les dépenses à faire, imputables au capital ou à l'entretien des orphelinats et les sommes à verser aux mères nécessiteuses. C'est, pour le dire en passant, la pensée qui a inspiré le législateur dans l'Etat de New-York.

Est-il nécessaire d'ajouter que les orphelinats ne disparaîtront pas, du fait que l'on adoptera une loi d'assistance aux mères nécessiteuses. Il y aura toujours, malheureusement, des orphelins et même des enfants, que leur mère ne pourra pas garder près d'elle.

Ainsi des crèches, d'ailleurs, dont l'assistance aux mères nécessiteuses allégera le fardeau, car on constate, en 1931, qu'il y a dans ces institutions un bon nombre d'enfants légitimes: cent douze, dans la région de Québec, par exemple, et quatre-vingt-dix à Montréal.

III. — LES OEUVRES D'ASSISTANCE.

Nous nous tournons maintenant vers les questions d'ordre économique et social, vers les maux dont souffrent les classes indigentes qui ont besoin d'être assistées.

Ces maux, on les a énumérés depuis longtemps: la maladie, l'invalidité, la vieillesse, le chômage. Nous laissons de côté les accidents du travail, sur lesquels le parlement de la Province vient de légiférer.

On a représenté que, si l'on veut être sincère avec soi-même lorsqu'on réclame la sauvegarde de la famille comme un principe essentiel, on doit approuver du même coup tout ce qui contribue à assurer à l'ouvrier, non pas seulement un salaire vital, mais un salaire familial: c'est-à-dire un salaire tel, que celui qui le reçoit puisse faire vivre les siens et pourvoir à leur sécurité et à la sienne propre.

C'est là le but, — si lointain qu'il soit — vers lequel on devrait tendre, selon Mlle Whitton; car nous ne sommes, après tout, qu'au début de l'âge industriel et il est permis d'espérer en une meilleure répartition des biens, qui permette à la main d'oeuvre de se mieux protéger contre les ressacs de la vie de l'usine.

On y arrivera en instituant, en particulier, des assurances sociales et, notamment des assurances contre la maladie, le chômage, l'invalidité, la vieillesse. L'assurance comporte une contribution de la part des assujettis; l'assistance n'y donne pas lieu; elle est un remède au mal constaté. Les assurances sociales sont un des grands problèmes qui ont été confiés à l'étude que poursuit la Commission. Elle a déjà pris contact avec ces organismes de protection, sous leur forme européenne. Il lui reste à envisager la question d'un point de vue canadien et, à interroger les intéressés; ouvriers, industriels, cultivateurs domestiques, assureurs, mutualites, médecins.

Mais, quelles que soient les conclusions de la Commission, les solutions qu'elle proposera ne seront jamais que partielles. Il faudra quand même recourir à l'assistance. Toujours, il y aura des individus et des familles qui ne pourront pas s'assurer. Les taux d'assurance seront trop élevés, impossibles à porter par l'industrie et l'ouvrier, si l'on tente de couvrir à la fois les risques d'assurances et, par ricochet, les réalités de l'assistance. C'est ce qui est arrivé en Angleterre où, ne l'oublions pas, il existe à côté des assurances, des lois d'assistance qui viennent d'être remaniées. Nous ne faisons que traduire l'opinion d'un témoin:

"Il ne serait guère possible d'établir une assurance contre la maladie et le chômage, à la portée de l'ouvrier et de l'employeur au Canada, et dont les primes fussent suffisantes pour solder le coût de tous les services sociaux requis et pour répondre aux besoins de tous les groupes restants. Il est respectueusement suggéré à cette Commission que, quelles que soient ses recommandations en matière d'assurance contre la maladie ou le chômage, l'on devra faire reconnaître par le public la nécessité d'y adjoindre des services de secours direct et de bien-être."

L'ASSISTANCE DANS LES INSTITUTIONS:

L'ASSISTANCE A DOMICILE: LE PLACEMENT FAMILIAL.

Il y a deux espèces d'assistance: l'une se pratique dans des institutions, ou, pour généraliser au moyen d'institutions (hôpitaux, sanatoriums, asiles ou hospices, orphelinats ou patronages, crèches, maternités, garderies, refuges, écoles spécialisées); l'autre s'exerce à domicile par des sociétés, jusqu'ici bénévoles pour la plupart comme les Saint-Vincent de Paul, répandues, la Commission l'a constaté, dans tous nos principaux centres, et doublées d'initiatives féminines dans plusieurs endroits ou, à Québec notamment, d'un Secrétariat des familles; il faut y ajouter la *Family Welfare Association,* le *Catholic Welfare Bureau,* le *Baron de Hirsch Institute,* le *Victorian Order of Nurses,* l'*Assistance maternelle,* et, dans le domaine moral, la *Société catholique de protection et de renseignements.* Il en est d'autres encore, que nous nous excusons de ne pas mentionner.

Or, ces deux modes d'assistances ont chacun leurs tenants, et il s'est constitué deux doctrines, dont les adeptes se combattent. Nous n'entrerions pas dans ces querelles d'écoles si elles n'étaient que pures discussions théoriques: on demande à la Commission des solutions, non des opinions plus ou moins spéculatives. Mais il se trouve que ces querelles ont eu une répercussion jusque dans les séances de l'enquête où elles ont suscité des arguments opposés, des propositions contraires. Elles sont ainsi apparues au grand jour de la réalité et on en a perçu les répercussions pratiques. Il nous a donc fallu les aborder afin d'en arriver à des conclusions qui en tiennent compte; d'autant que les critiques que l'on a formulées partent, surtout de l'élément de langue anglaise et que, en définitive, la thèse qui s'oppose à la thèse française marque une des complexités fondamentales du problème de l'assistance dans notre province.

On reproche aux institutions spécialement affectées à l'enfance et au vieil âge d'être des institutions, c'est-à-dire des internats; et de comprimer l'individu. On leur reproche aussi de retarder, le champ le plus fécond de l'activité sociale étant désormais la famille.

Voici dans quels termes ces critiques ont été exprimées devant la Commission:

(a) "On a fait observer que, d'une extrémité à l'autre du continent, la plupart des personnes autorisées sont d'avis que les jeunes enfants ne devraient pas être hébergés longtemps dans une institution, sauf dans des conditions exceptionnelles. L'enfant élevé dans une institution est, plus tard, moins apte à se débrouiller que celui qui a été formé dans le milieu normal d'une maison de famille. L'expérience montre que plusieurs enfants sortant d'une institution après un long séjour, sont incapables de se tirer d'affaire de façon satisfaisante."

Cette critique est dirigée contre les institutions du type de l'orphelinat: nous n'en retenons que le sens.

Mais voici qui élargit le débat: la Province de Québec, affirme un autre témoin, a surtout développé les institutions. C'est fort bien, mais ce mode d'assistance a des conséquences fâcheuses et, en particulier, celle de rompre les liens familiaux:

(b) "Toutefois cette prescription comporte la rupture de la vie au foyer des indigents secourus, souvent même la dispersion de la famille, les enfants et les parents n'étant pas assistés de la même façon, le mari et la femme étant fréquemment recueillis dans des institutions différentes."

Aussi se serait-on dirigé, dans le reste du Canada, vers l'assistance à domicile:

"En conséquence, dans la plupart des provinces canadiennes, on constate une évolution graduelle mais rapide de l'hospitalisation (refuges, écoles d'apprentissage, etc.) vers le secours à domicile. Ainsi, les autorités municipales ou provinciales, selon le cas, fournissent régulièrement des secours en aliment et en combustible et répondent bien souvent à d'autres besoins, afin de venir en aide à leurs propres pauvres chez eux ou dans leur milieu."

Le même témoin insiste sur ces secours "d'ordre moral" que les praticiens sociaux, "social workers", apportent par surcroit aux familles que la misère ou la maladie atteignent.

"On reconnaît maintenant que l'être humain dans le besoin, demande non seulement de la nourriture, des vêtements et un abri, ou même des soins médicaux et autres, mais aussi la reconstitution de sa vie spirituelle et des éléments intérieurs et extérieurs qui concourent à former son caractère. Aussi a-t-on une toute autre conception de ce qu'on appelle "un cas".

Examinons ces critiques, qui sont faites, croyons-nous, dans l'in-

tention d'améliorer nos services sociaux et non pas de les déclarer inutiles et désavantageux.

1. Que vaut donc, en général, l'institution comme mode d'assistance sociale?

La Commission possède, pour répondre à cette question un document de première main: le rapport sur l'enquête conduite auprès des communautés religieuses par M. Arthur Saint-Pierre, professeur de sociologie appliquée à l'Université de Montréal. En confiant ce travail à Monsieur Saint-Pierre, la Commission visait surtout à faire établir, une fois pour toutes, l'oeuvre sociale accomplie par les communautés religieuses dans notre province: avant de préconiser des reformes, elle désirait savoir ce qui existe; et, comme elle ne pouvait, sans intermédiaire, pénétrer dans toutes les institutions intéressées — ce qui eût entraîné des déplacements longs et coûteux — elle s'en remit, pour se renseigner à un rapporteur. La Commission met à la disposition du Gouvernement le rapport de M. Saint-Pierre et elle a autorisé ce dernier à le publier. Elle ne pourrait pas en donner ici une analyse complète qui risquerait d'allonger trop le présent rapport; cependant, elle tient à en souligner certaines conclusions qui répondent à la question posée plus haut et qui s'appliquent, sauf quelques-unes, à toutes les institutions:

(a) Les institutions sont nécessaires. Dans une foule de cas, on ne peut s'en passer. Même ceux qui, devant cette Commission, ont douté de leur efficacité quant aux individus, continuent d'y recourir dans de fortes proportions. Aux Etats-Unis, plus de la moitié des enfants assistés sont dans des maisons communes, et un nombre relativement peu considérable est dirigé vers les familles; mais la loi impose l'assistance aux mères nécessiteuses. Un chaud partisan du placement familial admet que le régime de l'institution est nécessaire pour 90 pour cent environ des enfants assistés;

(b) Il n'est pas prouvé que l'institution comprime la personnalité et rompe les liens familiaux. Cela dépend, en premier lieu, du personnel des institutions. C'est l'avis de spécialistes américains et ce sont les conclusions d'une Commision d'enquête qui a, en Colombie britannique, étudié la protection et le bien-être de l'enfance: la valeur d'une oeuvre dépend, aux trois-quarts, de la valeur de son personnel. Or, la valeur de ce personnel dans nos institutions n'est pas mise en doute. Des enquêteurs en Colombie britannique, au Nouveau-Brunswick, en Ontario, leur ont rendu d'excellents témoignages. Devant cette Commission, Mlle Whitton, en particulier, s'est plu à rendre plusieurs fois hommage à nos institutions. Notre personnel hospitalier est nombreux et de premier choix. Sa formation traditionnaliste offre de grands avan-

tages; si, d'un autre côté, elle présente certains inconvénients, les institutions, une fois convaincues, s'emploient à les faire disparaître. Quant à la famille, il arrive que l'institution, loin de la rompre, la préserve au contraire, en abritant pour un temps un assisté qui, retournera ensuite vers son foyer. Le placement familial n'atteint pas non plus toujours ses fins: est-ce dans le New-Jersey que 25% des enfants placés dans les familles ont dû changer de foyer en un mois? Les institutions, d'ailleurs, tendent à garder ensemble les époux d'un vieil âge, et cela vaut parfois mieux que de les placer ici ou là dans des familles où ils seront quand même séparés. Enfin, il est des cas tranchés d'hospitalisation qui ne peuvent être traités à domicile.

(c) Plaçons-nous pour formuler ce dernier argument, au double point de vue des communautés religieuses et de la Province de Québec. La contribution des communautés au soulagement de la misère, ou, en d'autres termes, la valeur des services qu'elles rendent à notre population, se chiffre à neuf millions de dollars. Cette somme représente l'économie réalisée par leur administration dans le coût d'entretien des hospitalisés des orphelinats, des asiles d'aliénés, des hôpitaux, des maternités, des oeuvres de protection de la jeune fille, des écoles spéciales, pour aveugles ou sourds-muets, comparé avec celui des institutions pourvues d'un personnel laïque. Dans les hôpitaux, la direction des religieuses secondées par un personnel d'élite, travaillant presque sans salaire, entraîne une économie d'au moins $1.00 par jour et par lit. Une société chrétienne se doit de maintenir les oeuvres de toute sorte, mais il est de l'intérêt général que le fardeau que porte la partie productive de la population ne soit pas excessif, et il est aussi de l'intérêt des indigents eux-mêmes que leur entretien ne soit pas trop coûteux. En sacrifiant depuis trois cents ans leur vie au service des pauvres, en administrant nos institutions avec une économie qui tient du prodige, ces communautés remplissent un rôle social singulièrement bienfaisant.

2. Que valent d'un autre côté, le placement familial et l'assistance à domicile?

Il est aussi nécessaire, dans des cas spécifiques, d'y recourir. La Fédération nationale St-Jean Baptiste a insisté avec une éloquence émue, pour que l'assistance des femmes en couches continue de se faire au foyer. Partout où on peut conserver la famille unie, le praticien social doit s'y prêter, sans faire de ce principe excellent une sorte d'arme dirigée contre l'institution.

Cela est si vrai que les oeuvres catholiques, à l'instar des oeuvres protestantes, se sont portées vers le soulagement de la misère et de la maladie, au domicile des pauvres et des malades. Et il en est de même

des initiatives de l'Etat. Ce serait mal connaître la Province de Québec que de croire que rien ne s'est accompli dans cette direction, qui serait celle où se sont engagés les progrès récents en sociologie appliquée.

Mentionnons d'abord l'application faite par l'Etat dans notre province, de ce qu'on a appelé le "Système Grancher", et ce, avec l'approbation unanime des autorités religieuses. L'infirmière en charge de l'oeuvre à Montréal, Mlle Angéline Michaud, a fourni à la Commission d'abondants détails sur cette organisation, qui se développe avec succès. Il s'agit non pas d'enfants tuberculeux, mais d'enfants qui seraient exposés à contracter la tuberculose par suite de certains contacts: ils sont dirigés vers des familles vivant à la campagne et placés sous la paternelle direction du curé et la surveillance du médecin. Les résultats sont remarquables: on peut dire que tous les enfants ainsi placés ont échappé jusqu'ici à la tuberculose. La Commission ne peut que féliciter le Gouvernement de cette initiative heureuse.

Faut-il aussi rappeler les oeuvres que nous avons déjà mentionnées et qui font de l'assistance à domicile: La Saint-Vincent de Paul, l'Assistance maternelle, et tant d'autres qui joignent leur action à celle que poursuivent les groupements d'autres religions?

Les allocations aux mères nécessiteuses que cette Commission préconise, réuniront des familles aujourd'hui dispersées: cette mesure, demandée d'ailleurs par toute la population, est donc bien dans l'esprit qui fait réclamer par certains témoins la sauvegarde du foyer.

Surtout le placement familial, auquel nous avons déjà fait allusion à plusieurs reprises dans ce rapport, est, dans la Province de Québec, beaucoup plus répandu que l'on ne croit et ceux-là auraient tort qui l'ignoreraient de parti pris: c'est par milliers que l'on compte les enfants qui sont "adoptés" par des parents, des amis ou même par des familles étrangères. Que cette adoption ne vaille souvent rien, du point de vue légal, que même on ne désire pas légaliser une bonne action faite naturellement par sentiment chrétien, cela importe peu à ce point de la discussion. Le fait est là: la Province de Québec, en même temps qu'elle dressait des institutions de secours, demandait aux familles non pas les plus heureuses souvent, non pas même les plus riches, mais aux familles les moins frappées, aux familles encore pleinement organisées, ou même pas, de recevoir et d'élever les enfants des autres, livrés à l'abandon.

Il faut conclure que l'institution, le placement familial et l'assistance à domicile sont nécessaires. Ces modes d'assistance se complètent. Voici ce qu'en dit M. Arthur Saint-Pierre:

"Il n'y a pas lieu pour nous de nous considérer démodés parce que

nos institutions de protection de l'enfance sont encore toutes du type aggloméré. Je ne vois pas non plus l'utilité d'orienter nos efforts vers le placement familial et "l'orphelinat cottage" comme substitut à nos grandes institutions, tant que la supériorité de ces deux formes de protection n'aura pas été plus clairement établie.

"Mais j'ai déjà dit, et je le répète, que l'assistance institutionnelle et le placement familial, loin de s'opposer se complètent. Il ne peut pas plus être question de supprimer ce dernier, qu'il ne devrait être question d'en finir avec les institutions. Aussi n'ai-je jamais eu l'intention de déprécier le placement familial, j'ai voulu seulement, pour autant que j'y puis quelque chose, empêcher qu'on exagère outre mesure son rôle; j'ai voulu surtout prévenir, tandis qu'il en est encore temps, la généralisation parmi nous des préjugés "anti-institutionnels" dont notre enfance malheureuse serait la première à ressentir les fâcheuses conséquences.

C'est dans les mêmes termes presque, que s'exprime le docteur Karl J. Alter, directeur de la National Catholic School of Social Service, de Washington.

"Il existe diverses méthodes pour le soin des enfants, telles que les pensions aux mères, les indemnités ouvrières, certains modes d'assurance, les institutions et le placement familial. Il convient de reconnaître que ces diverses méthodes, loin de s'exclure les unes les autres, forment un système cohérent, et que le placement familial est tout à fait compatible avec l'hébergement dans les institutions. Il importe donc d'écarter, en ces matières, la notion de rivalité. Il ne s'agit pas de mettre en opposition les pensions aux mères et les institutions, ou les institutions et le placement familial, ou les pensions d'enfants et les soins donnés à l'enfant dans sa propre maison de famille. Ces diverses formes d'assistance ne constituent pas des systèmes opposés, elles forment un tout harmonieux."

Mais si l'on admet que les deux régimes sont nécessaires, il y a lieu d'aller plus loin, en bonne logique, et d'étudier de ce point de vue, les dispositions essentielles de la loi sur l'Assistance publique.

Les témoins de langue anglaise, représentant des oeuvres sociales importantes, ont déclaré que cette loi est faite pour les institutions:

"En résumé, dit le mémoire remis à la Commission, la loi a pour effet d'entraver les sociétés qui s'efforcent de maintenir la famille en tant que cellule sociale, et de subventionner celles qui n'ont pas cet objet en vue."

Le reproche paraît assez grave, mais nous croyons qu'il doit être

atténué, du fait que le Gouvernement de la Province a pris certaines attitudes qui ont paré, en partie, aux inconvénients que l'on signale.

Historiquement, la loi sur l'Assistance publique a été conçue et votée, en vue de venir en aide aux institutions. Celles-ci, à bout de ressources, réclamaient sans cesse de l'aide auprès du Gouvernement qui résolut d'organiser un secours aux oeuvres.

La loi, dans son texte, consacre cette origine: il y est surtout question des institutions d'assistance, c'est-à-dire, de "toute institution qui reçoit garde, soigne ou hospitalise gratuitement des indigents et qui est reconnue comme telle par le Lieutenant-Gouverneur en Conseil."

Cependant, il y a lieu de prendre en considération l'article 17 de la loi qui permet, et ce qui en fait, a permis au Gouvernement de la Province de venir en aide aux oeuvres qui font de l'assistance à domicile, ou même du placement familial:

"Le Lieutenant-Gouverneur en Conseil, peut, néanmoins, sur recommandation du service de l'Assistance publique, dans le cas d'urgence et de nécessité absolue, aider de la façon qu'il le juge à propos au développement des oeuvres d'assistance publique dans la Province."

En se basant sur cet article, le Lieutenant-Gouverneur en Conseil a ajouté à la liste des oeuvres subventionnées, une catégorie qui renferme précisément les "oeuvres diverses" dont l'objet n'est pas de recueillir des malades et des nécessiteux:

Classe A: Hôpitaux;

Classe B: Sanatoriums; Hôpitaux pour tuberculeux;

Classe C: Hospices pour vieillards; Hospices pour épileptiques et paralytiques;

Classe D: Orphelinats et écoles d'industrie; Orphelinats seuls;

Classe E: Crèches, maternités, garderies, *associations charitables et institutions n'entrant pas dans les classes précédentes.*

Classes F: Enfants infirmes.

Cette "classe E" est donc suffisamment large pour permettre de venir en aide à toute oeuvre sociale intéressante, sans même qu'elle soit une "institution" au sens strict de la loi. D'ailleurs, le Gouvernement de la Province a même fait entrer sous la "classe D", les enfants placés dans les familles, comme s'ils avaient été confiés à des institutions. Le mémoire que nous citons plus haut le reconnaît:

"En 1929, le Children's Bureau a pris soin de 286 enfants dans des maisons d'adoption et de 226 seulement dans des institutions. Le Bureau provincial d'assistance publique a, heureusement, envisagé la question avec largeur de vue et a reconnu le Children's Bureau comme une institution, ce qu'il est en réalité, de sorte que les enfants recueillis dans des maisons d'adoption ont droit aux subventions de la loi d'assistance publique, tout comme s'ils étaient hébergés dans une institution."

Le mémoire ajoute:

"Toutefois, la Family Welfare Association, qui a pris soin de 1,652 enfants dépendants, dans leur propre maison, en 1929, a reçu, aux termes de la loi d'Assistance publique, une somme globale qui n'est pas équivalente aux dépenses qu'aurait représentées l'hébergement de ces enfants dans une institution."

La Commission est d'avis que le Gouvernement continue cette politique, qui tient compte de plus en plus des institutions charitables faisant l'assistance à domicile, soit qu'il assimile ces oeuvres à des institutions comme il a fait pour le Children's Bureau, soit que, en vertu de l'article 17, il leur verse une somme globale. Dans ce dernier cas cependant, tout en poursuivant le mode adopté, le Gouvernement devrait peu à peu baser ses octrois sur les services rendus par ces associations au lieu de leur verser une somme globale.

LA LOI SUR L'ASSISTANCE PUBLIQUE

La Commission reconnaît avec tout le monde les difficultés que suscite la crise actuelle. Plusieurs provinces, plusieurs états, se voient en présence d'une situation financière obérée et l'adoption de législations sociales diverses, incontestablement louables, mais entraînant des dépenses excessivement élevées, constitue une des causes de ces difficultés. Aussi, ce n'est peut-être pas le moment d'alourdir outre mesure le budget de la Province. Cependant la Commission, au cours de l'enquête qu'elle a faite et qu'elle devait faire, pour déterminer ce que la Province possède comme législation sociale, a vu comparaître devant elle, les uns après les autres, une foule de témoins, qui en ont profité pour mettre à jour les besoins des institutions et des oeuvres auxquelles ils s'intéressent, et pour réclamer des pouvoirs publics un traitement plus favorable.

Le rapporteur, qui a été chargé d'enquêter sur les institutions catholiques des divers diocèses, s'est attaché surtout à mettre en lumière la valeur économique des services qu'elles rendent; et sur ce point, la Commission ne peut que faire sienne l'appréciation louangeuse qui en

a été faite. M. Saint-Pierre s'est fait l'interprète des autorités de certaines d'entre elles qui, exposant les déficits annuels auxquels elles ont à faire face, les besoins qui se font sentir partout, l'urgence de certaines constructions nouvelles et de l'agrandissement des anciennes, réclament, qui pour une maternité, qui pour un orphelinat ou un hospice, qui pour une crèche d'enfants trouvés, qui pour un asile de filles repenties, des crédits et des subventions dont le total se chiffrerait à quinze ou vingt millions de dollars.

La Commission tient certainement compte de ces plaintes et de ces demandes, puisqu'on les a portées devant elle, mais il y a deux faits qu'elle ne peut passer sous silence: premièrement, l'énormité du chiffre qu'elle vient de citer, et deuxièmement, la nécessité d'étudier non seulement la question des crèches, maternités, refuges, dont on lui a parlé, mais encore celle qui se rapporte à bien d'autres oeuvres, d'une importance aussi grande.

La question sociale dans un pays couvre de multiples domaines, et puisque nous en sommes sur ce point des oeuvres d'assistance dans la Province de Québec, il convient de ne pas oublier celles dont la carence constitue pour nous un désavantage auquel il importe grandement de remédier.

La Province de Québec n'a pas une seule institution pour le traitement convenable des alcooliques, des épileptiques, des narcomanes; il lui manque des centaines de lits pour l'hospitalisation des aliénés, des déficients-mentaux, des arriérés (voir témoignage Desloges). La tuberculose exerce encore des ravages terribles, malgré toutes les belles oeuvres fondées depuis dix ans; nous devrions avoir un minimum de 3,300 lits de sanatoriums et d'hôpitaux-sanatoriums; nous en avons 1,700, alors qu'il est prouvé que dans des pays comme le Danemark, par exemple, une mortalité de plus de 200 par cent milles de population a été réduite à moins de 60, par l'hospitalisation gratuite des tuberculeux et par la mise à la disposition de ceux-ci du nombre nécessaire de lits. La vaste question des logis, de la disparition des taudis qui, bien que ne touchant pas à celle de l'assistance proprement dite n'en a pas moins une haute portée sociale, n'est pas même entamée chez nous.

La Commission se rend donc compte qu'en dépit d'un dévouement inlassable montré depuis près de trois cents ans par les institutions auxquelles elle se plaît à rendre hommage et qui a créé de toutes pièces les moyens hospitaliers nécessaires à certaines catégories de malheureux, il n'en reste pas moins un vaste domaine où tout est à faire et où de vastes entreprises sont nécessaires.

Nous le répétons, le temps est peut-être mal choisi pour faire des

recommandations particulières concernant tous les sujets qui ont été mentionnés devant nous. Partout, les gouvernements sont aux prises avec des difficultés telles, qu'on proclame à tous les dégrés la stricte nécessité d'économies radicales, mais nous manquerions à notre devoir si nous ne signalons pas au gouvernement de notre Province les besoins divers qui se font sentir parmi notre population, lui laissant le soin, quand des temps meilleurs seront venus, de décider si les secours à apporter pour l'amélioration des institutions existantes, sont plus urgents que des créations nouvelles, ou encore si, améliorations et créations peuvent être entreprises de front.

Elle propose, pour l'instant, que l'on veuille bien suivre les conséquences que ne manqueront pas d'entraîner, si elles sont appliquées, les recommandations qui sont contenues dans ce rapport. Les allocations aux mères nécessiteuses dégorgeront sans doute les orphelinats. L'accentuation de l'assistance à domicile aura des répercussions sur l'hospitalisation. L'action des sociétés pour la protection de l'enfance se fera sentir dans le sens du placement familial. C'est une politique à tenter: c'est celle que l'on retrouve dans les autres provinces et aux Etats-Unis, voire en Angleterre où, en plus des assurances sociales fonctionnent les "Public Social Services" qui s'occupent de la santé publique et de l'assistance, (aujourd'hui confiée aux counties), et les "voluntary social services" dont l'activité, très variée, couvre l'éducation, le bien-être de l'enfance, les logements insalubres, l'hygiène, l'émigration et la colonisation, l'assistance à domicile et les sociétés d'intérêt religieux.

RECOMMANDATIONS

En tout cas, la Commission peut et doit faire certaines recommandations en vue d'assurer, le plus largement possible, et cela sans modifier beaucoup le status financier de l'Assistance publique, le secours aux indigents. Elle croit donc devoir proposer les modifications suivantes à la loi de l'Assistance publique et à ses règlements:

(a) Les associations bénévoles qui font l'assistance à domicile, étant soumises à la même obligation par le Lieutenant-Gouverneur en Conseil que les institutions hospitalisantes, puisqu'elles sont comprises dans la classe "E" des institutions d'assistance, la Commission demande que les octrois qui leur sont accordés soient portés, comme les autres, par la province et par la municipalité, chacune pour un tiers, le solde restant à la charge de la charité privée.

(b) Que ces octrois soient établis sur les services rendus par les associations, comme ils sont établis à l'heure actuelle pour les institutions, et ce, après une enquête sur la nature et l'étendue de ces services, aux fins de déterminer le chiffre du secours à accorder pour chaque catégorie de cas.

Dans le même esprit, la Commission désire faire certaines recommandations, qui concernent l'application de la loi sur l'Assistance publique, et qui découlent des témoignages qu'elle a recueillis au cours de ses séances.

(a) Les subventions faites aux institutions ou aux associations sont fixées, en théorie, aux deux tiers des frais d'hospitalisation ou d'entretien. Il y a évidemment une marge entre la théorie et la réalité: parce que l'Etat n'a jamais prétendu hospitaliser lui-même et supporter tous les frais d'hospitalisation. La loi sur l'Assistance publique est une loi d'aide aux oeuvres, simplement. Cette marge est cependant tout particulièrement marquée pour certaines catégories d'institutions, comme les crèches et les maternités.

En conséquence la Commission recommande:

QUE, en particulier, la subvention aux crèches soit substantiellement augmentée, de même que celle qui est accordée aux maternités et aux orphelinats, et que ces institutions reçoivent, pour tous les hospitalisés, une subvention uniforme.

Ainsi revisée, la loi sur l'Assistance publique qui a déjà rendu à nos institutions et à nos associations des services remarquables, sera d'un effet encore plus bienfaisant, les secours qu'elle assure étant répartis là où ils seront le plus néecessaires.

La Commission recommande encore:

QUE le Bon Pasteur de Montréal et celui de Québec, et toute autre communauté se livrant à l'oeuvre du relèvement et de la protection de la jeune fille, reçoivent une subvention régulière, suffisante pour leur permettre de continuer et de développer leur travail.

QU'un service social soit établi, pour le bénéfice commun des anciennes du Bon Pasteur et des protégées de la Miséricorde, si possible, par les Soeurs Notre-Dame du Bon Conseil, avec la collaboration charitable de femmes du monde et le concours payé de diplômées de l'Ecole d'Hygiène sociale appliquée et de l'Hôpital de la Maternité. Que les services provinciaux et municipaux favorisent l'établissement et le fonctionnement de cette organisation en la subventionnant.

(b) Très sagement, notre loi sur l'Assistance publique prescrit que les subventions officielles soient payées en partie par le Gouvernement de la Province et, en partie par les municipalités où les indigents ont leur domicile. Il ne serait pas juste que les municipalités se dérobassent à ce devoir, quand le dévouement de nos institutions et la libéralité du Gouvernement réduisent au minimum la part de sacrifice qui

est réclamée des conseils municipaux. Dans la Province d'Ontario, les municipalités portent parfois le coût total de certaines assistances et, quand on leur demande d'apporter leur contribution, celle-ci est plus élevée que dans la Province de Québec. De plus la "Royal Commission of Public Welfare", dans son rapport officiel, a recommandé d'augmenter les frais d'hospitalisation des indigents, de façon à en faire supporter le coût total aux pouvoirs publics: dans la proportion du quart par le Gouvernement provincial et des trois quarts par les municipalités. Il est donc très important de maintenir le principe de la responsabilité municipale dans l'assistance aux indigents: c'est un des bons points de notre loi sur l'assistance publique, et il ne faudrait pas que la mauvaise volonté, si elle existe, ou l'absence de sens social, en détruise la valeur.

La Commission recommande:

QUE la collaboration des municipalités à l'application de la loi sur l'Assistance publique soit rendue obligatoire et, qu'au cas où il est établi à la satisfaction du service de l'Assistance publique qu'une municipalité est dans l'impossibillité absolue de remplir cette obligation, cette dernière soit répartie sur toutes les municipalités du comté auquel elle appartient, par le ministère du Conseil de comté, comme la chose se fait en vertu de la loi sur les Ecoles d'industrie et de la loi sur les Asiles d'aliénés.

QUE les institutions et les associations d'assistance soient protégées contre la perte de la subvention officielle, quand les municipalités refusent, sans droit, de reconnaître leurs indigents;

QUE le service de l'eau soit fait aux institutions de charité pour un prix nominal comme la chose se pratique, à Montréal, pour les grands hopitaux;

QUE l'indigent, à qui le maire refuse un certificat d'internement, ait le droit de présenter une requête devant deux juges de paix, aussi bien que devant le magistrat de district, comme l'y autorise l'article 22a de la loi sur l'Assistance publique.

(c) La formule B, ou autrement dit, le certificat des autorités municipales constatant l'indigence, fait mention des articles 165 et suivants du Code civil, en vertu desquels les ascendants et les descendants sont tenus de subvenir aux besoins d'un indigent. Or, il peut arriver que ces ascendants et descendants soient indigents eux-mêmes, et non en état de subvenir à de tels besoins.

EN CONSEQUENCE, il est suggéré d'ajouter à la formule sus-

dite, une disposition indiquant que, si les personnes responsables ne sont pas en état de subvenir aux besoins de l'indigent, ce dernier pourra bénéficier de la loi.

(d) Des témoins ont fait remarquer que les délais de résidence, imposés aux indigents, sont de cinq ans pour ce qui est du séjour au Canada, et de six mois pour ce qui est du domicile dans la province. Or, il arrive que des immigrants récemment débarqués et laissés sans appui, deviennent, sans doute plus vite que d'autres, des indigents dont la charité seule doit se charger. Les témoins admettent que le Gouvernement fédéral porte ici une part de responsabilité.

La Commission recommande:

QUE, soit au moyen d'échanges de vue, soit au moyen d'une conférence, les provinces cherchent à en venir à une entente avec le Gouvernement fédéral, pour régler cette question du séjour plus ou moins long, exigé des immigrants qui tombent à la charge de l'Assistance publique, de même que la question tout aussi importante, des indigents venus récemment d'une autre province, ou même des Etats-Unis, et qui finissent par se faire hospitaliser dans la Province de Québec, ou vice versa, aux frais d'une population qui leur est, somme toute, étrangère.

FINANCES

L'application de la Loi sur l'Assistance publique est assurée par un fonds spécial, qu'alimentent les impôts perçus en vertu de la loi instituant une taxe sur les lieux d'amusement et sur les champs de course, et la loi établissant une taxe au profit des hôpitaux sur certains repas pris dans les restaurants. En vertu de la loi sur l'Assistance publique, un million de dollars est versé chaque année au fonds de l'Assistance publique à même les profits réalisés par la Commission des liqueurs. Depuis l'institution du régime de l'Assistance publique, en 1921, le Gouvernement a pu prélever et dépenser une somme qui dépasse dix-huit millions de dollars.

Quoique la Commission ait tenté de ne pas augmenter outre mesure les dépenses de l'Assistance publique et qu'elle ait cherché à opérer surtout des déplacements de fonds qui permettraient d'alléger certaines oeuvres et d'en encourager d'autres, elle se rend bien compte qu'il faudra pour faire face à l'avenir, soit augmenter les impôts existants, soit en créer d'autres.

L'arrêté en Conseil ne lui confie pas de rechercher les moyens d'ordre financier qui permettraient d'accomplir toutes les réformes

qu'elle propose, à moins qu'on interprète largement les mots: "manière dont les problèmes étudiés peuvent être réglés dans la Province de Québec". La Commission ne pense pas qu'il soit de son ressort de s'interposer, le Gouvernement étant seul au courant de la politique financière.

SECRETARIAT D'OEUVRES SOCIALES

La Commission est d'avis que dans les grands centres, à Montréal et à Québec, par exemple, on devrait organiser des secrétariats d'oeuvres sociales, qui seraient en relations avec toutes les oeuvres et qui, chaque fois que l'on ferait appel à leurs services, pourraient diriger les indigents et leur assurer la forme de secours que leur cas réclame.

D'autre part, le secrétariat étant au courant de la situation générale, indiquerait les initiatives à prendre pour aider certaines catégories de pauvres qui seraient encore sans appui ou sans soins.

Ces secrétariats existent déjà. Il suffirait de leur donner des cadres plus précis et des fonctions mieux déterminées.

Avec le temps, ces sortes d'oeuvres pourraient se généraliser dans la Province.

RETRAITES POUR VIEILLARDS

Le Chapitre 156 des Statuts Revisés du Canada (1927) établit des "pensions de vieillesse", auxquelles contribuent le Gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux dans des proportions que le Chapitre 42, 21-22 Georges V, sanctionné le 3 août 1931, a modifiées: à certaines conditions le Gouvernement fédéral s'engage à payer 75 p. c. des versements."

La pension est payable à partir de l'âge de soixante-dix ans et sans contribution préalable des intéressés. La loi fédérale est donc une loi d'assistance et non pas d'assurance. Cependant, deux raisons ont déterminé la Commission à reporter ses conclusions au moment où elle aura complété son enquête sur les assurances sociales: c'est d'abord que le Gouvernement fédéral songerait à modifier son attitude et à établir une assurance vieillesse obligatoire et basée, comme toutes assurances, sur des contributions. C'est ensuite que, la pension n'étant payable qu'à partir de soixante-dix ans, elle laisse sans solution la question de l'invalidité et de l'assurance vieillesse, de soixante à soixante-dix ans.

La Commission, pour ces deux raisons, demande de reporter à plus tard ses conclusions.

CONCLUSIONS

Nous avons fait allusion plus haut à la crise économique qui sévit en ce moment et que la Commission ne pouvait pas ignorer.

Si, cependant, elle s'était arrêtée à cette seule considération, elle eût hésité à recommander des réformes et à proposer des initiatives dans un temps où il est peut-être difficile, d'entreprendre les unes ou les autres, mais son travail eût été à refaire, et elle a cru qu'il était de son devoir d'exprimer quand même son sentiment sur les problèmes qui ont été proposés à ses recherches. On voudra bien admettre que ces problèmes sont difficiles et divers parmi une population mixte où les moeurs, les habitudes, les façons de penser, les traditions, ne sont pas partout les mêmes.

La Commission a recueilli d'importants témoignages et elle tient à remercier les personnes et les associations qui, comparaissant devant elle, l'ont aidée dans sa tâche. Tous les témoins, même ceux qui déclaraient n'avoir pas approfondi les questions sur lesquelles on les interrogeait, ont fait preuve de la meilleure volonté.

Le Gouvernement de la Province, qui connaît les conditions générales où est exercée sa politique financière, est à même de juger si les propositions faites par la Commission doivent être appliquées dans un avenir plus ou moins prochain, mais il était du devoir de la Commission de dire ce qu'elle avait constaté.

Le tout respectueusement soumis.

(Signé) :

Le Président,
EDOUARD MONTPETIT.

Les membres:
Mgr GEORGES COURCHESNE,
F. G. SCOTT,
J. T. FOSTER,
GÉRARD TREMBLAY,
ALPHONSE LESSARD, M.D.
GEORGES SAVOY.

Janvier 1932.

TABLE DES MATIERES

Premier rapport

Classification des questions à étudier.. 5

Deuxième rapport

Membres.. 9
Arrêté en conseil.. 10
Classification des questions à étudier.. 11
Méthodes suivies.. 11

PREMIERE PARTIE: L'ASSISTANCE

I.—La Protection de l'Enfance.. 13
Placement dans les Ecoles d'industrie, de réforme, orphelinats, etc.. 15
Critique de la loi.. 18
Recommandations.. 19
De la tutelle.. 23
De l'adoption.. 26

II.—L'assistance aux Mères Nécessiteuses.. 32
Catégories d'assistées.. 36
Conditions d'obtention.. 39
Nature et montant de l'allocation.. 39
Administration.. 40
Finances.. 42

III.—Les Oeuvres d'Assistance.. 42
L'assistance dans les institutions, l'assistance à domicile, le placement familial.. 44
La loi sur l'Assistance publique.. 51
Recommandations.. 53
Finances.. 56
Secrétariat d'oeuvres sociales.. 57
Retraites pour vieillards.. 57

Conclusions.. 58

Commission des Assurances Sociales de Québec

Troisième et Quatrième rapports

PROVINCE DE QUÉBEC

COMMISSION DES ASSURANCES SOCIALES DE QUÉBEC

Troisième et Quatrième rapports

Deuxième édition

QUÉBEC

PUBLIÉ PAR ORDRE DE

L'HONORABLE MINISTRE DU TRAVAIL

1933

Troisième rapport

COMMISSION DES ASSURANCES SOCIALES DE QUEBEC

TROISIEME RAPPORT

IV.—ALLOCATIONS FAMILIALES

A l'Honorable C.-J. Arcand
Ministre du Travail
Québec.

Monsieur le Ministre,

L'arrêté-en-Conseil, déterminant les divers problèmes que doit étudier la Commission des Assurances sociales, lui indique, de façon générale: "l'assistance aux familles nombreuses".

Si étendue que paraisse et que soit en réalité cette indication, la Commission a compris que l'on voulait orienter tout spécialement son enquête vers les allocations familiales.

La plupart des régimes d'assurances sociales, couvrant les risques maladie, invalidité, décès et chômage, portent une attention particulière aux problèmes de la famille; ils prévoient, sans charge supplémentaire pour l'assuré, des prestations en sa faveur qui suivent assez fidèlement la courbe ascendante des charges familiales. Nous reviendrons du reste, sur cette intéressante adaptation des assurances sociales aux besoins de la famille, lorsque nous ferons rapport sur celles-ci. Le problème de "l'assistance aux familles nombreuses" ne se limite donc pas aux seules allocations familiales.

Toutefois, tant à cause de l'impôt qu'a suscité chez nous la question des allocations familiales, qu'en raison des possibilités d'amélioration qu'elles offrent, ou du moins font espérer à nos familles nombreuses, la Commission a jugé qu'elle se devait d'étudier de façon aussi objective que possible:

a) la théorie des allocations familiales;
b) leur mise en application sur le continent européen et ailleurs;
c) les propositions d'adaptation au Canada, soumises tout particulièrement par le R. P. Léon LeBel, S.J., qui a été, chez nous, un propagandiste actif des allocations familiales;
d) les objections présentées.

THÉORIE GÉNÉRALE

Les allocations familiales consistent, en principe, à ajouter à la rémunération du travail, c'est-à-dire au salaire, une prestation proportionnée aux charges de famille du travailleur. Cette prestation a pour élément fondamental une allocation en espèces, payée pour chacun des enfants jusqu'à ce que ceux-ci aient atteint l'âge auquel ils sont présumés pouvoir subvenir ou contribuer personnellement à leur entretien.

L'argument fondamental en faveur des allocations familiales est le suivant: le jeu des lois économiques et l'accroissement du niveau de vie de la masse tendent à ramener la moyenne des salaires aux besoins des familles du type le plus fréquent. Il y a donc nécessité, si l'on admet que la famille, cellule de la société, doit être protégée, d'organiser un régime d'aide efficace aux familles dont les membres, particulièrement les enfants, dépassent en nombre celui du "type le plus fréquent".

Les prémisses de ce raisonnement sont appuyées sur l'expérience, et, conséquemment, élevées à la hauteur d'une loi économique. Même au Canada, si l'on veut établir le juste salaire des travailleurs, on fait sans doute appel, pour le fixer, à la différentiation professionnelle, mais aussi aux statistiques du coût de la vie pour une famille de cinq personnes. On s'accorde à limiter hypothétiquement la famille à cinq personnes, c'est-à-dire, le père, la mère et trois enfants, car la statistique générale révèle que la famille-type au Canada ou, tout au moins dans les centres industriels, compte ce nombre de dépendants. Pour la fixation du juste salaire, on ne tient donc jamais compte du coût de la vie pour un célibataire, pas plus qu'on ne tient compte des charges de la famille nombreuse, de celle qui comprend six, huit, dix enfants et plus. Rien de plus logique, car il faut bien arriver de quelque manière à établir un barème moyen du salaire familial.

Des enquêtes poursuivies en France révèlent une application similaire de cette loi économique. Les salaires s'y sont stabilisés au point où ils permettent l'entretien normal de la famille du type le plus fréquent. Le Comité central des allocations familiales a conduit, en 1925, une enquête dans ses caisses de compensation, portant sur 1,201,-446 salariés. Dans ce nombre, il y avait 306,651 chefs de famille, soit 25.52% correspondant à 525,509 enfants, soit 1.71 enfant par famille et 0.436 enfant par tête de salarié. On aurait là, semble-t-il, une des raisons principales du faible salaire généralement payé à l'ouvrier français. Le type familial le plus fréquent supporte 1.71 enfant; au Canada, il en supporte trois. On ne doit donc pas s'étonner de la tendance à des salaires plus élevés chez nous, tendance qui s'explique, du moins partiellement, par cet écart entre les types de familles les plus fréquents dans les deux pays.

Continuant notre raisonnement, nous nous demandons ce qu'il advient de l'équité ou de la justice sociale dans la rémunération des ouvriers, ayant chez nous de quatre à dix enfants à leur charge. Ces familles — et ne sont-ce pas les plus admirables? — doivent consentir, pour équilibrer leur budget, à des restrictions pénibles, même dans l'ordre des choses nécessaires. Il arrivera que la famille nombreuse ayant besoin d'un logement plus vaste, mieux aéré, plus ensoleillé, devra se contenter d'un logement plus étroit, moins hygiénique, à cause de la nécessité de réduire les dépenses susceptibles de compression. Le même phénomène se produira s'il s'agit de l'alimentation ou du vêtement. On devra réduire à leur plus simple expression les dépenses à faire dans ce compartiment de l'économie familiale.

Un seul moyen, d'après les théoriciens de l'allocation familiale, permet de rétablir l'équilibre du budget de la famille nombreuse: c'est de lui accorder pour chaque enfant, au-dessus du nombre admis chez le type familial le plus fréquent (dans le cas de notre province, trois enfants) une allocation progressive qui permettra à la famille nombreuse de vivre à un niveau déjà atteint par la famille-type.

Est-il raisonnable d'entretenir la conviction que le salaire des ouvriers doit être suffisamment élevé pour leur permettre de supporter aisément les charges d'une famille très nombreuse? On ne le croit pas. Et voici pourquoi. Une politique de salaires aussi élevés produirait une élévation rapide du niveau de vie (*standard of living*) chez les céliba-

taires, les personnes mariées sans enfant ou avec un ou deux enfants. Cette élévation du niveau de vie crée de nouveaux besoins, qui, de factices deviennent normaux, voire essentiels, et ramènent pour ainsi dire les familles nombreuses dans le même état d'infériorité par rapport à la famille du type le plus fréquent.

On peut considérer également que la province de Québec a une économie qui dépend de celle des autres provinces et qu'un relèvement exagéré des salaires mettrait l'industrie locale dans un état d'infériorité par rapport aux industries concurrentes extra-provinciales. La crise économique actuelle nous a appris également que la prospérité des nations ne se compartimente pas et qu'il y a une interdépendance réelle entre les économies nationales. On peut donc admettre que, quelle que soit la hauteur des barrières tarifaires, notre industrie ne peut surélever ses prix de revient sans danger et que, dans le cas d'un jeune pays exportateur comme le nôtre, il est nécessaire de compter sur les marchés extérieurs pour l'absorption du surplus de la production nationale, conséquemment de tenir compte d'une concurrence de plus en plus active de la part d'autres pays producteurs des mêmes utilités économiques.

Donc, si d'un côté l'on veut accorder à la famille nombreuse la possibilité de se développer selon les vues providentielles et si, de l'autre, il est admis que notre économie nationale ne peut ajuster les salaires aux besoins de cette famille nombreuse, il reste que l'on doit avoir recours à l'allocation familiale.

DISTINCTION ENTRE LE SALAIRE ET L'ALLOCATION FAMILIALE

La première objection que posent les adversaires du régime des allocations familiales est la suivante: Est-il juste de rémunérer l'ouvrier, non d'après la valeur économique de son travail, mais d'après ses charges de famille? Le contrat de travail relève de la justice commutative; il doit y avoir équivalence entre le donné et le reçu et un axiome admis de tous: "A travail égal, salaire égal" semble condamner sans retour le régime des allocations familiales.

Toutefois les théoriciens, partisans de l'allocation familiale, nous répondent: "D'aucune façon, l'allocation familiale ne doit être assimilée au salaire."

Quelle est donc l'expression juridique du régime des allocations familiales? Les partisans du *service libre* des allocations placent celles-ci dans le cadre de la donation. L'employeur accorde cette prestation, sous l'inspiration du devoir social librement accepté, qui lui montre dans ses ouvriers non seulement des unités productrices, mais des hommes, des pères de famille devant trouver dans leur situation sociale la possibilité d'élever décemment leurs enfants, si nombreux soient-ils.

Les partisans du *service obligatoire* des allocations familiales placent celles-ci dans le cadre de la rémunération d'un service rendu à l'ensemble de la société. Les pères de nombreux enfants alimentent le réservoir de la race; ils donnent à la nation de futurs producteurs et des consommateurs, par conséquent des contribuables; ils apportent à l'industrie à la fois la main-d'oeuvre dont elle aura besoin et les consommateurs futurs de ses produits; enfin, ils coopèrent à la création de ce capital humain, qui est la plus grande richesse en vérité et qui, par son absence, rendrait inutilisables toutes les autres richesses d'ordre matériel.

Les titres à l'allocation dans les deux cas sont donc absolument distincts du titre au salaire. Celui-ci comporte la rémunération pour un service économique précis qui ajoute à la valeur d'un produit déterminé; ceux-là prennent leur source soit dans l'accomplissement du devoir social, soit dans la volonté de rémunérer la formation d'un capital économiquement appréciable, le capital humain.

On doit donc rejeter, après ces considérations, l'application "sur salaire" pour désigner les allocations familiales. Dans l'ordre pratique même, on a tenu à faire sentir cette distinction réelle entre le salaire et l'allocation. Le salaire est généralement payé à l'usine et directement à l'ouvrier. L'allocation est versée par la caisse de compensation et adressée au domicile du travailleur, de préférence à son épouse qui a la charge des enfants après leur avoir donné la vie. Salaire et allocation sont souvent payés à des dates différentes.

Bien plus, on sert généralement l'allocation familiale à l'ouvrier malade ou chômeur, donc ne retirant pas de salaire, voulant toujours

indiquer par là la différence essentielle entre la rémunération du travail et l'allocation familiale.

CAISSE DE COMPENSATION

La caisse de compensation a pour principal objet de maintenir, par application du principe de la mutualité, l'équilibre des charges qui résultent pour les employeurs du versement des allocations. Elle agit à la façon du fonds collectif d'assurance contre les accidents du travail, établi dans notre province à la suite de la mise en opération de la nouvelle loi sur les accidents du travail.

La caisse de compensation, dans le régime libre comme dans le régime obligatoire, est absolument nécessaire. Sa non-existence conduirait à l'absurde; au lieu d'aider au père de nombreux enfants, le régime des allocations lui nuirait. En effet, sous la pression de la concurrence qui demande l'abaissement du prix de revient, donc des charges de l'industrie, les employeurs n'embaucheraient que des célibataires, des hommes mariés sans enfants ou des pères de famille du type le plus fréquent. Conséquence inéluctable, les pères de familles nombreuses seraient en état de chômage intermittent ou continuel.

La caisse de compensation nous l'avons dit, établit la péréquation nécessaire des charges; elle répartit le risque des charges de famille sur l'ensemble de la production nationale.

Son fonctionnement est simple. La caisse de compensation régionale ou professionnelle établit le coût global des allocations à servir pour ses ressortissants. Elle compare ce coût au chiffre total des salaires payés par les mêmes ressortissants et établit un rapport qui est généralement constant. Par exemple, le coût total du service des allocations représentera 2 pour cent du chiffre global des salaires. La caisse chargera donc à ses affiliés ce qu'on peut appeler un taux d'assurance de 2 pour 100 contre les risques charge de famille de leur personnel ouvrier ou employé.

Si le régime des allocations est obligatoire et national, comme en Nouvelle-Galles du Sud (Australie), l'Etat prélèvera une taxe générale sur l'ensemble des chiffres de paie et servira lui-même les allocations. Si, comme en Belgique, l'initiative privée a précédé la con-

trainte légale, la loi obligera les employeurs à s'affilier à une caisse régionale ou professionnelle de compensation et, à un deuxième stage, les caisses de compensation elles-mêmes à s'assurer dans une institution nationale de réassurance pour établir une péréquation encore plus juste des charges assumées.

RESSOURCES DES ALLOCATIONS

Nous pouvons ramener à trois les procédés financiers permettant de constituer et d'alimenter les caisses de compensation chargées du paiement des allocations familiales:

a) Le procédé étatiste qui consiste à mettre au compte de l'Etat le service des allocations familiales. C'est à cette méthode que s'est ralliée la Nouvelle-Zélande. La réforme date de 1926 et garde un caractère d'assistance. N'ont droit, en effet, aux allocations que les familles d'au moins trois enfants ayant un faible revenu.

b) Le procédé qui laisse à l'employeur seul la charge de fournir à la caisse de compensation les fonds nécessaires au service des allocations; cette charge, nous l'avons dit plus haut, est représentée par un prélèvement de deux ou trois pour cent sur l'ensemble des salaires. C'est le système adopté en France et en Belgique.

c) Le procédé qu'on pourrait appeler mixte et qui fait appel à plusieurs sources de contribution. Nous ne connaissons aucun pays qui l'ait adopté et c'est le R. P. Léon LeBel, S. J., dans son étude intitulée "Le problème de la famille nombreuse" qui le suggère. Il comporte une participation de l'Etat fédéral, de la province, des municipalités, des employeurs, des célibataires et des personnes mariées sans enfant.

PRESTATIONS

Quelles sont de façon générale la valeur et la nature des allocations familiales? Elles se divisent en deux grandes catégories, du moins en France et en Belgique: les allocations proprement dites et les primes.

Les allocations ont le caractère d'une véritable pension, versée pendant un temps prolongé. Elles entrent ainsi dans les ressources normales de la famille dont elles alimentent régulièrement le budget. Les primes correspondent à un événement déterminé, donnant lieu à une attribution exceptionnelle, elles ne font donc l'objet que d'un nombre limité de prestations: une ou deux pour les primes de mariage, de naissance ou de berceau, cinq à dix pour les primes d'allaitement.

Une fois entrées sur le terrain de l'aide à la famille, les institutions d'allocations familiales, sous la poussée d'un esprit social toujours en éveil et sans cesse en développement, ont organisé en plusieurs pays ce qu'on appelle les extensions sociales du régime des allocations. Notons l'organisation de l'hygiène, des soins, de la prophylaxie au sein des familles allocataires; le service des infirmières-visiteuses; l'établissement de cours d'enseignement ménager; un service de presse populaire éducative.

MISE EN APPLICATION SUR LE CONTINENT EUROPEEN

Le comité de la Commission des Assurances sociales, composé de M. Edouard Montpetit, président, de MM. G. Savoy, J. T. Foster, Gérard Tremblay, commissaires, et M. E. Doucet, secrétaire, qui s'est rendu en Europe pour étudier le régime des assurances sociales de certains pays, a profité de son passage en France et en Belgique pour obtenir des spécialistes en allocations familiales, non seulement des renseignements et une documentation sur cette importante question, mais aussi des directives sur les possibilités d'adaptation dans notre province d'un régime d'allocations familiales.

Notre exposé de la théorie générale des allocations familiales s'est fortement inspiré, cela va de soi, des principes acceptés dans les deux pays mentionnés, sur cette modalité d'aide à la famille nombreuse.

Nous ferons maintenant l'exposé des faits notés en France et en Belgique, indiquant également ce qu'une documentation restreinte mais précise nous a permis de constater sur le rayonnement des allocations familiales dans quelques autres pays. Nous terminerons cette partie du rapport en résumant aussi fidèlement que possible les directives données à notre comité par certains experts des allocations familiales.

LES ALLOCATIONS EN FRANCE

La France a été la terre classique des allocations familiales. On y note deux stades dans le développement de l'institution: la période des débuts, jusqu'à 1917; de 1917 à nos jours.

Fait intéressant à noter, la première trace d'une attention accordée à la situation familiale dans la rémunération du travail semble devoir être recherchée dans une circulaire du Ministre de la Marine, en date du 26 décembre 1860; elle prévoyait, en faveur des inscrits maritimes, quartiers-maîtres et marins, ayant plus de cinq ans de service, une allocation de 0.10 fr par jour et par enfant. Le Ministère des Finances en 1897, le Ministère de l'Instruction publique en 1908 celui des P. T. T. et du commerce, accordèrent à leur tour des allocations aux employés chargés de famille; puis, en 1913, les Ministères de la Guerre, de la Marine et des Colonies. Enfin, la loi du 7 avril 1917 accorda les allocations familiales à tous les fonctionnaires au-dessous d'un certain traitement et la loi du 14 novembre 1918 supprima toute limite de traitement.

La loi du 29 décembre 1929 donne à tous les fonctionnaires les allocations suivantes:

600 francs pour le premier enfant
960 francs pour le second enfant
1560 francs pour le troisième enfant
1920 francs pour chacun des suivants.

Ce qui veut dire qu'un fonctionnaire, père de sept enfants, reçoit, en plus de son traitement régulier, 10,800 francs, soit $432.00 en monnaie canadienne. (1)

Les administrations départementales et municipales ont suivi la même évolution que l'administration centrale.

Dans l'industrie privée, on note d'abord des initiatives isolées et il nous plait de saluer ici le pionnier des allocations familiales dans le monde patronal, Léon Harmel, le "Bon Père" du Val-des-Bois qui, dès 1891, institua sa "caisse de famille". C'est à la suite de la publi-

(1) Les calculs sont établis sur une base de quatre cents pour un franc.

cation de l'Encyclique de Léon XIII sur "La condition des ouvriers" que Léon Harmel décida de faire un meilleur sort à la famille ouvrière. Quelques patrons suivirent cet exemple et l'on voit de 1909 à 1917 près d'une dizaine d'établissements importants instituer des services similaires d'aide à la famille.

La mise au point d'un mécanisme de compensation donna aux allocations familiales un merveilleux essor. L'honneur d'avoir institué les caisses de compensation que nous avons décrites plus haut, revient à un patron, M. Emile Romanet. La première caisse de compensation fut fondée le premier mai 1918 sous le nom de "Caisse de Compensation des Mécaniciens, Chaudronniers et Fondeurs de l'Isère". Simultanément et même avant, le 1er avril 1918, M. Marcesche, président de la Chambre de Commerce de Lorient, ne connaissant rien des initiatives de M. Romanet, avait eu la même idée et avait pu la mettre à exécution sans délai.

Voici un tableau statistique donnant une idée du développement des allocations familiales en France de 1920 à 1930.

	Nombre de Caisses	Allocations versées par année	Nombre d'ouvriers et employés assurés
1er janvier 1920	6	4 milns. frs	50,000
" " 1921	57	65 " "	500,000
" " 1922	75	70 " "	665,000
" " 1923	107	80 " "	800,000
" " 1924	130	102 " "	950,000
" " 1925	160	142 " "	1,110,000
" " 1926	184	168 " "	1,220,000
" " 1927	204	230 " "	1,357,000
" " 1928	218	260 " "	1,500,000
" " 1929	229	292 " "	1,740,000
" " 1930	232	342 " "	1,820,000

Il sera intéressant de connaître le barème moyen des caisses de compensation industrielles au premier janvier 1930, par famille et par mois:

Famille de:	Mensualité:
1 enfant	28 francs ou $ 1.12
2 enfants	67 " " 2.68
3 "	116 " " 4.64
4 "	182 " " 7.28
5 "	255 " " 10.20
6 "	328 " " 13.12

Il s'agit d'une moyenne. Les caisses ne sont pas toutes également généreuses.

Voici les allocations maxima versées:

Pour	1	enfant	et	par	mois	.....	60 francs
"	2	enfants	"	"	"	150	"
"	3	"	"	"	"	240	"
"	4	"	"	"	"	360	"
"	5	"	"	"	"	450	"
"	6	"	"	"	"	540	"

Cinq cent quarante francs par mois, soit 6480 francs par année, cela représente un supplément de $259.20 en notre monnaie. Si l'on tient compte de l'écart des niveaux de vie entre la France et le Canada, l'on peut évaluer à près de $500.00 la valeur que recevrait l'ouvrier canadien, père de six enfants, s'il bénéficiait du régime des allocations familiales.

En plus, ajoutons le service des primes et le bénéfice des extensions sociales et nous verrons qu'après tout la famille française est, toutes proportions gardées, dans une situation enviable.

Quel est le coût des allocations familiales servies en France? Le tableau statistique que nous avons reproduit plus haut indique pour les caisses de compensation seulement, un montant de 342,000,000 de francs.

Monsieur G. Bonvoisin, directeur général du Comité Central des allocations familiales, nous a déclaré, au cours d'une entrevue à Paris, que les allocations représentaient de 1 à 6% du total des salaires selon le dégré de générosité des caisses de compensation. La moyenne oscille autour de 3%.

M. Bonvoisin a insisté, au cours de la même rencontre, sur le développement libre du régime des allocations familiales en France; c'est-à-dire sur le fait que l'initiative privée patronale a été l'agent principal, essentiel de cette politique d'aide familiale.

A noter également que l'Etat a été l'initiateur—nous en avons donné plus haut la preuve historique—du régime des allocations familiales.

On remarque aujourd'hui une tendance prononcée vers l'obligation. L'Etat veut que tous les salariés bénéficient du régime. Pourquoi? M. Bonvoisin nous répond: "Parce que l'Etat reconnaît la présence d'une forme d'aide sociale qui est une force"; qu'il ne peut maintenant rester indifférent à cette force et qu'il désire lui imprimer une poussée vers sa généralisation complète. L'Etat veut une péréquation des charges familiales dans l'ensemble des industries. M. Bonvoisin n'éprouve aucun enthousiasme pour le régime obligatoire. Déjà, du reste, plusieurs projets de loi tendant à l'imposer ont été rejetés. Mais il reste que la tendance est à l'obligation.

A la question que nous posions, à savoir si les salaires de base sont les mêmes là où il n'y a pas de régime d'allocation, M. Bonvoisin répond affirmativement. De façon catégorique, M. Bonvoisin nous dit que les allocations n'ont aucune réaction contre la hausse des salaires.

M. Tardy, représentant de la Société d'études et d'informations économiques de Paris, exprime les mêmes idées. Il confirme cette affirmation de M. Bonvoisin que le régime des allocations étant tout à fait distinct du salaire, ne fait subir à celui-ci aucune régression.

Notre comité a aussi interrogé M. Bouisson, expert social de la C.G.T., sur les allocations familiales. M. Bouisson déclare que "quelques-uns sont pour; quelques autres contre". Il est d'avis, comme les préopinants que le régime des allocations n'a pas fait baisser les salaires. Il note aussi que la loi oblige maintenant tous les adjudicataires des contrats du gouvernement à s'affilier à une caisse de compensation.

M. Gaston Tessier, secrétaire de la confédération des syndicats chrétiens est, comme le groupement dont il est le secrétaire, un partisan ardent du régime des allocations familiales.

LES ALLOCATIONS EN BELGIQUE

Les allocations familiales se sont développées en Belgique de 1921 à 1930 sous un régime de liberté. Le système belge était modelé en tous points sur le système français; il comportait l'utilisation du mécanisme de la compensation, toutefois le régime de la prestation s'était limité au versement d'allocations mensuelles, sans adjonction de primes de naissance ni d'allaitement.

Le barème des allocations était un peu moins élevé qu'en France. Il oscillait comme suit:

Pour	1	enfant	de	10	frs	à	40	frs	par mois
"	2	enfants	"	30	"	"	100	"	" "
"	2	"	"	30	"	"	100	"	" "
"	3	"	"	60	"	"	180	"	" "
"	4	"	"	85	"	"	270	"	" "
"	5	"	"	110	"	"	370	"	" "

A la fin de 1930, le total des allocations familiales versées atteignait 225,000,000 de francs pour 800,000 salariés.

Par la loi du 4 août 1930, portant sur la généralisation des allocations familiales, toutes les entreprises industrielles, commerciales, agricoles ou autres ont dû s'affilier à une caisse de compensation agréée. La Belgique est donc le seul pays où le service des allocations est devenu obligatoire. Les employeurs, même ceux qui versaient librement des allocations, n'ont montré aucun enthousiasme pour un régime de contrainte.

Les taux minima d'allocations sont les suivants:

Pour le	1er	enfant	15	francs	par	mois
" "	2e	"	20	"	"	"
" "	3e	"	40	"	"	"
" "	4e	"	70	"	"	"
A partir du	5e	"	100	"	"	"

Ces taux sont sensiblement inférieurs aux taux adoptés sous le régime de liberté.

Les ressources des allocations sont les suivantes:

Paiement par les employeurs d'une somme de soixante-cinq centimes par journée de travail qui leur est effectivement fournie par chaque travailleur; si la personne occupée est une femme, la cotisation à payer est de 35 centimes.

Les compensations représentent à peu près deux pour cent du total des salaires.

On estime le coût total annuel des allocations, sous le régime de l'obligation à 450,000.000 de francs; sur ce montant l'Etat contribue 30,000,000.

Les caisses de compensation primaires doivent, à titre de cotisation de ré-assurance, verser 5% de leur surplus d'opération à une caisse nationale de compensation.

M. Mavaux, secrétaire général au Ministère du Travail et de la Prévoyance Sociale de Belgique, est chargé de l'application de la loi. Nous l'avons rencontré lors de notre voyage d'enquête en Belgique et il nous a fourni tous les renseignements demandés.

M. Mavaux nous a déclaré qu'un régime d'allocations familiales doit être de préférence établi sur une base fédérale, mais que la chose n'est pas indispensable. M. Mavaux a conseillé également à notre comité d'enquête de ne pas instituer de régime obligatoire d'allocations familiales, sans avoir au préalable développé suffisamment un régime de liberté.

ALLOCATIONS FAMILIALES DANS LES AUTRES PAYS

Voici, telle que résumée par Monsieur G. Bonvoisin, directeur général du Comité central des allocations familiales de France, la mise en application plus ou moins importante, du régime des allocations familiales en d'autres pays.

HOLLANDE

Le mouvement en faveur des allocations familiales a pris naissance parmi les sociologues catholiques s'inspirant des enseignements

de l'Encyclique Rerum Novarum, en particulier les professeurs Aengenent et Van Aken; la question fut notamment discutée en 1913, au Congrès de l'Association d'Economie politique et de Statistique, en 1919, au Congrès social chrétien; en 1920, au Congrès des Assurances sociales.

Par contre, le principe des allocations familiales a été combattu par les syndicalistes non chrétiens, les socialistes et les féministes. Le Congrès de la Fédération néerlandaise des Syndicats et de la Fédération générale des syndicats néerlandais, tenu en 1921 à Amsterdam, a voté des résolutions générales contre l'introduction d'allocations familiales, considérées comme provoquant la baisse des salaires et la mésentente entre ouvriers.

Ces divergences de vues n'ont pas empêché l'application du système des allocations familiales, d'abord à tous les fonctionnaires et cheminots (qui touchent, par enfant, 2.5% du traitement avec minimum de 50 et maximum de 200 florins par tête et par an), puis à la majorité du personnel des administrations provinciales et municipales; enfin, dans quelques entreprises privées où elles ont fait l'objet de clauses insérées dans les contrats collectifs.

Mais les caisses de compensation sont exceptionnelles.

Les allocations familiales ont d'ailleurs gardé le caractère d'encouragement à la famille nombreuse qu'elles tiennent des promoteurs, qui y avaient vu un moyen de lutter contre la propagande néo-malthusienne: c'est ainsi que les prestations ne sont généralement servies qu'à partir du troisième enfant, pour lequel il est attribué un florin par semaine.

Aussi, malgré la natalité relativement élevée aux Pays bas, le coût des allocations ne s'élève-t-il guère au-dessus de 1 pour cent des salaires.

SUISSE

Le système des allocations a été introduit en Suisse pendant la guerre, où, en vue d'aider les familles, un assez grand nombre d'établissements prirent l'habitude d'allouer une indemnité d'un franc par mois à la femme du salarié et de deux à trois francs par enfant. Mais, au

fur et à mesure que l'après-guerre rétablit des conditions de vie plus normales, l'augmentation des salaires et des charges, due au développement de la législation sociale, entraînera une désaffection à peu près générale vis-à-vis des allocations familiales.

Dans l'industrie privée, de rares établissements les pratiquent encore, mais l'on ne peut citer, comme réalisation collective, que le règlement adopté, en 1921, par la Corporation horlogère des Franches-Montagnes, qui prévoit, en faveur des familles ouvrières de ses ressortissants, un service d'allocations mensuelles, complété par des primes de mariage et de naissance.

L'idée ne laisse pas néanmoins de préoccuper les milieux économiques et sociaux de la république helvétique. C'est ainsi qu'en 1922, l'Union sociale des patrons catholiques de Genève avait manifesté l'intérêt qu'elle portait à l'institution en envoyant au Congrès de Grenoble une importante et enthousiaste délégation.

En 1927, l'Union des Industriels en métallurgie du canton de Genève, ayant inscrit la question à son ordre du jour, demanda au directeur du Comité central français de donner, devant ses membres, une Conférence sur les Allocations familiales, à la suite de laquelle une réalisation corporative fut mise à l'étude.

Enfin, en 1929, c'est à la demande du Cartel Romand d'hygiène sociale et morale que M. Bonvoisin donna à Lausanne, Fribourg, Zurich, Genève et Berne, une série de conférences qui furent suivies par un public très averti, mais sans entraîner plus que des controverses doctrinales.

Dans une étude récemment publiée par cette même association, les auteurs, après un exposé objectif des raisons militant pour et contre l'introduction des allocations familiales en Suisse, concluent en invitant la communauté nationale à assurer le sort de la génération montante en contribuant à son entretien. Et sans se faire d'illusion sur les charges actuelles d'un tel projet, ils proposent d'envisager l'institution d'une assurance familiale obligatoire (assurance de paternité).

En ce qui concerne le personnel des administrations fédérales, au

nombre de 65,000 environ, les allocations sont uniformément payées sur une base qui, après avoir été en 1920 de cent quatre-vingts francs par tête et par an, a été ramenée à cent vingt francs.

Des allocations sont également payées par un petit nombre d'administrations cantonales et communales.

ALLEMAGNE

En Allemagne, comme dans la plupart des pays d'Europe centrale, le système des allocations familiales a connu une certaine faveur pendant la période de crise aiguë qui se situe entre 1921 et 1924. Il semble bien qu'elles aient alors été considérées comme un moyen d'atténuer les conséquences que l'inflation monétaire et la chute des salaires réels avaient entraînées pour les familles nombreuses. Mais il est assez remarquable de constater que les Caisses de compensation ne sont pas imposées comme en France. Un rapport, paru en 1922, donnait de ce fait, les explications suivantes:

Les fluctuations profondes et rapides des valeurs ont conduit tout naturellement à considérer le salaire, moins comme la rémunération d'un travail que comme un moyen d'assurer à l'ouvrier un certain minimum d'existence. Si on se place à ce point de vue, l'allocation familiale devient un élément du salaire. Aussi, la plupart du temps, en Allemagne, est-elle fixée par contrat de tarif en même temps que le salaire proprement dit. Par suite, la compensation n'est pas indispensable, le contrat de tarif liant tous les employeurs d'une même profession, ceux-ci ne sont guère tentés de préférer les célibataires aux pères de famille. D'autre part, le taux des allocations n'entre guère en ligne de compte dans les calculs des employeurs. Aussi a-t-on pu voir une Caisse de compensation, créée pour l'industrie de la porcelaine en janvier 1921, et dissoute au mois de décembre de la même année.

C'est dans l'industrie minière que l'application du système, incorporé dans les conventions collectives, est le plus générale. Dans certains districts, le régime s'étend aux employés de bureau, y compris ceux du commerce de gros et de détail, ainsi qu'aux travailleurs de certaines industries, comme celle du textile et du vêtement, des métaux, des produits chimiques.

L'institution est d'application générale pour les fonctionnaires et

les travailleurs manuels des services publics, ainsi que pour le personnel des banques et des assurances.

Enfin, les allocations sont généralement d'un taux uniforme pour chaque enfant et également indépendantes du salaire, de sorte que leur valeur relative, par rapport à la rémunération totale est d'autant plus forte que l'intéressé est d'une catégorie moins élevée. C'est ainsi que pour les fonctionnaires mariés avec deux enfants, les allocations représentent un pourcentage variant de 7 pour cent, pour la première catégorie à 31 pour cent pour la douzième.

Toutefois, il subsiste un certain nombre de Caisses de compensation qui, toutes, sauf celle des pharmaciens, qui est nationale, sont à la fois professionnelles et régionales, ayant été généralement fondées par un Syndicat patronal régional ou local (la Métallurgie de Berlin, le Textile de Thuringe, les Usines d'électricité de Saxe, etc.). Ces caisses, qui font très peu parler d'elles, semblent limitées au rôle d'organe de péréquation, originairement joué par les Caisses françaises; elles font la compensation soit d'après l'effectif des salariés, soit d'après le montant des salaires payés.

D'après certaines opinions patronales, le régime des allocations familiales serait appelé à disparaître au fur et à mesure du retour de l'économie allemande à la prospérité.

POLOGNE

Les allocations familiales sont réglementaires chez les fonctionnaires où elles représentent, pour un homme marié avec deux enfants, une majoration de salaire allant de 24 pour cent, dans le cas d'un chef de section, à 60 pour cent dans celui d'un ménager.

Dans l'industrie privée, ce sont surtout les houillères qui ont introduit les allocations familiales dans les clauses de leurs conventions collectives et le paiement en est fait directement par l'entreprise sans recours à une Caisse de compensation.

Les allocations, qui comprennent une indemnité de ménage et une autre pour charges d'enfants, représentent en moyenne six pour cent du gain moyen des salariés (4.5 p. 100 à 10 p. 100 suivant les mines).

Dans certains districts, les allocations consistent en un pourcentage du salaire dû pour le travail normal des jours ouvrables.

TCHECOSLOVAQUIE

C'est également dans l'industrie charbonnière que nous voyons les allocations familiales se maintenir sous l'empire des contrats collectifs. Mais, influencées par les fluctuations économiques du salaire, les allocations y ont connu des fortunes diverses: c'est ainsi que, lors de la crise de 1922, il fut décidé de ne plus verser les allocations qu'à partir du troisième enfant, mais avec un taux rapidement progressif en faveur des familles très nombreuses. En 1929, les sommes payées au titre des charges familiales, représentaient environ trois pour cent du gain total des salariés.

AUTRICHE

Pour les fonctionnaires de l'Etat, le paiement des allocations familiales a été établi en 1926, après plusieurs années d'interruption: il comporte des annuités dont le montant va de soixante shillings pour le ménage à 420 pour trois enfants à charge et, 1,140 pour six.

Pour les salariés privés, un système d'allocations familiales a été instauré dans beaucoup d'importantes industries, longtemps avant la loi du 31 décembre 1921, concernant l'abolition des subsides en allocations-nourriture de l'Etat. Cette loi prévoyait qu'en remplacement de ces allocations, les employeurs paieraient des suppléments de salaire proportionnés au prix du pain, pour l'ouvrier, sa femme et chaque enfant, au-dessous de quatorze ans.

Cette loi expirait en juin 1922, mais une loi spéciale garantissait que les allocations familiales seraient maintenues jusqu'au vote d'une loi projetée sur l'assurance des enfants.

En fait, le système des allocations n'a été maintenu que dans un petit nombre de contrats collectifs (mines, aciéries, imprimeries, banques, assurances). Ces prestations sont très variables: quinze gros par jour et par enfant dans les mines; 12.65 à 31.60 shillings par mois, suivant le nombre d'enfants, dans les Compagnies d'assurances.

ITALIE

En Italie, la première manifestation d'opinion vis-à-vis du système des allocations familiales semble être une discussion soulevée au Congrès féministe de Rome, en mai 1923, à la suite de laquelle fut adopté un voeu en faveur de l'institution.

Toutefois, la question ne semble pas avoir beaucoup progressé depuis lors, du moins en ce qui concerne l'industrie privée où les allocations ne sont appliquées qu'exceptionnellement.

En revanche, le gouvernement fasciste, dont on connaît la politique pro-nataliste et familiale, a introduit le régime des allocations dans tous les services publics, d'Etat ou autonomes, y compris les chemins de fer, les postes et télégraphes.

GRANDE BRETAGNE

Dans ce pays, la question, étudiée depuis de longues années par les spécialistes des problèmes sociaux, en est encore au stade des discussions de principe.

Une polémique, parfois assez vive, a mis aux prises différentes personnalités avec un comité de partisans des allocations familiales, The Family Endowment Society, dont l'active vice-présidente est Miss Rathbone, aujourd'hui membre de la Chambre des Communes.

Celle-ci a, notamment, fait paraître une série d'études très bien documentées, destinées à démontrer qu'un système raisonné d'allocations familiales, établi sur la base des besoins de la famille, évalués eux-mêmes en fonction des nombres indices du coût de la vie, permettrait de réaliser, sans aggravation des charges de la production, une meilleure répartition en faveur du père de famille.

Les principales critiques auxquelles se heurte cette argumentation sont que l'Angleterre n'a aucun besoin d'accroître une main-d'oeuvre déjà trop abondante: que l'on risquerait ainsi de développer le paupérisme; que les allocations familiales seraient de nature à encourager les unions irréfléchies, qu'elles consacreraient l'intervention du patronat dans un domaine familial où il n'a que faire et viendraient diminuer le sentiment des responsabilités qui doit être sauvegardé chez les parents.

Les développements que nous avons consacrés à la valeur économique des allocations nous dispensent d'apprécier ces divers arguments dont nous nous bornerons à remarquer qu'ils reflètent une situation économique et sociale très différente de celle de France.

Plus récemment, la question a été franchement abordée par les milieux syndicaux et a fait l'objet d'enquêtes successives de la part d'une Commission paritaire composée de membres du parti travailliste et du Conseil général des Trade-Unions.

Toutefois, cette Commission reste partagée entre deux opinions irréductibles et le seul résultat positif auquel elle ait abouti jusqu'ici a été de permettre aux Trade-Unions de préciser, au début de 1930, les raisons de leur opposition à la réforme préconisée, notamment par l'*Independent Labour Party*.

Les syndicalistes se déclarent convaincus que tout système d'allocations familiales qui ne serait pas exclusivement financé par l'impôt impliquerait une différentiation entre les salaires des hommes mariés et des célibataires. Ils reculent, en outre, devant cette conséquence possible qu'un manoeuvre père de famille nombreuse puisse avoir une rémunération supérieure à celle d'un spécialiste célibataire.

Ajoutons qu'en présence du malaise dont l'Angleterre ne réussit pas à se défaire, beaucoup d'esprits hésitent à provoquer une nouvelle charge sociale qui, à raison de cinq shillings par semaine pour le premier enfant et de trois shillings pour les suivants, représenterait au moins 70,000,000 livres par an.

Enfin, on peut supposer que les Anglais demeurent encore sous la fâcheuse impression qu'a pu laisser dans leur esprit la forme démagogique et étatiste prise par le régime des allocations familiales en Australie.

ESPAGNE

En Espagne, la question aurait été soulevée, pour la première fois, au Congrès patronal, tenu à Vigo en 1922.

De son côté, l'Institut de Réforme sociale a amorcé, au cours de l'année 1924, une campagne en faveur de cette institution et demandé

l'intervention du Gouvernement. Fait remarquable, les organisations ouvrières se seraient fait l'écho de ces desiderata, en réclamant un taux d'allocations très élevé.

Toutefois, la question n'a pas progressé.

SUEDE

Le système des allocations familiales était devenu à peu près général en Suède pendant la guerre, c'est-à-dire que les primes de vie chère, instituées un peu partout à cette époque, y avaient rapidement revêtu la forme de subsides proportionnés à l'importance de la famille; mais, après le retour à l'état de paix, le système fut peu à peu abandonné, et la dernière organisation industrielle qui l'avait maintenu, le Syndicat des Forges de Suède, l'a, concurremment avec une baisse générale des salaires, définitivement supprimé à son tour, le 15 janvier 1923.

AUSTRALIE

On sait que ce pays est, par excellence, celui de l'intervention gouvernementale dans la gestion des entreprises privées; on sait aussi à quels cruels mécomptes cette politique a abouti.

En matière d'allocations familiales, la procédure suivie a été influencée par la préoccupation d'appliquer le principe du salaire vital.

On était parti de cette idée que le salaire minimum devait permettre de vivre à un ouvrier père de quatre à cinq enfants (2 dans la Nouvelle-Galles du Sud), mais il en était résulté une exagération si manifeste des charges qu'il fallut trouver autre chose.

Une loi, votée en 1927 dans la Nouvelle-Galles du Sud, ramena la base employée pour la fixation du salaire vital à l'appréciation des besoins d'un ménage sans enfant.

En même temps, les employeurs étaient tenus de verser une cotisation, égale à 3 p. 100 des salaires, pour alimenter une Caisse nationale, permettant d'allouer cinq shillings par semaine et par enfant aux

familles dont le revenu était inférieur au salaire vital, majoré de treize livres annuellement par enfant.

A la suite de cette réforme, un mouvement s'étant manifesté en faveur d'une règlementation générale pour toute la Confédération, une Commission royale fut chargée d'une étude qui s'est poursuivie pendant dix-huit mois et a abouti à faire repousser, par la majorité, tout système général et obligatoire d'allocations familiales.

Pourtant, des lois ont été adoptées en décembre 1929, aux termes desquelles le salaire vital tiendra désormais compte des besoins d'un ménage avec un seul enfant et les familles dont le revenu ne dépasse pas le salaire vital de l'homme adulte recevront une allocation pour chaque enfant à partir du second.

Les fonds nécessaires seront constitués au moyen d'une taxe nationale égale à 1 p. 100 des salaires.

NOUVELLE-ZELANDE

Nous trouvons ici une formule entièrement originale, qui consiste dans l'institution par la loi d'un système général d'allocations familiales payées sur le budget ordinaire de l'Etat.

La réforme date de 1926 et garde un caractère d'assistance. N'ont droit, en effet, aux allocations, que les familles d'au moins trois enfants ayant un faible revenu: il leur est alloué deux shillings par semaine pour chaque enfant légitime de moins de 15 ans, à partir du troisième.

QUELQUES OPINIONS CANADIENNES SUR LES ALLOCATIONS FAMILIALES ET LEURS MODALITES D'ADOPTION

Le régime des allocations familiales n'a pas laissé indifférente la population de notre province. Il faut bien admettre que le souci d'insérer l'assistance aux familles nombreuses parmi les problèmes soumis à la Commission des Assurances sociales, est révélateur d'un mouvement d'opinion déjà puissant.

Bien que nos sociologues canadiens se soient intéressés grandement à cette forme d'aide à la famille nombreuse, il n'est pas téméraire de dire que, jusqu'à la campagne méthodique, active, tenace, menée en faveur des allocations familiales par le R. P. Léon LeBel, S.J., la question était restée dans le domaine d'une simple discussion spéculative, n'ayant aucunement pour objet d'introduire chez nous l'application qu'on en avait faite en Europe.

Le R. P. LeBel a donné, au cours des années 1927 et 1928, un grand nombre de conférences sur les allocations familiales et l'urgence de les appliquer au Canada. L'opinion publique a été ébranlée à ce point que le Comité des relations industrielles de la Chambre fédérale a jugée opportun de faire comparaître le Père LeBel devant lui et de l'inviter à exposer ses vues sur la question. C'était, croyons-nous, en 1927.

Une brochurette ayant pour titre: "Le problème de la famille nombreuse", que nous joignons au dossier, indique clairement les opinions du R. P. LeBel sur le sujet. Après avoir exposé la situation pénible dans laquelle se trouve la famille nombreuse au Canada, l'auteur, s'inspirant des initiatives françaises et belges, allègue, après une argumentation assez complète, que seules les allocations familiales peuvent corriger l'état d'infériorité économique et de misère dans lequel se trouvent les ouvriers, pères de nombreux enfants.

Le Père LeBel suggère l'application du barème suivant pour les allocations familiales:

$40.00 par année pour le premier enfant
60.00 " " " " second "
80.00 " " " " troisième enfant et les suivants.

Si l'on admet, conformément au relevé du recensement fédéral de 1921, qu'il y a au Canada, 2,850,000 enfants âgés de moins de 14 ans, cela représenterait une dépense annuelle de $142,500,000.00.

En face d'une charge éventuelle aussi lourde, le Père LeBel convient qu'il suffirait, au Canada, d'accorder des allocations à partir du troisième enfant. Il arrive à une dépense de $47,500,000.00 pour tout le Canada. Le projet du R. P. LeBel comporte le service des allocations aux agriculteurs, sans limite de salaire ou revenu.

Il est probable que, pour la province de Québec, le budget des allocations familiales appliquées seulement aux salariés, ouvriers et employés ne dépasserait pas $5,000,000 par année. Ceci, évidemment, dans l'occurrence d'un régime obligatoire.

Le procédé de constitution des ressources d'un régime d'allocations, imaginé par le Révérend Père LeBel est assez original.

Voici comment il prévoit l'alimentation de la caisse d'allocations familiales:

Contribution du Gouvernement fédéral..	$ 5,000,000
" des Gouvernements provinciaux..	5,000,000
" des municipalités..	5,000,000
" des employeurs.	20,000,000
" des célibataires..	10,000,000
" des hommes mariés sans enfants..	2,500,000

On peut discuter à l'infini sur l'opportunité de cette méthode assez compliquée de la répartition des charges. Il nous semblerait plus simple de suivre le procédé français et d'imputer aux seuls producteurs des charges qui leur reviennent normalement et qui, du reste, retomberont sur eux en définitive.

Du côté des organisations ouvrières, nous pouvons dire, de façon générale, que les syndicats catholiques de la province ont donné leur adhésion à tout projet raisonnable d'allocations familiales; que les syndicats neutres, affiliés au Congrès des métiers et du travail du Canada se sont abstenus de toute acceptation ou condamnation officielle d'un projet de ce genre.

Au cours de son enquête à travers la province, la Commission a recueilli, un peu partout une adhésion plutôt sympathique au régime des allocations familiales. Nous croyons devoir noter que, de façon spéciale, la région de Hull s'est déclarée franchement favorable aux allocations. Le R. P. LeBel lui-même avait été invité à venir témoigner sur le sujet.

A Chicoutimi, Monsieur J. E. A. Dubuc, député fédéral, s'est prononcé en faveur d'un régime d'allocations familiales.

Nous nous permettons de reproduire ici le texte intégral d'une résolution qui a circulé un peu partout dans la province et qui nous est arrivée de diverses associations catholiques, mutuelles, patriotiques ou sociales, l'endossant en entier. Elle révèle certainement un mouvement d'opinion qui a son importance et fait appel à des principes d'ordre familial que nous ne pouvons qu'approuver:

CONSIDERANT que le Gouvernement de la province a, en 1930, nommé une Commission dite des Assurances sociales pour enquêter et faire rapport sur l'opportunité et les modes d'instituer dans la province de Québec ou l'une ou l'autre de ces assurances;

CONSIDERANT que la famille est la cellule constituante de la société;

CONSIDERANT que c'est à elle qu'en premier lieu les pouvoirs publics doivent songer et s'intéresser;

CONSIDERANT que c'est par elle d'abord qu'ils doivent atteindre les individus ayant besoin d'assistance;

CONSIDERANT que la famille nombreuse est, particulièrement de nos jours, dans une situation complètement désavantageuse et imméritée;

(a) parce qu'étant autrefois la majorité des foyers, elle est maintenant le fait d'une presque infime partie de la population, soit environ trente pour cent;

(b) parce que c'est elle que les impôts, presque toujours indirects, atteignent le plus lourdement;

(c) parce que les salaires, dans bien des cas, sont insuffisants à la faire vivre convenablement, et qu'elle subit sans le vouloir et sans pouvoir l'éviter, le faix du haut coût de la vie, provoquée par le nombre fortement majoritaire des époux sans enfants ou avec peu d'enfants;

(d) parce que d'une façon très générale, notre législation est individualiste, c'est-à-dire préjudiciable aux familles nombreuses;

CONSIDERANT que la famille nombreuse est celle qui fournit

à l'Etat ses citoyens, à la patrie ses défenseurs, au capital le travail, au manufacturier les consommateurs; qu'elle assure le maintien et l'accroissement du chiffre de la population;

CONSIDERANT qu'au nom de la plus stricte justice sociale, pour la préservation de notre capital le plus précieux, le capital humain, qu'au nom de la santé publique, de notre progrès sur toute la ligne: matériel, intellectuel et moral, il importe de protéger et de sauvegarder la famille, de telle sorte qu'elle puisse convenablement remplir son rôle tel que décrit au considérant qui précède;

CONSIDERANT que notre taux de natalité s'en va sans cesse vers la baisse, à cause des assauts funestes livrés contre le mariage et la famille, parce que la famille nombreuse n'est que trop souvent vouée au ridicule et à un certain mépris et que les difficultés matérielles dans lesquelles elle se débat lui font un sort de plus en plus intolérable;

CONSIDERANT qu'il y a un moyen absolument juste, équitable et efficace de venir en aide à cette richesse humaine que sont les familles nombreuses, et que ce moyen se trouve dans les allocations familiales;

CONSIDERANT que ces allocations existent présentement dans plusieurs pays où elles ont fait leurs bienfaisants résultats;

CONSIDERANT que toute une littérature est déjà constituée sur ce sujet des allocations familiales, dans notre province et notre pays grâce surtout au Révérend Père Léon LeBel, S.J.; qu'il est aujourd'hui facile de se renseigner là-dessus et de profiter de l'expérience d'ailleurs;

CONSIDERANT que ces allocations familiales sont "une assurance qui embrasse à la fois toutes les contingences redoutables de la vie familiale; l'arrivée des enfants, la mort ou la maladie du père ou encore son chômage forcé" (Thuribe Belzile, "Revue Trimestrielle Canadienne" septembre 1930, page 268, par. 2);

Nous croyons ferme que la première des assurances sociales à établir dans notre province, comme étant la plus juste, la plus urgente et la plus justifiable, est l'allocation familiale. Nous croyons que c'est

celle-ci qui devra constituer le centre, comme le pivot ou l'axe de tout le système d'assurances sociales que l'on s'apprête à établir: pensions aux veuves, orphelins, vieillards, etc., parce que, de nouveau, la famille est la partie constituante de la société, que celle-ci se compose de familles et non d'individus et que ces derniers doivent être atteints, s'il en est besoin et autant que possible, par la famille. Nous croyons que l'on ferait erreur en adoptant un système d'assurance individualiste, sans songer d'abord et avant tout à la famille déjà trop méconnue et oubliée.

EN CONSEQUENCE, nous prions instamment la Commission des Assurances sociales, dont le rapport et les recommandations auront une portée législative, selon ce qui paraît bien logique et selon ce qu'a déclaré en l'une circonstance ou l'autre le premier ministre de la province, nous prions la Commission, disons-nous, de faire une étude spéciale et approfondie de cette question des allocations familiales. Elle ne pourra alors, sommes-nous intimement persuadés, qu'en arriver à la conclusion énoncée plus haut, savoir que ce serait un faux pas, premièrement de ne pas faire la première place à la famille nombreuse dans l'institution des assurances sociales, secondement d'instituer d'autres assurances sans les faire graviter autour de la famille comme de leur centre le plus rationnel et le plus normal.

OBJECTIONS PRESENTEES

Nous reproduisons ici une partie substantielle du rapport assez complet que Mlle Whitton du *Child and Family Welfare* a soumis, sur ce sujet, à la Commission des Assurances sociales et qui résume très bien les objections à un régime d'allocations familiales.

MEMOIRE SUR LES ALLOCATIONS FAMILIALES

On prétend que le régime des allocations familiales améliorera le train de vie des familles ouvrières, permettra d'élever des enfants plus économiquement et, par conséquent, augmentera le nombre des mariages et le taux de la natalité. Il semble donc qu'une enquête sur ce régime devrait avoir pour objet d'établir s'il a produit ces résultats, là où il a été appliqué et, dans l'affirmative ou même dans la négative, s'il n'a pas sacrifié d'autres principes dont la perte ou la compromis-

sion ne serait compensée par aucun avantage possible. Un examen impartial de la question, portant sur les pays européens où il a été mis à l'essai, et une étude comparative des conditions de vie, de santé et de bien-être de l'enfance sur ce continent semblent montrer qu'il est fort douteux que ce régime ait eu toutes les conséquences qu'on lui attribue. Il paraît douteux aussi qu'il soit applicable ou désirable au Canada; il y a même lieu de se demander s'il ne serait pas contraire aux principes qui rendent si satisfaisants le niveau d'existence de la famille et les conditions de vie dans notre pays.

La vie de famille intéresse l'Etat en ceci que tout enfant a droit à la protection qui lui permettra de devenir plus tard l'un des bons citoyens qui importent à la permanence même de l'Etat. Il n'existe dans notre civilisation aucune institution qui soit mieux en mesure que la famille d'accomplir ce devoir et d'assurer cette responsabilité. C'est pourquoi l'Eglise et l'Etat ont entouré le mariage, fondement de la famille, de toutes les sauvegardes que l'une et l'autre peuvent offrir. L'Eglise a voulu élever le mariage à la dignité d'un sacrement, et l'Etat lui a prêté son concours en promulguant une législation rigoureuse en matière de mariage et de divorce. La condition de la femme, à travers les siècles, en a été singulièrement relevée. La place qu'occupe la Sainte Vierge dans la religion chrétienne a conféré à la femme une grande dignité dans tous les pays chrétiens.

Il semble que le principe des allocations familiales risque d'altérer ces deux conceptions. Si des allocations sont nécessaires dans quelque pays ou dans quelque industrie, et si elles ont pour objet d'encourager la natalité au moyen de primes, il serait sans doute possible de soutenir que ce système enlève au mariage le caractère presque sacré, que lui reconnaît notre civilisation, puisqu'il le réduit en quelque sorte à des relations économiques susceptibles de se prêter à une exploitation financière.

Si l'Etat entend vraiment intervenir en faveur de la maternité, il serait plus logique qu'il interdise le travail des femmes dans l'industrie et l'agriculture, et qu'il mette à l'étude un projet d'assurance-maladie comportant des secours et des dons. Les allocations familiales impliquent une subvention à la naissance de chaque enfant. Ainsi, il pourrait arriver qu'un homme qui ne serait pas un bon ouvrier et qui

gagnerait, par exemple $100 par année, accroisse son revenu de $700 ou $800 en dix ans, sans avoir amélioré son travail ni augmenté son salaire, mais seulement à cause de la naissance de huit ou neuf enfants. Voilà qui n'ajouterait guère à la dignité de la maternité, du mariage ou de la famille.

Il y a lieu de craindre qu'une telle évolution ne fasse de la femme, de la mère, à qui l'Etat reconnaît de nos jours une personnalité et des droits civiques, une personne dont on assure l'existence, comme on pourvoyait à la subsistance de l'esclavage à Rome ou aux Etats-Unis avant l'émancipation, non pas pour elle-même et parce qu'elle possédait un corps humain et une âme divine, mais parce qu'elle intéressait l'industrie et l'Etat en tant qu'elle pouvait leur fournir des employés et des esclaves.

L'intérêt de l'Etat—L'obligation de subvenir aux besoins de l'enfant.

Si les doctrines chrétiennes, la situation de la femme et les exigences de la société elle-même concordent pour conférer au mariage et à la famille une dignité qui en fait l'organisme central de notre vie, l'Etat s'est toujours préoccupé de la famille, non pas en considérant sa moralité en soi, mais en tant qu'elle assure la permanence de la nation en conservant l'enfant. Aussi l'Etat a-t-il inscrit dans ses lois pénales et civiles l'obligation incombant aux parents de subvenir aux besoins de l'enfant incapable de se suffire, et en a-t-il fait l'un des devoirs les plus impérieux qu'il ait prescrit à ses citoyens. Les droits de l'enfant à cet égard sont exprimés avec la plus grande netteté dans le Code pénal du Canada, dans le Code civil et les Statuts refondus de Québec et dans toutes les lois des provinces de langue anglaise ayant trait à la protection de l'enfance. C'est le renversement complet de la notion qui avait cours à ce sujet jusqu'à ces dernières années, et qui voulait que l'on considérât l'enfant comme un actif économique mis à la disposition des parents pour le soutien de la famille. Tous les progrès accomplis en matière de législation régissant le travail de l'enfance et la fréquentation scolaire, et les facilités sans cesse croissantes qui lui sont offertes sous le rapport de l'enseignement, sont la conséquence logique du principe fondamental de l'obligation imposée au chef de famille de protéger ses enfants en bas-âge et de subvenir à

leurs besoins. Abandonner ce principe, laisser abroger cette obligation ou permettre que l'Etat l'assume ou en partage la responsabilité, c'est vouer à la destruction la base même sur laquelle repose notre conception de la vie de famille et de la protection de l'enfance.

Les allocations familiales compromettent la base de la solidarité familiale.

Le régime des allocations familiales, assumant les responsabilités du chef de famille en pourvoyant en partie au soutien de ses enfants, détruit chez lui le sens de la responsabilité. Il semble qu'il tende par là à la destruction de l'un des principes d'organisation de la société pour le maintien duquel la civilisation occidentale a lutté pendant des siècles.

Ce n'est pas la fonction de l'Etat de prendre à sa charge le soutien des enfants, dont il a lui-même imposé l'obligation aux parents. Son devoir consiste plutôt à s'assurer que la répartition de la richesse et la condition du travail, du logement, etc., soient telles, qu'elles permettent aux parents de s'acquitter de leurs obligations légales envers leurs enfants.

Les allocations familiales constituent, de la part de l'Etat, un aveu d'impuissance.

Les allocations familiales constituent, de la part de l'Etat, l'aveu que les salaires ne sont pas et ne peuvent pas être suffisants pour permettre à la moyenne des familles de vivre convenablement et que, par conséquent, l'Etat doit, au moyen de subsides, faire une nouvelle distribution des richesses, dont il ne peut maîtriser ni le développement ni la répartition. On ne saurait démontrer qu'une situation aussi désespérée existe sur une étendue quelque peu importante du territoire canadien, ni dans un groupe d'industries, ou que, dans les endroits où elle existe, elle ne soit pas susceptible d'être rétablie par l'intervention des syndicats ouvriers et des gouvernements. Les conditions de l'industrie et de l'agriculture au Canada n'ont jamais atteint un état tel, qu'une partie appréciable de la population fût dans l'impossibilité de vivre convenablement et que l'Etat dût intervenir et verser des allocations en vue d'assurer un niveau d'existence satisfaisant. Les remarquables progrès accomplis en ce pays depuis un quart de siècle

dans l'établissement de salaires et d'heures de travail raisonnables permettent d'espérer qu'un jour viendra où—grâce à l'adoption de salaires minima convenables, à une meilleure organisation de l'embauchage pendant les périodes de ralentissement saisonnier et les phases de dépression du cycle économique, ainsi qu'à une règlementation économique de l'immigration—tout travailleur trouvera un emploi approprié. Au Canada, aujourd'hui, dans plusieurs branches importantes de l'activité économique, le travail est rétribué au moyen de justes salaires, reposant sur le principe équitable de l'égalité de paye pour l'égalité de travail, et comportant une promesse de rémunération fondée sur la puissance de production, et non sur la puissance de reproduction, que le régime des allocations est tout près de recommander.

Les allocations familiales sont applicables dans deux circonstances.

Puisque ce régime constitue l'aveu qu'on ne peut payer des salaires suffisants pour assurer un niveau d'existence convenable, il semble qu'il n'y ait que deux circonstances où le versement d'allocations soit justifiable. En premier lieu, ce régime serait peut-être recommandable dans une industrie ou dans un pays où des conditions extérieures réduisent les salaires au point où ils n'offrent plus aux ouvriers les moyens de satisfaire leurs besoins. On peut dire que cet état de choses existe dans plusieurs houillères d'Angleterre et dans les mines et la métallurgie de la plupart des pays de l'Europe continentale. Les conditions y sont telles, que l'industrie ne peut même pas accorder aux ouvriers qu'elle emploie d'une façon permanente ou périodique une rémunération qui leur assurerait un niveau d'existence convenable. Dans ces circonstances, l'industrie dans son ensemble doit s'organiser en vue de verser, au besoin, les secours nécessaires, tout en maintenant ses prix de revient à un chiffre qui lui permette de tenir le marché en face de la concurrence. Si la situation de l'industrie elle-même ne lui permet pas, au moyen de la coopération, de supporter ces secours, ou s'ils servent à abaisser davantage le niveau d'existence, alors l'Etat doit intervenir, soit pour maintenir l'activité économique, soit pour protéger une partie de ses citoyens, dans l'intérêt général du pays. Ces conditions existent aujourd'hui dans certaines régions minières d'Angleterre et du continent européen et dans certaines catégories de travailleurs en Australie et en Nouvelle-Zélande; mais il est

fort douteux qu'elles existent dans quelque groupe important ou quelque région un peu étendue au Canada.

En second lieu, des allocations familiales ou, mieux, des indemnités de vie chère, peuvent paraître justifiables dans des industries ou des emplois où la nature du travail exige de nombreux employés qui peuvent être recrutés économiquement parmi les jeunes personnes non mariées, parmi les femmes ou parmi les personnes âgées dont les enfants sont en état de subvenir à leurs propres besoins. Ces conditions peuvent se rencontrer, par exemple, dans certaines branches de l'industrie textile où l'on emploie un grand nombre de jeunes filles, et dans les services publics d'un gouvernement ou d'une municipalité où un grand nombre de jeunes commis trouvent une place permanente. Une rémunération proportionnée à la tâche accomplie peut convenir à la plupart de ces salariés, et la stabilité de l'emploi et du revenu constitue une contre-partie aux chances d'avancement que présentent des positions plus sujettes aux fluctuations. Cependant, une hausse soudaine du coût de la vie peut entraîner de dures privations. Il est évident que, dans ces circonstances, une échelle de salaires, basée uniquement sur la somme de travail accompli, écarterait de ces emplois les hommes mariés ayant de jeunes enfants, ou que, si les salaires étaient proportionnés aux besoins de ces derniers, il y aurait danger de provoquer une augmentation des salaires anormale et anti-économique dans tous les autres groupes. C'est pourquoi, dans les cas de ce genre, on a recouru au régime des allocations pour les personnes dépendantes ou des indemnités de vie chère, dans tous les services publics en Europe et dans le service civil au Canada au cours de la guerre. Il va sans dire que, dès que le coût de la vie se fut à peu près stabilisé en ce pays, on abandonna ce régime pour procéder à un reclassement du service. Mais, en dehors de ces deux circonstances, il est douteux que le régime des allocations familiales soit justifiables, en fonction du travail ou des salaires.

Les salaires et le niveau d'existence.

Sous quelque angle que l'on considère les allocations familiales — sauf dans les conditions ci-dessus décrites: qu'il s'agisse, soit d'un niveau de salaires déplorablement et irrémédiablement bas dans une industrie, soit d'emplois spécialisés et offrant une sécurité toute parti-

culière — ce régime risquerait d'abaisser le niveau d'existence au Canada. S'il était introduit dans l'industrie aux termes d'ententes privées, comme en France et en Belgique, il aurait inévitablement pour effet de maintenir le taux des salaires à l'état stationnaire, *et il ne s'appliquerait pas à l'agriculture, puisque les cultivateurs canadiens sont des propriétaires et non des fermiers.* De faibles salaires dans les industries subventionnées abaisseraient le niveau d'existence par tout le pays. Si le régime était appliqué par le gouvernement au moyen d'une répartition, le coût de la production et de la vie augmenterait dans tout le pays, sans que la population se développe, et cela se traduirait par un accroissement des prix de revient, un recul sur les marchés où nous subissons de la concurrence et le fléchissement du pouvoir d'achat au pays même. Ce serait, en définitive, l'ouvrier qui ferait les frais des secours qu'il recevrait.

Régime inapplicable au Canada.

Nous sommes d'avis que ce régime n'est ni nécessaire ni applicable au Canada, et qu'il ne serait pas propre à favoriser le progrès du pays. Il ne serait admissible que s'il fonctionnait en même temps qu'un régime général d'allocations aux mères, au cas de décès du père, comportant des taux assez élevés pour subvenir aux besoins des plus nombreuses familles à secourir.

Il n'est sûr du tout que le Canada ait besoin, en ce moment, d'une importante augmentation de population. On reconnaît généralement que le développement lent et égal de ses ressources et de sa population depuis la guerre lui a valu une décade de progrès graduel et stable. Une immigration massive ne pourrait que provoquer des fluctuations, des réactions dans la production et la population, comme celles qu'il a éprouvées à la fin de 1913 et au début de 1914, et qu'il connaît de nouveau depuis quelques mois.

L'accroissement de la richesse de l'Italie avant la guerre ne venait pas du doublement de sa population, il tenait à l'expatriation de ses citoyens qui allaient assumer les tâches les plus rudes dans le Nouveau Monde. Pendant la période d'avant-guerre pas moins de 700,000 ouvriers italiens sont entrés, en quelques années aux Etats-Unis, et ils envoyaient leurs salaires dans leur pays. Si ce marché du

travail ne lui avait pas été accessible, il est probable que l'économie italienne aurait été bouleversée par la surpopulation et le chômage.

Le croît normal des races qui forment la base de la population de ce pays, un contrôle plus efficace de l'immigration massive provenant des pays que nous ne plaçons pas au premier rang sous ce rapport et l'adoption de mesures propres à enrayer quelques-unes des causes de notre propre émigration vers le sud, assureront au Canada une ère de progrès sain et stable qui contribuera à former ici une nation plus forte que si elle était la résultante de l'apport de millions d'éléments hétérogènes et inassimilables. Si l'on reconnaît qu'un développement lent mais égal est ce qui convient le mieux au pays, on reconnaîtra qu'il n'y a aucune urgence à intervenir pour relever le taux de la natalité, bien que cela puisse être un besoin essentiel dans de vieux pays fatigués et corrompus du continent européen.

Le taux de la natalité et de la mortalité.

Il est vrai qu'il n'y a eu une diminution lente et graduelle dans le taux de la natalité au Canada et dans toutes les provinces, mais c'est là un phénomène mondial. Cette diminution a été très marquée en Belgique, où les allocations familiales sont plus abondantes que partout ailleurs, la France exceptée. Certaines régions industrielles de France et de Belgique, où l'on distribue des allocations, ont parfois un taux de natalité plus bas que certaines régions rurales, où l'on n'en distribue pas. Mais si le Canada a enregistré un lent fléchissement du taux de la natalité, il importe de se rappeler que quelque 60,000 jeunes gens, qui eussent été des chefs de famille, sont morts sur les champs de bataille d'Europe. Il convient de tenir compte aussi d'un autre facteur. Le taux de la mortalité infantile accuse une remarquable réduction depuis quelques années. Depuis 1926, le taux dans un territoire dont la province de Québec fut exclue jusqu'en 1927 a été ramené de 101.8 à 92.2 par 1,000 enfants nés viables. Depuis 1920, la réduction de la mortalité infantile dans la province de Québec est encore plus étonnante. Elle a été abaissée de 163 à 120.5 par 1,000 enfants nés viables. Les services de santé et de bien-être et les connaissances acquises en ces matières, qui ont donné de si magnifiques résultats au Canada, ont aussi réduit le taux général de la maladie et de la mortalité.

Il n'est pas douteux que le taux de la mortalité infantile au Canada peut être abaissé encore. Il ne serait peut-être pas présomptueux de fixer notre objectif à 50, puisque la ville de Vancouver a atteint un chiffre plus faible encore. Toronto, avec son immense population, a enregistré un taux de 70.8 et Winnipeg, de 60.6. Les services de santé publique du Canada, s'ils sont bien secondés, ajouteront peut-être plus d'éléments sains à la population de ce pays que ne peut le faire malgré ses dépenses, le Département fédéral de l'immigration. On se tromperait d'ailleurs, si l'on croyait que les enfants sauvés sont des faibles. Les statistiques révèlent qu'au cours de l'année qui suit un abaissement du taux de la mortalité infantile, la mortalité est moins élevée chez les enfants d'un an à deux ans et que, l'année après, elle l'est moins aussi chez les enfants de deux à trois ans. La découverte et l'application de l'immunisation contre la diphtérie sauvent 1,000 vies par année au Canada.

Ainsi, il ne semble pas qu'il y ait lieu d'entretenir des craintes sérieuses quant au taux de la natalité, et l'affectation de fonds publics à l'amélioration et à l'extension des services de santé paraît plus propre à assurer l'accroissement de la population que l'expérience incertaine et coûteuse que constituent les allocations familiales.

Le niveau d'existence au Canada.

Les salaires ne sont pas aussi bas que pourrait le faire croire l'insistance avec laquelle on réclame des allocations familiales. Le niveau général d'existence des ouvriers au Canada soutiendrait avantageusement la comparaison avec celui de petits bourgeois en France, où le régime des allocations est en vigueur. On ne doit pas oublier en outre que, dans presque toutes les provinces canadiennes, des services d'instruction publique, de santé et de bien-être sont fournis gratis. Dans plusieurs pays servant de terme de comparaison, un grand nombre de ces services ne sont assurés ni gratuitement ni même à un prix minime. On peut évaluer à plus de 140 millions de dollars par année les sommes affectées au Canada à l'instruction publique sous toutes ses formes, sans parler des quelque treize millions versés aux universités et collèges au cours de la dernière année pour laquelle des statistiques ont été publiées. Malheureusement, le Gouvernement du Canada n'a inauguré que cette année une division de statistiques sociales. Si

elles existaient, nous qui nous nous occupons d'oeuvres de cette nature ne doutons pas qu'elles montreraient que l'on affecte au Canada au moins $100,000,000 par année à des fonds publics ou privés d'un caractère social.

Le taux des salaires au Canada, tel qu'il ressort des rapports du ministère du Travail, est aussi bien proportionné au coût de la vie établi d'après un budget minimum, qu'il ne l'est n'importe où ailleurs. Dans les industries où il ne l'est pas, il semble que la plus sage intervention de l'Etat consisterait à établir un salaire minimum raisonnable, et non à subventionner une famille pour la maintenir à peu près dans la pauvreté, parce que l'Etat ne possède pas le moyen ou n'a pas le courage de maîtriser la distribution de la richesse ou des ressources. En 1928-1929 la richesse nationale du Canada était évaluée à quelque $26,000,000,000 et la production, à environ $6,000,000,000, ce qui constitue sans doute un record mondial. Tout en accordant aux capitaux et aux employeurs une rémunération juste et équitable de leurs risques et de leur effort, il semble qu'il soit possible d'assurer aux ouvriers des salaires minima raisonnables. Les salaires et les heures de travail au Canada manifestent à cet égard, un grand progrès. Les travailleurs canadiens les plus mal partagés sont ceux qui remplissent des emplois saisonniers dans les industries de base et les ouvriers non spécialisés et semi-spécialisés. Ceux qui s'occupent de service social dans ce pays ont souvent réclamé une étude économique des salaires, du coût de la vie et du coût des secours aux personnes dépendantes, afin d'être en mesure de déterminer une fois pour toutes si ce sont les salaires ou les périodes de chômage et le manque d'organisation en vue de répartir également les offres de travail qui constituent le plus grave problème qu'ils ont à résoudre. Nous pouvons obtenir du travail à un homme et à sa famille pendant une certaine période et leur assurer par là un revenu raisonnable, mais nous sommes impuissants devant les longues périodes de chômage. Il y a aussi le cas de l'homme inutilisable, ou de l'homme apte à très peu de tâches; ses services valent si peu à l'Etat ou à l'industrie, qu'il constitue un véritable problème. Rien ne remédiera jamais à cette situation, sauf une organisation plus parfaite du travail et l'amélioration de l'apprentissage et de la formation professionnelle dans tout le Canada. Un régime d'allocations familiales minimes tendra peut-être à accroître le

nombre des ouvriers non spécialisés travaillant de façon intermittente pour un petit salaire, et à aggraver les problèmes mêmes que nous essayons de résoudre. Des emplâtres ne guérissent pas le cancer; des subsides ne sauraient remplacer des salaires minima raisonnables. Seules les méthodes fondamentales sont efficaces.

Régime inapplicable à l'agriculture au Canada.

Le régime des allocations familiales ne serait d'ailleurs pas d'une application générale au Canada. Nous nous inquiétons tous de l'universelle désertion des campagnes, de la diminution du nombre des producteurs et de l'augmentation de celui des consommateurs. Cependant, ce régime, à moins qu'il ne fût applicable aux régions rurales, ne ferait qu'aggraver cet exode. Même s'il l'était, n'aurait-il pas pour effet d'accélérer le mouvement des populations agricoles vers les villes, où le jeune homme et la jeune fille peuvent fréquenter les grandes écoles et gagner ensuite leur vie au milieu du plaisir et du tourbillon des grandes agglomérations, en travaillant moins durement et en assumant moins de responsabilités qu'à la ferme? S'il était applicable à l'agriculure, comment se procurerait-on les fonds nécessaires? Non pas au moyen de l'impôt direct prélevé sur les employeurs, comme cela se fait en France, puisqu'ici les employeurs sont à la fois propriétaires et travailleurs et qu'ainsi ils seraient assujettis à un impôt direct dont le produit servirait à les subventionner eux-mêmes. Si l'on recourait à l'impôt indirect, le poids en serait reporté sur les contribuables, en s'intégrant au prix des articles de consommation courante, ce qui aurait pour conséquence d'augmenter le coût de la vie et de réduire d'autant les avantages des allocations. Dans l'examen d'un projet de ce genre on ne saurait ignorer le sérieux problème que pose notre importante population d'origine étrangère, surtout à Montréal et dans les nouveaux centres industriels, population à laquelle l'immigration ajoute chaque année des dizaines de mille sujets. Si l'on y voit une mesure propre à assurer un niveau d'existence convenable, on pourrait difficilement en refuser le bénéfice à ces nouveaux citoyens. *D'autre part, en le leur accordant, étant donné que chaque peuple a son propre niveau d'existence et que certaines races de l'Europe centrale ont une plus grande fécondité que celle qui habite ce continent, on en arriverait inévitablement à sacrifier le droit d'ainesse des races qui constituent la population de fond de ce pays.*

Son coût excessif.

En prenant pour base de calcul la France et la Belgique, on a évalué le coût du régime des allocations familiales à environ 2 pour cent seulement de la somme des salaires. Ils se chiffrent donc par quelque 20 millions de dollars pour tout le Canada. La part de la province de Québec serait à peu près du quart. On ne tient pas compte du fait qu'en France et en Belgique ce régime comporte, dans certaines industries des fonds d'indemnité privés, et qu'il ne repose pas sur un fonds général alimenté par l'Etat, ainsi qu'on projette d'en créer un au Canada. On a estimé, en Australie, qu'il faudrait $139,000,000 pour pourvoir aux besoins de 900,000 enfants. Dans la Nouvelle-Galles du Sud, on doit prélever de 2 à 3 pour cent des salaires pour verser une allocation de 5 s. par semaine ($1.20) à ceux dont les salaires sont extrêmement bas. Dans d'autres endroits situés aux antipodes, des régimes partiels comportant de faibles allocations hebdomadaires exigent 6 pour cent de la somme des salaires. En Tchéco-Slovaquie, ce régime coûte 4.6 pour cent de la somme des salaires, et dans les Pays-Bas, 3 pour cent, bien qu'il soit d'une application restreinte. En Norvège, il atteint 11 pour cent de la somme des salaires; en Lithuanie, 12 pour cent par personne et en Autriche, 12 pour cent dans quelques-unes des industries. En étendant ce régime d'une façon générale à l'agriculture et à l'industrie, ainsi qu'on a proposé de le faire au Canada, il semble que cinq pour cent de la somme des salaires serait une estimation très modérée, — soit 50 millions de dollars par année, dont 12 millions de dollars dans la province de Québec.

Si l'on adopte une autre méthode de calcul, on arrive à un total encore plus considérable. Le recensement de 1921 a montré qu'il y avait alors au Canada, 1,389,254 familles dont les enfants vivaient à la maison. Le nombre des enfants à la maison s'établissait à une moyenne de 2.32 par famille, mais 28.59 pour cent des familles n'avaient qu'un enfant et 23.17 pour cent, que 2 enfants; 48.24 pour cent des familles avaient donc au plus deux enfants et n'auraient pas droit, par conséquent, aux allocations conformément au régime projeté. Il n'existe malheureusement, aucune documentation sur l'âge des enfants de ces familles, mais on peut supposer, puisqu'ils étaient tous à la maison, que la plupart étaient jeunes. Puisque la moitié des familles n'avait que deux enfants sinon un seul, et que la moyenne au Canada était

de 2.32, il est évident qu'il devait y avoir plusieurs familles nombreuses. De fait, 12.46 pour cent avaient 6 enfants ou plus. S'appuyant sur ces divers pourcentages et sur le nombre des enfants dans les familles, si l'on essaie de faire un calcul où l'on ne prévoit aucune famille de plus de six enfants, ayant droit à des allocations, il semble que $56,300,000 soit le minimum auquel on puisse évaluer le coût annuel de ce régime. Si l'on y ajoute la prévention d'une allocation de $60 par enfant dans la moitié des naissances, lesquels sont au Canada au taux de 230,000 par année, on doit compter $13,000,000 de plus. Sur cette base, la part de la province de Québec, où les grandes familles sont nombreuses, s'élèverait probablement à plus du quart.

On peut fonder une autre méthode de calcul sur le nombre des enfants au-dessous de quatorze ans dont le recensement de 1921 révélait la présence, — soit 2,850,000. La moyenne de 2.32 enfants par famille indiquerait que, non pas un tiers, mais plus probablement la moitié de ces enfants auraient droit à des allocations, et qu'au lieu de $50 par enfant ($50 pour le premier, $60 pour le deuxième et $80 pour le troisième et les suivants), il faudrait tabler sur une moyenne beaucoup plus élevée, puisque presque la moitié des familles recensées avaient trois enfants ou plus. Il faudrait donc relever la moyenne à $60, puisque aucune allocation ne serait versée avant qu'il y ait trois enfants. La moitié de ce total, soit 1,425,000 enfants, à $60 par année, représenterait donc $85,500,000.

Le coût d'un régime fédéral d'allocations familiales serait donc, au minimum, semble-t-il, de 50 millions par année, et un régime semblable dans la province de Québec exigerait entre dix et douze millions, et plus probablement de 50 à 60 pour cent de plus. Nous désirons soumettre que l'augmentation des impôts que cela comporterait demande le plus sérieux examen. Les impôts fédéraux actuels représentent une moyenne de $37.76 par habitant et par année, — soit une somme d'environ 350 millions de dollars. Les impôts provinciaux, qui ont quintuplé depuis une décade, atteignent à peu près quatre-vingts millions. Quant aux impôts municipaux, s'il n'existe aucune estimation sûre, on sait qu'ils sont en moyenne de plus de $33 par habitant dans l'Ontario et de plus de $20 dans la province de Québec. La dette obligatoire des municipalités canadiennes s'élève à quelque 990 millions de dollars. Il est évident que, dans ces circonstances, le

progrès de ce pays demande, non pas que l'on alourdisse encore le fardeau des contribuables, mais que l'on s'applique à rétribuer de façon plus équitable le travail, selon sa propre faculté de rendement, et à maintenir les responsabilités fondamentales qui ont créé le présent état de notre civilisation.

Le Canada est un pays neuf et favorisé. Le niveau d'existence y est aussi élevé que dans n'importe quel pays au monde, sauf peut-être les Etats-Unis. La population est saine, économe, prévoyante et ambitieuse, contrairement à certaines vieilles nations corrompues et exténuées. Elle a fait montre, dans toute son histoire, des qualités essentielles à un peuple jeune, habitant une terre aussi féconde en ressources que riche de promesses: l'énergie, l'ambition, l'esprit d'indépendance, la maîtrise de soi, la discipline intellectuelle et matérielle. Elle est donc capable de mettre en valeur les richesses que renferme son sol et qui sont assez abondantes pour que chacun en ait sa part. Pour en assurer une répartition équitable, il faudra du courage et un grand sens politique. Espérons que ces dons se révèleront au sein du peuple canadien lui-même et que nous n'aurons pas besoin de recourir aux palliatifs sociaux de vieilles nations moins énergiques.

CONCLUSIONS

La Commission a tenu à présenter au Gouvernement de la Province et au public un exposé des allocations familiales, les résultats de l'enquête qu'elle a poursuivie en Europe sur cette question et les arguments qu'on a fait valoir devant elle à l'encontre du régime proposé.

1o. Tout en reconnaissant que les allocations familiales en France et en Belgique, sinon en Allemagne et en Australie, ont apporté une solution au problème si important des familles nombreuses, la Commission après avoir longtemps délibéré, est unanimement d'avis qu'il n'y a pas lieu, pour le moment, de prendre une action légale instituant officiellement les allocations familiales dans cette province.

Nous sommes là en présence d'un régime exclusivement européen, adapté à des salaires peu élevés et il est bien difficile de prévoir quelles seraient chez nous les conséquences de son application. Il est vrai que les partisans des allocations familiales tiennent compte de la différence

dans le taux des salaires qui existent au Canada, en proposant de n'accorder l'allocation familiale qu'à partir du troisième enfant; mais il faut considérer que dans nombre d'industries, les salaires, même au Canada, sont peu élevés et qu'il y a lieu de préconiser leur augmentation plutôt que de risquer, en créant un régime d'allocations familiales, de les laisser pour longtemps à leur niveau actuel.

2o. L'institution des allocations familiales s'ajoutant brusquement à l'assurance collective en matière d'accidents du travail, organisée l'an passé dans le Québec, placerait peut-être nos industriels dans une situation désavantageuse par rapport aux autres provinces.

3o. La crise économique que nous traversons rend bien difficile une initiative de cette sorte.

4o. Il est fortement à craindre que le dépeuplement de nos campagnes ne soit accentué par le régime des allocations familiales confiné aux industries.

5o. Il serait impossible et dangereux d'étendre les allocations familiales à toute la population en en faisant une institution d'Etat.

6o. Le grand problème agricole qui se pose dans la province de Québec, savoir: le placement des fils de cultivateurs ou en général, de l'excédent de notre population rurale, resterait quand même sans solution; les ressources du Gouvernement devraient être plutôt employées à favoriser ce placement sur les terres de la Province, par une politique intensive de colonisation.

Pour toutes ces raisons, la Commission a renoncé à proposer l'institution des allocations familiales dans la province de Québec.

Cependant, il n'est pas besoin de dire qu'elle rend hommage à ceux qui ont consenti à porter le lourd fardeau d'une famille nombreuse.

Elle n'a pas encore abordé le problème des assurances sociales; mais tous les systèmes contiennent des dispositions spéciales en vue de protéger la famille et la question familiale sera ainsi étudiée ultérieurement.

Elle ne fait aucune objection à ce que les industriels que la chose intéressait, tentent librement d'organiser des caisses de compensation.

C'est le procédé que l'on a suivi en France, que M. Bonvoisin a conseillé formellement à la Commission; c'est celui de l'initiative sociale, fruit d'une éducation particulière, que l'on voudra sans doute poursuivre dans cette province.

Le tout respectueusement soumis.

Mars 1932.

Le Président:

EDOUARD MONTPETIT

Les membres:

Mgr GEORGES COURCHESNE

F. G. SCOTT

J. T. FOSTER

GÉRARD TREMBLAY

Dr ALPHONSE LESSARD

GEORGES SAVOY

Quatrième rapport

COMMISSION DES ASSURANCES SOCIALES DE QUEBEC

QUATRIEME RAPPORT

DEUXIEME PARTIE: L'HYGIENE INDUSTRIELLE

A l'honorable C.-J. Arcand,
Ministre du Travail,
Québec.

Monsieur le Ministre,

La Commission des Assurances Sociales a l'honneur de vous présenter ce quatrième rapport, qui a trait à l'ensemble des questions qui peuvent être groupées sous le titre *hygiène industrielle,* et qui sont du ressort de la Commission, en vertu de l'arrêté en Conseil la constituant.

Dans tout traité de législation industrielle, on trouve un chapitre qui est consacré à la règlementation du travail et qui porte sur la durée du travail des femmes et des enfants et la sécurité des ateliers.

On place généralement sous le titre *Sécurité du travail,* les conditions sanitaires où s'exerce le travail d'usine, la protection de l'ouvrier contre les accidents, et l'hygiène industrielle, qui intéresse surtout les maladies professionnelles.

L'application et l'efficacité des mesures prises en vue de règlementer le travail sont assurées par un groupe de fonctionnaires que l'on appelle inspecteurs du travail.

L'inspection du travail a été établie dans la Province de Québec, en 1888, et depuis elle s'est développée d'année en année. Aujourd'hui, la Province compte seize inspecteurs, placés sous la direction d'un chef et rattachés depuis quelques mois, au ministère du Travail.

Or, la première chose que nous avons constatée, en écoutant les témoins et en consultant les textes, c'est que l'inspection du travail, telle qu'elle existe dans la Province de Québec, s'intéresse surtout aux conditions générales d'hygiène dans les ateliers, à ce que les anglais appellent la "sanitation". C'est ce que l'inspecteur en chef, M. Robert, a reconnu au cours de l'enquête, et c'est ce qui découle naturellement de l'état de notre législation.

Il suffit, pour bien établir le champ de cette inspection, de relever quelques titres et sous-titres de la Loi sur les établissements industriels, (Statuts refondus 1925, chapitre 182).

Cette loi établit d'abord des dispositions d'ordre général en ce qui concerne la salubrité des ateliers, la durée et les conditions du travail des femmes et des enfants, l'inspection des usines;—puis elle trace les "devoirs des chefs d'établissements" et édicte une série de mesures touchant les chaudières à vapeur. Les règlements qui ont été faits en vertu de la loi organique, nous révèlent encore mieux une tendance très marquée vers la salubrité des ateliers, c'est-à-dire des cadres où le travail d'usine s'accomplit.

Ils ont trait à l'installation et à l'entretien des établissements industriels, à l'éclairage, aux monte-charges, aux soupapes, manomètres, indicateurs, à la conduite des machines et à la protection contre les transmissions diverses, aux machines-outils, aux incendies, à l'aération et autres mesures d'hygiène générale, aux secours d'urgence à donner aux blessés.

On le voit, il s'agit surtout d'assurer la salubrité des usines et la prévention des accidents.

M. Guyon disait en 1916: "Le Conseil supérieur d'hygiène n'aura rempli toute sa mission que lorsqu'il aura comblé les cadres vides de son personnel préposé à la santé des ouvriers." Il avait raison. Ouvriers en congrès, hygiénistes, médecins, industriels, ont été unanimes à réclamer depuis, une réforme essentielle: la nomination d'hygiénistes du travail.

Tous les experts que nous avons consultés, s'accordent aussi sur ce

point: il faut aujourd'hui dans les usines, joindre à l'hygiène générale, l'hygiène industrielle.

Quels sont donc les éléments nouveaux que l'hygiène industrielle apporterait, si elle était mieux appliquée, à la vie de l'usine?

Le docteur Masson nous a donné de l'hygiène industrielle la définition que voici: "L'hygiène industrielle a pour objet la connaissance des lois de l'adaptation de l'homme au travail. Elle comporte, d'une part, la connaissance du travail et des conditions dans lesquelles il s'accomplit; d'autre part, celle de la physiologie et de la pathologie humaines. Cette dernière est la plus importante."

Il ressort nettement des témoignages, que plusieurs experts ont rendus devant nous, que l'hygiène industrielle est encore plus nécessaire à l'ouvrier d'usine que l'hygiène générale à toute la population. On reconnaît universellement que toutes les industries sont, par quelque côté, insalubres et qu'elles abaissent en définitive, la moyenne des années de vie: sur ce dernier point, le chef statisticien de la Metropolitan Life Insurance Company est catégorique.

Il sied, sans nul doute, de veiller à la salubrité de l'usine, de prévenir les dangers qui naissent du machinisme, mais il est tout aussi important, sinon plus, de protéger d'aider, de surveiller l'ouvrier. Selon l'opinion d'un témoin: "Toute dégradation, toute diminution de l'ouvrier, tout ce qui dans l'industrie affecte sa valeur, sa santé, son aptitude au travail, aura sur la production, sur le budget de l'ouvrier, sur la richesse de l'employeur et celle de la nation, une répercussion marquée."

Aussi a-t-on été unanime, dans le monde entier, à chercher des remèdes aux accidents, aux maladies professionnelles, aux dégénérescences, à la pneumonie, à la tuberculose singulièrement. Par des méthodes peu coûteuses on est arrivé à des résultats étonnants en ce qui concerne les accidents; et les maladies professionnelles ont été réduites dans de notables proportions.

Or, les inspecteurs du travail ne sont pas des médecins; ils ne peuvent donc pas s'intéresser, au premier chef, aux questions médicales. Il est juste d'ajouter qu'ils n'y restent pas étrangers, puisqu'ils ont

pour mission de veiller à la propreté, à l'aération, à l'éclairage des usines; mais, ainsi que l'a fort bien fait observer le docteur Chabot, ils ne peuvent pas toujours dépister les causes des maladies. Or, celles-ci sont nombreuses, malheureusement. On a signalé maintes fois, au cours de l'enquête, les dangers de la poussière, de la peinture, du plomb, du phosphore, du benzol, des vapeurs toxiques, de la chaleur, de l'humidité, de la lumière parfois aveuglante, des brûlures, de l'irritation des voies respiratoires, des substances irritantes.

Voici un exemple, entre mille, donné par un témoin: dans un grand établissement industriel, la poussière produite par quatre-vingt-cinq sas mécaniques était telle qu'une lumière de soixante bougies était à peine visible à vingt-cinq pas. Dans ce milieu travaillaient "tousseurs et bronchitiques". Soixante-quinze pour cent de cette poussière fut réduite dans la suite.

Il apparaît donc qu'il faudrait développer l'hygiène industrielle, dont l'avantage est ainsi démontré. Pour y arriver, il suffira d'y appliquer plus largement notre loi sur l'hygiène générale et de constituer un organisme administratif chargé de cette application.

Or, quelle est notre législation actuelle? Elle est très générale, sans doute, mais nous allons voir qu'elle contient, au moins en germe, si l'on peut dire, les principes propres à amorcer une politique nouvelle et satisfaisante.

La section 3 de la *Loi sur l'hygiène publique de Québec* contient des dispositions suffisantes pour assurer l'hygiène industrielle. Le droit que l'article 99 donne au Lieutenant-Gouverneur en Conseil de faire les règlements nécessaires, sur recommandation du Ministre et après avis du Conseil d'hygiène et, en particulier, le paragraphe (j) de cet article qui mentionne "toutes les conditions sanitaires qui peuvent se présenter dans les établissements industriels", ouvre un horizon très vaste aux mesures à prendre pour protéger la santé de l'ouvrier.

En fait, quelques règlements ont été édictés, touchant la prévention des accidents et la salubrité générale des établissements industriels, mais il n'existe à peu près rien pour ce qui est des maladies professionnelles. L'action du médecin hygiéniste en est singulièrement réduite.

Il ressort nettement des articles 21, 22 et 23 de la Loi sur la protection de la vie et de la santé des personnes employées dans les établissements industriels, que les médecins hygiénistes, dont ces articles prévoient la nomination, ont, en principe, le droit d'intervenir auprès des industriels pour faire respecter l'hygiène dans les usines. Ils s'autorisent, pour réclamer certaines améliorations de l'article 8 de la Loi sur l'hygiène publique et ils obtiennent des résultats, mais de leur propre aveu, ils ne les doivent qu'à la bonne volonté des patrons, car, répétons-le, les règlements sont insuffisants, en particulier pour les maladies professionnelles, et ils ne peuvent qu'appliquer la loi générale.

D'autre part, les médecins hygiénistes qui visitent actuellement les usines sont des inspecteurs d'hygiène de la Province, c'est-à-dire qu'ils ne sont pas préposés à l'inspection des industries, mais bien à l'inspection de l'hygiène en général. Leurs fonctions ne sont pas spécialisées.

Or, les progrès du machinisme, l'expansion de la grande industrie, avec les vastes domaines couverts par cette dernière et ses répercussions matérielles et sociales, ont créé des conditions de vie qui réclament, pour la protection de la santé de l'ouvrier, non plus seulement des médecins spécialisés en hygiène, mais des hygiénistes spécialisés en hygiène industrielle et qui apportent une collaboration efficace aux services d'hygiène industrielle proprement dite, dont le Service provincial d'hygiène devrait avoir la direction. Ces spécialistes s'occuperaient entre autres choses de l'examen médical périodique des ouvriers, des effets sur leur santé du travail dans des locaux confinés ou malsains, de la manipulation des produits toxiques, des effets du travail chez la femme et l'enfant, des conséquences de la manipulation de certains minerais. Toutes ces activités et bien d'autres sont, en effet, du ressort de l'hygiéniste spécialisé qui doit être en mesure de proposer les remèdes à apporter aux situations défavorables.

La question de la salubrité des ateliers, de la prévention des accidents dus aux machines, du secours d'urgence par les industries, serait laissée à la direction du ministère du Travail.

Ce qu'il faut surtout, c'est que les pouvoirs et les devoirs de chacun soient bien définis et que la plus large coopération existe entre

les deux départements, celui de l'hygiène et du travail. Car, c'est d'un manque de coopération entre les divers services d'hygiène (celui des mines, celui du travail, service central) que semble souffrir notre organisation. Il faut y ajouter, répétons-le, l'absence de règlements spéciaux, pourtant prévus par la loi, sur les maladies professionnelles, et les applications de la médecine industrielle. Nous avons plusieurs services d'hygiène, mais pour reprendre les expressions du docteur Pedley "pour ce qui touche particulièrement à la santé de milliers d'ouvriers d'usine, nulle efficacité médicale, faute d'une autorité directement responsable".

Cette autorité jugée indispensable, on la trouve dans quelques Etats américains et dans la Province d'Ontario. Pour le reste, la législation de la Province de Québec se compare avantageusement avec celle des autres provinces.

Comme il y avait de légères divergences entre les dires des experts entendus à Montréal, sur ce qui se pratique dans l'Ontario, la Commission a profité du séjour qu'elle faisait à Toronto aux fins d'étudier les pensions de vieillesse, pour interroger le sous-ministre du Travail, l'inspecteur en chef du travail et le chef des services d'hygiène industrielle, sur la nature de la collaboration qui existe entre l'inspection du travail et les services d'hygiène industrielle.

Il ressort de cette enquête que le ministère du Travail a l'initiative de l'inspection. Lorsqu'il constate l'existence de dangers d'une nature particulière—ceux, par exemple, qui résultent de l'emploi de certaines matières premières—il fait appel au service d'hygiène industrielle, qui fait les recherches nécessaires et indique les mesures à prendre. De son côté, le Service d'hygiène industrielle, qui n'est pas tenu à des inspections régulières (*routine inspections*) a tout de même accès aux industries et peut, par une action directe, imposer l'application des principes généraux d'hygiène.

Au Service d'hygiène industrielle, qui comprend trois médecins et un chimiste, est rattaché un laboratoire de recherches.

Le Service d'hygiène industrielle joue le rôle d'aviseur. Le ministère du Travail, celui d'inspecteur. Mais les deux collaborent.

Somme toute, le ministère du Travail emprunte au Service d'hygiène la science médicale que lui ne possède pas.

Ce régime est déclaré satisfaisant par toutes les personnes que nous avons consultées, à Toronto. Il permet l'inspection du travail, l'application de l'hygiène industrielle et la poursuite de la recherche; et il est complété par l'initiative en matière de législation, que peuvent exercer le ministère du Travail et celui de l'Hygiène. Il peut être rendu plus efficace encore par le concours des médecins attachés aux entreprises industrielles et qui font déjà un travail dont des témoins ont montré tout l'intérêt. Il tend dans tous les cas, à la réalisation d'un plan d'ensemble idéal, en ce qui concerne la règlementation du travail, que le docteur Masson a soumis à la Commission et que nous reproduisons aux fins de le mettre sous les yeux du législateur et de le faire connaître au public.

TABLEAU DES CONDITIONS AUXQUELLES LE TRAVAIL ORGANISE NE PEUT DESORMAIS RESTER ETRANGER

GENIE

Usine	Terrain: découvert, espace, drainage. Bâtisse: matériel, orientation, ventilation, éclairage naturel et artificiel, chauffage, égout.
Outillage	Pièces mécaniques: modèle et disposition. Appareils spéciaux: hottes, aspirateurs, souffleurs, masques, lunettes, galoches, etc.
Ameublement	Divisions spéciales pour différents travaux et sexes. Vestiaires, cabinets, lavoirs, bains, fontaines et eau. Cafeteria et reposoirs—les établir distinctement pour chaque sexe.

MEDECINE

Examen physique de l'ouvrier—initial et périodique.

Surveillance du travail—hommes et appareils.

Protection légale du travail—Age des travailleurs; Durée du travail; Repos hebdomadaire et travail de nuit.

Organisation médicale industrielle—Médecin et infirmière; salle et lit; hôpital ou accommodation.

Casier sanitaire des établissements;

Carnet sanitaire de l'ouvrier;

Traitement gratuit des ouvriers—à l'usine, au domicile ou à l'hôpital; accidents et maladies.

Protection légale des ouvrières enceintes et des nouvelles accouchées. Déclaration des maladies professionnelles—dépistage et traitement.

SOCIOLOGIE

Compensation et assurance—vie, accident, chômage et vieillesse;

Protection légale du travail;

Terme de l'emploi;

Education hygiénique, habitation hygiénique; bien-être de la famille de l'ouvrier; salaire, jeux, école, éducation, etc.

RECOMMANDATIONS

La Commission désire faire au Gouvernement les recommandations qui suivent et qui portent sur la sécurité du travail et l'hygiène industrielle.

En principe, et en tenant compte de ce que nous avons dit plus haut, la sécurité du travail relèvera du ministère du Travail et l'hygiène industrielle, du directeur du Service d'hygiène de la Province.

I

SECURITE DU TRAVAIL

1. Titre de la loi.

Le chapitre 182 des Statuts refondus de la Province de Québec, dénommé *Loi des Etablissements industriels*, devrait être intitulé *Loi de la protection et de l'inspection du Travail.*

Les mots "établissements industriels" paragraphe 3, article 2, section 1, de la loi susdite, devraient être définis comme suit:—

2. Définition de l'expression: Etablissements industriels.

Les mots: "établissements industriels" signifient et comprennent, pour fins de la présente loi, les manufactures, fabriques, usines, chantiers de construction de tous genres et leurs dépendances. Ils signifient et comprennent également toutes les classes d'industrie mentionnées dans les cédules 1 et 2 de la Loi des Accidents du Travail, 1931, (chapître 100, 21 Geo. V, 1931).

3. Durée du travail des garçons, femmes et filles.

L'article 15 du chapitre 182 devrait être remplacé par le suivant et l'article 16, supprimé:

"Sauf les cas mentionnés dans l'article 17, les garçons au-"dessous de dix-huit ans, les filles ou femmes, ne peuvent être "admis à travailler dans les établissements visés par l'article 3, "pendant plus de neuf heures dans une même journée, ni pendant "plus de quarante-huit heures dans une même semaine. Il est "cependant permis au chef d'établissement de répartir les heures "dans le but unique d'abréger la journée du samedi.

"Il doit être accordé une heure pour le repas, chaque jour, "à midi, si l'inspecteur l'exige; mais cette heure ne peut être "comptée comme formant partie du nombre d'heures de travail "ci-dessus indiqué.

"La journée dont il est fait mention dans le présent article, "ne doit pas commencer avant sept heures du matin, ni se ter-"miner après six heures et demie du soir."

4. Durée maximum du travail dans les cas extraordinaires.

A l'article 17, un maximum de soixante-douze heures de travail par semaine, pour garçons, femmes, ou filles, peut être autorisé par l'inspecteur à la demande de l'industriel. Ce maximum est trop élevé. La Commission recommande, à la suggestion des inspecteurs du travail, qu'il ne dépasse en aucun temps, soixante heures.

Ce nouveau maximum laisse un jeu de douze heures supplémentaires par semaine; il autorise plusieurs soirées de travail par semaine, ce qui est amplement suffisant.

5. Renseignements pour fins de statistique de la main-d'oeuvre.

Afin d'obtenir une statistique exacte de la main-d'oeuvre, la Commission recommande que les chefs ou patrons d'établissements industriels soient tenus de faire figurer les hommes sur les régistres où ils entrent les noms, âges et lieux de résidence des garçons, femmes et filles. En conséquence, au sous-paragraphe (a) paragraphe 3, article 18, intercaler les mots "des hommes" après les mots "Les noms, âge, et lieux de résidence".

6. Renseignements sur les conditions du travail.

Afin de compléter la documentation quant aux conditions générales du travail, on devrait ajouter les sous-paragraphes suivants après les sous-paragraphes (a) et (b) du paragraphe 3, article 18:—

(c) Le mode de rémunération: à l'heure ou à la tâche;

(d) L'indication du travail par équipe et sa durée, s'il y a lieu;

(e) Le travail de nuit, s'il y a lieu;

(f) Le travail du dimanche, s'il s'en fait;

(g) Tels autres renseignements que l'inspecteur en chef, avec l'approbation du ministre, trouvera utiles d'obtenir, pour fins de statistiques ou autres.

7. Machines à vapeur.

La Commission recommande de supprimer de la *Loi des Etablissements industriels* (chapitre 182), les sections V et VI, touchant les chaudières à vapeur et de les fondre avec la *Loi relative aux méca-*

niciens de machines fixes (chapitre 184) pour en faire une loi organique, concernant à la fois les machines à vapeur et les mécaniciens de machines fixes.

De même, tous les règlements faits en vertu de ces sections devraient être fondus avec ceux qu'autorise le chapitre 184.

8. Documentation.

La Commission recommande l'organisation de cours, conférences, bibliothèques, et l'établissement d'un musée de sécurité et d'hygiène industrielle pour le bénéfice des inspecteurs et des médecins hygiénistes.

9. Règlements touchant les malades et les blessés.

Que les règlements 106, 107 et 108, relatifs aux soins à donner aux malades et aux blessés, soient appliqués de façon plus extensive et plus sévère.

10. Règlements des associations de prévention des accidents.

L'article 106 de la Loi des accidents du travail autorise les employeurs de la Cédule 1, à se constituer en association pour la prévention des accidents. Ils peuvent faire des règlements qui deviennent, une fois approuvés par la Commission des Accidents du travail et le Lieutenant-Gouverneur en Conseil, obligatoires pour les industries comprises dans telle classe déterminée.

La Commission des Assurances Sociales recommande que ces règlements reçoivent, au préalable, l'approbation de l'inspecteur-en-chef des établissements industriels et du médecin en chef de l'hygiène industrielle, en vue d'éviter des contradictions avec les règlements que ceux-ci ont le devoir de faire respecter.

11. Travail de l'Association de Prévention.

Le travail de l'Association de Prévention et de ses inspecteurs (article 106, chapitre 100 de la Loi des accidents du travail, 1931) devra surtout être dirigé:—

1o. Vers l'éducation des employeurs et employés; par l'organisation de conférences; présentation de films documentaires, de sécurité et d'hygiène; tableaux illustrés, réclames, etc;

2o. (a) La formation des comités de sécurité au sein des ateliers;

(b) L'organisation de pharmacies pour les premiers soins;

(c) l'organisation d'un service médical, sous la direction d'un médecin hygiéniste ou d'une garde-malade spécialisée, dans tous les grands ateliers; la même organisation sous forme coopérative pour les petits ateliers d'une ou de plusieurs classes.

12. Augmentation du nombre des inspecteurs.

La Commission a constaté que le service d'inspection des établissements industriels était uni à celui de l'inspection des édifices publics. Seize inspecteurs et inspectrices, dont dix à Montréal, quatre à Québec et deux à Sherbrooke, relèvent de ce département.

L'inspection des édifices publics et l'enregistrement des enfants qui travaillent aux usines absorbent six inspecteurs et inspectrices. Dix inspecteurs seulement se consacrent donc à la visite des établissements industriels de la province, pourtant au nombre d'à peu près 6,000, sans compter les chantiers de construction qu'il faudrait inspecter, au moins lorsqu'ils sont considérables.

Si l'on considère qu'une inspection sérieuse de grande usine peut prendre une semaine, on admettra que le personnel n'est pas suffisant pour faire observer une loi, somme toute excellente.

La Commission recommande donc d'augmenter les crédits de ce département, de façon à lui permettre l'engagement d'une dizaine d'inspecteurs supplémentaires.

Elle recommande également qu'un service d'inspection soit attaché de manière permanente à des régions industrielles, forcément peu visitées jusqu'à maintenant, telles que Hull, Trois-Rivières, Chicoutimi, etc.

13. Mines et scieries.

La Commission sachant que le Service des Mines ainsi que la Commission des Produits forestiers ont à leur disposition des inspecteurs, qui ont la compétence et le loisir de s'occuper de la sécu-

rité du travail dans ces industries, recommande que ces fonctionnaires fassent rapport de leur activité à l'inspecteur du travail.

II

HYGIENE INDUSTRIELLE

1. Règlements.

Le Lieutenant-Gouverneur en Conseil est prié d'établir des règlements touchant l'hygiène industrielle, selon l'article 99 de la Loi sur l'hygiène publique, et de nommer un personnel compétent, chargé de leur application.

2. Division d'hygiène industrielle.

Une division de l'hygiène industrielle devrait être créée dans le sein du Service provincial d'hygiène, avec un personnel spécialisé et compétent, et des pouvoirs devraient lui être donnés pour assurer l'efficacité de son travail.

3. Collaboration des services.

L'inspecteur en chef des établissements industriels et le médecin en chef d'hygiène industrielle devront se concerter pour l'organisation d'une collaboration nécessaire de leurs services. Ils devront, si possible, avoir leurs bureaux dans la même ville et conférer régulièrement chaque semaine sur la tâche accomplie et sur l'orientation du travail futur.

4. Nomination d'un chimiste.

La Commission recommande la nomination d'un chimiste spécialement attaché au bureau d'inspection du travail et d'hygiène industrielle.

5. Sanctions.

L'article 100 de la Loi sur l'hygiène publique prévoit des sanctions pour toute infraction aux dispositions de la section III, touchant la salubrité des établissements industriels. Elles devraient continuer à être prises par le Service provincial d'hygiène.

6. Travail de la femme et de l'enfant.

Le travail des femmes et des enfants sera surveillé de près par la nouvelle division d'hygiène et fera l'objet d'inspections fréquentes et d'examens médicaux renouvelés, en particulier dans l'industrie textile. La femme enceinte devra cesser le travail, dans certaines industries, à partir du commencement du huitième mois de sa grossesse et ne le reprendre qu'un mois après l'accouchement.

7. Service médical des industries.

Les établissements employant un nombre déterminé de personnes seront tenus d'organiser un service médical et un service d'infirmerie. Comme nous le disons plus haut, dans les centres où la chose sera possible, les petites industries se grouperont pour se partager les frais d'un médecin et d'un service d'infirmerie.

8. Education sanitaire de l'ouvrier.

Cette éducation, dont le besoin se fait sentir, devrait être faite par le service médical des industries, d'accord avec l'inspection du travail et la section d'hygiène industrielle.

9. Mines.

Par suite du grand développement de l'industrie minière dans la Province et des dangers que cette industrie fait naître, quant à l'hygiène, la nouvelle section d'hygiène industrielle devrait étendre son action aux mines et carrières.

10. Utilisation des unités sanitaires.

Les unités sanitaires de comté, partout où elles existent, seront utilisées comme organisme de surveillance et d'enquête, dans les campagnes et les petites villes.

11. Chantiers.

Il paraît à la Commission que les règlements sur l'hygiène dans les chantiers devraient être répandus dans le sens de ce qui existe dans la Province d'Ontario. En particulier, des pouvoirs devraient être accordés au directeur du Service d'hygiène ou à son représentant autorisé, de procéder à la suppression des camps où les conditions d'hygiène ne seraient pas observées. Les compagnies d'exploitation devraient être

tenues responsables de l'observation des règlements par les entrepreneurs et les sous-entrepreneurs de la coupe du bois. La construction des camps devrait être faite d'après les plans approuvés au préalable par le directeur du Service provincial d'hygiène. La présence des femmes et des enfants de moins de seize ans dans les chantiers, devrait faire l'objet d'une surveillance appropriée. Pour toutes ces fins et autres semblables, la Commission est d'avis que l'on devrait établir un réseau d'inspection dans toutes les régions forestières; et que des sanctions devraient être prévues en cas d'infraction aux règlements.

Par ces deux dernières dispositions, la Commission estime qu'on atteindra, au moins en partie, nos campagnes. Car, elle n'a pas cru devoir se désintéresser du problème de l'hygiène dans les régions agricoles, quoique l'arrêté en Conseil la constituant ne mentionnait que l'hygiène "industrielle".

De même que dans son second rapport, elle a préconisé l'assistance aux mères nécessiteuses comme une mesure générale, elle désire rappeler au Gouvernement que, par une résolution unanime qu'elle lui a transmise, elle s'est prononcée en faveur des unités sanitaires établies dans toute la Province. Elle croit aussi que dans les centres reculés, où il est difficile et coûteux de s'assurer le secours de médecins, des mesures devraient être prises par le directeur de l'hygiène, pour procurer aux malades les facultés de traitement auxquels ils ont droit.

Le tout respectueusement soumis.

Mars 1932.

Le Président:

EDOUARD MONTPETIT

Les membres:

Mgr GEORGES COURCHESNE
F. G. SCOTT
J. T. FOSTER
GÉRARD TREMBLAY
Dr ALPHONSE LESSARD
GEORGES SAVOY

TABLE DES MATIERES

Troisième rapport

IV.—Allocations Familiales.. 67
Théorie générale.. 68
Distinction entre le salaire et l'allocation familiale.. .. 70
Caisse de compensation.. 72
Ressources des allocations.. 73
Prestations.. 73
Mise en application sur le continent Européen.. 74
Les allocations en France.. 75
Les allocations en Belgique.. 79
Allocations familiales dans les autres pays.. 80
Hollande.. 80
Suisse.. 81
Allemagne.. 83
Pologne.. 84
Tchécoslovaquie.. 85
Autriche.. 85
Italie.. 86
Grande Bretagne.. 86
Espagne.. 87
Suède.. 88
Australie.. 88
Nouvelle-Zélande.. 89
Quelques opinions canadiennes sur les allocations familiales et leurs modalités d'adoption.. 89
Résolution présentée à la Commission.. 92
Objections présentées.. 94
Mémoire sur les allocations familiales.. 94
Conclusions.. 107

Quatrième rapport

DEUXIEME PARTIE: L'HYGIENE INDUSTRIELLE

L'hygiène industrielle.. 113
Tableau des conditions auxquelles le travail organisé ne peut désormais rester étranger.. 119
Recommandations.. 120
I.—Sécurité du travail.. 121
II.—Hygiène industrielle.. 125

Commission des Assurances Sociales de Québec

Troisième et quatrième rapports

PROVINCE DE QUEBEC

COMMISSION DES ASSURANCES SOCIALES DE QUÉBEC

Troisième et Quatrième Rapports

QUÉBEC

PUBLIÉ PAR ORDRE DE

L'HONORABLE MINISTRE DU TRAVAIL

1932

Commission des Assurances Sociales de Québec

Constituée en vertu de la Loi 20, Geo. V, ch. 14

Président

Edouard Montpetit, conseil du Roi, docteur en droit (Laval), docteur ès lettres (Ottawa), dipl. Sc. politiques et Sc. sociales (Paris), membre de la Société Royale du Canada, officier de la Légion d'Honneur.

Secrétaire général de l'Université de Montréal; directeur de l'Ecole des Sciences sociales, économiques et politiques; professeur titulaire d'Economie politique à la Faculté de Droit; professeur titulaire de Sciences économiques à l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales.

Membres

Son Excellence Monseigneur Georges Courchesne, docteur en théologie (Rome).

Evêque de Saint-Germain-de-Rimouski; professeur émérite à la Faculté des Arts de l'Université Laval.

Le Vénérable Frederick George Scott, C.M.G., D.S.O., M.A., D.C.L. (Bishop's), D.D., LL.D., membre de la Société Royale du Canada.

Archidiacre du diocèse anglican de Québec; recteur de l'Eglise St-Matthew's de Québec.

John T. Foster

Président du Conseil des Métiers et du Travail de Montréal; membre du Congrès des Métiers et du Travail du Canada; rédacteur-gérant du *Canadian Congress Journal.*

Gérard Tremblay

Sous-ministre du Travail de la Province de Québec; ancien secrétaire général des Syndicats Catholiques Nationaux.

Alphonse Lessard, docteur en médecine, officier de l'Instruction Publique.

Directeur de l'Assistance Publique et du Service Provincial d'Hygiène; professeur titulaire de législation sanitaire à la Faculté de Médecine de l'Université Laval.

Georges-Arthur Savoy

Président de la Dominion Blank Book Co., Ltd, Saint-Jean, Qué; président de la section de Québec de l'Association des Manufacturiers Canadiens.

Un arrêté en conseil du 29 octobre 1930, indiquait pour la commission une étude de toutes les questions relevant de *l'Assistance publique,* des *Assurances sociales,* et de *l'Hygiène industrielle.*

Troisième Rapport

COMMISSION DES ASSURANCES SOCIALES DE QUÉBEC

TROISIÈME RAPPORT

IV.—ALLOCATIONS FAMILIALES

A l'Honorable C.-J. Arcand
Ministre du Travail
Québec.

Monsieur le Ministre,

L'arrêté-en-Conseil, déterminant les divers problèmes que doit étudier la Commission des Assurances sociales, lui indique, de façon générale: "l'assistance aux familles nombreuses".

Si étendue que paraisse et que soit en réalité cette indication, la Commission a compris que l'on voulait orienter tout spécialement son enquête vers les allocations familiales.

La plupart des régimes d'assurances sociales, couvrant les risques maladie, invalidité, décès et chômage, portent une attention particulière aux problèmes de la famille; ils prévoient, sans charge supplémentaire pour l'assuré, des prestations en sa faveur qui suivent assez fidèlement la courbe ascendante des charges familiales. Nous reviendrons, du reste, sur cette intéressante adaptation des assurances sociales aux besoins de la famille, lorsque nous ferons rapport sur celles-ci. Le problème de "l'assistance aux familles nombreuses" ne se limite donc pas aux seules allocations familiales.

Toutefois, tant à cause de l'intérêt qu'à suscité chez nous la question des allocations familiales, qu'en raison des possibilités d'amélioration qu'elles offrent, ou du moins font espérer à nos familles nombreuses, la Commission a jugé qu'elle se devait d'étudier de façon aussi objective que possible:

a) la théorie des allocations familiales;

b) leur mise en application sur le continent européen et ailleurs;

c) les propositions d'adaptation au Canada, soumises tout particulièrement par le R. P. Léon LeBel, S.J., qui a été, chez nous, un propagandiste actif des allocations familiales;

d) les objections présentées.

THÉORIE GÉNÉRALE

Les allocations familiales consistent, en principe, à ajouter à la rémunération du travail, c'est-à-dire au salaire, une prestation proportionnée aux charges de famille du travailleur. Cette prestation a pour élément fondamental une allocation en espèces, payée pour chacun des enfants jusqu'à ce que ceux-ci aient atteint l'âge auquel ils sont présumés pouvoir subvenir ou contribuer personnellement à leur entretien.

L'argument fondamental en faveur des allocations familiales est le suivant: le jeu des lois économiques et l'accroissement du niveau de vie de la masse tendent à ramener la moyenne des salaires aux besoins des familles du type le plus fréquent. Il y a donc nécessité, si l'on admet que la famille, cellule de la société, doit être protégée, d'organiser un régime d'aide efficace aux familles dont les membres, particulièrement les enfants, dépassent en nombre celui du "type le plus fréquent".

Les prémisses de ce raisonnement sont appuyées sur l'expérience, et, conséquemment, élevées à la hauteur d'une loi économique. Même au Canada, si l'on veut établir le juste salaire des travailleurs, on fait sans doute appel, pour le fixer, à la différentiation professionnelle, mais aussi aux statistiques du coût de la vie pour une famille de cinq personnes. On s'accorde à limiter hypothétiquement la famille à cinq personnes, c'est-à-dire, le père, la mère et trois enfants, car la statistique générale révèle que la famille-type au Canada ou, tout au moins dans les centres industriels, compte ce nombre de dépendants. Pour la fixation du juste salaire, on ne tient donc jamais compte du coût de la vie pour un célibataire, pas plus qu'on ne tient compte des charges de la famille nombreuse, de celle qui comprend six, huit, dix enfants et plus. Rien de plus logique, car il faut bien arriver de quelque manière à établir un barème moyen du salaire familial.

Des enquêtes poursuivies en France révèlent une application similaire de cette loi économique. Les salaires s'y sont stabilisés au point où ils permettent l'entretien normal de la famille du type le plus fréquent. Le Comité central des allocations familiales a conduit, en 1925, une enquête dans ses caisses de compensation, portant sur 1,201,-446 salariés. Dans ce nombre, il y avait 306,651 chefs de famille, soit 25.52% correspondant à 525,509 enfants, soit 1.71 enfant par famille et 0.436 enfant par tête de salarié. On aurait là, semble-t-il, une des raisons principales du faible salaire généralement payé à l'ouvrier français. Le type familial le plus fréquent supporte 1.71 enfant; au Canada, il en supporte trois. On ne doit donc pas s'étonner de la tendance à des salaires plus élevés chez nous, tendance qui s'explique, du moins partiellement, par cet écart entre les types de familles les plus fréquents dans les deux pays.

Continuant notre raisonnement, nous nous demandons ce qu'il advient de l'équité ou de la justice sociale dans la rémunération des ouvriers, ayant chez nous de quatre à dix enfants à leur charge. Ces familles — et ne sont-ce pas les plus admirables? — doivent consentir, pour équilibrer leur budget, à des restrictions pénibles, même dans l'ordre des choses nécessaires. Il arrivera que la famille nombreuse ayant besoin d'un logement plus vaste, mieux aéré, plus ensoleillé, devra se contenter d'un logement plus étroit, moins hygiénique, à cause de la nécessité de réduire les dépenses susceptibles de compression. Le même phénomène se produira s'il s'agit de l'alimentation ou du vêtement. On devra réduire à leur plus simple expression les dépenses à faire dans ce compartiment de l'économie familiale.

Un seul moyen, d'après les théoriciens de l'allocation familiale, permet de rétablir l'équilibre du budget de la famille nombreuse: c'est de lui accorder pour chaque enfant, au-dessus du nombre admis chez le type familial le plus fréquent (dans le cas de notre province, trois enfants) une allocation progressive qui permettra à la famille nombreuse de vivre à un niveau déjà atteint par la famille-type.

Est-il raisonnable d'entretenir la conviction que le salaire des ouvriers doit être suffisamment élevé pour leur permettre de supporter aisément les charges d'une famille très nombreuse? On ne le croit pas. Et voici pourquoi. Une politique de salaires aussi élevés produirait une élévation rapide du niveau de vie (*standard of living*) chez les céliba-

taires, les personnes mariées sans enfant ou avec un ou deux enfants. Cette élévation du niveau de vie crée de nouveaux besoins, qui, de factices deviennent normaux, voire essentiels, et ramènent pour ainsi dire les familles nombreuses dans le même état d'infériorité par rapport à la famille du type le plus fréquent.

On peut considérer également que la province de Québec a une économie qui dépend de celle des autres provinces et qu'un relèvement exagéré des salaires mettrait l'industrie locale dans un état d'infériorité par rapport aux industries concurrentes extra-provinciales. La crise économique actuelle nous a appris également que la prospérité des nations ne se compartimente pas et qu'il y a une interdépendance réelle entre les économies nationales. On peut donc admettre que, quelle que soit la hauteur des barrières tarifaires, notre industrie ne peut surélever ses prix de revient sans danger et que, dans le cas d'un jeune pays exportateur comme le nôtre, il est nécessaire de compter sur les marchés extérieurs pour l'absorption du surplus de la production nationale, conséquemment de tenir compte d'une concurrence de plus en plus active de la part d'autres pays producteurs des mêmes utilités économiques.

Donc, si d'un côté l'on veut accorder à la famille nombreuse la possibilité de se développer selon les vues providentielles et si, de l'autre, il est admis que notre économie nationale ne peut ajuster les salaires aux besoins de cette famille nombreuse, il reste que l'on doit avoir recours à l'allocation familiale.

DISTINCTION ENTRE LE SALAIRE ET L'ALLOCATION FAMILIALE

La première objection que posent les adversaires du régime des allocations familiales est la suivante: Est-il juste de rémunérer l'ouvrier, non d'après la valeur économique de son travail, mais d'après ses charges de famille. Le contrat de travail relève de la justice commutative; il doit y avoir équivalence entre le donné et le reçu et un axiome admis de tous: "A travail égal, salaire égal" semble condamner sans retour le régime des allocations familiales.

Toutefois les théoriciens, partisans de l'allocation familiale, nous répondent: "D'aucune façon l'allocation familiale ne doit être assimilée au salaire."

Quelle est donc l'expression juridique du régime des allocations familiales? Les partisans du *service libre* des allocations placent celles-ci dans le cadre de la donation. L'employeur accorde cette prestation, sous l'inspiration du devoir social librement accepté, qui lui montre dans ses ouvriers non seulement des unités productrices, mais des hommes, des pères de famille devant trouver dans leur situation sociale la possibilité d'élever décemment leurs enfants, si nombreux soient-ils.

Les partisans du *service obligatoire* des allocations familiales placent celles-ci dans le cadre de la rémunération d'un service rendu à l'ensemble de la société. Les pères de nombreux enfants alimentent le réservoir de la race; ils donnent à la nation de futurs producteurs et des consommateurs, par conséquent des contribuables; ils apportent à l'industrie à la fois la main-d'oeuvre dont elle aura besoin et les consommateurs futurs de ses produits; enfin, ils coopèrent à la création de ce capital humain, qui est la plus grande richesse en vérité et qui, par son absence, rendrait inutilisables toutes les autres richesses d'ordre matériel.

Les titres à l'allocation dans les deux cas sont donc absolument distincts du titre au salaire. Celui-ci comporte la rémunération pour un service économique précis qui ajoute à la valeur d'un produit déterminé; ceux-là prennent leur source soit dans l'accomplissement du devoir social, soit dans la volonté de rémunérer la formation d'un capital économiquement appréciable, le capital humain.

On doit donc rejeter, après ces considérations, l'application "sur salaire" pour désigner les allocations familiales. Dans l'ordre pratique même, on a tenu à faire sentir cette distinction réelle entre le salaire et l'allocation. Le salaire est généralement payé à l'usine et directement à l'ouvrier. L'allocation est versée par la caisse de compensation et adressée au domicile du travailleur, de préférence à son épouse qui a la charge des enfants après leur avoir donné la vie. Salaire et allocation sont souvent payés à des dates différentes.

Bien plus, on sert généralement l'allocation familiale à l'ouvrier malade ou chômeur, donc ne retirant pas de salaire, voulant toujours

indiquer par là la différence essentielle entre la rémunération du travail et l'allocation familiale.

CAISSE DE COMPENSATION

La caisse de compensation a pour principal objet de maintenir. par application du principe de la mutualité, l'équilibre des charges qui résultent pour les employeurs du versement des allocations. Elle agit à la façon du fonds collectif d'assurance contre les accidents du travail, établi dans notre province à la suite de la mise en opération de la nouvelle loi sur les accidents du travail.

La caisse de compensation, dans le régime libre comme dans le régime obligatoire, est absolument nécessaire. Sa non-existence conduirait à l'absurde; au lieu d'aider au père de nombreux enfants, le régime des allocations lui nuirait. En effet, sous la pression de la concurrence qui demande l'abaissement du prix de revient, donc des charges de l'industrie, les employeurs n'embaucheraient que des célibataires, des hommes mariés sans enfants ou des pères de famille du type le plus fréquent. Conséquence inéluctable, les pères de familles nombreuses seraient en état de chômage intermittent ou continuel.

La caisse de compensation, nous l'avons dit, établit la péréquation nécessaire des charges; elle répartit le risque des charges de famille sur l'ensemble de la production nationale.

Son fonctionnement est simple. La caisse de compensation régionale ou professionnelle établit le coût global des allocations à servir pour ses ressortissants. Elle compare ce coût au chiffre total des salaires payés par les mêmes ressortissants et établit un rapport qui est généralement constant. Par exemple, le coût total du service des allocations représentera 2 pour cent du chiffre global des salaires. La caisse chargera donc à ses affiliés ce qu'on peut appeler un taux d'assurance de 2 pour 100 contre les risques charge de famille de leur personnel ouvrier ou employé.

Si le régime des allocations est obligatoire et national, comme en Nouvelle-Galles du Sud (Australie), l'Etat prélèvera une taxe générale sur l'ensemble des chiffres de paie et servira lui-même les allocations. Si, comme en Belgique, l'initiative privée a précédé la con-

trainte légale, la loi obligera les employeurs à s'affilier à une caisse régionale ou professionnelle de compensation et, à un deuxième stage, les caisses de compensation elles-mêmes à s'assurer dans une institution nationale de réassurance pour établir une péréquation encore plus juste des charges assumées.

RESSOURCES DES ALLOCATIONS

Nous pouvons ramener à trois les procédés financiers permettant de constituer et d'alimenter les caisses de compensation chargées du paiement des allocations familiales:

a) Le procédé étatiste qui consiste à mettre au compte de l'Etat le service des allocations familiales. C'est à cette méthode que s'est ralliée la Nouvelle-Zélande. La réforme date de 1926 et garde un caractère d'assistance. N'ont droit, en effet, aux allocations que les familles d'au moins trois enfants ayant un faible revenu.

b) Le procédé qui laisse à l'employeur seul la charge de fournir à la caisse de compensation les fonds nécessaires au service des allocations; cette charge, nous l'avons dit plus haut, est représentée par un prélèvement de deux ou trois pour cent sur l'ensemble des salaires. C'est le système adopté en France et en Belgique.

c) Le procédé qu'on pourrait appeler mixte et qui fait appel à plusieurs sources de contribution. Nous ne connaissons aucun pays qui l'ait adopté et c'est le R. P. Léon LeBel, S. J., dans son étude intitulée "Le problème de la famille nombreuse" qui le suggère. Il comporte une participation de l'Etat fédéral, de la province, des municipalités, des employeurs, des célibataires et des personnes mariées sans enfant.

PRESTATIONS

Quelles sont de façon générale la valeur et la nature des allocations familiales? Elles se divisent en deux grandes catégories, du moins en France et en Belgique: les allocations proprement dites et les primes.

Les allocations ont le caractère d'une véritable pension, versée pendant un temps prolongé. Elles entrent ainsi dans les ressources normales de la famille dont elles alimentent régulièrement le budget. Les primes correspondent à un événement déterminé, donnant lieu à une attribution exceptionnelle, elles ne font donc l'objet que d'un nombre limité de prestations: une ou deux pour les primes de mariage, de naissance ou de berceau, cinq à dix pour les primes d'allaitement.

Une fois entrées sur le terrain de l'aide à la famille, les institutions d'allocations familiales, sous la poussée d'un esprit social toujours en éveil et sans cesse en développement, ont organisé en plusieurs pays ce qu'on appelle les extensions sociales du régime des allocations. Notons l'organisation de l'hygiène, des soins, de la prophylaxie au sein des familles allocataires; le service des infirmières-visiteuses; l'établissement de cours d'enseignement ménager; un service de presse populaire éducative.

MISE EN APPLICATION SUR LE CONTINENT EUROPEEN

Le comité de la Commission des Assurances sociales, composé de M. Edouard Montpetit, président, de MM. G. Savoy, J. T. Foster, Gérard Tremblay, commissaires, et M. E. Doucet, secrétaire, qui s'est rendu en Europe pour étudier le régime des assurances sociales de certains pays, a profité de son passage en France et en Belgique pour obtenir des spécialistes en allocations familiales, non seulement des renseignements et une documentation sur cette importante question, mais aussi des directives sur les possibilités d'adaptation dans notre province d'un régime d'allocations familiales.

Notre exposé de la théorie générale des allocations familiales s'est fortement inspiré, cela va de soi, des principes acceptés dans les deux pays mentionnés, sur cette modalité d'aide à la famille nombreuse.

Nous ferons maintenant l'exposé des faits notés en France et en Belgique, indiquant également ce qu'une documentation restreinte mais précise nous a permis de constater sur le rayonnement des allocations familiales dans quelques autres pays. Nous terminerons cette partie du rapport en résumant aussi fidèlement que possible les directives données à notre comité par certains experts des allocations familiales.

LES ALLOCATIONS EN FRANCE

La France a été la terre classique des allocations familiales. On y note deux stades dans le développement de l'institution: la période des débuts, jusqu'à 1917; de 1917 à nos jours.

Fait intéressant à noter, la première trace d'une attention accordée à la situation familiale dans la rémunération du travail semble devoir être recherchée dans une circulaire du Ministre de la Marine, en date du 26 décembre 1860; elle prévoyait, en faveur des inscrits maritimes, quartiers-maîtres et marins, ayant plus de cinq ans de service, une allocation de 0.10 fr par jour et par enfant. Le Ministère des Finances en 1897, le Ministère de l'Instruction publique en 1908 celui des P. T. T. et du commerce, accordèrent à leur tour des allocations aux employés chargés de famille; puis, en 1913, les Ministères de la Guerre, de la Marine et des Colonies. Enfin, la loi du 7 avril 1917 accorda les allocations familiales à tous les fonctionnaires au-dessous d'un certain traitement et la loi du 14 novembre 1918 supprima toute limite de traitement.

La loi du 29 décembre 1929 donne à tous les fonctionnaires les allocations suivantes:

600 francs pour le premier enfant
960 francs pour le second enfant
1560 francs pour le troisième enfant
1920 francs pour chacun des suivants.

Ce qui veut dire qu'un fonctionnaire, père de sept enfants, reçoit, en plus de son traitement régulier, 10,800 francs, soit $432.00 en monnaie canadienne. (1)

Les administrations départementales et municipales ont suivi la même évolution que l'administration centrale.

Dans l'industrie privée, on note d'abord des initiatives isolées et il nous plait de saluer ici le pionnier des allocations familiales dans le monde patronal, Léon Harmel, le "Bon Père" du Val-des-Bois qui, dès 1891, institua sa "caisse de famille". C'est à la suite de la publi-

(1) Les calculs sont établis sur une base de quatre cents pour un franc.

cation de l'Encyclique de Léon XIII sur "La condition des ouvriers" que Léon Harmel décida de faire un meilleur sort à la famille ouvrière. Quelques patrons suivirent cet exemple et l'on voit de 1909 à 1917 près d'une dizaine d'établissements importants instituer des services similaires d'aide à la famille.

La mise au point d'un mécanisme de compensation donna aux allocations familiales un merveilleux essor. L'honneur d'avoir institué les caisses de compensation que nous avons décrites plus haut, revient à un patron, M. Emile Romanet. La première caisse de compensation fut fondée le premier mai 1918 sous le nom de "Caisse de Compensation des Mécaniciens, Chaudronniers et Fondeurs de l'Isère". Simultanément et même avant, le 1er avril 1918, M. Marcesche, président de la Chambre de Commerce de Lorient, ne connaissant rien des initiatives de M. Romanet, avait eu la même idée et avait pu la mettre à exécution sans délai.

Voici un tableau statistique donnant une idée du développement des allocations familiales en France de 1920 à 1930.

	Nombre de Caisses	Allocations versées par année	Nombre d'ouvriers et employés assurés
1er janvier 1920	6	4 milns. frs	50,000
" " 1921	57	65 " "	500,000
" " 1922	75	70 " "	665,000
" " 1923	107	80 " "	800,000
" " 1924	130	102 " "	950,000
" " 1925	160	142 " "	1,110,000
" " 1926	184	168 " "	1,220,000
" " 1927	204	230 " "	1,357,000
" " 1928	218	260 " "	1,500,000
" " 1929	229	292 " "	1,740,000
" " 1930	232	342 " "	1,820,000

Il sera intéressant de connaître le barème moyen des caisses de compensation industrielles au premier janvier 1930, par famille et par mois:

Famille de:	Mensualité:		
1 enfant	28 francs	ou	$ 1.12
2 enfants	67 "	"	2.68
3 "	116 "	"	4.64
4 "	182 "	"	7.28
5 "	255 "	"	10.20
6 "	328 "	"	13.12

Il s'agit d'une moyenne. Les caisses ne sont pas toutes également généreuses.

Voici les allocations maxima versées:

Pour 1 enfant et par mois					.....	60 francs
" 2 enfants	"	"	"	.....	150	"
" 3	"	"	"	.....	240	"
" 4	"	"	"	.....	360	"
" 5	"	"	"	.....	450	"
" 6	"	"	"	.....	540	"

Cinq cent quarante francs par mois, soit 6480 francs par année, cela représente un supplément de $259.20 en notre monnaie. Si l'on tient compte de l'écart des niveaux de vie entre la France et le Canada, l'on peut évaluer à près de $500.00 la valeur que recevrait l'ouvrier canadien, père de six enfants, s'il bénéficiait du régime des allocations familiales.

En plus, ajoutons le service des primes et le bénéfice des extensions sociales et nous verrons qu'après tout la famille française est, toutes proportions gardées, dans une situation enviable.

Quel est le coût des allocations familiales servies en France? Le tableau statistique que nous avons reproduit plus haut indique pour les caisses de compensation seulement, un montant de 342,000,000 de francs.

Monsieur G. Bonvoisin, directeur général du Comité Central des allocations familiales, nous a déclaré, au cours d'une entrevue à Paris, que les allocations représentaient de 1 à 6% du total des salaires selon le degré de générosité des caisses de compensation. La moyenne oscille autour de 3%.

M. Bonvoisin a insisté, au cours de la même rencontre, sur le développement libre du régime des allocations familiales en France; c'est-à-dire sur le fait que l'initiative privée patronale a été l'agent principal, essentiel de cette politique d'aide familiale.

A noter également que l'Etat a été l'initiateur—nous en avons donné plus haut la preuve historique—du régime des allocations familiales.

On remarque aujourd'hui une tendance prononcée vers l'obligation. L'Etat veut que tous les salariés bénéficient du régime. Pourquoi? M. Bonvoisin nous répond: "Parce que l'Etat reconnaît la présence d'une forme d'aide sociale qui est une force"; qu'il ne peut maintenant rester indifférent à cette force et qu'il désire lui imprimer une poussée vers sa généralisation complète. L'Etat veut une péréquation des charges familiales dans l'ensemble des industries. M. Bonvoisin n'éprouve aucun enthousiasme pour le régime obligatoire. Déjà, du reste, plusieurs projets de loi tendant à l'imposer ont été rejetés. Mais il reste que la tendance est à l'obligation.

A la question que nous posions, à savoir si les salaires de base sont les mêmes là où il n'y a pas de régime d'allocation, M. Bonvoisin répond affirmativement. De façon catégorique, M. Bonvoisin nous dit que les allocations n'ont aucune réaction contre la hausse des salaires.

M. Tardy, représentant de la Société d'études et d'informations économiques de Paris, exprime les mêmes idées. Il confirme cette affirmation de M. Bonvoisin que le régime des allocations étant tout à fait distinct du salaire, ne fait subir à celui-ci aucune régression.

Notre comité a aussi interrogé M. Bouisson, expert social de la C.G.T., sur les allocations familiales. M. Bouisson déclare que "quelques-uns sont pour; quelques autres contre". Il est d'avis, comme les préopinants que le régime des allocations n'a pas fait baisser les salaires. Il note aussi que la loi oblige maintenant tous les adjudicataires des contrats du gouvernement à s'affilier à une caisse de compensation.

M. Gaston Tessier, secrétaire de la confédération des syndicats chrétiens est, comme le groupement dont il est le secrétaire, un partisan ardent du régime des allocations familiales.

LES ALLOCATIONS EN BELGIQUE

Les allocations familiales se sont développées en Belgique de 1921 à 1930 sous un régime de liberté. Le système belge était modelé en tous points sur le système français; il comportait l'utilisation du mécanisme de la compensation, toutefois le régime de la prestation s'était limité au versement d'allocations mensuelles, sans adjonction de primes de naissance ni d'allaitement.

Le barème des allocations était un peu moins élevé qu'en France. Il oscillait comme suit:

Pour	1	enfant	de	10	frs	à	40	frs	par mois
"	2	enfants	"	30	"	"	100	"	" "
"	2	"	"	30	"	"	100	"	" "
"	3	"	"	60	"	"	180	"	" "
"	4	"	"	85	"	"	270	"	" "
"	5	"	"	110	"	"	370	"	" "

A la fin de 1930, le total des allocations familiales versées atteignait 225,000,000 de francs pour 800,000 salariés.

Par la loi du 4 août 1930, portant sur la généralisation des allocations familiales, toutes les entreprises industrielles, commerciales, agricoles ou autres ont dû s'affilier à une caisse de compensation agréée. La Belgique est donc le seul pays où le service des allocations est devenu obligatoire. Les employeurs, même ceux qui versaient librement des allocations, n'ont montré aucun enthousiasme pour un régime de contrainte.

Les taux minima d'allocations sont les suivants:

Pour le	1er	enfant	15	francs	par	mois
" "	2e	"	20	"	"	"
" "	3e	"	40	"	"	"
" "	4e	"	70	"	"	"
A partir du	5e	"	100	"	"	"

Ces taux sont sensiblement inférieurs aux taux adoptés sous le régime de liberté.

Les ressources des allocations sont les suivantes:

Paiement par les employeurs d'une somme de soixante cinq centimes par journée de travail qui leur est effectivement fournie par chaque travailleur; si la personne occupée est une femme, la cotisation à payer est de 35 centimes.

Les compensations représentent à peu près deux pour cent du total des salaires.

On estime le coût total annuel des allocations, sous le régime de l'obligation à 450,000,000 de francs; sur ce montant, l'Etat contribue 30,000,000.

Les caisses de compensation primaires doivent, à titre de cotisation de ré-assurance, verser 5% de leur surplus d'opération à une caisse nationale de compensation.

M. Mavaux, secrétaire général au Ministère du Travail et de la Prévoyance Sociale de Belgique, est chargé de l'application de la loi. Nous l'avons rencontré lors de notre voyage d'enquête en Belgique et il nous a fourni tous les renseignements demandés.

M. Mavaux nous a déclaré qu'un régime d'allocations familiales doit être de préférence établi sur une base fédérale, mais que la chose n'est pas indispensable. M. Mavaux a conseillé également à notre comité d'enquête de ne pas instituer de régime obligatoire d'allocations familiales, sans avoir au préalable développé suffisamment un régime de liberté.

ALLOCATIONS FAMILIALES DANS LES AUTRES PAYS

Voici, telle que résumée par Monsieur G. Bonvoisin, directeur général du Comité central des allocations familiales de France, la mise en application plus ou moins importante, du régime des allocations familiales en d'autres pays.

HOLLANDE

Le mouvement en faveur des allocations familiales a pris naissance parmi les sociologues catholiques s'inspirant des enseignements

de l'Encyclique Rerum Novarum, en particulier les professeurs Aengenent et Van Aken; la question fut notamment discutée en 1913, au Congrès de l'Association d'Economie politique et de Statistique, en 1919, au Congrès social chrétien; en 1920, au Congrès des Assurances sociales.

Par contre, le principe des allocations familiales a été combattu par les syndicalistes non chrétiens, les socialistes et les féministes. Le Congrès de la Fédération néerlandaise des Syndicats et de la Fédération générale des syndicats néerlandais, tenu en 1921 à Amsterdam, a voté des résolutions générales contre l'introduction d'allocations familiales, considérées comme provoquant la baisse des salaires et la mésentente entre ouvriers.

Ces divergences de vues n'ont pas empêché l'application du système des allocations familiales, d'abord à tous les fonctionnaires et cheminots (qui touchent, par enfant, 2.5% du traitement avec minimum de 50 et maximum de 200 florins par tête et par an), puis à la majorité du personnel des administrations provinciales et municipales; enfin, dans quelques entreprises privées où elles ont fait l'objet de clauses insérées dans les contrats collectifs.

Mais les caisses de compensation sont exceptionnelles.

Les allocations familiales ont d'ailleurs gardé le caractère d'encouragement à la famille nombreuse qu'elles tiennent des promoteurs, qui y avaient vu un moyen de lutter contre la propagande néo-malthusienne: c'est ainsi que les prestations ne sont généralement servies qu'à partir du troisième enfant, pour lequel il est attribué un florin par semaine.

Aussi, malgré la natalité relativement élevée aux Pays bas, le coût des allocations ne s'élève-t-il guère au-dessus de 1 pour cent des salaires.

SUISSE

Le système des allocations a été introduit en Suisse pendant la guerre, où, en vue d'aider les familles, un assez grand nombre d'établissements prirent l'habitude d'allouer une indemnité d'un franc par mois à la femme du salarié et de deux à trois francs par enfant. Mais, au

fur et à mesure que l'après-guerre rétablit des conditions de vie plus normales, l'augmentation des salaires et des charges, due au développement de la législation sociale, entraînera une désaffection à peu près générale vis-à-vis des allocations familiales.

Dans l'industrie privée, de rares établissements les pratiquent encore, mais l'on ne peut citer, comme réalisation collective, que le règlement adopté, en 1921, par la Corporation horlogère des Franches-Montagnes, qui prévoit, en faveur des familles ouvrières de ses ressortissants, un service d'allocations mensuelles, complété par des primes de mariage et de naissance.

L'idée ne laisse pas néanmoins de préoccuper les milieux économiques et sociaux de la république helvétique. C'est ainsi qu'en 1922, l'Union sociale des patrons catholiques de Genève avait manifesté l'intérêt qu'elle portait à l'institution en envoyant au Congrès de Grenoble une importante et enthousiaste délégation.

En 1927, l'Union des Industriels en métallurgie du canton de Genève, ayant inscrit la question à son ordre du jour, demanda au directeur du Comité central français de donner, devant ses membres, une Conférence sur les Allocations familiales, à la suite de laquelle une réalisation corporative fut mise à l'étude.

Enfin, en 1929, c'est à la demande du Cartel Romand d'hygiène sociale et morale que M. Bonvoisin donna à Lausanne, Fribourg, Zurich, Genève et Berne, une série de conférences qui furent suivies par un public très averti, mais sans entraîner plus que des controverses doctrinales.

Dans une étude récemment publiée par cette même association, les auteurs, après un exposé objectif des raisons militant pour et contre l'introduction des allocations familiales en Suisse, concluent en invitant la communauté nationale à assurer le sort de la génération montante en contribuant à son entretien. Et sans se faire d'illusion sur les chances actuelles d'un tel projet, ils proposent d'envisager l'institution d'une assurance familiale obligatoire (assurance de paternité).

En ce qui concerne le personnel des administrations fédérales, au

nombre de 65,000 environ, les allocations sont uniformément payées sur une base qui, après avoir été en 1920 de cent quatre-vingts francs par tête et par an, a été ramenée à cent vingt francs.

Des allocations sont également payées par un petit nombre d'administrations cantonales et communales.

ALLEMAGNE

En Allemagne, comme dans la plupart des pays d'Europe centrale, le système des allocations familiales a connu une certaine faveur pendant la période de crise aiguë qui se situe entre 1921 et 1924. Il semble bien qu'elles aient alors été considérées comme un moyen d'atténuer les conséquences que l'inflation monétaire et la chute des salaires réels avaient entraînées pour les familles nombreuses. Mais il est assez remarquable de constater que les Caisses de compensation ne sont pas imposées comme en France. Un rapport, paru en 1922, donnait de ce fait, les explications suivantes:

Les fluctuations profondes et rapides des valeurs ont conduit tout naturellement à considérer le salaire, moins comme la rémunération d'un travail que comme un moyen d'assurer à l'ouvrier un certain minimum d'existence. Si on se place à ce point de vue, l'allocation familiale devient un élément du salaire. Aussi, la plupart du temps, en Allemagne, est-elle fixée par contrat de tarif en même temps que le salaire proprement dit. Par suite, la compensation n'est pas indispensable, le contrat de tarif liant tous les employeurs d'une même profession, ceux-ci ne sont guère tentés de préférer les célibataires aux pères de famille. D'autre part, le taux des allocations n'entre guère en ligne de compte dans les calculs des employeurs. Aussi a-t-on pu voir une Caisse de compensation, créée pour l'industrie de la porcelaine en janvier 1921, et dissoute au mois de décembre de la même année.

C'est dans l'industrie minière que l'application du système, incorporé dans les conventions collectives, est le plus générale. Dans certains districts, le régime s'étend aux employés de bureau, y compris ceux du commerce de gros et de détail, ainsi qu'aux travailleurs de certaines industries, comme celle du textile et du vêtement, des métaux, des produits chimiques.

L'institution est d'application générale pour les fonctionnaires et

les travailleurs manuels des services publics, ainsi que pour le personnel des banques et des assurances.

Enfin, les allocations sont généralement d'un taux uniforme pour chaque enfant et également indépendantes du salaire, de sorte que leur valeur relative, par rapport à la rémunération totale est d'autant plus forte que l'intéressé est d'une catégorie moins élevée. C'est ainsi que pour les fonctionnaires mariés avec deux enfants, les allocations représentent un pourcentage variant de 7 pour cent, pour la première catégorie à 31 pour cent pour la douzième.

Toutefois, il subsiste un certain nombre de Caisses de compensation qui, toutes, sauf celle des pharmaciens, qui est nationale, sont à la fois professionnelles et régionales, ayant été généralement fondées par un Syndicat patronal régional ou local (la Métallurgie de Berlin, le Textile de Thuringe, les Usines d'électricité de Saxe, etc.). Ces caisses, qui font très peu parler d'elles, semblent limitées au rôle d'organe de péréquation, originairement joué par les Caisses françaises; elles font la compensation soit d'après l'effectif des salariés, soit d'après le montant des salaires payés.

D'après certaines opinions patronales, le régime des allocations familiales serait appelé à disparaître au fur et à mesure du retour de l'économie allemande à la prospérité.

POLOGNE

Les allocations familiales sont réglementaires chez les fonctionnaires où elles représentent, pour un homme marié avec deux enfants, une majoration de salaire allant de 24 pour cent, dans le cas d'un chef de section, à 60 pour cent dans celui d'un ménager.

Dans l'industrie privée, ce sont surtout les houillères qui ont introduit les allocations familiales dans les clauses de leurs conventions collective et le paiement en est fait directement par l'entreprise sans recours à une Caisse de compensation.

Les allocations, qui comprennent une indemnité de ménage et une autre pour charges d'enfants, représentent en moyenne six pour cent du gain moyen des salariés (4.5 p. 100 à 10 p. 100 suivant les mines).

Dans certains districts, les allocations consistent en un pourcentage du salaire dû pour le travail normal des jours ouvrables.

TCHECOSLOVAQUIE

C'est également dans l'industrie charbonnière que nous voyons les allocations familiales se maintenir sous l'empire des contrats collectifs. Mais, influencées par les fluctuations économiques du salaire, les allocations y ont connu des fortunes diverses: c'est ainsi que, lors de la crise de 1922, il fut décidé de ne plus verser les allocations qu'à partir du troisième enfant, mais avec un taux rapidement progressif en faveur des familles très nombreuses. En 1929, les sommes payées au titre des charges familiales, représentaient environ trois pour cent du gain total des salariés.

AUTRICHE

Pour les fonctionnaires de l'Etat, le paiement des allocations familiales a été rétabli en 1926, après plusieurs années d'interruption: il comporte des annuités dont le montant va de soixante shillings pour le ménage à 420 pour trois enfants à charge et 1,140 pour six.

Pour les salariés privés, un système d'allocations familiales a été instauré dans beaucoup d'importantes industries, longtemps avant la loi du 31 décembre 1921, concernant l'abolition des subsides en allocations-nourriture de l'Etat. Cette loi prévoyait qu'en remplacement de ces allocations, les employeurs paieraient des suppléments de salaire proportionnés au prix du pain, pour l'ouvrier, sa femme et chaque enfant, au-dessous de quatorze ans.

Cette loi expirait en juin 1922, mais une clause spéciale garantissait que les allocations familiales seraient maintenues jusqu'au vote d'une loi projetée sur l'assurance des enfants.

En fait, le système des allocations n'a été maintenu que dans un petit nombre de contrats collectifs (mines, aciéries, imprimeries, banques, assurances). Ces prestations sont très variables: quinze gros par jour et par enfant dans les mines; 12.65 à 31.60 shillings par mois, suivant le nombre d'enfants, dans les Compagnies d'assurances.

ITALIE

En Italie, la première manifestation d'opinion vis-à-vis du système des allocations familiales semble être une discussion soulevée au Congrès féministe de Rome, en mai 1923, à la suite de laquelle fut adopté un voeu en faveur de l'institution.

Toutefois, la question ne semble pas avoir beaucoup progressé depuis lors, du moins en ce qui concerne l'industrie privée où les allocations ne sont appliquées qu'exceptionnellement.

En revanche, le gouvernement fasciste, dont on connaît la politique pro-nataliste et familiale, a introduit le régime des allocations dans tous les services publics, d'Etat ou autonomes, y compris les chemins de fer, les postes et télégraphes.

GRANDE BRETAGNE

Dans ce pays, la question, étudiée depuis de longues années par les spécialistes des problèmes sociaux, en est encore au stade des discussions de principe.

Une polémique, parfois assez vive, a mis aux prises différentes personnalités avec un comité de partisans des allocations familiales, The Family Endowment Society, dont l'active vice-présidente est Miss Rathbone, aujourd'hui membre de la Chambre des Communes.

Celle-ci a, notamment, fait paraître une série d'études très bien documentées, destinées à démontrer qu'un système raisonné d'allocations familiales, établi sur la base des besoins de la famille, évalués eux-mêmes en fonction des nombres indices du coût de la vie, permettrait de réaliser, sans aggravation des charges de la production, une meilleure répartition en faveur du père de famille.

Les principales critiques auxquelles se heurte cette argumentation sont que l'Angleterre n'a aucun besoin d'accroître une main-d'oeuvre déjà trop abondante: que l'on risquerait ainsi de développer le paupérisme; que les allocations familiales seraient de nature à encourager les unions irréfléchies, qu'elles consacreraient l'intervention du patronat dans un domaine familial où il n'a que faire et viendraient diminuer le sentiment des responsabilités qui doit être sauvegardé chez les parents.

Les développements que nous avons consacrés à la valeur économique des allocations nous dispensent d'apprécier ces divers arguments dont nous nous bornerons à remarquer qu'ils reflètent une situation économique et sociale très différente de celle de France.

Plus récemment, la question a été franchement abordée par les milieux syndicaux et a fait l'objet d'enquêtes successives de la part d'une Commission paritaire composée de membres du parti travailliste et du Conseil général des Trade-Unions.

Toutefois, cette Commission reste partagée entre deux opinions irréductibles et le seul résultat positif auquel elle ait abouti jusqu'ici a été de permettre aux Trade-Unions de préciser, au début de 1930, les raisons de leur opposition à la réforme préconisée, notamment par l'*Independent Labour Party*.

Les syndicalistes se déclarent convaincus que tout système d'allocations familiales qui ne serait pas exclusivement financé par l'impôt impliquerait une différentiation entre les salaires des hommes mariés et des célibataires. Ils reculent, en outre, devant cette conséquence possible qu'un manoeuvre père de famille nombreuse puisse avoir une rémunération supérieure à celle d'un spécialiste célibataire.

Ajoutons qu'en présence du malaise dont l'Angleterre ne réussit pas à se défaire, beaucoup d'esprits hésitent à provoquer une nouvelle charge sociale qui, à raison de cinq shillings par semaine pour le premier enfant et de trois shillings pour les suivants, représenterait au moins 70,000,000 livres par an.

Enfin, on peut supposer que les Anglais demeurent encore sous la fâcheuse impression qu'a pu laisser dans leur esprit la forme démagogique et étatiste prise par le régime des allocations familiales en Australie.

ESPAGNE

En Espagne, la question aurait été soulevée, pour la première fois, au Congrès patronal, tenu à Vigo en 1922.

De son côté, l'Institut de Réforme sociale a amorcé, au cours de l'année 1924, une campagne en faveur de cette institution et demandé

l'intervention du Gouvernement. Fait remarquable, les organisations ouvrières se seraient fait l'écho de ces desiderata, en réclamant un taux d'allocations très élevé.

Toutefois, la question n'a pas progressé.

SUÈDE

Le système des allocations familiales était devenu à peu près général en Suède pendant la guerre, c'est-à-dire que les primes de vie chère, instituées un peu partout à cette époque, y avaient rapidement revêtu la forme de subsides proportionnés à l'importance de la famille; mais, après le retour à l'état de paix, le système fut peu à peu abandonné, et la dernière organisation industrielle qui l'avait maintenu, le Syndicat des Forges de Suède, l'a, concurremment avec une baisse générale des salaires, définitivement supprimé à son tour, le 15 janvier 1923.

AUSTRALIE

On sait que ce pays est, par excellence, celui de l'intervention gouvernementale dans la gestion des entreprises privées; on sait aussi à quels cruels mécomptes cette politique a abouti.

En matière d'allocations familiales, la procédure suivie a été influencée par la préoccupation d'appliquer le principe du salaire vital.

On était parti de cette idée que le salaire minimum devait permettre de vivre à un ouvrier père de quatre à cinq enfants (2 dans la Nouvelle-Galles du Sud), mais il en était résulté une exagération si manifeste des charges qu'il fallut trouver autre chose.

Une loi, votée en 1927 dans la Nouvelle-Galles du Sud, ramena la base employée pour la fixation du salaire vital à l'appréciation des besoins d'un ménage sans enfant.

En même temps, les employeurs étaient tenus de verser une cotisation, égale à 3 p. 100 des salaires, pour alimenter une Caisse nationale, permettant d'allouer cinq shillings par semaine et par enfant aux

familles dont le revenu était inférieur au salaire vital, majoré de treize livres annuellement par enfant.

A la suite de cette réforme, un mouvement s'étant manifesté en faveur d'une règlementation générale pour toute la Confédération, une Commission royale fut chargée d'une étude qui s'est poursuivie pendant dix-huit mois et a abouti à faire repousser, par la majorité, tout système général et obligatoire d'allocations familiales.

Pourtant, des lois ont été adoptées en décembre 1929, aux termes desquelles le salaire vital tiendra désormais compte des besoins d'un ménage avec un seul enfant et les familles dont le revenu ne dépasse pas le salaire vital de l'homme adulte recevront une allocation pour chaque enfant à partir du second.

Les fonds nécessaires seront constitués au moyen d'une taxe nationale égale à 1 p. 100 des salaires.

NOUVELLE-ZÉLANDE

Nous trouvons ici une formule entièrement originale, qui consiste dans l'institution par la loi d'un système général d'allocations familiales payées sur le budget ordinaire de l'Etat.

La réforme date de 1926 et garde un caractère d'assistance. N'ont droit, en effet, aux allocations, que les familles d'au moins trois enfants ayant un faible revenu: il leur est alloué deux shillings par semaine pour chaque enfant légitime de moins de 15 ans, à partir du troisième.

QUELQUES OPINIONS CANADIENNES SUR LES ALLOCATIONS FAMILIALES ET LEURS MODALITÉS D'ADOPTION

Le régime des allocations familiales n'a pas laissé indifférente la population de notre province. Il faut bien admettre que le souci d'insérer l'assistance aux familles nombreuses parmi les problèmes soumis à la Commission des Assurances sociales, est révélateur d'un mouvement d'opinion déjà puissant.

Bien que nos sociologues canadiens se soient intéressés grandement à cette forme d'aide à la famille nombreuse, il n'est pas téméraire de dire que, jusqu'à la campagne méthodique, active, tenace, menée en faveur des allocations familiales par le R. P. Léon LeBel, S.J., la question était restée dans le domaine d'une simple discussion spéculative, n'ayant aucunement pour objet d'introduire chez nous l'application qu'on en avait faite en Europe.

Le R. P. LeBel a donné, au cours des années 1927 et 1928, un grand nombre de conférences sur les allocations familiales et l'urgence de les appliquer au Canada. L'opinion publique a été ébranlée à ce point que le Comité des relations industrielles de la Chambre fédérale a jugé opportun de faire comparaître le Père LeBel devant lui et de l'inviter à exposer ses vues sur la question. C'était, croyons-nous, en 1927.

Une brochurette ayant pour titre: "Le problème de la famille nombreuse", que nous joignons au dossier, indique clairement les opinions du R. P. LeBel sur le sujet. Après avoir exposé la situation pénible dans laquelle se trouve la famille nombreuse au Canada, l'auteur, s'inspirant des initiatives françaises et belges, allègue, après une argumentation assez complète, que seules les allocations familiales peuvent corriger l'état d'infériorité économique et de misère dans lequel se trouvent les ouvriers, pères de nombreux enfants.

Le Père LeBel suggère l'application du barème suivant pour les allocations familiales:

$40.00 par année pour le premier enfant
60.00 " " " " second "
80.00 " " " " troisième enfant et les suivants.

Si l'on admet, conformément au relevé du recensement fédéral de 1921, qu'il y a au Canada, 2,850,000 enfants âgés de moins de 14 ans, cela représenterait une dépense annuelle de $142,500,000.00.

En face d'une charge éventuelle aussi lourde, le Père LeBel convient qu'il suffirait, au Canada, d'accorder des allocations à partir du troisième enfant. Il arrive à une dépense de $47,500,000.00 pour tout le Canada. Le projet du R. P. LeBel comporte le service des allocations aux agriculteurs, sans limite de salaire ou revenu.

Il est probable que, pour la province de Québec, le budget des allocations familiales appliquées seulement aux salariés, ouvriers et employés ne dépasserait pas $5,000.000 par année. Ceci, évidemment, dans l'occurrence d'un régime obligatoire.

Le procédé de constitution des ressources d'un régime d'allocations, imaginé par le Révérend Père LeBel est assez original.

Voici comment il prévoit l'alimentation de la caisse d'allocations familiales:

Contribution du Gouvernement fédéral..	$ 5,000,000
" des Gouvernements provinciaux..	5,000,000
" des municipalités..	5,000,000
" des employeurs..	20,000,000
" des célibataires..	10,000,000
" des hommes mariés sans enfants..	2,500,000

On peut discuter à l'infini sur l'opportunité de cette méthode assez compliquée de la répartition des charges. Il nous semblerait plus simple de suivre le procédé français et d'imputer aux seuls producteurs des charges qui leur reviennent normalement et qui, du reste, retomberont sur eux en définitive.

Du côté des organisations ouvrières, nous pouvons dire, de façon générale, que les syndicats catholiques de la province ont donné leur adhésion à tout projet raisonnable d'allocations familiales; que les syndicats neutres, affiliés au Congrès des métiers et du travail du Canada se sont abstenus de toute acceptation ou condamnation officielle d'un projet de ce genre.

Au cours de son enquête à travers la province, la Commission a recueilli, un peu partout une adhésion plutôt sympathique au régime des allocations familiales. Nous croyons devoir noter que, de façon spéciale, la région de Hull s'est déclarée franchement favorable aux allocations. Le R. P. LeBel lui-même avait été invité à venir témoigner sur le sujet.

A Chicoutimi, Monsieur J. E. A. Dubuc, député fédéral, s'est prononcé en faveur d'un régime d'allocations familiales.

Nous nous permettons de reproduire ici le texte intégral d'une résolution qui a circulé un peu partout dans la province et qui nous est arrivée de diverses associations catholiques, mutuelles, patriotiques ou sociales, l'endossant en entier. Elle révèle certainement un mouvement d'opinion qui a son importance et fait appel à des principes d'ordre familial que nous ne pouvons qu'approuver:

CONSIDÉRANT que le Gouvernement de la province a, en 1930, nommé une Commission dite des Assurances sociales pour enquêter et faire rapport sur l'opportunité et les modes d'instituer dans la province de Québec ou l'une ou l'autre de ces assurances;

CONSIDÉRANT que la famille est la cellule constituante de la société;

CONSIDÉRANT que c'est à elle qu'en premier lieu les pouvoirs publics doivent songer et s'intéresser;

CONSIDÉRANT que c'est par elle d'abord qu'ils doivent atteindre les individus ayant besoin d'assistance;

CONSIDÉRANT que la famille nombreuse est, particulièrement de nos jours, dans une situation complètement désavantageuse et imméritée;

(a) parce qu'étant autrefois la majorité des foyers, elle est maintenant le fait d'une presque infime partie de la population, soit environ trente pour cent;

(b) parce que c'est elle que les impôts, presque toujours indirects, atteignent le plus lourdement;

(c) parce que les salaires, dans bien des cas, sont insuffisants à la faire vivre convenablement, et qu'elle subit sans le vouloir et sans pouvoir l'éviter, le faix du haut coût de la vie, provoqué par le nombre fortement majoritaire des époux sans enfants ou avec peu d'enfants;

(d) parce que d'une façon très générale, notre législation est individualiste, c'est-à-dire préjudiciable aux familles nombreuses;

CONSIDÉRANT que la famille nombreuse est celle qui fournit

à l'Etat ses citoyens, à la patrie ses défenseurs, au capital le travail, au manufacturier les consommateurs; qu'elle assure le maintien et l'accroissement du chiffre de la population;

CONSIDÉRANT qu'au nom de la plus stricte justice sociale, pour la préservation de notre capital le plus précieux, le capital humain, qu'au nom de la santé publique, de notre progrès sur toute la ligne: matériel, intellectuel et moral, il importe de protéger et de sauvegarder la famille, de telle sorte qu'elle puisse convenablement remplir son rôle tel que décrit au considérant qui précède;

CONSIDÉRANT que notre taux de natalité s'en va sans cesse vers la baisse, à cause des assauts funestes livrés contre le mariage et la famille, parce que la famille nombreuse n'est que trop souvent vouée au ridicule et à un certain mépris et que les difficultés matérielles dans lesquelles elle se débat lui font un sort de plus en plus intolérable;

CONSIDÉRANT qu'il y a un moyen absolument juste, équitable et efficace de venir en aide à cette richesse humaine que sont les familles nombreuses, et que ce moyen se trouve dans les allocations familiales;

CONSIDÉRANT que ces allocations existent présentement dans plusieurs pays où elles ont fait voir leurs bienfaisants résultats;

CONSIDÉRANT que toute une littérature est déjà constituée sur ce sujet des allocations familiales, dans notre province et notre pays grâce surtout au Révérend Père Léon LeBel, S.J.; qu'il est aujourd'hui facile de se renseigner là-dessus et de profiter de l'expérience d'ailleurs;

CONSIDÉRANT que ces allocations familiales sont "une assurance qui embrasse à la fois toutes les contingences redoutables de la vie familiale; l'arrivée des enfants, la mort ou la maladie du père ou encore son chômage forcé" (Thuribe Belzile, "Revue Trimestrielle Canadienne" septembre 1930, page 268, par. 2);

Nous croyons ferme que la première des assurances sociales à établir dans notre province, comme étant la plus juste, la plus urgente et la plus justifiable, est l'allocation familiale. Nous croyons que c'est

celle-ci qui devra constituer le centre, comme le pivot ou l'axe de tout le système d'assurances sociales que l'on s'apprête à établir: pensions aux veuves, orphelins, vieillards, etc., parce que, de nouveau, la famille est la partie constituante de la société, que celle-ci se compose de familles et non d'individus et que ces derniers doivent être atteints, s'il en est besoin et autant que possible, par la famille. Nous croyons que l'on ferait erreur en adoptant un système d'assurance individualiste, sans songer d'abord et avant tout à la famille déjà trop méconnue et oubliée.

EN CONSÉQUENCE, nous prions instamment la Commission des Assurances sociales, dont le rapport et les recommandations auront une portée législative, selon ce qui paraît bien logique et selon ce qu'a déclaré en l'une circonstance ou l'autre le premier ministre de la province, nous prions la Commission, disons-nous, de faire une étude spéciale et approfondie de cette question des allocations familiales. Elle ne pourra alors, sommes-nous intimement persuadés, qu'en arriver à la conclusion énoncée plus haut, savoir que ce serait un faux pas, premièrement de ne pas faire la première place à la famille nombreuse dans l'institution des assurances sociales, secondement d'instituer d'autres assurances sans les faire graviter autour de la famille comme de leur centre le plus rationel et le plus normal.

OBJECTIONS PRESENTÉES

Nous reproduisons ici une partie substantielle du rapport assez complet que Mlle Whitton du *Child and Family Welfare* a soumis, sur ce sujet, à la Commission des Assurances sociales et qui résume très bien les objections à un régime d'allocations familiales.

MÉMOIRE SUR LES ALLOCATIONS FAMILIALES

On prétend que le régime des allocations familiales améliorera le train de vie des familles ouvrières, permettra d'élever des enfants plus économiquement et, par conséquent, augmentera le nombre des mariages et le taux de la natalité. Il semble donc qu'une enquête sur ce régime devrait avoir pour objet d'établir s'il a produit ces résultats, là où il a été appliqué et, dans l'affirmative ou même dans la négative, s'il n'a pas sacrifié d'autres principes dont la perte ou la compromis-

sion ne serait compensée par aucun avantage possible. Un examen impartial de la question, portant sur les pays européens où il a été mis à l'essai, et une étude comparative des conditions de vie, de santé et de bien-être de l'enfance sur ce continent semblent montrer qu'il est fort douteux que ce régime ait eu toutes les conséquences qu'on lui attribue. Il paraît douteux aussi qu'il soit applicable ou désirable au Canada; il y a même lieu de se demander s'il ne serait pas contraire aux principes qui rendent si satisfaisants le niveau d'existence de la famille et les conditions de vie dans notre pays.

La vie de famille intéresse l'Etat en ceci que tout enfant a droit à la protection qui lui permettra de devenir plus tard l'un des bons citoyens qui importent à la permanence même de l'Etat. Il n'existe dans notre civilisation aucune institution qui soit mieux en mesure que la famille d'accomplir ce devoir et d'assumer cette responsabilité. C'est pourquoi l'Eglise et l'État ont entouré le mariage, fondement de la famille, de toutes les sauvegardes que l'une et l'autre peuvent offrir. L'Église a voulu élever le mariage à la dignité d'un sacrement, et l'État lui a prêté son concours en promulguant une législation rigoureuse en matière de mariage et de divorce. La condition de la femme, à travers les siècles, en a été singulièrement relevée. La place qu'occupe la Sainte Vierge dans la religion chrétienne a conféré à la femme une grande dignité dans tous les pays chrétiens.

Il semble que le principe des allocations familiales risque d'altérer ces deux conceptions. Si des allocations sont nécessaires dans quelque pays ou dans quelque industrie, et si elles ont pour objet d'encourager la natalité au moyen de primes, il serait sans doute possible de soutenir que ce système enlève au mariage le caractère presque sacré, que lui reconnaît notre civilisation, puisqu'il le réduit en quelque sorte à des relations économiques susceptibles de se prêter à une exploitation financière.

Si l'État entend vraiment intervenir en faveur de la maternité, il serait plus logique qu'il interdise le travail des femmes dans l'industrie et l'agriculture, et qu'il mette à l'étude un projet d'assurance-maladie comportant des secours et des dons. Les allocations familiales impliquent une subvention à la naissance de chaque enfant. Ainsi, il pourrait arriver qu'un homme qui ne serait pas un bon ouvrier et qui

gagnerait, par exemple $100 par année, accroisse son revenu de $700 ou $800 en dix ans, sans avoir amélioré son travail ni augmenté son salaire, mais seulement à cause de la naissance de huit ou neuf enfants. Voilà qui n'ajouterait guère à la dignité de la maternité, du mariage ou de la famille.

Il y a lieu de craindre qu'une telle évolution ne fasse de la femme, de la mère, à qui l'Etat reconnaît de nos jours une personnalité et des droits civiques, une personne dont on assure l'existence, comme on pourvoyait à la subsistance de l'esclavage à Rome ou aux Etats-Unis avant l'émancipation, non pas pour elle-même et parce qu'elle possédait un corps humain et une âme divine, mais parce qu'elle intéressait l'industrie et l'Etat en tant qu'elle pouvait leur fournir des employés et des esclaves.

L'intérêt de l'État—L'obligation de subvenir aux besoins de l'enfant.

Si les doctrines chrétiennes, la situation de la femme et les exigences de la société elle-même concordent pour conférer au mariage et à la famille une dignité qui en fait l'organisme central de notre vie, l'État s'est toujours préoccupé de la famille, non pas en considérant sa moralité en soi, mais en tant qu'elle assure la permanence de la nation en conservant l'enfant. Aussi l'État a-t-il inscrit dans ses lois pénales et civiles l'obligation incombant aux parents de subvenir aux besoins de l'enfant incapable de se suffire, et en a-t-il fait l'un des devoirs les plus impérieux qu'il ait prescrit à ses citoyens. Les droits de l'enfant à cet égard sont exprimés avec la plus grande netteté dans le Code pénal du Canada, dans le Code civil et les Statuts refondus de Québec et dans toutes les lois des provinces de langue anglaise ayant trait à la protection de l'enfance. C'est le renversement complet de la notion qui avait cours à ce sujet jusqu'à ces dernières années, et qui voulait que l'on considérât l'enfant comme un actif économique mis à la disposition des parents pour le soutien de la famille. Tous les progrès accomplis en matière de législation régissant le travail de l'enfance et la fréquentation scolaire, et les facilités sans cesse croissantes qui lui sont offertes sous le rapport de l'enseignement, sont la conséquence logique du principe fondamental de l'obligation imposée au chef de famille de protéger ses enfants en bas-âge et de subvenir à

leurs besoins. Abandonner ce principe, laisser abroger cette obligation ou permettre que l'État l'assume ou en partage la responsabilité, c'est vouer à la destruction la base même sur laquelle repose notre conception de la vie de famille et de la protection de l'enfance.

Les allocations familiales compromettent la base de la solidarité familiale.

Le régime des allocations familiales, assumant les responsabilités du chef de famille en pourvoyant en partie au soutien de ses enfants, détruit chez lui le sens de la responsabilité. Il semble qu'il tende par là à la destruction de l'un des principes d'organisation de la société pour le maintien duquel la civilisation occidentale a lutté pendant des siècles.

Ce n'est pas la fonction de l'Etat de prendre à sa charge le soutien des enfants, dont il a lui-même imposé l'obligation aux parents. Son devoir consiste plutôt à s'assurer que la répartition de la richesse et la condition du travail, du logement, etc., soient telles, qu'elles permettent aux parents de s'acquitter de leurs obligations légales envers leurs enfants.

Les allocations familiales constituent, de la part de l'État, un aveu d'impuissance.

Les allocations familiales constituent, de la part de l'État, l'aveu que les salaires ne sont pas et ne peuvent pas être suffisants pour permettre à la moyenne des familles de vivre convenablement et que, par conséquent, l'Etat doit, au moyen de subsides, faire une nouvelle distribution des richesses, dont il ne peut maîtriser ni le développement ni la répartition. On ne saurait démontrer qu'une situation aussi désespérée existe sur une étendue quelque peu importante du territoire canadien, ni dans un groupe d'industries, ou que, dans les endroits où elle existe, elle ne soit pas susceptible d'être rétablie par l'intervention des syndicats ouvriers et des gouvernements. Les conditions de l'industrie et de l'agriculture au Canada n'ont jamais atteint un état tel, qu'une partie appréciable de la population fût dans l'impossibilité de vivre convenablement et que l'État dût intervenir et verser des allocations en vue d'assurer un niveau d'existence satisfaisant. Les remarquables progrès accomplis en ce pays depuis un quart de siècle

dans l'établissement de salaires et d'heures de travail raisonnables permettent d'espérer qu'un jour viendra où—grâce à l'adoption de salaires minima convenables, à une meilleure organisation de l'embauchage pendant les périodes de ralentissement saisonnier et les phases de dépression du cycle économique, ainsi qu'à une règlementation économique de l'immigration—tout travailleur trouvera un emploi approprié. Au Canada, aujourd'hui, dans plusieurs branches importantes de l'activité économique, le travail est rétribué au moyen de justes salaires, reposant sur le principe équitable de l'égalité de paye pour l'égalité de travail, et comportant une promesse de rémunération fondée sur la puissance de production, et non sur la puissance de reproduction, que le régime des allocations est tout près de recommander.

Les allocations familiales sont applicables dans deux circonstances.

Puisque ce régime constitue l'aveu qu'on ne peut payer des salaires suffisants pour assurer un niveau d'existence convenable, il semble qu'il n'y ait que deux circonstances où le versement d'allocations soit justifiable. En premier lieu, ce régime serait peut-être recommandable dans une industrie ou dans un pays où des conditions extérieures réduisent les salaires au point où ils n'offrent plus aux ouvriers les moyens de satisfaire leurs besoins. On peut dire que cet état de choses existe dans plusieurs houillères d'Angleterre et dans les mines et la métallurgie de la plupart des pays de l'Europe continentale. Les conditions y sont telles, que l'industrie ne peut même pas accorder aux ouvriers qu'elle emploie d'une façon permanente ou périodique une rémunération qui leur assurerait un niveau d'existence convenable. Dans ces circonstances l'industrie dans son ensemble doit s'organiser en vue de verser, au besoin, les secours nécessaires, tout en maintenant ses prix de revient à un chiffre qui lui permette de tenir le marché en face de la concurrence. Si la situation de l'industrie elle-même ne lui permet pas, au moyen de la coopération, de supporter ces secours, ou s'ils servent à abaisser davantage le niveau d'existence, alors l'État doit intervenir, soit pour maintenir l'activité économique, soit pour protéger une partie de ses citoyens, dans l'intérêt général du pays. Ces conditions existent aujourd'hui dans certaines régions minières d'Angleterre et du continent européen et dans certaines catégories de travailleurs en Australie et en Nouvelle-Zélande; mais il est

fort douteux qu'elles existent dans quelque groupe important ou quelque région un peu étendue au Canada.

En second lieu, des allocations familiales ou, mieux, des indemnités de vie chère, peuvent paraître justifiables dans des industries ou des emplois où la nature du travail exige de nombreux employés qui peuvent être recrutés économiquement parmi les jeunes personnes non mariées, parmi les femmes ou parmi les personnes âgées dont les enfants sont en état de subvenir à leurs propres besoins. Ces conditions peuvent se rencontrer, par exemple, dans certaines branches de l'industrie textile où l'on emploie un grand nombre de jeunes filles, et dans les services publics d'un gouvernement ou d'une municipalité où un grand nombre de jeunes commis trouvent une place permanente. Une rémunération proportionnée à la tâche accomplie peut convenir à la plupart de ces salariés, et la stabilité de l'emploi et du revenu constitue une contre-partie aux chances d'avancement que présentent des positions plus sujettes aux fluctuations. Cependant, une hausse soudaine du coût de la vie peut entraîner de dures privations. Il est évident que, dans ces circonstances, une échelle de salaires, basée uniquement sur la somme de travail accompli, écarterait de ces emplois les hommes mariés ayant de jeunes enfants, ou que, si les salaires étaient proportionnés aux besoins de ces derniers, il y aurait danger de provoquer une augmentation des salaires anormale et anti-économique dans tous les autres groupes. C'est pourquoi, dans les cas de ce genre, on a recouru au régime des allocations pour les personnes dépendantes ou des indemnités de vie chère, dans tous les services publics en Europe et dans le service civil au Canada au cours de la guerre. Il va sans dire que, dès que le coût de la vie se fut à peu près stabilisé en ce pays, on abandonna ce régime pour procéder à un reclassement du service. Mais, en dehors de ces deux circonstances, il est douteux que le régime des allocations familiales soit justifiable, en fonction du travail ou des salaires.

Les salaires et le niveau d'existence.

Sous quelque angle que l'on considère les allocations familiales — sauf dans les conditions ci-dessus décrites: qu'il s'agisse, soit d'un niveau de salaires déplorablement et irrémédiablement bas dans une industrie, soit d'emplois spécialisés et offrant une sécurité toute parti-

culière—ce régime risquerait d'abaisser le niveau d'existence au Canada. S'il était introduit dans l'industrie aux termes d'ententes privées, comme en France et en Belgique, il aurait inévitablement pour effet de maintenir le taux des salaires à l'état stationnaire, *et il ne s'appliquerait pas à l'agriculture, puisque les cultivateurs canadiens sont des propriétaires et non des fermiers.* De faibles salaires dans les industries subventionnées abaisseraient le niveau d'existence par tout le pays. Si le régime était appliqué par le gouvernement au moyen d'une répartition, le coût de la production et de la vie augmenterait dans tout le pays, sans que la production se développe, et cela se traduirait par un accroissement des prix de revient, un recul sur les marchés où nous subissons de la concurrence et le fléchissement du pouvoir d'achat au pays même. Ce serait, en définitive, l'ouvrier qui ferait les frais des secours qu'il recevrait.

Régime inapplicable au Canada

Nous sommes d'avis que ce régime n'est ni nécessaire ni applicable au Canada, et qu'il ne serait pas propre à favoriser le progrès du pays. Il ne serait admissible que s'il fonctionnait en même temps qu'un régime général d'allocations aux mères, au cas de décès du père, comportant des taux assez élevés pour subvenir aux besoins des plus nombreuses familles à secourir.

Il n'est sûr du tout que le Canada ait besoin, en ce moment, d'une importante augmentation de population. On reconnaît généralement que le développement lent et égal de ses ressources et de sa population depuis la guerre lui a valu une décade de progrès graduel et stable. Une immigration massive ne pourrait que provoquer des fluctuations, des réactions dans la production et la population, comme celles qu'il a éprouvées à la fin de 1913 et au début de 1914, et qu'il connaît de nouveau depuis quelques mois.

L'accroissement de la richesse de l'Italie avant la guerre ne venait pas du doublement de sa population, il tenait à l'expatriation de ses citoyens qui allaient assumer les tâches les plus rudes dans le Nouveau Monde. Pendant la période d'avant-guerre pas moins de 700,000 ouvriers italiens sont entrés, en quelques années aux Etats-Unis, et ils envoyaient leurs salaires dans leur pays. Si ce marché du

travail ne lui avait pas été accessible, il est probable que l'économie italienne aurait été bouleversée par la surpopulation et le chômage.

Le croît normal des races qui forment la base de la population de ce pays, un contrôle plus efficace de l'immigration massive provenant des pays que nous ne plaçons pas au premier rang sous ce rapport et l'adoption de mesures propres à enrayer quelques-unes des causes de notre propre émigration vers le sud, assureront au Canada une ère de progrès sain et stable qui contribuera à former ici une nation plus forte que si elle était la résultante de l'apport de millions d'éléments hétérogènes et inassimilables. Si l'on reconnaît qu'un développement lent mais égal est ce qui convient le mieux au pays, on reconnaîtra qu'il n'y a aucune urgence à intervenir pour relever le taux de la natalité, bien que cela puisse être un besoin essentiel dans de vieux pays fatigués et corrompus du continent européen.

Le taux de la natalité et de la mortalité

Il est vrai qu'il y a eu une diminution lente et graduelle dans le taux de la natalité au Canada et dans toutes les provinces, mais c'est là un phénomène mondial. Cette diminution a été très marquée en Belgique, où les allocations familiales sont plus abondantes que partout ailleurs, la France exceptée. Certaines régions industrielles de France et de Belgique, où l'on distribue des allocations, ont parfois un taux de natalité plus bas que certaines régions rurales, où l'on n'en distribue pas. Mais si le Canada a enregistré un lent fléchissement du taux de la natalité, il importe de se rappeler que quelque 60,000 jeunes gens, qui eussent été des chefs de famille, sont morts sur les champs de bataille d'Europe. Il convient de tenir compte aussi d'un autre facteur. Le taux de la mortalité infantile accuse une remarquable réduction depuis quelques années. Depuis 1926 le taux dans un territoire dont la province de Québec fut exclue jusqu'en 1927 a été ramené de 101.8 à 92.2 par 1,000 enfants nés viables. Depuis 1920 la réduction de la mortalité infantile dans la province de Québec est encore plus étonnante. Elle a été abaissée de 163 à 120.5 par 1,000 enfants nés viables. Les services de santé et de bien-être et les connaissances acquises en ces matières, qui ont donné de si magnifiques résultats au Canada, ont aussi réduit le taux général de la maladie et de la mortalité.

Il n'est pas douteux que le taux de la mortalité infantile au Canada peut être abaissé encore. Il ne serait peut-être pas présomptueux de fixer notre objectif à 50, puisque la ville de Vancouver a atteint un chiffre plus faible encore. Toronto, avec son immense population, a enregistré un taux de 70.8 et Winnipeg, de 60.6. Les services de santé publique du Canada, s'ils sont bien secondés, ajouteront peut-être plus d'éléments sains à la population de ce pays que ne peut le faire malgré ses dépenses, le Département fédéral de l'immigration. On se tromperait d'ailleurs, si l'on croyait que les enfants sauvés sont des faibles. Les statistiques révèlent qu'au cours de l'année qui suit un abaissement du taux de la mortalité infantile, la mortalité est moins élevée chez les enfants d'un an à deux ans et que, l'année après, elle l'est moins aussi chez les enfants de deux à trois ans. La découverte et l'application de l'immunisation contre la diphtérie sauvent 1,000 vies par année au Canada.

Ainsi, il ne semble pas qu'il y ait lieu d'entretenir des craintes sérieuses quant au taux de la natalité, et l'affectation de fonds publics à l'amélioration et à l'extension des services de santé paraît plus propre à assurer l'accroissement de la population que l'expérience incertaine et coûteuse que constituent les allocations familiales.

Le niveau d'existence au Canada

Les salaires ne sont pas aussi bas que pourrait le faire croire l'insistance avec laquelle on réclame des allocations familiales. Le niveau général d'existence des ouvriers au Canada soutiendrait avantageusement la comparaison avec celui des petits bourgeois en France, où le régime des allocations est en vigueur. On ne doit pas oublier en outre que, dans presque toutes les provinces canadiennes, des services d'instruction publique, de santé et de bien-être sont fournis gratis. Dans plusieurs pays servant de terme de comparaison, un grand nombre de ces services ne sont assurés ni gratuitement ni même à un prix minime. On peut évaluer à plus de 140 millions de dollars par année les sommes affectées au Canada à l'instruction publique sous toutes ses formes, sans parler des quelque treize millions versés aux universités et collèges au cours de la dernière année pour laquelle des statistiques ont été publiées. Malheureusement, le Gouvernement du Canada n'a inauguré que cette année une division de statistiques sociales. Si

elles existaient, nous qui nous nous occupons d'oeuvres de cette nature ne doutons pas qu'elles montreraient que l'on affecte au Canada au moins $100,000,000 par année à des fonds publics ou privés d'un caractère social.

Le taux des salaires au Canada, tel qu'il ressort des rapports du ministère du Travail, est aussi bien proportionné au coût de la vie établi d'après un budget minimum, qu'il ne l'est n'importe où ailleurs. Dans les industries où il ne l'est pas, il semble que la plus sage intervention de l'Etat consisterait à établir un salaire minimum raisonnable, et non à subventionner une famille pour la maintenir à peu près dans la pauvreté, parce que l'Etat ne possède pas le moyen ou n'a pas le courage de maîtriser la distribution de la richesse ou des ressources. En 1928-1929 la richesse nationale du Canada était évaluée à quelque $26,000,000,000 et la production, à environ $6,000,000,000, ce qui constitue sans doute un record mondial. Tout en accordant aux capitaux et aux employeurs une rémunération juste et équitable de leurs risques et de leur effort, il semble qu'il soit possible d'assurer aux ouvriers des salaires minima raisonnables. Les salaires et les heures de travail au Canada manifestent à cet égard, un grand progrès. Les travailleurs canadiens les plus mal partagés sont ceux qui remplissent des emplois saisonniers dans les industries de base et les ouvriers non spécialisés et semi-spécialisés. Ceux qui s'occupent de service social dans ce pays ont souvent réclamé une étude économique des salaires, du coût de la vie et du coût des secours aux personnes dépendantes, afin d'être en mesure de déterminer une fois pour toutes si ce sont les salaires ou les périodes de chômage et le manque d'organisation en vue de répartir également les offres de travail qui constituent le plus grave problème qu'ils ont à résoudre. Nous pouvons obtenir du travail à un homme et à sa famille pendant une certaine période et leur assurer par là un revenu raisonnable, mais nous sommes impuissants devant les longues périodes de chômage. Il y a aussi le cas de l'homme inutilisable, ou de l'homme apte à très peu de tâches; ses services valent si peu à l'État ou à l'industrie, qu'il constitue un véritable problème. Rien ne remédiera jamais à cette situation, sauf une organisation plus parfaite du travail et l'amélioration de l'apprentissage et de la formation professionnelle dans tout le Canada. Un régime d'allocations familiales minimes tendra peut-être à accroître le

nombre des ouvriers non spécialisés travaillant de façon intermittente pour un petit salaire, et à aggraver les problèmes mêmes que nous essayons de résoudre. Des emplâtres ne guérissent pas le cancer; des subsides ne sauraient remplacer des salaires minima raisonnables. Seules les méthodes fondamentales sont efficaces.

Régime inapplicable à l'agriculture au Canada

Le régime des allocations familiales ne serait d'ailleurs pas d'une application générale au Canada. Nous nous inquiétons tous de l'universelle désertion des campagnes, de la diminution du nombre des producteurs et de l'augmentation de celui des consommateurs. Cependant, ce régime, à moins qu'il ne fût applicable aux régions rurales, ne ferait qu'aggraver cet exode. Même s'il l'était, n'aurait-il pas pour effet d'accélérer le mouvement des populations agricoles vers les villes, où le jeune homme et la jeune fille peuvent fréquenter les grandes écoles et gagner ensuite leur vie au milieu du plaisir et du tourbillon des grandes agglomérations, en travaillant moins durement et en assumant moins de responsabilités qu'à la ferme? S'il était applicable à l'agriculture, comment se procurerait-on les fonds nécessaires? Non pas au moyen de l'impôt direct prélevé sur les employeurs, comme cela se fait en France, puisqu'ici les employeurs sont à la fois propriétaires et travailleurs et qu'ainsi ils seraient assujettis à un impôt direct dont le produit servirait à les subventionner eux-mêmes. Si l'on recourait à l'impôt indirect, le poids en serait reporté sur les contribuables, en s'intégrant au prix des articles de consommation courante, ce qui aurait pour conséquence d'augmenter le coût de la vie et de réduire d'autant les avantages des allocations. Dans l'examen d'un projet de ce genre on ne saurait ignorer le sérieux problème que pose notre importante population d'origine étrangère, surtout à Montréal et dans les nouveaux centres industriels, population à laquelle l'immigration ajoute chaque année des dizaines de mille sujets. Si l'on y voit une mesure propre à assurer un niveau d'existence convenable, on pourrait difficilement en refuser le bénéfice à ces nouveaux citoyens. *D'autre part, en le leur accordant, étant donné que chaque peuple a son propre niveau d'existence et que certaines races de l'Europe centrale ont une plus grande fécondité que celle qui habite ce continent, on en arriverait inévitablement à sacrifier le droit d'ainesse des races qui constituent la population de fond de ce pays.*

Son coût excessif

En prenant pour base de calcul la France et la Belgique, on a évalué le coût du régime des allocations familiales à environ 2 pour cent seulement de la somme des salaires. Il se chiffrent donc par quelque 20 millions de dollars pour tout le Canada. La part de la province de Québec serait à peu près du quart. On ne tient pas compte du fait qu'en France et en Belgique ce régime comporte, dans certaines industries, des fonds d'indemnité privés, et qu'il ne repose pas sur un fonds général alimenté par l'Etat, ainsi qu'on projette d'en créer un au Canada. On a estimé, en Australie, qu'il faudrait $139,000,000 pour pourvoir aux besoins de 900,000 enfants. Dans la Nouvelle-Galles du Sud on doit prélever de 2 à 3 pour cent des salaires pour verser une allocation de 5 s. par semaine ($1.20) à ceux dont les salaires sont extrêmement bas. Dans d'autres endroits situés aux antipodes des régimes partiels comportant de faibles allocations hebdomadaires exigent 6 pour cent de la somme des salaires. En Tchéco-Slovaquie ce régime coûte 4.6 pour cent de la somme des salaires, et dans les pays Bas, 3 pour cent, bien qu'il soit d'une application restreinte. En Norvège, il atteint 11 pour cent de la somme des salaires; en Lithuanie, 12 pour cent par personne et en Autriche, 12 pour cent dans quelques-unes des industries. En étendant ce régime d'une façon générale à l'agriculture et à l'industrie, ainsi qu'on a proposé de le faire au Canada, il semble que cinq pour cent de la somme des salaires serait une estimation très modérée, — soit 50 millions de dollars par année, dont 12 milions de dollars dans la province de Québec.

Si l'on adopte une autre méthode de calcul, on arrive à un total encore plus considérable. Le recensement de 1921 a montré qu'il y avait alors au Canada 1,389,254 familles dont les enfants vivaient à la maison .Le nombre des enfants à la maison s'établissait à une moyenne de 2.32 par famille, mais 28.59 pour cent des familles n'avaient qu'un enfant et 23.17 pour cent, que 2 enfants; 48.24 pour cent des familles avaient donc au plus deux enfants et n'auraient pas droit, par conséquent, aux allocations conformément au régime projeté. Il n'existe, malheureusement, aucune documentation sur l'âge des enfants de ces familles, mais on peut supposer, puisqu'ils étaient tous à la maison, que la plupart étaient jeunes. Puisque la moitié des familles n'avait que deux enfants sinon un seul, et que la moyenne au Canada était

de 2.32, il est évident qu'il devait y avoir plusieurs familles nombreuses. De fait, 12.46 pour cent avaient 6 enfants ou plus. S'appuyant sur ces divers pourcentages et sur le nombre des enfants dans les familles, si l'on essaie de faire un calcul où l'on ne prévoit aucune famille de plus de six enfants, ayant droit à des allocations, il semble que $56,300,000 soit le minimum auquel on puisse évaluer le coût annuel de ce régime. Si l'on y ajoute la prévision d'une allocation de $60 par enfant dans la moitié des naissances, lesquels sont au Canada au taux de 230,000 par année, on doit compter $13,000,000 de plus. Sur cette base, la part de la province de Québec, où les grandes familles sont nombreuses, s'élèverait probablement à plus du quart.

On peut fonder une autre méthode de calcul sur le nombre des enfants au-dessous de quatorze ans dont le recensement de 1921 révélait la présence, — soit 2,850,000. La moyenne de 2.32 enfants par famille indiquerait que, non pas un tiers, mais plus probablement la moitié de ces enfants auraient droit à des allocations, et qu'au lieu de $50 par enfant ($50 pour le premier, $60 pour le deuxième et $80 pour le troisième et les suivants), il faudrait tabler sur une moyenne beaucoup plus élevée, puisque presque la moitié des familles recensées avaient trois enfants ou plus. Il faudrait donc relever la moyenne à $60, puisque aucune allocation ne serait versée avant qu'il y ait trois enfants. La moitié de ce total, soit 1,425,000 enfants, à $60 par année, représenterait donc $85,500,000.

Le coût d'un régime fédéral d'allocations familiales serait donc, au minimum, semble-t-il, de 50 millions par année, et un régime semblable dans la province de Québec exigerait entre dix et douze millions, et plus probablement de 50 à 60 pour cent de plus. Nous désirons soumettre que l'augmentation des impôts que cela comporterait demande le plus sérieux examen. Les impôts fédéraux actuels représentent une moyenne de $37.76 par habitant et par année, — soit une somme d'environ 350 millions de dollars. Les impôts provinciaux, qui ont quintuplé depuis une décade, atteignent à peu près quatre-vingts millions. Quant aux impôts municipaux, s'il n'existe aucune estimation sûre, on sait qu'ils sont en moyenne de plus de $33 par habitant dans l'Ontario et de plus de $20 dans la province de Québec. La dette obligatoire des municipalités canadiennes s'élève à quelque 990 millions de dollars. Il est évident que, dans ces circonstances, le

progrès de ce pays demande, non pas que l'on alourdisse encore le fardeau des contribuables, mais que l'on s'applique à rétribuer de façon plus équitable le travail, selon sa propre faculté de rendement, et à maintenir les responsabilités fondamentales qui ont créé le présent état de notre civilisation.

Le Canada est un pays neuf et favorisé. Le niveau d'existence y est aussi élevé que dans n'importe quel pays au monde, sauf peut-être les États-Unis. La population est saine, économe, prévoyante et ambitieuse, contrairement à certaines vieilles nations corrompues et exténuées. Elle a fait montre, dans toute son histoire, des qualités essentielles à un peuple jeune, habitant une terre aussi féconde en ressources que riche de promesses: L'énergie, l'ambition, l'esprit d'indépendance, la maîtrise de soi, la discipline intellectuelle et matérielle. Elle est donc capable de mettre en valeur les richesses que renferme son sol et qui sont assez abondantes pour que chacun en ait sa part. Pour en assurer une répartition équitable, il faudra du courage et un grand sens politique. Espérons que ces dons se révèleront au sein du peuple canadien lui-même et que nous n'aurons pas besoin de recourir aux palliatifs sociaux de vieilles nations moins énergiques.

CONCLUSIONS

La Commission a tenu à présenter au Gouvernement de la Province et au public un exposé des allocations familiales, les résultats de l'enquête qu'elle a poursuivie en Europe sur cette question et les arguments qu'on a fait valoir devant elle à l'encontre du régime proposé.

1o. Tout en reconnaissant que les allocations familiales en France et en Belgique, sinon en Allemagne et en Australie, ont apporté une solution au problème si important des familles nombreuses, la Commission après avoir longtemps délibéré, est unanimement d'avis qu'il n'y a pas lieu, pour le moment, de prendre une action légale instituant officiellement les allocations familiales dans cette province.

Nous sommes là en présence d'un régime exclusivement européen, adapté à des salaires peu élevés et il est bien difficile de prévoir quelles seraient chez nous les conséquences de son application. Il est vrai que les partisans des allocations familiales tiennent compte de la différence

dans le taux des salaires qui existent au Canada, en proposant de n'accorder l'allocation familiale qu'à partir du troisième enfant; mais il faut considérer que dans nombre d'industries, les salaires, même au Canada, sont peu élevés et qu'il y a lieu de préconiser leur augmentation plutôt que de risquer, en créant un régime d'allocations familiales, de les laisser pour longtemps à leur niveau actuel.

2o. L'institution des allocations familiales s'ajoutant brusquement à l'assurance collective en matière d'accidents du travail, organisée l'an passé dans le Québec, placerait peut-être nos industriels dans une situation désavantageuse par rapport aux autres provinces.

3o. La crise économique que nous traversons rend bien difficile une initiative de cette sorte.

4o. Il est fortement à craindre que le dépeuplement de nos campagnes ne soit accentué par le régime des allocations familiales confiné aux industries.

5o. Il serait impossible et dangereux d'étendre les allocations familiales à toute la population en en faisant une institution d'Etat.

6o. Le grand problème agricole qui se pose dans la province de Québec, savoir: le placement des fils de cultivateurs ou en général, de l'excédent de notre population rurale, resterait quand même sans solution; les ressources du Gouvernement devraient être plutôt employées à favoriser ce placement sur les terres de la Province, par une politique intensive de colonisation.

Pour toutes ces raisons, la Commission a renoncé à proposer l'institution des allocations familiales dans la province de Québec.

Cependant, il n'est pas besoin de dire qu'elle rend hommage à ceux qui ont consenti à porter le lourd fardeau d'une famille nombreuse.

Elle n'a pas encore abordé le problème des assurances sociales; mais tous les systèmes contiennent des dispositions spéciales en vue de protéger la famille et la question familiale sera ainsi étudiée ultérieurement.

Elle ne fait aucune objection à ce que les industriels que la chose intéresserait, tentent librement d'organiser des caisses de compensation.

C'est le procédé que l'on a suivi en France, que M. Bonvoisin a conseillé formellement à la Commission; c'est celui de l'initiative sociale, fruit d'une éducation particulière, que l'on voudra sans doute poursuivre dans cette province.

Le tout respectueusement soumis.

Mars 1932.

Le Président:

Édouard Montpetit

Les membres:

Mgr Georges Courchesne

F. G. Scott

J. T. Foster

Gérard Tremblay

Dr Alphonse Lessard

Georges Savoy

Quatrième Rapport

COMMISSION DES ASSURANCES SOCIALES DE QUÉBEC

QUATRIÈME RAPPORT

DEUXIÈME PARTIE: L'HYGIÈNE INDUSTRIELLE

A l'Honorable C.-J. Arcand
Ministre du Travail
Québec.

Monsieur le Ministre,

La Commission des Assurances Sociales a l'honneur de vous présenter ce quatrième rapport, qui a trait à l'ensemble des questions qui peuvent être groupées sous le titre *hygiène industrielle,* et qui sont du ressort de la Commission, en vertu de l'arrêté en Conseil la constituant.

Dans tout traité de législation industrielle, on trouve un chapitre qui est consacré à la règlementation du travail et qui porte sur la durée du travail des femmes et des enfants et la sécurité des ateliers.

On place généralement sous le titre *Sécurité du travail,* les conditions sanitaires où s'exerce le travail d'usine, la protection de l'ouvrier contre les accidents, et l'hygiène industrielle, qui intéresse surtout les maladies professionnelles.

L'application et l'efficacité des mesures prises en vue de règlementer le travail sont assurées par un groupe de fonctionnaires que l'on appelle inspecteurs du travail.

L'inspection du travail a été établie dans la Province de Québec, en 1888, et depuis elle s'est développée d'année en année. Aujourd'hui, la Province compte seize inspecteurs, placés sous la direction d'un chef et rattachés depuis quelques mois, au Ministère du Travail.

Or, la première chose que nous avons constatée, en écoutant les témoins et en consultant les textes, c'est que l'inspection du travail, telle qu'elle existe dans la Province de Québec, s'intéresse surtout aux conditions générales d'hygiène dans les ateliers, à ce que les anglais appellent la "sanitation". C'est ce que l'inspecteur en chef, M. Robert, a reconnu au cours de l'enquête, et c'est ce qui découle naturellement de l'état de notre législation.

Il suffit, pour bien établir le champ de cette inspection, de relever quelques titres et sous-titres de la Loi sur les établissements industriels, (Statuts refondus 1925, chapitre 182).

Cette loi établit d'abord des dispositions d'ordre général en ce qui concerne la salubrité des ateliers, la durée et les conditions du travail des femmes et des enfants, l'inspection des usines;—puis elle trace les "devoirs des chefs d'établissements" et édicte une série de mesures touchant les chaudières à vapeur. Les règlements qui ont été faits en vertu de la loi organique, nous révèlent encore mieux une tendance très marquée vers la salubrité des ateliers, c'est-à-dire des cadres où le travail d'usine s'accomplit.

Ils ont trait à l'installation et à l'entretien des établissements industriels, à l'éclairage, aux monte-charges, aux soupapes, manomètres, indicateurs, à la conduite des machines et à la protection contre les transmissions diverses, aux machines-outils, aux incendies, à l'aération et autres mesures d'hygiène générale, aux secours d'urgence à donner aux blessés.

On le voit, il s'agit surtout d'assurer la salubrité des usines et la prévention des accidents.

M. Guyon disait en 1916: "Le Conseil supérieur d'hygiène n'aura rempli toute sa mission que lorsqu'il aura comblé les cadres vides de son personnel préposé à la santé des ouvriers." Il avait raison. Ouvriers en congrès, hygiénistes, médecins, industriels, ont été unanimes à réclamer depuis, une réforme essentielle: la nomination d'hygiénistes du travail.

Tous les experts que nous avons consultés, s'accordent aussi sur ce

point: il faut aujourd'hui dans les usines, joindre à l'hygiène générale, l'hygiène industrielle.

Quels sont donc les éléments nouveaux que l'hygiène industrielle apporterait, si elle était mieux appliquée, à la vie de l'usine?

Le docteur Masson nous a donné de l'hygiène industrielle la définition que voici: "L'hygiène industrielle a pour objet la connaissance des lois de l'adaptation de l'homme au travail. Elle comporte, d'une part, la connaissance du travail et des conditions dans lesquelles il s'accomplit; d'autre part, celle de la physiologie et de la pathologie humaines. Cette dernière est la plus importante."

Il ressort nettement des témoignages, que plusieurs experts ont rendus devant nous, que l'hygiène industrielle est encore plus nécessaire à l'ouvrier d'usine que l'hygiène générale à toute la population. On reconnaît universellement que toutes les industries sont, par quelque côté, insalubres et qu'elles abaissent en définitive, la moyenne des années de vie: sur ce dernier point, le chef statisticien de la Metropolitan Life Insurance Company est catégorique.

Il sied, sans nul doute, de veiller à la salubrité de l'usine, de prévenir les dangers qui naissent du machinisme, mais il est tout aussi important, sinon plus, de protéger, d'aider, de surveiller l'ouvrier. Selon l'opinion d'un témoin: "Toute dégradation, toute diminution de l'ouvrier, tout ce qui dans l'industrie affecte sa valeur, sa santé, son aptitude au travail, aura sur la production, sur le budget de l'ouvrier, sur la richesse de l'employeur et celle de la nation, une répercussion marquée."

Aussi a-t-on été unanime, dans le monde entier, à chercher des remèdes aux accidents, aux maladies professionnelles, aux dégénérescences, à la pneumonie, à la tuberculose singulièrement. Par des méthodes peu coûteuses, on est arrivé à des résultats étonnants en ce qui concerne les accidents; et les maladies professionnelles ont été réduites dans de notables proportions.

Or, les inspecteurs du travail ne sont pas des médecins; ils ne peuvent donc pas s'intéresser, au premier chef, aux questions médicales. Il est juste d'ajouter qu'ils n'y restent pas étrangers, puisqu'ils ont

pour mission de veiller à la propreté, à l'aération, à l'éclairage des usines; mais, ainsi que l'a fort bien fait observer le docteur Chabot, ils ne peuvent pas toujours dépister les causes des maladies. Or, celles-ci sont nombreuses, malheureusement. On a signalé maintes fois, au cours de l'enquête, les dangers de la poussière, de la peinture, du plomb, du phosphore, du benzol, des vapeurs toxiques, de la chaleur, de l'humidité, de la lumière parfois aveuglante, des brûlures, de l'irritation des voies respiratoires, des substances irritantes.

Voici un exemple, entre mille, donné par un témoin: dans un grand établissement industriel, la poussière produite par quatre-vingt-cinq sas mécaniques était telle qu'une lumière de soixante bougies était à peine visible à vingt-cinq pas. Dans ce milieu travaillaient "tousseurs et bronchitiques". Soixante-quinze pour cent de cette poussière fut réduite dans la suite.

Il apparaît donc qu'il faudrait développer l'hygiène industrielle, dont l'avantage est ainsi démontré. Pour y arriver, il suffira d'y appliquer plus largement notre loi sur l'hygiène générale et de constituer un organisme administratif chargé de cette application.

Or, quelle est notre législation actuelle? Elle est très générale, sans doute, mais nous allons voir qu'elle contient, au moins en germe, si l'on peut dire, les principes propres à amorcer une politique nouvelle et satisfaisante.

La section 3 de la *Loi sur l'hygiène publique de Québec* contient des dispositions suffisantes pour assurer l'hygiène industrielle. Le droit que l'article 99 donne au Lieutenant-Gouverneur en Conseil de faire les règlements nécessaires, sur recommandation du Ministre et après avis du Conseil d'hygiène et, en particulier, le paragraphe (j) de cet article qui mentionne "toutes les conditions sanitaires qui peuvent se présenter dans les établissements industriels", ouvre un horizon très vaste aux mesures à prendre pour protéger la santé de l'ouvrier.

En fait, quelques règlements ont été édictés, touchant la prévention des accidents et la salubrité générale des établissements industriels, mais il n'existe à peu près rien pour ce qui est des maladies professionnelles. L'action du médecin hygiéniste en est singulièrement réduite.

Il ressort nettement des articles 21, 22 et 23 de la Loi sur la protection de la vie et de la santé des personnes employées dans les établissements industriels, que les médecins hygiénistes, dont ces articles prévoient la nomination, ont, en principe, le droit d'intervenir auprès des industriels pour faire respecter l'hygiène dans les usines. Ils s'autorisent, pour réclamer certaines améliorations, de l'article 8 de la Loi sur l'hygiène publique et ils obtiennent des résultats, mais de leur propre aveu, ils ne les doivent qu'à la bonne volonté des patrons, car, répétons-le, les règlements sont insuffisants, en particulier pour les maladies professionnelles, et ils ne peuvent qu'appliquer la loi générale.

D'autre part, les médecins hygiénistes qui visitent actuellement les usines sont des inspecteurs d'hygiène de la Province, c'est-à-dire qu'ils ne sont pas préposés à l'inspection des industries, mais bien à l'inspection de l'hygiène en général. Leurs fonctions ne sont donc pas spécialisées.

Or, les progrès du machinisme, l'expansion de la grande industrie, avec les vastes domaines couverts par cette dernière et ses répercussions matérielles et sociales, ont créé des conditions de vie qui réclament, pour la protection de la santé de l'ouvrier, non plus seulement des médecins spécialisés en hygiène, mais des hygiénistes spécialisés en hygiène industrielle et qui apportent une collaboration efficace aux services d'hygiène industrielle proprement dite, dont le Service provincial d'hygiène devrait avoir la direction. Ces spécialistes s'occuperaient entre autres choses de l'examen médical périodique des ouvriers, des effets sur leur santé du travail dans des locaux confinés ou malsains, de la manipulation des produits toxiques, des effets du travail chez la femme et l'enfant, des conséquences de la manipulation de certains minerais. Toutes ces activités et bien d'autres sont, en effet, du ressort de l'hygiéniste spécialisé qui doit être en mesure de proposer les remèdes à apporter aux situations défavorables.

La question de la salubrité des ateliers, de la prévention des accidents dûs aux machines, du secours d'urgence par les industries, serait laissée à la direction du Ministère du Travail.

Ce qu'il faut surtout, c'est que les pouvoirs et les devoirs de chacun soient bien définis et que la plus large coopération existe entre

les deux départements, celui de l'hygiène et du travail. Car, c'est d'un manque de coopération entre les divers services d'hygiène (celui des mines, celui du travail, service central) que semble souffrir notre organisation. Il faut y ajouter, répétons-le, l'absence de règlements spéciaux, pourtant prévus par la loi, sur les maladies professionnelles, et les applications de la médecine industrielle. Nous avons plusieurs services d'hygiène, mais, pour reprendre les expressions du docteur Pedley "pour ce qui touche particulièrement à la santé de milliers d'ouvriers d'usine, nulle efficacité médicale, faute d'une autorité directement responsable".

Cette autorité jugée indispensable, on la trouve dans quelques Etats américains et dans la Province d'Ontario. Pour le reste, la législation de la Province de Québec se compare avantageusement avec celle des autres provinces.

Comme il y avait de légères divergences entre les dires des experts entendus à Montréal, sur ce qui se pratique dans l'Ontario, la Commission a profité du séjour qu'elle faisait à Toronto aux fins d'étudier les pensions de vieillesse, pour interroger le sous-ministre du Travail, l'inspecteur en chef du travail et le chef des services d'hygiène industrielle, sur la nature de la collaboration qui existe entre l'inspection du travail et les services d'hygiène industrielle.

Il ressort de cette enquête que le Ministère du Travail a l'initiative de l'inspection. Lorsqu'il constate l'existence de dangers d'une nature particulière—ceux, par exemple, qui résultent de l'emploi de certaines matières premières—il fait appel au service d'hygiène industrielle, qui fait les recherches nécessaires et indique les mesures à prendre. De son côté, le Service d'hygiène industrielle, qui n'est pas tenu à des inspections régulières (*routine inspections*) a tout de même accès aux industries et peut, par une action directe, imposer l'application des principes généraux d'hygiène.

Au Service d'hygiène industrielle, qui comprend trois médecins et un chimiste, est rattaché un laboratoire de recherches

Le Service d'hygiène industrielle joue le rôle d'aviseur. Le Ministère du Travail, celui d'inspecteur. Mais les deux collaborent.

Somme toute, le Ministère du Travail emprunte au Service d'hygiène la science médicale que lui ne possède pas.

Ce régime est déclaré satisfaisant par toutes les personnes que nous avons consultées, à Toronto. Il permet l'inspection du travail, l'application de l'hygiène industrielle et la poursuite de la recherche; et il est complété par l'initiative en matière de législation, que peuvent exercer le Ministère du Travail et celui de l'Hygiène. Il peut être rendu plus efficace encore par le concours des médecins attachés aux entreprises industrielles et qui font déjà un travail dont des témoins ont montré tout l'intérêt. Il tend dans tous les cas, à la réalisation d'un plan d'ensemble idéal, en ce qui concerne la règlementation du travail, que le docteur Masson a soumis à la Commission et que nous reproduisons aux fins de le mettre sous les yeux du législateur et de le faire connaître au public.

TABLEAU DES CONDITIONS AUXQUELLES LE TRAVAIL ORGANISÉ NE PEUT DÉSORMAIS RESTER ÉTRANGER

GÉNIE

Usine	Terrain: découvert, espace, drainage. Bâtisse: matériel, orientation, ventilation, éclairage naturel et artificiel, chauffage, égout.
Outillage	Pièces mécaniques: modèle et disposition. Appareils spéciaux: hottes, aspirateurs, souffleurs, masques, lunettes, galoches, etc.
Ameublement	Divisions spéciales pour différents travaux et sexes. Vestiaires, cabinets, lavoirs, bains, fontaines et eau. Cafeteria et reposoirs—les établir distinctement pour chaque sexe.

MÉDECINE

Examen physique de l'ouvrier—initial et périodique.

Surveillance du travail—hommes et appareils.

Protection légale du travail—Age des travailleurs; Durée du travail; Repos hebdomadaire et travail de nuit.

Organisation médicale industrielle—Médecin et infirmière; salle et lit; hôpital ou accommodation.

Casier sanitaire des établissements;

Carnet sanitaire de l'ouvrier;

Traitement gratuit des ouvriers—à l'usine, au domicile ou à l'hôpital; accidents et maladies.

Protection légale des ouvrières enceintes et des nouvelles accouchées. Déclaration des maladies professionnelles—dépistage et traitement.

SOCIOLOGIE

Compensation et assurance—vie, accident, chômage et vieillesse;

Protection légale du travail;

Terme de l'emploi;

Education hygiénique, habitation hygiénique; bien-être de la famille de l'ouvrier; salaire, jeux, école, éducation, etc.

RECOMMANDATIONS

La Commission désire faire au Gouvernement les recommandations qui suivent et qui portent sur la sécurité du travail et l'hygiène industrielle.

En principe, et en tenant compte de ce que nous avons dit plus haut, la sécurité du travail relèvera du Ministère du Travail et l'hygiène industrielle, du directeur du Service d'hygiène de la Province.

I

SÉCURITÉ DU TRAVAIL

1. Titre de la loi.

Le chapitre 182 des Statuts refondus de la Province de Québec, dénommé *Loi des Etablissements industriels,* devrait être intitulé *Loi de la protection et de l'inspection du Travail.*

Les mots "établissements industriels" paragraphe 3, article 2, section 1, de la loi susdite, devraient être définis comme suit:—

2. Définition de l'expression: Etablissements industriels.

Les mots: "établissements industriels" signifient et comprennent, pour fins de la présente loi, les manufactures, fabriques, usines, chantiers de construction de tous genres et leurs dépendances. Ils signifient et comprennent également toutes les classes d'industrie mentionnées dans les cédules 1 et 2 de la Loi des Accidents du Travail, 1931, (chapitre 100, 21 Geo. V, 1931).

3. Durée du travail des garçons, femmes et filles.

L'article 15 du chapitre 182 devrait être remplacé par le suivant et l'article 16, supprimé:

"Sauf les cas mentionnés dans l'article 17, les garçons au-
"dessous de dix-huit ans, les filles ou femmes, ne peuvent être
"admis à travailler dans les établissements visés par l'article 3,
"pendant plus de neuf heures dans une même journée, ni pendant
"plus de quarante-huit heures dans une même semaine. Il est
"cependant permis au chef d'établissement de répartir les heures
"dans le but unique d'abréger la journée du samedi.

"Il doit être accordé une heure pour le repas, chaque jour,
"à midi, si l'inspecteur l'exige; mais cette heure ne peut être
"comptée comme formant partie du nombre d'heures de travail
"ci-dessus indiqué.

"La journée dont il est fait mention dans le présent article,
"ne doit pas commencer avant sept heures du matin, ni se ter-
"miner après six heures et demie du soir."

4. Durée maximum du travail dans les cas extraordinaires.

A l'article 17, un maximum de soixante-douze heures de travail par semaine, pour garçons, femmes, ou filles, peut être autorisé par l'inspecteur à la demande de l'industriel. Ce maximum est trop élevé. La Commission recommande, à la suggestion des inspecteurs du travail, qu'il ne dépasse en aucun temps, soixante heures.

Ce nouveau maximum laisse un jeu de douze heures supplémentaires par semaine; il autorise plusieurs soirées de travail par semaine, ce qui est amplement suffisant.

5. Renseignements pour fins de statistique de la main-d'oeuvre.

Afin d'obtenir une statistique exacte de la main-d'oeuvre, la Commission recommande que les chefs ou patrons d'établissements industriels soient tenus de faire figurer les hommes sur les régistres où ils entrent les noms, âges et lieux de résidence des garçons, femmes et filles. En conséquence, au sous-paragraphe (a) paragraphe 3, article 18, intercaler les mots "des hommes" après les mots "Les noms, âge, et lieux de résidence".

6. Renseignements sur les conditions du travail.

Afin de compléter la documentation quant aux conditions générales du travail, on devrait ajouter les sous-paragraphes suivants après les sous-paragraphes (a) et (b) du paragraphe 3, article 18:—

(c) Le mode de rémunération: à l'heure ou à la tâche;

(d) L'indication du travail par équipe et sa durée, s'il y a lieu;

(e) Le travail de nuit, s'il y a lieu;

(f) Le travail du dimanche, s'il s'en fait;

(g) Tels autres renseignements que l'inspecteur en chef, avec l'approbation du ministre, trouvera utiles d'obtenir, pour fins de statistiques ou autres.

7. Machines à vapeur.

La Commission recommande de supprimer de la *Loi des Etablissements industriels* (chapitre 182), les sections V et VI, touchant les chaudières à vapeur et de les fondre avec la *Loi relative aux méca-*

niciens de machines fixes (chapitre 184) pour en faire une loi organique, concernant à la fois les machines à vapeur et les mécaniciens de machines fixes.

De même, tous les règlements faits en vertu de ces sections devraient être fondus avec ceux qu'autorise le chapitre 184.

8. Documentation.

La Commission recommande l'organisation de cours, conférences, bibliothèques, et l'établissement d'un musée de sécurité et d'hygiène industrielle pour le bénéfice des inspecteurs et des médecins hygiénistes.

9. Règlements touchant les malades et les blessés.

Que les règlements 106, 107 et 108, relatifs aux soins à donner aux malades et aux blessés, soient appliqués de façon plus extensive et plus sévère.

10. Règlements des associations de prévention des accidents.

L'article 106 de la Loi des accidents du travail autorise les employeurs de la Cédule 1, à se constituer en association pour la prévention des accidents. Ils peuvent faire des règlements qui deviennent, une fois approuvés par la Commission des Accidents du travail et le Lieutenant-Gouverneur en Conseil, obligatoires pour les industries comprises dans telle classe déterminée.

La Commission des Assurances Sociales recommande que ces règlements reçoivent, au préalable, l'approbation de l'inspecteur-en-chef des établissements industriels et du médecin en chef de l'hygiène industrielle, en vue d'éviter des contradictions avec les règlements que ceux-ci ont le devoir de faire respecter.

11. Travail de l'Association de Prévention.

Le travail de l'Association de Prévention et de ses inspecteurs (article 106, chapitre 100 de la Loi des accidents du travail, 1931) devra surtout être dirigé:—

1o. Vers l'éducation des employeurs et employés; par l'organisation de conférences; présentation de films documentaires, de sécurité et d'hygiène; tableaux illustrés, réclames, etc;

2o. (a) La formation des comités de sécurité au sein des ateliers;

(b) L'organisation de pharmacies pour les premiers soins;

(c) l'organisation d'un service médical, sous la direction d'un médecin hygiéniste ou d'une garde-malade spécialisée, dans tous les grands ateliers; la même organisation sous forme coopérative pour les petits ateliers d'une ou de plusieurs classes.

12. Augmentation du nombre des inspecteurs.

La Commission a constaté que le service d'inspection des établissements industriels était uni à celui de l'inspection des édifices publics. Seize inspecteurs et inspectrices, dont dix à Montréal, quatre à Québec et deux à Sherbrooke, relèvent de ce département.

L'inspection des édifices publics et l'enregistrement des enfants qui travaillent aux usines absorbent six inspecteurs et inspectrices. Dix inspecteurs seulement se consacrent donc à la visite des établissements industriels de la province, pourtant au nombre d'à peu près 6,000, sans compter les chantiers de construction qu'il faudrait inspecter, au moins lorsqu'ils sont considérables.

Si l'on considère qu'une inspection sérieuse de grande usine peut prendre une semaine, on admettra que le personnel n'est pas suffisant pour faire observer une loi, somme toute excellente.

La Commission recommande donc d'augmenter les crédits de ce département, de façon à lui permettre l'engagement d'une dizaine d'inspecteurs supplémentaires.

Elle recommande également qu'un service d'inspection soit attaché de manière permanente à des régions industrielles, forcément peu visitées jusqu'à maintenant, telles que Hull, Trois-Rivières, Chicoutimi, etc.

13. Mines et scieries.

La Commission, sachant que le Département des Mines ainsi que la Commission des Produits forestiers ont à leur disposition des inspecteurs, qui ont la compétence et le loisir de s'occuper de la sécu-

rité du travail dans ces industries, recommande que ces fonctionnaires fassent rapport de leur activité à l'inspecteur du travail.

II

HYGIÈNE INDUSTRIELLE

1. Règlements.

Le Lieutenant-Gouverneur en Conseil est prié d'établir des règlements touchant l'hygiène industrielle, selon l'article 99 de la Loi sur l'hygiène publique, et de nommer un personnel compétent, chargé de leur application.

2. Division d'hygiène industrielle.

Une division de l'hygiène industrielle devrait être créée dans le sein du Service provincial d'hygiène, avec un personnel spécialisé et compétent, et des pouvoirs devraient lui être donnés pour assurer l'efficacité de son travail.

3. Collaboration des services.

L'inspecteur en chef des établissements industriels et le médecin en chef d'hygiène industrielle devront se concerter pour l'organisation d'une collaboration nécessaire de leurs services. Ils devront, si possible, avoir leurs bureaux dans la même ville et conférer régulièrement chaque semaine sur la tâche accomplie et sur l'orientation du travail futur.

4. Nomination d'un chimiste.

La Commission recommande la nomination d'un chimiste spécialement attaché au bureau d'inspection du travail et d'hygiène industrielle.

5. Sanctions.

L'article 100 de la Loi sur l'hygiène publique prévoit des sanctions pour toute infraction aux dispositions de la section III, touchant la salubrité des établissements industriels. Elles devraient continuer à être prises par le Service provincial d'hygiène.

6. Travail de la femme et de l'enfant.

Le travail des femmes et des enfants sera surveillé de près par la nouvelle division d'hygiène et fera l'objet d'inspections fréquentes et d'examens médicaux renouvelés, en particulier dans l'industrie textile. La femme enceinte devra cesser le travail, dans certaines industries, à partir du commencement du huitième mois de sa grossesse et ne le reprendre qu'un mois après l'accouchement.

7. Service médical des industries.

Les établissements employant un nombre déterminé de personnes seront tenus d'organiser un service médical et un service d'infirmerie. Comme nous le disons plus haut, dans les centres où la chose sera possible, les petites industries se grouperont pour se partager les frais d'un médecin et d'un service d'infirmerie.

8. Education sanitaire de l'ouvrier.

Cette éducation, dont le besoin se fait sentir, devrait être faite par le service médical des industries, d'accord avec l'inspection du travail et la section d'hygiène industrielle.

9. Mines.

Par suite du grand développement de l'industrie minière dans la Province et des dangers que cette industrie fait naître, quant à l'hygiène, la nouvelle section d'hygiène industrielle devrait étendre son action aux mines et carrières.

10. Utilisation des unités sanitaires.

Les unités sanitaires de comté, partout où elles existent, seront utilisées comme organisme de surveillance et d'enquête, dans les campagnes et les petites villes.

11. Chantiers.

Il paraît à la Commission que les règlements sur l'hygiène dans les chantiers devraient être répandus dans le sens de ce qui existe dans la Province d'Ontario. En particulier, des pouvoirs devraient être accordés au directeur du Service d'hygiène ou à son représentant autorisé, de procéder à la suppression des camps où les conditions d'hygiène ne seraient pas observées. Les compagnies d'exploitation devraient être

tenues responsables de l'observation des règlements par les entrepreneurs et les sous-entrepreneurs de la coupe du bois. La construction des camps devrait être faite d'après les plans approuvés au préalable par le directeur du Service provincial d'hygiène. La présence des femmes et des enfants de moins de seize ans dans les chantiers, devrait faire l'objet d'une surveillance appropriée. Pour toutes ces fins et autres semblables, la Commission est d'avis que l'on devrait établir un réseau d'inspection dans toutes les régions forestières; et que des sanctions devraient être prévues en cas d'infraction aux règlements.

Par ces deux dernières dispositions, la Commission estime qu'on atteindra, au moins en partie, nos campagnes. Car, elle n'a pas cru devoir se désintéresser du problème de l'hygiène dans les régions agricoles, quoique l'arrêté en Conseil la constituant ne mentionnait que l'hygiène "industrielle".

De même que dans son second rapport, elle a préconisé l'assistance aux mères nécessiteuses comme une mesure générale, elle désire rappeler au Gouvernement que, par une résolution unanime qu'elle lui a transmise, elle s'est prononcée en faveur des unités sanitaires établies dans toute la Province. Elle croit aussi que dans les centres reculés, où il est difficile et coûteux de s'assurer le secours de médecins, des mesures devraient être prises par le directeur de l'hygiène, pour procurer aux malades les facilités de traitement auxquels ils ont droit.

Le tout respectueusement soumis.
Mars 1932.

Le Président:

Edouard Montpetit

Les membres:

Mgr Georges Courchesne
J. T. Foster
Dr Alphonse Lessard
F. G. Scott
Gérard Tremblay
Georges Savoy

TABLE DES MATIÈRES

Premier rapport

Classification des questions à étudier 5

Deuxième rapport

Membres 9
Arrêté en conseil 10
Classification des questions à étudier 11
Méthodes suivies 11

Première partie : l'Assistance

I.—LA PROTECTION DE L'ENFANCE 13
Placement dans les Écoles d'industrie, de réforme, orphelinats, etc 15
Critique de la loi 18
Recommandations 19
De la tutelle 23
De l'adoption 26
II.—L'ASSISTANCE AUX MÈRES NÉCESSITEUSES 32
Catégories d'assistées 36
Conditions d'obtention 39
Nature et montant de l'allocation 39
Administration 40
Finances 42
III.—LES OEUVRES D'ASSISTANCE 42
L'assistance dans les institutions, l'assistance à domicile, le placement familial 44
La loi sur l'Assistance publique 51
Finances 56
Secrétariat d'oeuvres sociales 57
Retraites pour vieillards 57
CONCLUSIONS 58

Troisième rapport

Membres 63
IV.—ALLOCATIONS FAMILIALES 67
Théorie générale 68
Distinction entre le salaire et l'allocation familiale 70
Caisse de compensation 72
Ressources des allocations 73
Prestations 73
Mise en application sur le continent Européen 74
Les allocations en France 75
Les allocations en Belgique 79
Allocations familiales dans les autres pays 80
Hollande 80
Suisse 81
Allemagne 83
Pologne 84
Tchécoslovaquie 85
Autriche 85
Italie 86
Grande Bretagne 86
Espagne 87
Suède 88
Australie 88
Nouvelle-Zélande 89
Quelques opinions canadiennes sur les allocations familiales et leurs modalités d'adoption 89
Résolution présentée à la Commission 92
Objections présentées 94
Mémoire sur les allocations familiales 94
CONCLUSIONS 107

Quatrième rapport

Deuxième partie : l'Hygiène industrielle

L'hygiène industrielle 113
Tableau des conditions auxquelles le travail organisé ne peut désormais rester étranger 119
Recommandations 120
I.—Sécurité du travail 121
II.—Hygiène industrielle 125

Commission des Assurances Sociales de Québec

Cinquième Rapport

PROVINCE DE QUÉBEC

COMMISSION DES ASSURANCES SOCIALES DE QUÉBEC

Cinquième Rapport

QUÉBEC

PUBLIÉ PAR ORDRE DE

L'HONORABLE MINISTRE DU TRAVAIL

1933

Commission des Assurances Sociales de Québec

Constituée en vertu de la Loi 20, Geo. V, ch. 14

Président

EDOUARD MONTPETIT, conseil du Roi, docteur en droit (Laval), docteur ès lettres (Ottawa), dipl. Sc. politiques et Sc. sociales (Paris), membre de la Société Royale du Canada, officier de la Légion d'Honneur.

Secrétaire général de l'Université de Montréal; directeur de l'Ecole des Sciences sociales, économiques et politiques; professeur titulaire d'Economie politique à la Faculté de Droit; professeur titulaire de Sciences économiques à l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales.

Membres

Son Excellence Monseigneur GEORGES COURCHESNE, docteur en théologie (Rome).

Evêque de Saint-Germain-de-Rimouski; professeur émérite à la Faculté des Arts de l'Université Laval.

Le Vénérable FREDERICK GEORGE SCOTT, C.M.G., D.S.O., M.A., D.C.L. (Bishop's), D.D., LL.D., membre de la Société Royale du Canada.

Archidiacre du diocèse anglican de Québec; recteur de l'Eglise St-Matthew's de Québec.

JOHN T. FOSTER

Président du Conseil des Métiers et du Travail de Montréal; membre du Congrès des Métiers et du Travail du Canada; rédacteur-gérant du *Canadian Congress Journal.*

GERARD TREMBLAY

Sous-ministre du Travail de la Province de Québec; ancien secrétaire général des Syndicats Catholiques Nationaux.

ALPHONSE LESSARD, docteur en médecine, officier de l'Instruction Publique.

Directeur de l'Assistance Publique et du Service Provincial d'Hygiène; professeur titulaire de législation sanitaire à la Faculté de Médecine de l'Université Laval.

GEORGES-ARTHUR SAVOY

Président de la Dominion Blank Book Co., Ltd., Saint-Jean, Qué; président de la section de Québec de l'Association des Manufacturiers Canadiens.

Un arrêté en conseil du 29 octobre 1930, indiquait pour la commission une étude de toutes les questions relevant de *l'Assistance publique,* des *Assurances sociales,* et de *l'Hygiène industrielle.*

Cinquième Rapport

COMMISSION DES ASSURANCES SOCIALES DE QUEBEC

CINQUIEME RAPPORT

L'ASSURANCE DU VIEIL AGE

A l'honorable C.-J. Arcand,
Ministre du travail,
Québec

Monsieur le Ministre,

Dans son deuxième rapport, qu'elle avait l'honneur de vous soumettre en janvier 1932, la Commission des Assurances sociales eut l'occasion de se prononcer sur certaines causes qui ont amené dans notre province une augmentation dans le nombre des enfants abandonnés, en même temps qu'une situation que tous déplorent et dont sont victimes quantité de mères nécessiteuses. Comme préliminaire aux raisons qu'elle vous apportait en vue des remèdes à appliquer aux problèmes de l'enfance, elle vous faisait l'exposé du sort que la vie moderne a fait à la famille, et elle vous disait: "La population de la province de Québec a, pendant des siècles, mené une vie simple, reposant sur la famille et la paroisse. Sauf dans les centres plus peuplés, à Montréal, par exemple, ou à Québec et à Hull, elle n'était pas atteinte par les maux qui naissent de l'industrialisme. La famille se suffisait, et elle pouvait toujours compter sur l'apport des voisins ou du groupement qui s'était formé autour d'elle. Dans le cas ou elle ne pouvait pas assurer le soin des enfants ou des vieillards, les institutions et les communautés religieuses venaient à la rescousse. Ce régime admirable a fonctionné pendant des siècles, mais, aujourd'hui, il est devenu impuissant devant les complications et les dangers de la vie moderne. Cela est dû au progrès du machinisme et à la surpo-

pulation des villes: la famille est isolée, quand elle n'est pas brisée, et si quelque malaise social la touche, elle ne peut plus compter sur ses propres ressources et doit se tourner vers les services dont l'objet est de lui venir en aide."

On a dit que la vieillesse n'est ni plus ni moins qu'une deuxième enfance; et les causes qui ont rendu si aigu le problème de la protection de l'enfance, se retrouvent quand il s'agit de faire bénéficier la vieillesse des avantages et des secours auxquels elle a droit. Aussi, au risque de nous répéter, nous avons jugé bon d'inclure aux premières pages de ce rapport les constatations qui furent les nôtres quand nous avons parlé de la mère et de l'enfant abandonnés.

LE SORT DES VIEILLARDS INDIGENTS

L'ASSISTANCE

La vie moderne et la vie d'autrefois, quel abîme les sépare! Abîme creusé par maintes contingences inéluctables: diminution dans la fidélité à certaines traditions; transformation d'une mentalité qui naquit avec l'existence patriarcale de nos pères et que les exigences et les conditions actuelles ont changée dans trop de foyers; restrictions dans la conception de certains devoirs envers les parents, tenus autrefois pour primordiaux; duretés économiques, parmi lesquelles les difficultés du logement et le travail mercenaire des femmes ne sont pas les moindres; abandon croissant des régions rurales pour les villes où la transplantation des êtres vieillis est si difficile. Bref, l'histoire des pays à civilisation plus ancienne, quoique notre province soit moins atteinte, est en train de s'y répéter, et le temps est venu de considérer en face le problème de la protection du vieil âge, qui surgit dans tant de nos familles, et d'essayer de le résoudre.

Comme l'enfance, la vieillesse malheureuse a joui chez nous, depuis l'établissement du pays, de cette admirable assistance apportée par nos institutions qui, partout où le besoin se faisait sentir, s'érigeaient et se maintenaient par le miracle de la charité. Le culte, qui toujours avait entouré dans sa famille le vieux père ou la vieille mère, se continuait dans ces maisons hospitalières quand les circonstances exigeaient la séparation; et ce n'était pas seulement dans les grands centres qu'on pouvait être témoin de ce spectacle, mais maints villages,

maintes paroisses de nos campagnes voyaient s'élever ces hospices où se réfugiait, pour y vivre ses derniers jours, la vieillesse que le sort avait frappée.

Pendant des décades, ce secours a suffi. Quand, par exemple, par suite de la mort de ses enfants, un vieillard se trouvait un jour sans gîte et sans pain, il y avait toujours, à l'hospice de la région, un lit pour lui.

Il arriva cependant un temps où, en présence de difficultés économiques croissantes et de l'augmentation du nombre d'hospitalisés, les institutions durent demander à l'Etat de leur venir en aide. En 1921, la loi de l'Assistance publique fut votée par la Législature de Québec, et il est hors de doute que, dans la pensée du législateur, l'aide à l'hospitalisation de la vieillesse indigente occupa l'une des premières places.

Il a été dit précédemment et répété maintes fois, que, contrairement à ce qu'on voit dans beaucoup de pays, l'Etat, chez nous, n'hospitalise pas, ne traite pas, ne prend pas soin lui-même des indigents. Il laisse cette tâche à ceux et à celles qui ont donné des preuves séculaires de leur dévouement; il aide par des subventions déterminées, à tant du lit et à tant de la journée d'hospitalisation, à la charité des institutions et à la charité privée, désireux de n'apporter dans ce domaine aucune transformation, soit inutile, soit même nuisible. Dans les règlements de l'Assistance publique de Québec, il est stipulé que, pour chaque hospitalisé d'hospice, l'institution reçoit du service de l'Assistance .30 cents ou .38 cents par jour selon la catégorie, somme remboursable pour moitié au gouvernement par les municipalités où les vieillards ont leur domicile. Dans certaines institutions, ces subventions peuvent s'élever à un dollar et même à $1.34, si les hospitalisés souffrent de certaines affections incurables exigeant un service et des soins spéciaux.

Au cours de l'année 1930-31, quarante-cinq institutions reconnues d'Assistance publique et hospitalisant des vieillards ont recueilli deux mille quatre-cent dix-huit personnes indigentes; et la somme de $217,371.58 a été versée par le Gouvernement et les muncipalités conjointement, en aide à leur hospitalisation. En outre, le Gouverne-

ment provincial a déboursé l'annuité nécessaire au paiement de l'intérêt et de l'amortissement en vingt ans d'emprunts destinés à la construction ou à l'agrandissement d'hospices, emprunts se totalisant à $1,105,000.00. L'Etat n'est donc pas resté sourd aux appels des institutions dans le besoin.

De plus, il a compris l'importance de promouvoir l'hospitalisation des vieux couples, et depuis deux ans, certaines institutions sous la direction de leur ordinaire, se sont conformées au désir du Gouvernement et recueillent sous leur toit, sans les désunir, ceux et celles qui ont jusque là vécu ensemble.

La Commission ne prétend pas cependant que la province de Québec ait résolu d'une manière idéale le problème de la protection de la vieillesse et que le régime qui fonctionne depuis toujours suffise désormais. Ce qu'elle a fait jusqu'ici c'est uniquement de l'assistance, nécessairement confinée à un certain groupe de privilégiés, groupe encore restreint si nous considérons le nombre considérable des déshérités qui, ici comme ailleurs, voient leurs vieux jours assombris par l'indigence. D'autres pays ont procédé de la même façon, ont assisté soit directement par leurs pouvoirs publics, soit par l'intermédiaire d'institutions, leurs vieillards, jusqu'au jour où s'est posée la question de savoir s'ils devaient continuer dans cette voie ou s'ils devaient ériger un système en vertu duquel l'individu avancé en âge et ayant versé à un organisme approprié, depuis des années, certaines sommes, se trouverait le bénéficiaire d'une rente lui assurant de quoi subvenir à ses besoins jusqu'à sa mort. C'est l'assurance-vieillesse.

L'ASSURANCE-VIEILLESSE

Il y aura toujours des vieillards indigents; des maisons pour les recueillir seront toujours nécessaires; la charité trouvera toujours, dans ce champ comme dans les autres, à s'exercer, et l'assistance à secourir. Mais la Commission des Assurances sociales est éminemment favorable à l'institution d'un système contributoire et obligatoire d'assurance-vieillesse dans la province de Québec. Raisons de justice, raisons de logique, désir de promouvoir la conscience de la responsabilité, l'amour de l'indépendance, le goût de l'épargne au milieu de notre population, tout a contribué à créer chez elle cette conviction.

Pour s'éclairer, votre Commission a procédé à des études sur ce qu'ont fait les pays étrangers dans ce domaine spécial; et ceux de ses membres qui ont visité l'Europe, où presque partout le système est en vigueur, ont interrogé diverses compétences qui pouvaient les renseigner sur l'expérience acquise. Elle a spécialement délibéré sur la loi canadienne des pensions du vieil âge; elle s'est déplacée pour consulter à Ottawa les officiers du Ministère du travail chargés de son application et, parmi les nombreux témoins qu'elle a entendus au cours de ses délibérations, il en est peu dont l'opinion n'ait pas servi à éclairer la question.

RESUME DE LA LEGISLATION DANS DIFFERENTS PAYS

Avant d'étudier la situation particulière relative à la protection du vieillard au Canada, il est bon de résumer en peu de mots la législation à laquelle on en est arrivé dans les autres pays.

Antérieurement à l'établissement de systèmes nationaux d'assurance-vieillesse, certaines industries, telles que les compagnies minières et les compagnies de navigation, avaient institué des caisses à versements obligatoires, par exemple en Autriche (1854), en Belgique (1868), en France (1884). Mais c'est dans ce dernier pays qu'on vit l'Etat instituer une assurance directe lorsque fut créée, en 1850, l'Assurance nationale-vieillesse (Wolfenden: *Real Meaning of Social Insurance*, p. 17). La loi allemande de 1889 fut le premier système contributoire d'un caractère national, tandis que le premier système non contributoire fut établi au Danemark en 1891.

A l'heure actuelle, des systèmes contributoires d'assurance-vieillesse existent depuis un nombre plus ou moins grand d'années, en Bulgarie, au Chili, en Tchéco-Slovaquie, en Belgique, dans la République Argentine, en France, en Allemagne, en Grande-Bretagne, en Italie, en Yougo-Slavie, en Grèce, en Espagne, au Portugal, au Luxembourg, en Suède et dans le Canton de Glaris en Suisse. L'importance au point de vue nombre, population, civilisation et culture, des pays ayant choisi l'assurance contributoire comme mode de protection de la vieillesse est remarquable. D'autre part, des systèmes non contributoires, c'est-à-dire des systèmes d'assistance, fonctionnent en Irlande, en Nouvelle-Zélande, dans l'Afrique-Sud et au Canada, tous ces pays

faisant partie du Commonwealth britannique; et au Danemark. Certains pays comme le Brésil, la Finlande, la Colombie, Cuba, le Japon, la Hollande, le Pérou, la Roumanie et quelques autres de moindre importance, avaient inscrit dans leurs statuts des dispositions variées assurant une certaine somme de protection à diverses classes de salariés. Il est à remarquer que le plus grand nombre, et de beaucoup, des peuples avancés au point de vue de la civilisation sociale, se sont rangés du côté du système d'assurance et non du côté de l'assistance, quand il s'agit de pourvoir le vieillard d'une protection convenable.

Nous croyons que, pour bien situer la question, il importe de décrire, bien que très succinctement, les systèmes d'assurance-vieillesse en vigueur en Grande-Bretagne, en Allemagne, en France et en Belgique; de dire l'essai de législation qu'on a tenté dans certains Etats des Etats-Unis et de résumer la loi des pensions aux vieillards en vigueur au Canada.

GRANDE-BRETAGNE

Une loi, passée en 1908, pourvoyait au paiement d'une pension au bénéfice des salariés rendus à l'âge de soixante-dix ans et dont le revenu n'excédait pas la somme de $243.00. Cette pension, variant suivant le revenu de l'assuré, était au début de cinq shellings par semaine, fut augmentée par la suite à sept shellings et six deniers, au moyen du bonus de guerre, et atteignit dix shellings en vertu du statut de 1919. Le système est contributoire et affecte le salarié, l'employeur et l'Etat. Les ressources du bénéficiaire sont l'objet d'une enquête par un inspecteur du Ministère de la santé nationale, et c'est entre les mains de ce dernier que repose l'administration de la loi, administration à laquelle participent également des comités locaux volontaires. Les frais généraux sont assumés par le trésor public et les pensions sont payées aux bureaux de poste locaux.

ALLEMAGNE

La loi allemande, qui porte le nom de *Loi d'Assurance des employés salariés*, et qui date de 1911, couvre tous les salariés dont le revenu ne dépasse pas $2,000. Les bénéfices sont payables à partir de l'âge de soixante-cinq ans et sont basés sur un versement annuel

de $39.98, auquel l'Etat ajoute la somme de $17.14, plus 20% des contributions depuis le premier janvier 1924. En outre, une allocation annuelle de $28.56 est versée au père de famille pour chaque enfant de moins de quinze ans, et même de moins de vingt et un ans si celui-ci poursuit des études. Les contributions sont déterminées selon sept classes de salaires et varient de sept sous à quarante-huit sous par semaine, l'employeur et l'employé en payant chacun la moitié, excepté dans la classe du salaire le plus bas où l'employeur paie en entier cette contribution. Aucune contribution n'est exigée durant le cours d'une maladie dont souffre l'employé, à condition toutefois que cette maladie ait une durée d'une semaine. Le système fonctionne à l'aide d'organisations mutuelles autonomes, sous la surveillance du Bureau fédéral d'Assurance. Au premier janvier 1930, les cadres renfermaient 18,000,000 d'assurés, et 1,300,000 personnes âgées d'au moins soixante-cinq ans bénéficiaient des pensions dont la moyenne annuelle était de $100.00.

FRANCE

La loi des Assurances sociales en vigueur depuis le premier juillet 1930 couvre le risque vieillesse et est obligatoire. Elle garantit une pension de retraite au salarié qui a atteint l'âge de soixante ans, mais celui-ci peut néanmoins ajourner, s'il le désire, la liquidation de cette pension (art. 13).

Les ressources de toutes les assurances sociales sont constituées, en dehors des contributions de l'Etat, par des versements, moitié à la charge de l'assuré, et retenus lors de sa paie une fois par mois; et moitié à la charge de l'employeur à qui incombe l'acquittement de cette double contribution (art. 2). Cette dernière est de 3.6% du salaire de base pour les assurés qui dépassent l'âge de trente ans et de 2% pour ceux qui ont moins de trente ans. Tout assuré qui, jusqu'à soixante ou soixante-cinq ans, a justifié de trente années de contributions correspondant à un minimum de deux cent quarante contributions journalières par année, bénéficie d'une pension d'au moins 40% du salaire annuel de base, plus 10% s'il a élevé au moins trois enfants jusqu'à l'âge de seize ans. Quant aux assurés de la période transitoire qui, depuis la mise en vigueur de la loi, auront effectué

chaque année les versements correspondant à au moins deux cent quarante cotisations journalières, la pension de vieillesse sera égale à autant de trentièmes de la pension normale que l'assuré aura effectué d'années de versements, mais le chiffre de la pension ne devra pas être inférieur à six cent francs (art. 15). La pension est payable tous les trois mois. Sont assurés tous ceux qui ont un salaire ne dépassant pas 15,000 francs, et 18,000 francs dans les villes de deux cent mille âmes et dans les régions industrielles (art. 1).

La gestion des assurances sociales est confiée à des caisses primaires, départementales et interdépartementales. Les mutuelles organisées et fonctionnant avant la mise en vigueur de la loi, sont admises à pratiquer l'assurance-vieillesse.

BELGIQUE

Un témoin, parlant du système belge de protection à la vieillesse, employa les termes suivants: "L'Etat belge a dit: je vais apprendre à la population à épargner en aidant la population à pratiquer cette épargne, et quand un travailleur aura atteint l'âge où, chez lui, la production aura cessé, il jouira du droit que lui auront acquis les économies qu'il aura faites avec mon aide, celui de retirer une rente durant les années de sa vieillesse". Pour tout Belge travailleur gagnant un salaire minime, qui verse à la caisse d'épargne une mise de quinze francs au moins, l'Etat ajoute soixante centimes à chaque franc versé, de manière à constituer, à l'âge de soixante-cinq ans, un capital rapportant soixante-cinq francs par an pour chaque mise de quinze francs. Lors de l'institution du système, qui est maintenant obligatoire en Belgique et qui constitue l'assurance-vieillesse en ce pays, l'Etat se chargea de payer seul une rente aux personnes qui avaient alors atteint l'âge de soixante-cinq ans, étant donné que ces dernières n'avaient pas bénéficié antérieurement de l'offre du Gouvernement. Les individus qui avaient alors atteint l'âge de quarante ans virent chaque franc de leur mise augmenté par l'Etat d'une somme de soixante centimes jusqu'à concurrence de vingt-quatre francs au lieu de quinze, cette contribution atteignant 1 franc, 1 fr. 50 et 2 francs par franc selon que les épargnants étaient âgés de quarante à quarante-cinq ans, de quarante-cinq à cinquante ans et de cinquante à soixante-cinq ans. Depuis, l'Etat a obligé le patron à contribuer.

Le résultat de cette campagne d'économie ne s'est pas fait attendre. Au bout de huit ou neuf ans, en 1909, il y avait dans les livrets d'épargne 800,000,000 de francs et le nombre d'épargnants avait atteint le chiffre de 2,500,000. Les ouvriers affiliés aux caisses de retraite se totalisaient à 500,000, et le nombre des sociétés mutuelles était passé de cinq cents à six mille.

Nous estimons que le système belge en est un des plus remarquables et qu'il faut constamment le garder dans l'esprit si l'on veut faire une étude sérieuse de la question de l'assurance du vieil âge.

ETATS-UNIS

Un bon nombre d'Etats ont légiféré depuis 1915, sur l'assurance-vieillesse, mais dans la plupart des cas, cette législation ne fait qu'autoriser les comtés à organiser un système à leur discrétion. Dans le Delaware seulement, il est censé être financé uniquement par l'Etat, et dans la Californie et au Wisconsin, partiellement par les pouvoirs publics. Dans bien des cas, la loi est inopérante, de sorte qu'en 1930 des pensions de vieillesse n'étaient payées que dans la Californie, le Montana, l'Utah et le Wisconsin (Wolfenden: *Real Meaning of Social Insurance*). La question est en discussion dans au moins quarante et une législatures d'Etats. Généralement la limite d'âge est de soixante-cinq ou soixante dix ans et le montant d'assistance versé varie de un dollar par jour à deux cent cinquante dollars par année.

Salaires élevés dans l'industrie, possibilité pour le travailleur d'épargner pour ses vieux jours et d'acheter des rentes viagères, c'est probablement la raison pour laquelle, aux Etats-Unis, la question ne s'est pas posée comme dans les autres pays.

CANADA

En 1927, le Parlement du Canada passa une loi accordant une aide aux provinces entreprenant de payer des pensions de vieillesse, moyennant certaines conditions. Cette aide aux provinces, représentant au début 50% des pensions, fut portée à la session de 1931 à 75%. Actuellement la loi fonctionne dans l'Alberta, la Colombie britannique, le Manitoba, l'Ontario et la Saskatchewan. Le Nouveau-

Brunswick, la Nouvelle-Ecosse et l'Ile du Prince-Edouard, tout en acceptant et en adoptant le système, n'ont pas encore jugé à propos de le mettre en vigueur. La province de Québec est la seule à ne pas avoir légiféré à ce sujet.

Un résumé de la loi montre que pour bénéficier de ses avantages, il faut être citoyen britannique, avoir résidé au Canada depuis vingt ans et, dans la province adhérant au système, depuis cinq ans, être âgé de soixante-dix ans et ne pas jouir d'un revenu de plus de $365.00 par année. Le chiffre de la pension dépend de ce revenu et les deux ensemble peuvent dépasser ce montant de $365.00, le maximum de la pension ne pouvant toutefois être supérieur à $240.00.

La part des provinces provient du trésor provincial et de celui des municipalités, conformément à des règlements adoptés par les provinces pour la mise en vigueur de la loi. Le système de l'Ontario est un peu différent de celui des autres provinces en ce qu'il institue des organismes locaux de villes, de villages, de comtés ou de districts, chargés de faire enquête et de déterminer les ayants-droit. Mais ce contrôle local, dans l'opinion de l'Honorable Dr J. M. Robb, ministre de la santé, "a conduit à des abus et a quelquefois constitué une arme entre les mains de ces organismes dans une intention de gain politique". (Wolfenden). Aussi, on annonce des amendements aux règlements en vertu desquels toutes les demandes de pensions devront être soumises à l'enquête et à la décision de la Commission provinciale des pensions du vieil âge.

En 1931, le montant total déboursé au Canada, conformément à la loi de 1927, a été approximativement de $14,000,000.00 et au mois de septembre de la même année, le nombre des bénéficiaires dans les cinq provinces ayant adopté le système se totalisait à soixante trois mille deux cent quatre-vingt-cinq.

CONSIDERATIONS

La loi canadienne des pensions de vieillesse n'est donc pas une loi d'assurance-vieillesse, c'est une loi d'assistance. Elle prescrit en quelque sorte aux pouvoirs publics de pratiquer la charité envers les personnes âgées de soixante-dix ans, dont les moyens de subsister ne

sont pas suffisants, et de puiser pour faire cette charité dans les fonds généraux produits par les taxes perçues dans tout le pays.

Tout en reconnaissant le désir louable du législateur de venir en aide au vieillard dans le besoin, votre Commission ne peut s'empêcher d'émettre l'opinion que ce système, qui est bien loin de valoir celui de l'assurance contributoire, constitue dans bien des cas, une prime à l'imprévoyance, à la négligence et à la paresse, habitue l'individu à ne compter que sur l'Etat, empêche de naître l'esprit d'économie et risque, dans son application, de conduire à des abus et à des fraudes qu'il n'est pas toujours facile de déceler. Le système d'assurance contributoire et obligatoire, au contraire, incite dès les années de jeunesse, celui ou celle qui sera appelé plus tard à en bénéficier, à économiser et à prévoir pour ses vieux jours. La vieillesse atteinte, ce bénéficiaire n'en aura qu'une plus haute opinion de lui-même et se dira en recevant sa rente, que c'est d'un droit dont il jouit et qu'il aura acquis.

Cette loi pourra-t-elle être changée dans le sens que votre Commission désire? Au cours d'une entrevue de ses membres à Ottawa avec les officiers supérieurs du Ministère du travail chargés de l'appliquer, ceux-ci leur ont exprimé l'opinion que cette loi n'était qu'une mesure de transition et que l'avenir devrait se charger d'y apporter des modifications importantes. Celles-ci, à notre sens, s'imposent et devraient faire l'objet d'une entente entre les provinces et d'une démarche consécutive de ces dernières auprès du pouvoir fédéral.

La situation de la province de Québec

Mais, quelle est la situation faite à notre province par suite de l'application de la loi fédérale des pensions du vieil âge dans une grande partie du pays, sans qu'elle-même ait encore jugé à propos de s'en prévaloir?

A notre avis, cette législation est entrée dans les statuts fédéraux pour y rester. Elle pourra être amendée, transformée, son économie modifiée dans le sens de la contribution; mais l'expérience des autres pays prouve qu'en matière de législation sociale, on ne fait jamais machine arrière.

En conséquence, nous croyons de toute importance pour notre province qu'elle assume sa part dans les tentatives d'élaboration d'un système empreint de justice et de sains principes, qu'elle bénéficie des avantages qui en découleront au même titre qu'elle partage les obligations que le pacte confédératif lui impose dans tous les domaines.

Que voit-on en effet? Nous avons constaté plus haut que le coût total des pensions du vieil âge avait été, en 1931, de quatorze millions de dollars. La contribution du pouvoir fédéral était encore de 50%; il a donc versé sept millions. Or, la province de Québec fournit une proportion approximative de 26% des revenus fédéraux, et donc des dépenses. C'est, par conséquent, un apport de 1,800,000 dollars qu'elle a fourni pour le versement de rentes, non pas à ses vieillards, mais à ceux d'Ontario, du Manitoba, de la Saskatchewan, de l'Alberta, de la Colombie britannique et du Yukon. Et maintenant que le Gouvernement d'Ottawa procure aux provinces avec lesquelles il s'est entendu 75% des pensions au lieu de 50%, c'est 10,500,000 dollars environ qu'il contribue, dont 2,730,000 dollars lui viennent de la province de Québec.

Le temps n'est-il pas venu où des démarches doivent être entreprises auprès du Gouvernement fédéral, d'accord de préférence avec les provinces soeurs, pour faire apporter à la loi des pensions du vieil âge des modifications de nature à faire bénéficier notre province des sommes qu'elle apporte à l'application d'un système dont elle ne retire aucun avantage?

Pourquoi, en attendant le jour où le système actuel qu'on admet comme transitoire, sera transformé et rendu contributoire avec la coopération de l'Etat, les dispositions nécessaires ne seraient-elles pas prises pour permettre le versement à notre province des sommes auxquelles elle aurait droit si l'organisme existant y fonctionnait, en proportion du nombre de ses vieillards nécessiteux. Bref, pourquoi ne recevrions-nous pas dans la même proportion que nous donnons? Ces sommes pourraient servir chez nous aux oeuvres d'assistance de la vieillesse, à l'établissement et au maintien des hospices dont nous aurons toujours besoin, ou encore, à l'organisation de cette assurance contributoire que nos pouvoirs publics pourraient se faire fort d'établir. Et si les négociations nécessaires à une telle transition ou à de telles

dispositions apportaient à une entente définitive un retard qui menacerait de se prolonger, la Commission des Assurances sociales, tout en tenant fermement à un système d'assurance de préférence au système d'assistance, verrait favorablement, mais incontestablement comme mesure transitoire, l'acceptation par la province de Québec de la loi fédérale de 1927, tout en attirant l'attention de son gouvernement sur les dangers de paternalisme qu'elle comporte.

Ce que nous aurions à proposer

L'exemple des autres pays et les opinions exprimées devant nous par des experts sont là pour nous guider. Et puisque, aujourd'hui, dans le monde presque entier, on a pris des dispositions pour assurer l'individu contre les risques du vieil âge, puisqu'en sociologie, on considère la chose comme bonne, votre Commission pense que la province de Québec qui, dans d'autres domaines, est bien loin d'être restée en arrière, peut, surtout avec la coopération fédérale, organiser un système d'assurance du vieil âge empreint de logique et conforme à notre génie particulier.

Nous n'en sommes pas encore, il est vrai, au point où il faille soumettre dans ses détails un projet d'assurance-vieillesse contributoire. Mais en attendant le jour où, donnant suite à nos recommandations, le Gouvernement de la province de Québec confiera à ses légistes la tâche d'élaborer une loi, nous croyons utile, après l'étude que nous en avons faite, de vous exposer, dans ses grandes lignes, le système qui pourrait être établi chez nous.

A vrai dire, les organismes de protection de la vieillesse en vigueur dans les pays d'Europe, où l'expérience de longues années a servi, se ressemblent tous. On protège la vieillesse par l'assurance contributoire. Dans certains pays, la contribution est tri-partite et est à la charge de l'employé, de l'employeur et de l'Etat. Dans certains autres, ce dernier s'abstient ou procure d'une autre manière le secours qu'il accorde. Les caisses constituées peuvent être des organismes d'Etat ou être entre les mains de mutuelles organisées et autorisées. En ce qui concerne notre province, la Commission pense que nous pourrions trouver dans certaines sociétés bien organisées et bien assises, avec un contrôle raisonnable de l'autorité, la coopération

nécessaire, nous sommes tentés de dire, indispensable, au fonctionnement d'une assurance garantissant au vieillard dans le besoin la rente qui l'aidera à vivre ses dernières années.

Au cours de l'étude qu'elle a faite de la question, votre Commission a été frappée par la clarté et la logique d'un témoignage sur le travail d'une société importante s'occupant de rentes viagères, et nous nous en voudrions si nous ne nous étendions pas un peu sur l'exposé que nous a fait M. Guy Vanier, président de la Caisse Nationale d'Economie de Montréal. Une société ou des sociétés de fiducie, comme celle que nous venons de mentionner, pourraient servir de types pour l'organisme sur lequel s'appuirait l'Etat afin d'établir et de faire fonctionner dans notre province un système d'assurance du vieil âge.

Nous vous prions de n'attacher que peu d'importance aux chiffres soumis, attendu qu'ils seraient forcément et considérablement modifiés si le concours gouvernemental était acquis à un tel système.

La Caisse Nationale d'Economie existe depuis 1899, soit depuis trente-trois ans. Son objet est de promouvoir l'esprit d'épargne en vue d'assurer une pension annuelle au bout d'un certain nombre d'années, en d'autres termes, d'aider l'individu à prévoir l'avenir. La société est une mutuelle ne versant aucun bénéfice soit à des actionnaires, soit à d'autres institutions. Tout individu peut acquérir une rente dans la Caisse en souscrivant annuellement la somme de $4.50. Cette souscription annuelle peut être multipliée cinq, dix, vingt-cinq ou cinquante fois, entraînant une multiplication équivalente de la rente. Au décès du participant, la remise de toutes les sommes versées est faite aux héritiers, que ce décès survienne avant ou après l'âge auquel s'arrêtent les versements, c'est-à-dire soixante-cinq ans. La société, au début, ne passait que des contrats individuels, puis elle en vint à des contrats de conjoints, puis au contrat familial intéressant toute la famille, sans égard au nombre des bénéficiaires. Cette forme mène à l'assurance groupe.

La Caisse Nationale d'Economie avait, au 31 décembre 1931, 89,074 adhérents et avait déboursé jusque là 2,957,611 dollars. Le témoin reconnaît que la rente viagère est un contrat par lequel on se

protège contre les risques de la vieillesse, et d'autant plus nécessaire, ajoute-t-il, que si l'on en croit les statistiques américaines, sept années après que le produit d'une assurance a été versé aux bénéficiaires, tout le montant est dissipé, en raison soit du manque d'économie et du gaspillage, soit du placement non judicieux du capital. Cela est encore d'autant plus nécessaire que, toujours d'après les mêmes statistiques, 46% des personnes qui ont atteint l'âge de soixante-cinq ans vivent dans la misère. Cela tendrait donc à prouver que l'immense majorité des individus ne pratiquent pas l'épargne, ou ne savent pas conserver leur avoir. Il faut donc trouver un organisme soit national, soit institutionnel, qui force l'individu à épargner, qui l'aide à le faire, et qui lui conserve cette épargne, insaisissable, non transférable et non négociable.

Est-ce l'Etat qui doit assumer une telle fonction? Les institutions préparées depuis longtemps à ces transactions doivent-elles, avec le concours et sous la surveillance du Gouvernement, devenir ou continuer à être les organismes destinés à protéger l'âge avancé? La courte esquisse du système belge que nous avons présentée, éclaire, selon nous, la solution du problème, et les résultats acquis en Belgique nous font pencher vers la collaboration de l'Etat et de sociétés mutuelles existantes ou à créer.

Les règlements de la Caisse Nationale d'Economie comportent non seulement le paiement d'une rente viagère à partir de l'âge de soixante-cinq ans, mais encore le remboursemnt intégral de tout le capital versé assurant cette rente, au décès du participant. A vrai dire, cette rente n'est pas élevée du fait probable de ce remboursement. Nous serions porté à favoriser l'abandon de cette assurance-décès excepté dans le cas où la mort surviendrait avant l'âge de soixante-cinq ans, pour avancer à soixante ans la période de versement de cette rente et pour augmenter d'une manière très appréciable le montant de cette dernière.

Extension de l'assurance-vieillesse aux populations rurales

Dans toutes les études que la Commission des Assurances sociales a faites depuis deux ans, au cours de tous les témoignages qu'elle a entendus, la tendance de ceux-ci et la tournure des délibérations a

presque toujours eu trait au sort de l'ouvrier des villes, des salariés de l'industrie. Autorités hospitalières, participants des oeuvres de défense sociale, citoyens et religieux soucieux du sort de la mère et des enfants abandonnés, presque tous citaient comme exemple l'état lamentable des artisans pauvres de nos grandes villes et imploraient pour eux les réformes à pratiquer dans la situation sociale de notre province.

La Commission pense qu'en effet c'est dans nos villes que se posent présentement les problèmes les plus aigus et avec lesquels sont aux prises le plus grand nombre d'individus. La vie y est plus trépidante et ses victimes tombent plus dru: l'homme chôme souvent; la femme laisse le logis pour travailleur au dehors; l'enfant n'a souvent que la rue comme champ de jeu et de mauvais compagnons pour exemple; l'abandon se pratique tous les jours; les victimes du vice et de la débauche croissent en nombre. Il n'est donc pas de chose plus pressante que d'appliquer des remèdes à une situation aussi pénible.

Mais, quand nous avons reçu la mission d'étudier les grandes questions sociales qu'on nous a soumises, le gouvernement de la province ne nous a pas dit: "Vous ne les étudierez qu'en fonction du travailleur des villes", et il a été sous-entendu que nous devions lui faire aussi des recommandations au bénéfice de celui qui a toujours constitué la réserve de notre peuple, notre principal point d'appui, l'homme de la campagne, de nos paroisses. Et toute législation qui ne tiendrait pas compte de la famille rurale, et surtout toute législation ayant trait à l'assurance du vieil âge qui perdrait de vue cet objet, serait une législation qu'on pourrait taxer d'injustice.

Aussi, la Commission des Assurances sociales exprime l'avis que les dispositions relatives à la création d'un système d'assurance-vieillesse devront favoriser d'une manière égale le rural et le citadin.

Si, comme nous en avons exprimé l'espoir dans le présent rapport, une demande faite auprès du pouvoir fédéral pour obtenir la remise à la province de Québec du montant auquel elle aurait droit en vertu de la loi fédérale des pensions du vieil âge, est favorablement accueillie, et qu'il s'institue chez nous un système contributoire d'assurance auquel le patron apporte sa mise, le cultivateur, qui est lui-même

son patron et son employé, qui dans bien des cas n'est pas en meilleure situation que le salarié, qui peine autant que lui, qui voit venir autant que lui la vieillesse avec inquiétude, devra se tourner vers l'Etat pour avoir part égale et juste.

RECOMMANDATIONS

Il ne nous appartient pas de déterminer dans leurs détails toutes les modalités d'un système qui devra être scrupuleusement étudié avant sa mise en vigueur si votre Gouvernement en décide ainsi; nous ne sommes pas appelés à légiférer; notre rôle consiste à faire au Gouvernement de notre province des recommandations sur les sujets qu'il a soumis à notre étude, et, fidèle à ce rôle et à cette mission, en ce qui concerne la protection à la vieillesse indigente, votre Commission a l'honneur de vous faire les déclarations et les recommandations suivantes :

1o.—La Commission des Assurances sociales, après avoir étudié la législation se rapportant à la protection de la vieillesse dans différents pays, entendu de nombreux témoignages, se déclare favorable à l'établissement d'un système d'assurance-vieillesse contributoire et obligatoire, de préférence au système d'assistance présentement en vigueur et qui, dans son opinion, peut conduire à des abus nombreux. Elle recommande donc que la province de Québec prenne l'initiative d'une démarche collective des provinces, auprès du Gouvernement fédéral, dans l'intention de promouvoir et de faire établir un système d'assurance vieillesse obligatoire et contributoire.

2o.—Mais, tout en favorisant nettement comme socialement sain le système d'assurance-vieillesse contributoire et obligatoire de préférence au système d'assistance entièrement à la charge des pouvoirs publics et en attendant cet établissement qu'elle favorise, la Commission des Assurances sociales, en présence de la situation désavantageuse où se trouve actuellement notre population du fait qu'elle contribue à un système dont elle ne bénéficie pas, recommande que la province de Québec, lorsque la chose sera possible, accepte comme mesure temporaire et transitoire, la mise en vigueur chez elle de la loi fédérale actuelle des pensions de vieillesse.

ANNEXE

La Commission, pour établir une base de discussion future, soumet ce projet d'assurance contributoire :

a) Champ d'application

Auront droit à l'assurance-vieillesse tous les salariés jouissant d'un revenu annuel maximum à déterminer, jusqu'à l'âge de soixante ans, qui auront contribué à la caisse d'assurance. Ce revenu maximum pourra être abaissé dans le cas des salariés vivant dans les villes de moins de vingt mille âmes. Le salarié de soixante ans aura droit d'ajourner à soixante-cinq ans la liquidation de sa rente.

b) Ressources

Dans les cas des salariés de l'industrie et du commerce, l'employeur et l'employé seront tenus de verser par moitié le montant mensuel représentant la prime à l'assurance, l'employeur retenant sur la paie d'un employé la part due par ce dernier et étant tenu de faire le dit versement.

Dans le cas de l'agriculteur qui est lui-même son employé et qui pourra justifier de son droit à l'assurance, l'Etat se substituera à l'employeur, dans une proportion à établir du versement à effectuer.

c) Bénéficiaires

L'assuré de la période transitoire lors de l'établissement du système jouira, au moment de la liquidation de son assurance, d'une rente annuelle proportionnelle au nombre d'années durant lesquelles il aura effectué ses contributions. Cette rente toutefois ne devra être inférieure dans aucun cas à un minimum assurant, dans le temps, l'entretien du bénéficiaire; les ressources de l'Etat complétant cette rente au besoin.

d) Gestion:

Les sociétés ayant fonction d'assurer des rentes pourront être les organisations sur lesquelles s'appuiera l'Etat pour la gestion de l'assurance, si, comme la Commission le favorise, l'organisme est

d'ordre provincial dans Québec. Si, en vertu de la responsabilité assumée par le pouvoir central, qui est l'auteur de la législation présentement en vigueur, l'organisme est d'ordre fédéral, la gestion pourra être confiée aux organismes fédéraux existants.

Le tout humblement soumis.

Novembre 1932.

(Signé) :

EDOUARD MONTPETIT,
président.

Mgr GEORGES COURCHESNE
Ven. Archdeacon SCOTT
J. T. FOSTER

membres.

NOTE DE S. E. MGR GEORGES COURCHESNE ET DU PRESIDENT DE LA COMMISSION

L'honorable C.-J. Arcand,
Ministre du travail,
Québec.

Monsieur le Ministre,

Nous signons ce rapport sur les Pensions de vieillesse parce qu'il est conforme à la preuve.

1o Il suggère d'accepter le régime fédéral "à titre temporaire et transitoire"; il faut s'assurer d'abord si cela est possible. Personne, croyons-nous, n'a demandé que ce régime devienne permanent.

2o Le rapport ajoute que le régime que la Commission propose doit être établi "sitôt que cela sera possible"; cela touche à la situation financière de la province et des municipalités dont le Gouvernement est juge. Nous comprenons que si cette situation ne permet pas d'agir maintenant, le public ne s'attend pas à ce que toutes les recommandations de la Commission soient mises en force à la fois.

3o Tout projet de pension applicable à la province devra respecter les principes fondamentaux du Code civil, et ne pas entraver l'oeuvre d'assistance que les communautés religieuses accomplissent.

La Commission a voulu dire ce qu'elle a constaté, sans tenir compte de la crise, afin que son travail ne soit pas à refaire. C'est ce qu'elle a déclaré dans son second rapport.

(Signé) :
Edouard Montpetit
Mgr Georges Courchesne

CONCLUSIONS DE LA MINORITE

Deux membres de la Commission, le docteur Alphonse Lessard et M. Georges Savoy se déclarent dissidents et présentent les recommandations qui suivent :

Il ne nous appartient pas de déterminer dans leurs détails toutes les modalités d'un système qui devra être scrupuleusement étudié avant sa mise en vigueur si votre Gouvernement en décide ainsi; nous ne sommes pas appelés à légiférer; notre rôle consiste à faire au Gouvernement de notre province des recommandations sur les sujets qu'il a soumis à notre étude, et fidèle à ce rôle et à cette mission, en ce qui concerne la protection à la vieillesse indigente, votre Commission a l'honneur de vous faire les déclarations et recommandations suivantes :

1o.—La Commission des Assurances sociales, après avoir étudié la législation se rapportant à la protection de la vieillesse dans différents pays, entendu de nombreux témoignages, se déclare favorable à l'établissement d'un système d'assurance-vieillesse contributoire et obligatoire, de préférence au système d'assistance présentement en vigueur et qui, dans son opinion, peut conduire à des abus nombreux. Elle recommande donc que la Province de Québec prenne l'initiative d'une démarche auprès du gouvernement fédéral, dans l'intention de promouvoir et de faire établir un système d'assurance-vieillesse obligatoire et contributoire.

Si cette démarche n'apporte aucun résultat dans le sens d'une assurance de plan fédéral, la Commission recommande que la Province de Québec organise, pour ses propres ressortissants, un régime d'assurance-vieillesse contributoire.

2o.—Favorisant donc d'une part, comme socialement sain, ce système d'assurance-vieillesse contributoire et obligatoire de préférence au système d'assistance entièrement à la charge des pouvoirs publics, et désireuse d'aider à l'établissement du premier, la Commission des Assurances sociales, témoin, d'autre part, de la situation désavantageuse où se trouve actuellement notre population du fait qu'elle

contribue à un système dont elle ne bénéficie pas, recommande que la Province de Québec prie le Gouvernement fédéral de modifier sa loi des pensions de vieillesse (Ch. 156, S. R. du Canada 1927) de la façon suivante :

Que le gouvernement fédéral verse à la province de Québec une allocation égale à la quote-part qu'elle recevrait dans l'éventualité d'une participation à la loi fédérale telle que mise en application. Il serait équitable qu'on établisse la proportion de cette allocation en prenant comme base la population de notre province par rapport à celle des provinces actuellement participantes.

Les sommes ainsi reçues serviraient à subsidier un régime d'assurance contributoire et à couvrir les frais d'assistance aux vieillards nécessiteux qui ne pourraient, à cause de leur âge avancé, bénéficier du régime d'assurance.

(Signé) :

Docteur Alphonse Lessard

Georges Savoy.

NOTE DE M. GERARD TREMBLAY

A l'honorable C.-J. Arcand,
Ministre du travail,
Québec.

Monsieur le Ministre,

J'ai cru devoir m'abstenir de signer le cinquième rapport de la Commission des Assurances sociales de Québec, relatif aux pensions de vieillesse.

En présence d'un rapport majoritaire et d'un rapport minoritaire, j'ai jugé que le commissaire, devenu plus tard sous-ministre du travail, se devait en cette occurrence de rester neutre afin de vous laisser toute la liberté d'appréciation des recommandations présentées.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments distingués.

(Signé) :

GÉRARD TREMBLAY
Sous-ministre du travail et membre de la Commission des Assurances sociales de la Province de Québec.

TABLE DES MATIERES

Cinquième rapport

Membres de la Commission 135
Le sort des vieillards indigents 140
L'assistance 140
L'assurance-vieillesse 142
Résumé de la législation dans différents pays 143
Grande-Bretagne 144
Allemagne 144
France 145
Belgique 146
Etats-Unis 147
Canada 147
Considérations 148
La situation de la Province de Québec 149
Ce que nous aurions à proposer 151
L'extension de l'assurance-vieillesse aux populations rurales . . 153
RECOMMANDATIONS 155
ANNEXE 156

Notes

Note de son Excellence Mgr Georges Courchesne et du Président de la Commission 158
CONCLUSION DE LA MINORITE 161
Note de M. Gérard Tremblay 163

Commission des Assurances Sociales de Québec

Sixième Rapport

PROVINCE DE QUÉBEC

COMMISSION DES ASSURANCES SOCIALES DE QUÉBEC

Sixième Rapport

QUEBEC

PUBLIÉ PAR ORDRE DE

L'HONORABLE MINISTRE DU TRAVAIL

1933

Commission des Assurances Sociales de Québec

Constituée en vertu de la Loi 20, Geo. V, ch. 14

Président

EDOUARD MONTPETIT, conseil du Roi, docteur en droit (Laval), docteur ès lettres (Ottawa), dipl. Sc. politiques et Sc. sociales (Paris), membre de la Société Royale du Canada, officier de la Légion d'Honneur.

Secrétaire général de l'Université de Montréal; directeur de l'Ecole des Sciences sociales, économiques et politiques; professeur titulaire d'Economie politique à la Faculté de Droit; professeur titulaire de Sciences économiques à l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales.

Membres

Son Excellence Monseigneur GEORGES COURCHESNE, docteur en théologie (Rome).

Evêque de Saint-Germain-de-Rimouski; professeur émérite à la Faculté des Arts de l'Université Laval.

Le Vénérable FREDERICK GEORGE SCOTT, C.M.G., D.S.O., M.A., D.C.L. (Bishop's), D.D., LL.D., membre de la Société Royale du Canada.

Archidiacre du diocèse anglican de Québec; recteur de l'Eglise St-Matthew's de Québec.

JOHN T. FOSTER

Président du Conseil des Métiers et du Travail de Montréal; membre du Congrès des Métiers et du Travail du Canada; rédacteur-gérant du *Canadian Congress Journal.*

GERARD TREMBLAY

Sous-ministre du Travail de la Province de Québec; ancien secrétaire général des Syndicats Catholiques Nationaux.

ALPHONSE LESSARD, docteur en médecine, officier de l'Instruction Publique.

Directeur de l'Assistance Publique et du Service Provincial d'Hygiène; professeur titulaire de législation sanitaire à la Faculté de Médecine de l'Université Laval.

GEORGES-ARTHUR SAVOY

Président de la Dominion Blank Book Co., Ltd., Saint-Jean, Qué; président de la section de Québec de l'Association des Manufacturiers Canadiens.

Un arrêté en conseil du 29 octobre 1930, indiquait pour la commission une étude de toutes les questions relevant de *l'Assistance publique,* des *Assurances sociales,* et de *l'Hygiène industrielle.*

Sixième Rapport

COMMISSION DES ASSURANCES SOCIALES DE QUEBEC

SIXIEME RAPPORT

L'ASSURANCE-CHOMAGE

A l'honorable C.-J. Arcand
Ministre du travail
de la Province de Québec.

Monsieur le Ministre,

Parmi les problèmes d'assurances sociales soumis à votre Commission, se trouve celui de l'assurance-chômage. Problème, à la vérité difficile, si l'on veut indiquer des solutions immédiates et tenir compte, à la fois, des troubles profonds que subissent, surtout depuis trois ans, les diverses économies nationales, sans excepter celle de notre pays; problème plus facile d'accès et d'une solution possible, si l'on s'autorise à en élargir le cadre et les données.

Avant donc de considérer l'assurance-chômage, il importe d'étudier brièvement certaines causes de chômage, de souligner quelques remèdes propres, sinon à le faire disparaître, du moins à l'atténuer.

Le chômage est un mal social artificiel qui se distingue des maux sociaux naturels, tels que la maladie, l'invalidité, la vieillesse et le décès. Le premier n'implique aucun caractère de nécessité, tandis que les seconds, d'origine physiologique, doivent être considérés comme le lot de la nature humaine.

Quels que soient, en effet, les progrès de la science médicale ou de la science tout court, on ne pourra jamais empêcher que la maladie, l'invalidité, la vieillesse et le décès continuent d'opérer dans le monde

ou de poser immédiatement d'autres problèmes étudiés par votre Commission: la nécessité de mettre à la portée des gagne-petit des soins médicaux adéquats, d'assurer à leur famille une subsistance; l'urgence de procurer aux impotents et aux vieillards nécessiteux, les nécessités de la vie; l'urgence aussi de soutenir la mère et les orphelins privés de leur soutien naturel. Ces problèmes sociaux sont issus de la nature même de l'homme et il est certain que, dans les conditions où nous vivons, l'assurance sociale est le moyen efficace, entre tous, de les régler sagement.

Le chômage, au contraire, avons-nous dit, est un mal social artificiel, donc sujet, pour une large part, à la guérison et bien plus à la prévention. Il est attribuable à certains désordres de la vie sociale, économique et financière qui, théoriquement du moins, peuvent être corrigés par l'intervention de l'intelligence et de la volonté humaines, à des désordres qui sont la résultante d'actes libres, de nature à être modifiés.

L'intelligence et le bon vouloir des nations à supprimer, dans la mesure du possible, ces causes, pourraient rendre inutile l'assurance-chômage. Et si celle-ci a été mise en application dans neuf pays (il s'agit d'assurance obligatoire) c'est qu'on n'a pas su réussir, dans le temps, à les supprimer ou à les atténuer suffisamment. Ce qui rend difficile une adhésion sans réserve à l'assurance-chômage, c'est que cette adhésion comporte en même temps l'admission que la nation est incapable, par des moyens normaux, d'organiser sa vie sociale, économique et financière, de façon que les citoyens qui la composent, aient tous l'opportunité réelle de gagner leur subsistance et celle de leur famille par le moyen naturel: le travail.

La Commission des Assurances sociales se croit donc justifiée de rappeler brièvement quelques causes de chômage dont plusieurs agissent encore fortement, et aussi, quelques remèdes qui, appliqués avec hésitation, n'ont pas donné tous les résultats qu'on en pouvait attendre.

La Commission constate évidemment que, causes et remèdes, dépassent souvent le cadre de la juridiction provinciale, mais elle note aussi que l'assurance-chômage est un problème posé non pas seulement par des faits d'ordre provincial, mais bien plus encore par des faits d'ordre national et international.

PREMIERE PARTIE

QUELQUES CAUSES DE CHOMAGE

(a) Causes d'ordre moral

Le désordre de la production est à la base des maux dont souffre actuellement le monde. Mais à a source de ce désordre, ne doit-on pas reconnaître un mal moral: l'âpreté au gain, la course aux profits rapides, la spéculation effrénée et, pour tout dire, cet amour désordonné des biens de la terre qui fait que, pour le plus grand nombre, l'ultime bonheur de l'être humain est la possession de grandes richesses, même en faisant violence aux règles de la justice et de la charité?

La législation ne peut rendre moral un peuple, mais elle peut dans une large mesure, empêcher le lancement dans le public d'entreprises mal étayées, naissant comme des champignons et destinées, inéluctablement, à engendrer une surproduction. La législation devra voir à ce qu'une entreprise financée par le public ait, non seulement un gage matériel pour l'obtention du crédit, mais aussi une possibilité de rendement sérieux, appuyée à son tour sur des possibilités d'écouler sa production.

(b) Causes d'ordre social

Notre pays et notre province ont trop cédé à l'individualisme. fait expliquable dans un pays jeune et en progrès, mais qui a mal préparé notre peuple, au point de vue social, à combattre une crise économique.

Les responsabilités d'intervention en matière d'aide, d'assistance et de coopération, ont échu forcément aux gouvernants (Etat fédéral, gouvernements provinciaux, municipalités). Les administrations ont dû traiter avec les individus, ce qui a rendu difficile une orientation vraiment ordonnée de toute l'économie. L'appel des gouvernants en faveur de la coopération, de l'associationisme n'a pas été suffisamment écouté, faute, peut-être d'éducation.

Il faut à tout prix développer des responsabilités professionnelles et corporatives qui endossent les premières le fardeau d'aider et de soutenir leurs ressortissants. Responsabilités professionnelles qui s'imposent dans le domaine agricole comme dans le domaine de l'industrie manufacturière.

Chaque groupement professionnel et corporatif devrait voir lui-même à prendre soin de ses éléments et à les orienter aussi sainement que possible. Des solidarités corporatives réelles dans notre industrie manufacturière auraient pu empêcher la surproduction, réglementer efficacement les métiers de façon à éviter un encombrement malheureux, prendre soin, en période de crise, des travailleurs qui ont collaboré à leur prospérité, organiser, en somme, cette solidarité naturelle qui doit exister dans l'ensemble du groupement professionnel ou corporatif.

A l'Etat incombe le devoir de développer les cadres juridiques de cette organisation vraiment saine, parce que naturelle, de la société. Cette organisation, l'Etat l'aidera, la surveillera et la protégera contre des abus possibles, tout en lui laissant la liberté nécessaire.

(c) Causes d'ordre économique

Les experts que nous avons rencontrés, lors de notre enquête en Europe et particulièrement au Bureau International du Travail, attribuent la crise actuelle (et c'est bien celle qui nous intéresse) à "une accumulation de causes perturbatrices de l'économie, à une conjoncture de déséquilibre". Nous étudierons quelques-unes de ces causes.

1o SURPRODUCTION

La cause économique la plus apparente et la plus agissante du chômage actuel est la surproduction ou le désordre de la production. Surproduction dans l'agriculture et surtout dans l'industrie. La Commission du Bureau International du Travail, du reste, met au premier plan ce facteur de chômage; elle le décrit comme suit :

(a) "La production excessive de certains produits agricoles qui résulterait pour une part de récoltes exceptionnellement favorables et, pour une autre part, de l'augmentation des surfaces cultivées due à un défaut d'estimation de la demande, déséquilibre qui aboutirait à une crise de mévente, à une diminution du pouvoir d'achat des populations rurales et, par conséquent, à un resserrement des débouchés pour les produits industriels;

(b) "le mauvais ajustement entre la production de certains produits industriels tels que matières premières et matériel d'outillage, et les possibilités d'absorption des marchés".[1]

Si toutes les denrées agricoles ont souffert de mévente, il est surtout vrai que le blé et le froment, dont le commerce intéresse à un si haut point notre économie canadienne, ont, plus que d'autres produits, subi l'assaut de la déflation. La statistique révèle que, par rapport à 1926, le prix du froment à Chicago, marquait en 1930 une baisse de 34.8 pour cent; celle-ci s'est accentuée jusqu'à cinquante pour cent en 1931. Cette baisse est attribuable, pour une part sans doute, à la hausse du pouvoir d'achat du dollar, à la diminution du prix de revient, mais surtout à une production excessive.

La baisse catastrophique des prix du blé et des autres denrées agricoles a provoqué une diminution correspondante de la capacité d'achat des classes rurales. Le *Times* de Londres (10 février 1931), l'estime pour les Etats-Unis à 2,400 millions de dollars, la valeur totale des produits des fermes étant tombée de $8,675,420,000, en 1928, à $6,274,824,000, en 1930. Pour le Canada, la valeur estimée des récoltes des champs tombe de $1,125,003,000, en 1928, à $948,981,400, en 1929 et à $629,146,000, en 1930. La capacité d'achat de nos fermiers, qui représentent plus de quarante pour cent de la population, se trouve donc réduite, en 1930, de trente-trois pour cent par rapport à 1929 et de quarante-quatre pour cent par rapport à 1928. Les statistiques de 1931 révèleraient encore une diminution plus sensible. Combien cet effondrement de la capacité d'achat des agriculteurs a réagi durement sur l'écoulement de la production industrielle, c'est un fait malheureusement bien connu.

---

[1]Rapport du directeur, 1931, page 12.

Nous l'avons indiqué plus haut, nous pouvons noter, dans le domaine industriel proprement dit, les mêmes symptômes de surproduction des matières premières et surtout du matériel d'outillage.

La baisse des prix, si elle n'est pas amenée par une diminution du coût de revient ou la hausse du pouvoir d'achat de la monnaie, est attribuable à la surproduction. Dans le cas des matières premières (plomb, zinc, cuivre, nickel, caoutchouc, coton, etc.) les deux premiers facteurs n'ont pas agi, d'après les statistiques, dans une mesure comparable à la chute des prix. Il reste donc que la surproduction, mère de la concurrence, a provoqué, pour une large part, la baisse des prix des matières premières. Au cours de l'année 1931, malgré une diminution de la production, les stocks visibles sont restés stationnaires ou ont augmenté; ce dernier cas s'est produit pour le cuivre, pour le plomb, pour l'étain. Seuls, les stocks de zinc et de pétrole sont en diminution. L'année 1932 est témoin d'un arrêt de surproduction des matières premières; on constate même une régression de production et une diminution de stocks visibles. C'est ce qui a permis l'arrêt dans la chute des prix, leur stabilisation et même des tendances à la hausse. Ce phénomène indique l'assainissement de la production et le rétablissement de l'équilibre.

Le ralentissement nécessaire de la production des matières premières n'a pas seulement atteint les travailleurs de ces industries. Il a entraîné, par contre-coup, le ralentissement de maintes entreprises, qui étaient leurs fournisseurs, la construction mécanique, par exemple; comme, inversement, le ralentissement général des industries de transformation, dû à l'influence directe d'autres facteurs, apportait lui-même, par un phénomène de sous-consommation, une cause d'aggravation considérable de la production des matières premières.

Ce qui, toutefois, nous paraît encore plus évident, c'est la surproduction du matériel d'outillage ou, si on l'aime mieux, la multiplication exagérée, de par le monde, des ateliers de transformation. La libre concurrence, l'abondance des capitaux et les facilités de crédit ont permis à plusieurs pays industriels de s'équiper pour satisfaire aux besoins d'une consommation doublée et même triplée. Ainsi, aux Etats-Unis, des enquêtes conduites par M. Stuart Chase révèlent que les propriétaires de mines de houille sont en mesure de produire sept cent cinquante millions de tonnes du précieux combus-

tible, alors que la demande, pour 1930, n'exigeait qu'une production de cinq cents millions; cette demande s'est encore affaissée en 1931 et en 1932. Les usines sidérurgiques ont travaillé, la même année, au rythme de quarante millions de tonnes, alors que leur capacité était de soixante-six millions. L'industrie de la chaussure a des débouchés pour trois cents millions de paires alors qu'elle est outillée pour une production de neuf cents millions. L'industrie de l'automobile pourrait fabriquer huit millions de voitures; elle n'en pouvait écouler que six millions en 1930 et la moitié moins en 1931. La démonstration d'un excès d'outillage peut se faire pour des pays comme l'Allemagne, la Tchéco-Slovaquie, l'Angleterre et même le Canada. Tout le monde sait que notre pays, bien que relativement peu industrialisé, souffre d'un excès d'outillage dans des industries comme celles de la pulpe et du papier, de la chaussure, du textile, des machines agricoles, etc. La guerre et l'après-guerre sont responsables, pour une large part, de cet excès. L'arrêt de la production industrielle européenne, de 1914 à 1918, les prix rémunérateurs provoqués par une demande suractive, ont poussé les Etats-Unis et le Canada à une surindustrialisation relative; l'après-guerre, en accentuant la reprise des échanges, a encore vu accroître notre outillage mécanique. C'est 1921, avec sa crise aigue, qui est venu mettre un frein au rythme trop accéléré de notre industrialisation.

Les pays européens s'étaient remis au travail, avaient commencé le renouvellement de leur outillage démodé. Non seulement ils aspiraient à satisfaire leurs propres besoins, mais ils s'apprêtaient à reconquérir les marchés perdus ou négligés. Tant que les ressources financières, accumulées par les Etats-Unis surtout, ont permis d'alimenter le crédit à l'organisation industrielle et à la production, tant que la consommation intensifiée par une capacité d'achat accrue n'a pas été saturée, un apparent progrès s'est maintenu; mais, sitôt que l'engorgement des marchés a été constaté et ressenti, la production a dû ralentir son rythme; les prix, malgré cartels et ententes, ont baissé à des niveaux qui ne rémunéraient plus le capital; la contraction du crédit a opéré et le monde, comme dégrisé d'une orgie d'activité et de spéculation, s'est aperçu de sa faute, a mesuré le profond déséquilibre entre l'outillage de production et les exigences de la consommation.

2o ABUS DU CREDIT

A la surproduction industrielle et à l'excès du matériel d'outillage, se rattache, comme la cause à l'effet, le crédit qui l'a rendue possible. En dernière analyse, les dispensateurs du crédit, quels qu'ils soient, sont largement responsables de la surproduction. Au lieu d'agir comme modérateurs, ils ont agi en spéculateurs, ne voyant que leur profit immédiat et ne s'inquiétant pas des conséquences de leur imprévoyance.

Les grandes facilités d'émission de titres et la mobilité des capitaux ont permis de financer non seulement des entreprises nationales, les sérieuses, les dangereuses et les louches, mais aussi des entreprises étrangères. Des milliards ont été engagés par les Etats-Unis et l'Angleterre, en Allemagne particulièrement, permettant à celle-ci de rénover son industrie, de la rationaliser et d'inonder de sa production un marché déjà saturé.

Le problème de la finance a été séparé de celui de l'industrie, alors que tous deux sont intimement liés. Une manoeuvre intelligente, sage et prévoyante du crédit eût empêché la surproduction; au contraire, les faits nous révèlent qu'il l'a alimentée.

On ne s'est pas contenté d'abuser du crédit à la production, mais on a intensifié le crédit à la consommation (des objets de luxe principalement), par l'introduction de la vente à tempérament. Logique des choses: la surproduction, pour tenir, devait compter sur la surconsommation: on l'a créée. Elle a été quand même devancée par la surproduction; celle-ci a dû ralentir la cadence de son développement; du même coup elle affaiblissait la capacité d'achat de la main-d'oeuvre qui forme la masse des consommateurs et, de contraction en contraction, ou mieux de réaction en réaction, elle a dépassé le point d'équilibre en devenant sous-production, dépendante immédiate, par le fait du resserrement du crédit, d'une sous-consommation impuissante à se ranimer.

Le crédit tenant l'avant dans la course à la surproduction et à la surconsommation; il occupe la même place dans la course à la sous-

production et à la sous-consommation. Autant le crédit était optimiste et confiant, autant il est pessimiste et craintif.

L'abus du crédit, que ce soit par son expansion outrée ou son resserrement violent, est donc une cause centrale de la crise économique et, par conséquent, du chômage qui en est le symptôme alarmant. Puissent la sagesse et la conscience des hommes bénéficier des dures leçons de l'heure présente.

3o TROUBLES DU COMMERCE

La prospérité économique n'est pas seulement fonction d'un meilleur aménagement de la production, de l'appareil du crédit, mais aussi de la facilité des échanges, c'est-à-dire de l'activité du commerce. Or, le commerce international, complément indispensable d'un commerce national normal, a subi, ces dernières années, une régression que l'on peut attribuer à divers facteurs: notamment, le développement de nouveaux foyers de production, les entraves artificielles, souvent exagérées, créées aux échanges, enfin le problème des réparations et des dettes politiques internationales.

(a) Nouveaux foyers de production

Nous avons déjà touché au problème de la surproduction du matériel d'outillage, amenée, pour une bonne part, par la Grande Guerre; création de toutes pièces aux Etats-Unis et au Canada d'industries nouvelles servant à alimenter les besoins des pays occupés à la guerre; restauration, à l'après-guerre, des industries des pays belligérants. Ces transformations profondes de l'économie industrielle de l'Europe et de l'Amérique ont été, pour ainsi dire, dépassées par la création de nouveaux foyers de production en Extrême-Orient: en Chine, au Japon, dans l'Inde, en Australie; en Amérique du Sud, particulièrement au Brésil, en Argentine et au Chili. Pour quels motifs a-t-on poussé si loin le développement international de l'industrialisation? Nous connaissons déjà les nécessités de déplacement de la production du fait de la guerre; nous pourrions ajouter, à cette raison péremptoire le souci des

capitalistes d'engager à l'étranger des réserves qui ne trouvaient plus de rémunération suffisante dans le cadre national de la production; le désir d'autonomie industrielle des peuples; enfin, l'ambition économique. Que cette multiplication des foyers de production ait créé la crise des débouchés et compliqué les échanges du commerce en y jetant le trouble, la chose est évidente.

(b) Entraves au commerce

Même en tenant compte de l'indépendance économique accrue de beaucoup de pays, du fait de l'organisation chez eux de nouveaux centres de production, est-il opportun d'entretenir ces entraves artificielles au commerce que l'on désigne sous des noms divers: tarif douanier, contingentement des importations, parfois prohibition, contrôle des devises étrangères, etc? On admettra que la question est délicate et qu'il y aurait lieu de faire de multiples distinctions avant de condamner ou d'approuver, même dans le plan théorique, les initiatives protectionnistes de tout genre.

Le commerce international est, en quelque sorte, un postulat de la civilisation. Le monde y a trouvé le progrès et la prospérité. Ce n'est que lorsque le développement de trop nombreux foyers de production a été constaté ou que la crise des débouchés s'est fait sentir, que le malaise, dû à une concurrence fatale, a atteint l'acuité qu'on lui connaît. Les peuples se trouvèrent, apparemment, en face du dilemme suivant: ou restreindre les importations et, partant, diminuer le commerce international, ou les tolérer et ruiner les industries nationales qui ne peuvent supporter la concurrence étrangère. La sagesse politique consiste à disjoindre les termes du dilemme et à trouver la solution dans une appréciation conciliante des intérêts divers.

La Providence a réparti, de par le monde, les richesses naturelles de façon intelligente et de manière à permettre les échanges. Ce sont les hommes qui, dans une intention de lucre, ont inconsciemment brisé cette harmonie. A côté d'industries nationales naturelles, on a vu croître, partout, des industries artificielles ou champignons. Et ce sont, la plupart du temps, ces industries de

serres-chaudes, tant bien que mal acclimatées, qui réclament et obtiennent le plus de protection, qui empêchent un pays de conclure avec avantage des traités de commerce avec d'autres pays ayant une production de base différente.

C'est parce que, un peu partout, l'économie s'est développée au hasard de l'imagination, des goûts et des intérêts immédiats plutôt que d'après une politique nationale rationnelle, que les peuples s'affrontent avec tant d'ardeur et d'amertume sur le champ de bataille des marchés internationaux. Il y a, sans doute, nécessité de retour en arrière et d'orientation nouvelle dans plusieurs compartiments de l'activité économique des nations. Cette rationalisation doit se faire dans une atmosphère de sérénité et de collaboration.

(c) Dettes politiques internationales

La guerre des tarifs douaniers ou des restrictions commerciales de tout genre, a reçu une impulsion nouvelle du fait des dettes de guerres, extrêmement lourdes (qu'il s'agisse de réparations ou de dettes inter-gouvernementales contractées durant ou après la guerre). Les pays débiteurs ne peuvent importer de marchandises des pays créanciers, à cause de leur balance des comptes déjà déficitaire; de là une régression de la production et une augmentation de chômage dans les pays créanciers. Les Etats-Unis ne sont-ils pas, actuellement, victimes de leur position de créancier universel?

On sait, en effet, que les seules dettes de guerre atteignent onze milliards au compte du capital. Si on y ajoute les intérêts à payer, plus de dix milliards, on arrive à un total de plus de vingt-et-un milliards.

Les économistes ont donc raison de conclure que les dettes internationales, les barrières tarifaires prohibitives de tout commerce rémunérateur, la multiplication des foyers de production, ont été et sont encore de puissants facteurs de chômage. Puisse le monde ne pas rester sourd aux appels de collaboration des hommes sages et apporter à ces problèmes, épineux en vérité, les solutions qui s'imposent!

(d) Niveau des salaires et chômage

Il faut tenir pour certain qu'il y a un équilibre à garder entre le salaire, le profit et les prix aux consommateurs. Si ces salaires sont trop élevés, ou ils diminuent les profits de l'entreprise et ne permettent pas l'entretien et le développement de l'outillage ni l'accroissement de la production, ou ils épuisent, par l'augmentation du prix de revient, la capacité d'achat du consommateur; il y a là double facteur de chômage. Si ces salaires sont trop bas, ou ils augmentent trop les profits et permettent un trop grand développement de l'outillage de production ou ils annihilent la capacité d'achat de la masse des travailleurs qui sont aussi les consommateurs; là encore, double facteur de chômage.

L'équilibre entre ces différents facteurs de la vie économique est difficile à établir, non pas seulement en soi, mais surtout à cause des conflits d'intérêts qu'il soulève. Il reste quand même que producteurs, capital et travail, commerçants et consommateurs, doivent harmoniser leurs réclamations et réduire leurs exigences, s'ils veulent assurer le bien commun de la nation.

(e) Machinisme et rationalisation

Le chômage technique n'est ignoré de personne et les ardentes discussions qu'il soulève prouvent bien que le peuple immédiatement, ou mieux, sensiblement touché par son développement, s'y intéresse davantage. La mécanisation progressive des travaux manuels et les mesures nouvelles d'organisation scientifique du travail, qui constituent les éléments essentiels du chômage technique, ne datent pas d'hier; elles remontent au début du XIXe siècle, à l'origine de la révolution industrielle. Depuis lors, d'année en année, le monde a connu les grands progrès de la science appliquée à l'industrie; les inventions ont succédé aux inventions; la production s'est accrue en même temps que le bien-être. Mais, au cours de ce processus de mécanisation qui ne semble guère ralentir son rythme, même en temps de crise, des travailleurs ont souffert et souffrent encore. La machine a supplanté l'homme dans la production. Des milliers de travailleurs ont dû se réadapter aux

conditions nouvelles; les cadres des métiers ont été affaiblis, parfois brisés; le travail de plusieurs est devenu une sorte d'automatisme déprimant, sans possibilité de lui imprimer un caractère, une personnalité. Et il reste certain que, malgré l'augmentation et la variété accrue de la production, des hommes en grand nombre, ont dû et doivent encore battre le pavé, alors qu'à l'intérieur de l'usine crépitent les machines qui les ont déplacés. Cette mécanisation a même atteint l'agriculture. La moissonneuse-batteuse, partout où elle est adoptée, prive d'emploi cinq travailleurs agricoles. Au Canada, on en comptait deux en 1922; 18 en 1925; 4,341 en 1928; 7,215 en 1929. Multipliez 7,215 par cinq et vous saurez pourquoi on ne voit plus les panneaux-réclames dans les villes de l'est canadien demandant trente-cinq mille moissonneurs pour les récoltes de l'Ouest.

N'est-il pas possible de trouver quelque remède aux effets de la mécanisation et de la rationalisation? Ne peut-on pas imprimer un ralenti à son développement? La rationalisation s'applique exclusivement à perfectionner les méthodes de production. N'y aurait-il pas lieu d'étendre à toute l'économie la rationalisation, et en quelque sorte, comme on l'a déjà dit, de rationaliser la rationalisation? Est-ce bien de la rationalisation que ce chômage endémique qui constitue une perte si lourde pour la nation, perte qui doit être directement ou indirectement absorbée par la production?

Il y a place, ce semble, pour une action commune. Cette collaboration ne peut s'exercer que par l'intermédiaire de syndicats patronaux professionnels qui, agissant sous la surveillance de l'Etat, verront à rythmer la mécanisation selon l'intérêt de la profession et du bien commun.

(f) Travail féminin

Le travail féminin, malgré de multiples dénonciations, n'a guerre perdu d'emprise dans l'industrie ni dans le commerce. Nous doutons fort qu'il en soit délogé. La mécanisation d'une multitude de travaux manuels, autrefois pénibles, a permis à la femme la conquête de l'atelier; l'ouvrière y est devenue experte et a, pour

ainsi dire, rendu sa collaboration actuellement nécessaire. A proprement parler, le travail féminin est donc plutôt une conséquence du machinisme. L'extension des opérations financières et commerciales a créé, à la femme également, une source inépuisable d'emploi qu'elle a su, en plusieurs cas, monopoliser.

Est-ce à dire que la participation des femmes et des filles au salariat est un mal social et économique? En principe, on peut répondre dans l'affirmative, mais les faits obligent à des compromis et à des concessions. Si l'ouvrière ou l'employée est le nécessaire soutien, complet ou partiel de sa famille; si, orpheline, elle remplit l'office de protectrice de ses jeunes frères ou soeurs; si, abandonnée, elle doit voir à sa subsistance, nous nous demandons si le gain de la femme, ne vient pas corriger naturellement des déficiences que nous aurons toujours à déplorer et ne dégrève pas ainsi les budgets déjà trop chargés de l'Assistance publique.

Ce qui est condamnable et anti-social, c'est le travail de la femme mariée. "C'est à la maison avant tout, ou dans les dépendances de la maison et parmi les occupations domestiques, qu'est le travail des mères de famille. C'est donc par un abus néfaste, et qu'il faut à tout prix faire disparaître, que les mères de famille, à cause de la modicité du salaire paternel, sont contraintes à chercher hors de la maison une occupation rémunératrice, négligeant les devoirs tout particuliers qui leur incombent — avant tout, l'éducation des enfants."[1] Par bonheur, ce mal n'est pas encore installé à demeure dans notre pays et il faut souhaiter que notre politique générale des salaires nous exemptera de ce profond désordre social.

[1]Quadragesimo Anno, p. 34.

DEUXIEME PARTIE

QUELQUES REMEDES AU CHOMAGE

La Commission des Assurances sociales n'a certes pas tenu à exposer toutes les causes de chômage; elle s'est permis d'en signaler quelques-unes pour indiquer, en même temps, l'ampleur des maux qu'il s'agit de combattre et pour mieux préciser les possibilités d'intervention d'une assurance-chômage. Dans le même esprit, nous indiquerons quelques remèdes au mal du chômage. L'application des remèdes contribuant à atténuer le chômage, tend à diminuer proportionnellement l'urgence d'instaurer un système d'assurance-chômage.

Ces remèdes, il va de soi, ne doivent pas être considérés comme complètement curatifs; appliqués dans leur ensemble, sagement dosés selon les besoins de notre économie nationale, ils peuvent, croyons-nous, aider fortement à stabiliser l'emploi.

Notons également que la responsabilité de remédier au chômage n'est pas seulement une responsabilité de l'Etat. Tous les citoyens, particulièrement ceux qui détiennent les sources de la production et de la distribution des richesses, manufacturiers, commerçants et banquiers, se doivent de collaborer, entre eux d'abord, et avec l'Etat ensuite, à la solution urgente d'un problème national.

(a) Travaux publics

Le premier remède au chômage qui vient naturellement à l'esprit, est celui de créer du travail par la mise en chantier de nombreux travaux publics. Le Canada, pour sa part, avec la collaboration des provinces et des municipalités, en a exécutés, en 1930 et en 1931, pour $175,000,000. Notre province et les municipalités urbaines importantes ont donné puissamment dans le mouvement.

Le principe de la mise en chantier de nombreux travaux publics est excellent et les résultats obtenus sont fort appréciables. La

seule difficulté, mais quelle difficulté! est la finance de ces entreprises coûteuses, au moment même où les revenus des administrations publiques décroissent, quand leurs dépenses ont tendance à se stabiliser; au moment même où les contribuables, aux prises avec la dépression des affaires, réclament plutôt un dégrèvement qu'un accroissement d'impôts. On peut contracter des emprunts, nous dira-t-on. Oui, et on y a largement recouru. Mais qu'on n'oublie pas que l'emprunt public est une charge pour l'avenir, qu'il indique la nécessité du paiement d'intérêts permanents ou de lourdes annuités, au cas d'amortissement; paiements qui doivent être exécutés par des contribuables déjà obérés.

La revue française *Le Mois* indiquait, dans son numéro de mai 1932, les caractères que doivent présenter les travaux publics de chômage, à savoir:

"Etre économiquement productifs, afin de ne pas entraîner pour "les Etats des pertes énormes; répondre aux besoins essentiels "et urgents des économies nationales; ne pas entraîner un accrois- "sement des moyens de production pour ne pas aggraver encore "la crise de surproduction; au contraire, ils doivent améliorer la "distribution et la circulation des marchandises, abaisser les prix "de revient et le coût de transport".

Ces directives semblent sages. Nous les citons pour que les intéressés en fassent leur profit. Elles complètent les réserves d'ordre financier que nous avons faites, sans sous-estimer la valeur du remède au chômage que constitue l'entreprise de nombreux travaux publics.

(b) Réduction de la durée du travail

Toutefois, il faut l'admettre, l'exécution des travaux publics en période de chômage est de l'ordre des palliatifs.

N'y a-t-il pas lieu de rechercher un remède qui, bien que n'opérant pas de cure immédiate, réussirait, à longue échéance, à

atténuer, sinon à guérir, le mal du chômage? Des esprits sages ont conseillé la réduction de la durée quotidienne du travail.

La durée du travail doit être inversement proportionnelle à l'augmentation de la productivité humaine, tout en tenant compte de l'accroissement de la consommation. La justesse de cette formule est vérifiée, du reste, par l'expérience présente. Forcément, les heures de travail, dans l'ensemble, ont été diminuées, mais leur répartition par tête de travailleur ayant été laissée au hasard de l'individualisme et de l'emprise, il y a chômage complet ou partiel des uns et travail permanent, souvent trop prolongé des autres.

L'un des principaux inconvénients d'une politique de réduction des heures de travail est l'augmentation du prix de revient. Les frais fixes (rémunération du capital, dépréciation, impôts, personnel de bureau, etc.), restant les mêmes, les salaires des ouvriers gardent le même niveau, le coût de la production, c'est-à-dire le prix de revient, est accru d'autant. Pour vaincre cet inconvénient, source d'une concurrence possible, quoique déloyale au point de vue social, on a proposé l'adoption d'une convention internationale sur la durée du travail.

A date, la Belgique, la Bulgarie, le Chili, la Grèce, l'Inde, la Lithuanie, le Luxembourg, le Portugal, la Roumanie et la Tchéco-Slovaquie ont ratifié sans condition la convention des huit heures. D'autres pays, l'Autriche, l'Espagne, la France, l'Italie, la Lettonie ont voté des ratifications conditionnelles, c'est-à-dire, subordonnées à celles des Etats concurrents. L'Allemagne, l'Argentine, le Danemark, l'Estonie, la Grande-Bretagne, le Paraguay, la Pologne, l'Uruguay ont recommandé à leurs parlements respectifs la ratification; aucun texte législatif, toutefois, n'y a été encore adopté. Le Canada, la Finlande, la Hongrie, le Japon, la Norvège et le Vénézuéla ont ajourné leur ratification, en attente de la décision de l'autorité compétente qui, du reste, n'a pas été avisée. Les Dominions de l'Empire Britannique; Afrique du Sud, Australie, Nouvelle-Zélande, ont référé officiellement le projet de convention à l'autorité concernée.

Les ratifications obtenues ne donnent pas une idée exacte du progrès de la règlementation des heures de travail de par le monde. Dans la plupart des pays, membres de l'Organisation internationale du Travail, et même aux Etats-Unis, les usages professionnels, les contrats collectifs, ont déjà établi dans de nombreuses industries, la semaine de quarante-huit heures et même celle de quarante-quatre heures. On a même commencé une campagne d'opinion publique en faveur de la semaine de quarante heures.

Nous trouvons dans cette orientation sociale du monde civilisé l'une des grandes possibilités de remédier de façon permanente au chômage.

(c) Partage du travail

Beaucoup d'industries canadiennes, du fait de la crise, ont déjà forcément réduit leurs heures ou leurs jours de travail, tout en gardant la majeure partie de leur personnel. Par contre, d'autres industries, en plus grand nombre peut-être, tout en conservant le même horaire de travail, ont diminué, dans une large proportion, leur personnel ouvrier ou employé. Cette dernière méthode, on le comprendra, est une cause directe de chômage, tandis que la première, tout en diminuant le gain moyen des travailleurs, contribue grandement à atténuer les effets de la dépression et du phénomène qui nous occupe: le chômage.

Le *New-York Times,* dans son édition du 11 novembre 1932, indiquait les excellents résultats d'une politique de partage du travail (*Share Work Plan*). Une enquête tenue en Californie, où industriels et travailleurs ont, en grand nombre, adhéré à cette politique, révèle que, pour les industries des huiles et du téléphone seulement, on a pu maintenir sept mille ouvriers au travail de plus qu'on l'aurait fait en observant les horaires de travail accoutumés.

Aucun texte législatif ne peut forcer les employeurs à adopter cette politique et il n'est pas recommandable qu'on les y contraigne. Toutefois, la Commission des Assurances sociales est d'avis que le Gouvernement du Canada, à la suggestion du Gouvernement

de notre province, pourrait réunir en conférence les principaux employeurs du pays et les inciter à instaurer un régime méthodique de partage du travail.

La mise en application de ce régime faciliterait l'acceptation ultérieure d'une réduction légale progressive de la durée du travail.

(d) Limitation du travail des enfants et des vieillards

Les diverses législations ouvrières contiennent de nombreux dispositifs pour la protection des enfants. La nôtre défend l'entrée de l'enfant à l'atelier, à moins qu'il n'ait quatorze ans révolus; cet âge est fixé à seize ans s'il s'agit d'industries insalubres; si l'enfant ne sait ni lire ni écrire, il ne peut travailler dans l'industrie ou le commerce avant l'âge de seize ans; le travail de nuit est interdit aux garçons de moins de dix-huit ans. Ces textes législatifs permettent la suppression des abus. Mais n'est-il pas possible de pousser plus loin ces prohibitions, non dans l'intention de faire disparaître des abus déjà supprimés, mais aux fins d'aider à remédier au chômage? On en parle en plusieurs pays et nous croyons que l'âge de scolarité obligatoire a été élevé à seize ans en Angleterre. La statistique nous révèlerait des chiffres imposants sur le nombre des enfants des deux sexes, de quatorze à seize ans, occupés à des emplois lucratifs. Pourquoi n'obligerions-nous pas ces enfants à fréquenter l'école primaire ou l'école technique, libérant ainsi une multitude d'emplois que pourraient remplir des chômeurs adultes?

A l'autre extrémité du chemin de la vie nous rencontrons les vieillards. Eux aussi, pour un grand nombre, doivent tirer de leur travail la subsistance de chaque jour. Ne pourrions-nous pas aménager notre vie sociale et économique de façon que le travailleur puisse, disons à l'âge de soixante-cinq ans, se retirer de la vie industrielle et toucher une modeste pension? Un régime d'assurance-vieillesse, tel que celui que nous avons recommandé, permettrait de réaliser ce nouvel état de chose, sans obérer lourdement le trésor public. Nous n'avons pas de statistiques sur ce point, mais nous

ne craignons pas d'évaluer à trente mille, le nombre de vieillards de soixante-cinq ans et plus, sous le régime du salaire dans l'industrie ou le commerce. N'y a-t-il pas dans l'organisation de l'assurance-vieillesse, un nouveau remède au chômage, très social de caractère et d'efficacité permanente?

(e) Retour à la terre

Le retour à la terre des agriculteurs émigrés en ville est, Dieu merci, un remède approprié à notre économie nationale. Impossible d'application dans des contrées surpeuplées et surindustrialisées, il constitue pour les pays vastes et en voie de développement, un adjuvant précieux. Il permet le rétablissement d'un équilibre rompu par l'expansion industrielle trop rapide.

Le Canada doit tendre à reconstituer chez lui cette économie balancée qui constitue la force de résistance française. La crise actuelle aura eu, entre beaucoup d'autres, cet effet excellent d'orienter notre population vers l'agriculture. Celle-ci a cette grande qualité de ne pas refuser de travail à ceux qui s'y appliquent et de leur assurer en toutes circonstances, le gîte, l'alimentation, le vêtement et le chauffage. Même si les tout nouveaux convertis de la croisade agricole se laissent tenter par l'appât d'une reprise industrielle, il est certain qu'une forte proportion d'entre eux, assagis par la dure leçon de l'expérience, restera attachée au sol. Au surplus, la mise en valeur des terres nouvelles constitue toujours un accroissement de capital national, qui, tôt ou tard, donnera son rendement. Et c'est en augmentant la valeur de son patrimoine que notre patrie, du même coup, remédiera au chômage.

(f) Assurance-travail

Avant d'aborder le problème de l'assurance-chômage, nous exposerons un plan d'assurance-travail.

Comme le terme l'indique, les travailleurs de toute catégorie qui auraient contribué à augmenter la caisse d'assurance-travail, auraient un droit de participer aux travaux à exécuter.

Ce plan est une combinaison de l'assurance-chômage et de la mise en chantier de grands travaux publics.

Il consisterait à créer un fonds national (ou provincial) à l'aide de cotisations prélevées sur les salaires de tous les travailleurs et sur l'ensemble de leurs employeurs.

Advenant le licenciement d'un assuré, celui-ci recevrait l'offre d'un emploi sur des travaux de chômage dont le programme varié serait préparé par une commission de techniciens.

Tous les frais de mise en chantier des travaux (achat des terrains, matière première, matériaux d'outillage), seraient à la charge exclusive de l'Etat, (la coopération fédérale, provinciale et municipale serait possible).

Les salaires des assurés seraient payés exclusivement par le fonds national ou provincial provenant de la participation bipartite des employeurs et des employés.

Les conditions suivantes devraient être acceptées:

(a) Le taux des salaires ne devrait pas excéder 66 2/3 pour cent du taux fixé par les échelles de salaires raisonnables des administrations publiques;

(b) La garantie d'un emploi ne s'étendrait pas à plus de vingt-six semaines, consécutives ou non, par année;

(c) Les travailleurs impuissants à s'adapter au genre de travail offert, recevraient une indemnité minimum qui serait payée moitié par le fonds national et moitié par les administrations publiques. La preuve du besoin devrait être établie dans ce cas.

Ce plan d'assurance-travail aurait l'avantage de faire participer patrons et ouvriers à la caisse du chômage; il comporte aussi une participation des pouvoirs publics.

Il remédie à l'un des plus grands inconvénients de l'assurance-chômage: l'oisiveté forcée.

La mise en chantier de nombreux travaux de nécessité ou d'utilité publique aurait certes une réaction bienfaisante sur une multitude d'industries et développerait une capacité d'achat qui, à son tour, augmenterait le commerce et la production nationale.

Comme dans le cas de l'assurance-chômage, il est préférable que ce plan d'assurance-travail soit organisé sous la juridiction des autorités fédérales. On conviendra facilement qu'une seule province, mettant en opération ce système de combat contre le chômage, attirerait à elle tous les chômeurs des provinces soeurs.

TROISIEME PARTIE

ASSURANCE-CHOMAGE

Nous avons indiqué quelques remèdes au chômage qui, à notre sens, se révèleraient très efficaces, si on les appliquait loyalement.

Nous avons même soumis un plan d'assurance-travail qui pourrait se substituer à l'assurance-chômage ou fonctionner avec elle.

Il nous reste à étudier l'assurance-chômage proprement dite.

CHAMP D'APPLICATION

Et d'abord, que peut être le cercle des assurés ou, si on aime mieux, quelles peuvent être les limites du champ d'application de l'assurance-chômage? La réponse doit, évidemment, tenir compte du caractère de chaque économie nationale. Mais, de façon générale, nous pouvons dire que tous les travailleurs soumis au contrat de travail ou de louage de services, bénéficient de l'assurance-chômage, car tous sont exposés, plus ou moins, au licenciement, à la perte de leur emploi, donc à un manque à gagner. On fait parfois exception pour le personnel domestique ou les travailleurs agricoles qui jouissent souvent d'un contrat de travail à long terme et qui, conséquemment, ne sont pas soumis, à cause de la nature de leur occupation, à une fluctuation aussi accentuée du marché de la main-d'oeuvre.

Il vaut mieux procéder par étape dans la couverture du risque chômage dans diverses industries. On a ainsi meilleure chance d'acquérir une expérience pratique à fur et à mesure de l'extension du régime d'assurance. Ce fut la façon de procéder en Grande-Bretagne où, de 1911 à 1920, on a d'abord couvert l'industrie du bâtiment et quelques autres, plus sujettes aux fluctuations de l'emploi. Ce n'est qu'en 1920 que la Grande-Bretagne a étendu à tous les compartiments de son activité économique, l'assurance-chômage.

Le seul inconvénient à ce système du palier est de constituer dans l'industrie protégée un foyer d'appel pour les travailleurs d'autres industries qui, devenus chômeurs, pourraient surcharger démesurément les caisses d'assurance. Il semble que des mesures législatives puissent enrayer cette migration massive des travailleurs d'une industrie non encore protégée vers une industrie déjà couverte.

Ici se pose le problème des industries saisonnières. Les travailleurs des industries saisonnières doivent-ils être bénéficiaires de l'assurance-chômage?

Nous répondrions dans l'affirmative, mais nous ajoutons immédiatement que la couverture de leur risque chômage doit s'étendre seulement à la période d'activité réelle de leur industrie.

Ainsi, admettons que, de façon générale, l'industrie du bâtiment est normalement active huit mois par année: de mai à janvier. L'assurance-chômage, dans l'occurence, n'opèrerait que durant les huit mois d'activité des métiers de la construction. Comme par le passé, les ouvriers du bâtiment devraient économiser pour la période de chômage prévu et s'employer, l'hiver, à des travaux publics de construction, qui devraient être exécutés de préférence en morte-saison.

L'industrie de l'habillement, comme d'autres, est à tort devenue une industrie saisonnière et sa sujétion à l'assurance-chômage aurait peut-être pour effet de forcer les employeurs à régulariser le volume de la production, partant, celui de l'emploi. C'est, certes, l'un des avantages marqués de la participation patronale à l'assurance que de régulariser la production et de diminuer le chômage; tout comme, en matière d'accidents du travail et de maladies professionnelles, la responsabilité patronale a su provoquer une régression du nombre des accidents et de la morbidité, par l'application des principes de la sécurité du travail et de l'hygiène industrielle.

Notons enfin que les conditions d'âge et de gain doivent retrécir considérablement le cercle des assurés. Tous les systèmes en application (il s'agit de l'Europe surtout) prévoient que seuls les travailleurs

de seize à soixante-cinq ans peuvent bénéficier de l'assurance-chômage; à soixante-cinq ans, le travailleur prend sa retraite et émarge au budget de la caisse d'assurance-vieillesse, généralement contributive et obligatoire.

D'ailleurs, le travailleur dont le gain annuel dépasse un maximum établi, ne tombe pas sous la protection de l'assurance et doit pourvoir lui-même, par une sage économie, à se protéger contre la perte de son emploi.

PRESTATIONS

Le deuxième aspect à considérer dans l'étude de l'assurance-chômage est le service des prestations ou des bénéfices aux assurés; leur nature, leur relation par rapport au salaire moyen, les suppléments pour charges de famille, la durée des allocations. Nous dégagerons des systèmes en vigueur quelques conclusions générales.

Notons d'abord qu'aucune caisse d'assurance libre ou obligatoire existante ne verse d'allocations en nature, mais bien toutes des prestations en espèces.

Les assurés ne sont pas bénéficiaires d'un acte de donation charitable mais d'une allocation avec titre juridique précis. Ils doivent donc être en état de disposer à leur guise de leur indemnité. Le versement en espèces garantit le maintien de ce droit.

Quel est, généralement le montant du bénéfice hebdomadaire versé? Y a-t-il relation entre celui-ci et le salaire de l'assuré? Se contente-t-on de l'ajuster au coût minimum de la vie? Deux écoles sont en présence et ont traduit dans les faits leurs théories: l'école anglaise et l'école continentale.

L'Ecole anglaise, qui a inspiré les régimes d'assurance de la Grande-Bretagne, de l'Irlande du Nord, de l'Etat libre d'Irlande, de la province australienne du Queensland, semble favorable à une allocation unique pour tous les assurés, sans qu'il soit tenu compte du salaire antécédent.

Elle tend à l'égalitarisme dans l'octroi des allocations, sous le motif très humain que l'assurance-chômage doit garantir à tous les assurés des moyens de vie convenables et qui doivent être sensiblement les mêmes pour tous. Il y a un danger à cela, c'est que le bénéfice chômage, auquel on ajoute des suppléments assez généreux pour charges de famille, atteigne au chiffre du salaire réel des ouvriers non qualifiés; on imagine facilement la tentation pour ces derniers, s'ils ont des charges de famille assez lourdes, de demeurer en chômage aussi longtemps que possible.

L'Ecole continentale, représentée par quelques pays à régime également obligatoire, tels l'Allemagne, l'Autriche, l'Italie, la Pologne, la Bulgarie, et par les pays à système d'assurance libre, favorise le principe d'une allocation établie d'après le gain de l'ouvrier et ne représentant guère plus de cinquante pour cent du salaire de base de celui-ci. Cette méthode qui semble plus juste, doit, certes, amener de grandes complications comptables, si l'on considère, par exemple, que l'Allemagne possède onze classes d'assurés à salaire de base variable, l'Autriche, dix classes. Dans les pays où l'assurance est libre, telle la Belgique, elle est souvent à base professionnelle. La prestation variera donc avec la profession, le métier et le lieu.

Une étude générale des systèmes d'assurance révèle que ceux-ci ont tous les dispositifs spéciaux proportionnant le bénéfice accordé aux charges de famille. Le bénéfice de base est ajusté aux besoins de l'individu; si celui-ci est marié, on ajoute une indemnité supplémentaire, de même pour chaque enfant, généralement de moins de seize ans, résidant au foyer. L'assurance-chômage n'atteindrait pas son but si elle ne supplémentait pas le bénéfice d'une allocation familiale; elle doit permettre à l'assuré de vivre, certes, mais aussi de remplir ses obligations naturelles envers sa famille et son foyer.

La durée des prestations n'est pas indéfinie. S'il en était ainsi, l'assurance ne serait plus possible. Un risque pour être compensé en cas de sinistre, doit être assez précis. Les divers systèmes ne révèlent pas tous la même générosité. L'Allemagne garantit

vingt-six semaines d'indemnité; l'Irlande, la Pologne et la Tchéco-Slovaquie, de même; le Queensland, quinze semaines. La Grande-Bretagne, jusqu'à l'avènement du gouvernement national, prolongeait indéfiniment le paiement des indemnités; elle s'était départie, ces dernières années, de la limite des vingt-six semaines. Tous les autres pays à système d'assurance-chômage libre ou obligatoire limitent entre huit et quinze semaines la durée de l'indemnité.

Toutefois, en raison de la crise économique actuelle, cette limite a subi des exceptions tellement nombreuses qu'elle n'opère guère. On prolonge la durée jusqu'à trente-neuf semaines, parfois jusqu'à quarante-cinq. Cette prolongation, cependant, n'est plus à la charge de l'institution d'assurance, mais d'un fonds de crise quelconque, c'est-à-dire du budget national.

RESSOURCES DE L'ASSURANCE

Il nous reste maintenant à étudier le mode de couverture des frais de l'assurance. Là encore, nous dégagerons quelques principes généraux seulement.

Il est à noter que les systèmes d'assurance obligatoire actuellement établis comportent, en général, une participation tripartite des employeurs, des assurés et des pouvoirs publics, tandis que presque tous les systèmes facultatifs ne sont financés que par ces deux derniers éléments. En effet, en Grande-Bretagne, dans l'Etat libre d'Irlande, dans le Queensland (Australie), en Pologne, en Belgique, dans neuf cantons suisses, où l'assurance obligatoire fonctionne, nous remarquons une participation tripartite évidente. Deux autres pays, l'Allemagne et l'Autriche, assujettis à l'assurance obligatoire, ont en théorie, la participation bipartite (employeurs et employés), mais, en réalité, du fait des avances financières de l'Etat au fonds d'assurance, peuvent être ramenés à la catégorie du système tripartite. Seule, l'Italie, des pays à assurance obligatoire, a maintenu la stricte abstention des pouvoirs publics à financer les institutions d'assurance.

En Belgique, au Danemark, en Finlande, en France, en Norvège, en Hollande, en Suisse (pour quatorze cantons), en Tchéco-Slovaquie, où des régimes d'assurance-chômage libre fonctionnent, les seuls éléments contributoires sont les employés et les pouvoirs publics. Les employeurs ne contribuent pas. Les cotisations des assurés sont variables pour chaque institution. De son côté, l'Etat accorde aux caisses des subsides tantôt proportionnels aux cotisations payées, (exemple : la Belgique, soixante-six pour cent; le Danemark, de cinq à trente pour cent, selon le salaire de l'assuré; les Pays-Bas, cent pour cent et plus) ; tantôt proportionnels aux indemnités versées par les caisses, (exemple: la France, la Norvège, la Finlande).

ORGANES DE GESTION

Que dire, maintenant, des organes possibles d'administration ou de gestion? Il importe que l'assurance-chômage soit opérée sur une base coopérative et sans profit. Les surplus d'opération, accumulés en temps de prospérité, doivent constituer les réserves qui permettent de traverser, sans danger de faillite, les crises économiques cycliques.

Une étude rapide des systèmes européens révèle l'existence de trois types de caisses: la caisse nationale, la caisse industrielle, la caisse syndicale. La première se rencontre dans les systèmes d'assurance obligatoire; les deux dernières dans les systèmes d'assurance libre.

Il semble qu'il faille favoriser la caisse nationale, conduite et gérée en harmonie avec un service national de bureaux de placement. Le paiement de l'indemnité par le bureau de placement permet le dépistage du chômeur volontaire. Les caisses-bureaux de placement ne s'occupent pas de la perception des cotisations; celle-ci se fait par le procédé du précompte qui oblige le patron à soustraire de la paie de l'assuré la cotisation due et à la verser, contre réception d'un timbre officiel ou d'un reçu quelconque, à l'office de perception, qui peut être le bureau de poste ou toute agence publique.

JURIDICTION FEDERALE

Est-il possible de concevoir l'organisation de l'assurance chômage sur une base provinciale dans un Etat fédératif comme le nôtre? Oui, et l'exemple du Queensland (Australie) et des Cantons suisses est là pour nous dire que cette possibilité existe. Toutefois, la prudence élémentaire conseille de donner un caractère fédéral à l'assurance-chômage. Il est urgent d'étendre les charges sociales sur l'ensemble d'un pays. Autrement, les provinces participantes se trouvent dans un état d'infériorité injuste par rapport aux non-participantes. Il ne faut pas oublier que les charges sociales doivent être incorporées dans le prix de revient de la production. Les provinces ne jouissant pas du privilège de la protection tarifaire, les industriels établis dans les limites de celle-ci ou de celle-là doivent nécessairement viser à la péréquation des charges sociales, s'ils ne veulent pas se faire les uns aux autres une concurrence intenable et, dans l'occurrence, déloyale.

D'ailleurs, on comprend facilement que l'établissement exclusif de l'assurance-chômage dans une province constituerait, pour les chômeurs des autres provinces, un puissant foyer d'appel et que bien vite cette mesure sociale deviendrait une faillite complète. Il faut tenir compte de l'absence de frontières entre les provinces et des facilités naturelles de migration à l'intérieur d'un même pays.

ANALYSE DES REGIMES D'ASSURANCE-CHOMAGE DANS LES DIVERS PAYS [1]

Nous donnons, ci-après une analyse des divers systèmes d'assurance-chômage obligatoire ou libre des pays qui, à date, ont accepté ce mode de secours aux chômeurs. Ce résumé couvre le champ d'application de l'assurance-chômage, indique les limitations relatives à l'industrie ou à la profession, les conditions de gain et d'âge.

Il couvre également l'organisation financière de l'assurance-chômage: ressources, prestations et durée de l'indemnité.

Nous avons cru qu'il serait intéressant de noter, à l'occasion, les mesures d'assistance complémentaires de l'assurance. En effet, dans tous les pays à assurance-chômage, sans aucun doute à cause de la crise actuelle, il a fallu recourir à des méthodes supplétives d'assistance. Aussitôt que l'assuré a épuisé ses droits à la prestation d'assurance, on doit lui venir en aide par des secours dont l'octroi est conditionné par l'état de besoin. L'Angleterre et l'Allemagne, où l'assurance-chômage est très développée, ont échappé plus que d'autres pays à cette nécessité de l'assistance complémentaire.

---

[1]NOTE: Nous nous sommes inspirés de la documentation aussi abondante que bien au point, mise à notre disposition par le Bureau International du Travail, Genève, pour la préparation de cette étude sur les divers systèmes d'assurance-chômage en vigueur dans le monde à l'heure actuelle. Cette documentation est à date jusqu'à janvier 1932. Nous remercions le Bureau International du Travail pour sa bienveillante collaboration.

GRANDE-BRETAGNE

CHAMP D'APPLICATION DE L'ASSURANCE-CHOMAGE

NATURE DU SYSTEME

Loi ou règlement organique[1]

Assurance obligatoire. Loi du 9 août 1920 amendée en dernier lieu par les Ordonnances en conseil du 1er et du 7 octobre 1931.

Limitations relatives à l'industrie ou à la profession

S'applique en substance à toutes les personnes engagées par contrat, y compris les apprentis et les marins.

Sont exclus: les travailleurs de l'agriculture, de l'horticulture et de la sylviculture, le personnel domestique, les fonctionnaires de l'Etat, les infirmières, les hommes des forces armées, navales et aériennes, les agents de police, les instituteurs, les agents à la commission travaillant pour plus d'un employeur, les personnes occasionnellement engagées pour des fins privées c'est-à-dire indépendantes des intérêts professionnels de leur employeur, sauf si leur salaire dérive de l'activité sportive ou récréative d'un club; les personnes employées une partie de la journée pour certains travaux accessoires et les pêcheurs payés à la part.

Conditions de gain

Les travailleurs non-manuels dont le salaire dépasse deux cent cinquante livres par année sont exclus.

Conditions d'âge

Minimum: seize ans. Maximum: soixante-cinq ans.

Lorsque la fin de la scolarité aura été fixée à l'âge de quinze ans ou au-dessus, l'âge minimum coincidera avec la fin de la scolarité.

---

[1]Les dates qui figurent dans cette section sont, pour tous les pays, celle de la loi fondamentale ou du règlement organique et celles des plus récents amendements.

ORGANISATION FINANCIERE DE L'ASSURANCE-CHOMAGE

a) Mesures ordinaires [1]

RESSOURCES

	Pouvoirs publics	Employeurs	Assurés
	Contributions	**hebdomadaires**	**en pence**
Hommes de 21 à moins de 65 ans	10	10	10
Jeunes gens de 18 à moins de 21 ans	9	9	9
Garçons de moins de 18 ans	5	5	5
Femmes de 21 à moins de 65 ans	9	9	9
Jeunes femmes de 18 à moins de 21 ans	8	8	8
Jeunes filles de moins de 18 ans	4½	4½	4½

Prestations d'assurance ou mesures d'assistance

Taux hebdomadaires

Hommes de 21 à moins de 65 ans	15 sh. 3d.
Jeunes gens de 18 à moins de 21 ans	12 sh. 6d.
Garçons de 17 à moins de 18 ans	8 sh.
Garçons de moins de 17 ans	5 sh. 6d.
Femmes de 21 à moins de 65 ans	13 sh. 6d.
Jeunes femmes de 18 à moins de 21 ans	10 sh. 9d.
Jeunes filles de 17 à moins de 18 ans	6 sh. 9d.
Jeunes filles de moins de 17 ans	4 sh. 6d.

Allocations familiales:

Pour un adulte à charge	8 sh.
Pour un enfant à charge	2 sh.

[1] Depuis le 1er juin 1922, l'Irlande du Nord possède sa propre législation sur l'assurance-chômage. Elle est pratiquement la même que celle de la Grande-Bretagne et a été amendée en dernier lieu par une loi entrée en vigueur le 13 octobre 1931. Un accord répartissant les charges de l'assurance-chômage entre les deux ministères des finances a été conclu entre les deux pays.

Les jeunes gens et les jeunes femmes âgées de dix-huit ans à moins de vingt-et-un ans recevant une allocation supplémentaire pour une personne à leur charge ont droit, outre cette allocation, aux taux des prestations prévues pour les adultes, soit 15 sh. 3d. pour les hommes et 13 sh. 6d. pour les femmes.

Durée de l'indemnisation

Les prestations ordinaires sont accordées pendant cent cinquante-six jours par année, au maximum, aux chômeurs ayant versé trente cotisations au moins pendant les deux années précédant la date de la demande. Les travailleurs assurés qui ont épuisé leurs droits, ne peuvent réclamer de nouvelles prestations ordinaires aussi longtemps qu'ils n'ont pas payé au moins dix cotisations nouvelles.

Il existe des dispositions réglementaires spéciales pour le paiement d'allocations aux femmes mariées, aux travailleurs saisonniers et à certaines personnes travaillant moins d'une semaine entière.

b) Mesures extraordinaires

RESSOURCES		
Pouvoirs publics	Employeurs	Assurés
Les prestations extraordinaires sont supportées par le ministère des finances.	Néant	Néant

Prestations d'assurance ou mesures d'assistance

Les prestations extraordinaires sont les mêmes que les prestations ordinaires mais leur paiement est subordonné à ce que l'assuré établisse que, tant qu'il se trouve sans travail, ses moyens d'existence sont tels que l'assistance lui est indispensable.

Durée de l'indemnisation

Les prestations extraordinaires sont accordées à toutes les personnes pour lesquelles il a été payé, soit huit cotisations ou plus au cours des deux années précédant la demande d'assistance, soit trente cotisations à un moment quelconque.

QUEENSLAND

CHAMP D'APPLICATION DE L'ASSURANCE-CHOMAGE

NATURE DU SYSTEME

Loi ou règlement organique[1]

Lois de 1922 à 1930 relatives à l'assurance des ouvriers chômeurs, avec les modifications des règlements et des barêmes qui s'y rapportent.

Limitations relatives à l'industrie ou à la profession

a) *Assurance obligatoire*: s'applique à tous les travailleurs de dix-huit ans et plus y compris les fonctionnaires de l'Etat, dont les salaires sont fixés par convention collective, sentence arbitrale ou règlement d'apprentissage.

Outre les travailleurs dont les salaires ne sont pas fixés selon ces modes, sont exclus expressément de l'assurance les travailleurs suivants: travailleurs des professions judiciaire, médicale et autres professions intellectuelles, rendant dans l'exercice de leur profession des services exigeant une capacité personnelle, des connaissances et de la vigilance; les entrepreneurs, les commissaires-priseurs ou agents, et les indigènes d'Asie, d'Afrique et des Iles du Pacifique.

b) *Assistance-chômage* dont les frais sont couverts par un impôt spécial sur le revenu. Lois du 29 juillet 1930 et du 24 décembre 1930, relatives à l'impôt sur le revenu (assistance-chômage). La législation a cessé d'avoir effet le 30 juin 1932.

Conditions d'âge

Minimum: dix-huit ans.

---

[1]Les dates qui figurent dans cette section sont, pour tous les pays, celles de la loi fondamentale ou du règlement organique, et celles des plus récents amendements.

ORGANISATION FINANCIERE DE L'ASSURANCE-CHOMAGE

a) Assurance obligatoire

RESSOURCES

Pouvoirs publics	Employeurs	Assurés
Un tiers des frais; actuellement, six pence par semaine.	Un tiers des frais; actuellement, six pence par semaine.	Un tiers des frais; actuellement, six pence pa semaine.

Prestations d'assurance ou mesures d'assistance

Minimum: travailleurs célibataires, veufs ou veuves: 14 sh. par semaine; travailleurs mariés: 24 sh. par semaine; supplément de 4 sh. par semaine pour chaque enfant de moins de seize ans, avec un maximum de quatre enfants.

Maximum: dix-sept shillings par semaine et vingt-neuf shillings, six deniers par semaine respectivement. Supplément de cinq shillings par semaine.

Les prestations globales ne peuvent dépasser la moitié du salaire hebdomadaire qui serait payable en vertu d'une sentence de la Cour d'arbitrage.

Pour avoir droit aux prestations, une résidence de six mois dans le Queensland est requise.

Il n'est pas accordé de prestations, sauf dans les cas où le refus de celles-ci entrainerait une trop grande misère ou de trop grandes privations, aux personnes dont les gains, au cours des douze derniers mois ayant précédé la demande, ont dépassé deux cent vingt livres sterling.

Durée de l'indemnisation

Quinze semaines par année au maximum, pouvant être prolongées par le conseil du chômage, en cas de besoin ou d'indigence.

Assistance-chômage supplémentaire

RESSOURCES

Le fonds d'assistance chômage est alimenté:

1) par les subsides que le Gouverneur en conseil peut accorder sur les impôts consolidés en vue de l'application des lois sur l'assistance;
2) par le produit d'un impôt annuel de 1 d. par tranche de 6 sh. 8d.
   a) du produit du travail de tous les contribuables, et
   b) des onze-douzièmes du revenu imposable (tel que celui-ci est défini par les lois relatives à l'impôt sur le revenu, après déduction du produit du travail personnel) de toute personne, corporation, société, association, pouvoirs publics, ou firme, dans tous les cas où ce revenu ne dépasse pas 104 livres par année, 2 livres par semaine, 6 sh. 8 d. par jour, ou 10 d. par heure; le taux de l'impôt est de 2 d. par tranche de 6 sh. 8 d. dans tous les cas où ce revenu est plus élevé.

Les dérogations comprennent les recettes et réserves de certaines sociétés et associations dont l'activité ne vise pas le profit de chacun de leurs membres, ainsi que des syndicats enregistrés de travailleurs et des syndicats patronaux; elles comprennent encore les pensions d'invalidité et de vieillesse payées par l'Etat, les pensions versées aux employés en retraite, à condition que leur montant ne dépasse pas le maximum de la pension de vieillesse prévue par les lois fédérales, les sommes versées aux ouvriers à titre de réparation des accidents du travail, les pensions et allocations du chômage et allocations de guerre, et les pensions alimentaires, les intérêts des dépôs d'épargne et les paiements effectués en vertu d la loi du Queensland sur a protection de l'enfance.

Prestations d'assurance ou mesures d'assistance.

(1) *Pensions alimentaires*

Il n'existe aucune disposition réglementaire pour le paiement des pensions alimentaires aux chômeurs. Il est stipulé toutefois qu'une fraction du fonds d'assistance-chômage, à déterminer par le secrétaire du travail et de l'industrie, peut être utilisée pour soulager la misère causée par le chômage, ou en vue de réduire le chômage.

(2) *Placement*

Le fonds peut accorder des subsides ou des avances, soit aux pouvoirs publics, soit à des compagnies privées, soit à des particuliers, en vue de procurer du travail.

ALLEMAGNE

CHAMP D'APPLICATION DE L'ASSURANCE-CHOMAGE

NATURE DU SYSTEME

Loi ou règlement organique[1]

Assurance obligatoire.

a) Assurance ordinaire

La loi du 16 juillet 1927, refondue dans le texte amendé du 12 octobre 1930; décret présidentiel du 26 juillet 1930, décrets ministériels des 30 septembre et 11 octobre 1930;

Décrets-lois des 5 juin 1931 et 6 octobre 1931.

Limitations relatives à l'industrie ou à la profession

S'applique en principe à tous les salariés assurés contre la maladie et à tous ceux qui, soumis à l'assurance des employés, ne sont exemptés de l'assurance-maladie que parce que leurs salaires dépassent la limite supérieure de celle-ci.

Sont exclus:

1) les personnes exerçant une occupation agricole ou forestière ou un emploi dans la pêche intérieure ou côtière, si elles sont en même temps propriétaires ou tenancières d'une exploitation agricole ou forestière, leur permettant de subvenir aux besoins essentiels de leurs familles et si elles travaillent comme salariées moins de la moitié de l'année;

2) les personnes exerçant les occupations sus-mentionnées qui sont conjoints ou descendants des propriétaires ou tenanciers dont il est question sous 1), si elles vivent dans le ménage de ces derniers;

3) les personnes exerçant une occupation agricole ou forestière qui bénéficient, soit d'un contrat écrit d'une durée d'un an au moins ou d'un contrat de durée illimitée leur assurant en cas de congé-

[1] Les dates qui figurent dans cette section sont, pour tous les pays, celles de la loi fondamentale ou du règlement organique et celles des plus récents amendements.

diement, un préavis de six mois; l'exemption expire dans le premier cas six mois avant l'expiration du contrat; dans le second, le lendemain du jour où le préavis a été donné;

4) les travailleurs agricoles logés et nourris dans le ménage de l'employeur ou de son représentant, s'ils exercent professionnellement un emploi agricole ou forestier;

5) les personnes occupées à la part dans la pêche intérieure ou côtière ou dans la grande pêche du hareng en haute mer;

6) les personnes occupées en vertu d'un contrat d'apprentissage (l'exemption expire douze mois avant l'expiration du contrat);

7) les salariés d'âge scolaire;

8) les personnes employées dans la navigation maritime, si leur salaire annuel dépasse la limite supérieure de l'assurance des employés;

9) les personnes exerçant "une occupation peu considérable"[1];

10) les personnes occupées aux travaux pour secours aux chômeurs;

11) dans le travail à domicile: les intermédiaires, si le travail des pièces n'est pas exécuté en ordre principal par eux-mêmes. Le Conseil d'administration de l'Institut du placement et de l'assurance-chômage peut, avec l'assentiment du ministre du travail, exclure de l'assurance d'autres catégories de travailleurs à domicile[2];

12) les occupations occasionnelles, pour autant que le conseil d'administration de l'Institut du placement ne prescrit pas le contraire avec l'assentiment du ministre du travail[3];

13) les personnes occupées par leurs conjoints, ou par leurs descendants ainsi que par les enfants d'un premier mariage et par les enfants adoptifs.

---

[1]Aux termes de l'Ordonnance présidentielle du 26 juillet 1930, sont considérées comme "occupations peu considérables" celles qui représentent moins de trente heures de travail par semaine ou de 45 marks par mois. Les cas de chômage partiel ne sont pas visés par cette disposition.

[2]Ainsi, un décret du 18 octobre 1930 a exclu de l'assurance chômage les travailleurs à domicile employant plus de deux parents âgés de plus de quatorze ans ou au moins deux personnes ne faisant pas partie de leur famille.

[3]Un décret du 23 octobre 1930 a admis à l'assurance, dans certaines conditions, les travailleurs occasionnels des ports.

En cas de chômage partiel, l'indemnité s'applique à tous les travailleurs soumis à l'assurance-chômage et occupés dans une entreprise industrielle employant régulièrement au moins dix salariés.

Conditions de gain

Sont formellement exclus, les ouvriers gagnant plus de trois mille six cent cinquante marks par an. Les employés gagnant plus de huit mille quatre cents marks, sont exemptés de l'assurance obligatoire, mais peuvent, s'ils le désirent, s'assurer facultativement.

En cas de chômage partiel (Ordonnance du 20 février 1926, amendée en dernier lieu par l'Ordonnance du 27 août 1931) l'indemnité ne peut être versée que si le travail vient à manquer pendant trois, quatre ou cinq journées d'une même semaine. Le Conseil d'administration des officiers régionaux du travail peut décider que l'indemnité ne sera pas versée dans les districts ou métiers où son octroi ne paraît pas nécessaire.

Conditions d'âge

Ne sont assurés que les salariés ayant dépassé l'âge scolaire. En outre, les mineurs de moins de vingt-et-un ans ne touchent d'indemnités que s'ils ne sont pas effectivement au bénéfice de prestations alimentaires prévues par le Code civil.

b) Assistance de crise

Loi du 16 juillet 1927 (article 101). Ordonnance du 28 septembre 1927, amendée en dernier lieu par l'ordonnance du 23 octobre 1931.

Limitations relatives à l'industrie ou à la profession

S'applique aux chômeurs aptes au travail, qui ont épuisé leurs droits à l'indemnité d'assurance-chômage.

Conditions de gain

L'allocation de l'assistance de crise est subordonnée à la "preuve du besoin."

Conditions d'âge

Les chômeurs de moins de vingt-et-un ans n'ont pas droit à l'assistance de crise.

ORGANISATION FINANCIERE DE L'ASSURANCE-CHOMAGE

a) Assurance ordinaire

RESSOURCES

Pouvoirs publics	Employeurs	Assurés
En principe l'Etat ne contribue pas à l'assurance chômage. Dès qu'il y a lieu de craindre que les dépenses excèdent les recettes, le Conseil d'administration de l'Institut de placement et d'assurance chômage doit prendre des mesures pour rétablir l'équilibre. Après entente avec le gouvernement le Conseil peut augmenter les cotisations, réduire les indemnités (mais non au-dessous du taux de l'assistance de crise) ou limiter la durée de l'indemnisation. Si le Conseil d'administration omet de prendre ces mesures, le gouvernement peut les imposer par voie de décret. (Décret-loi du 5 juin 1931).	La moitié de la cotisation que le décret du 30 septembre 1930 a fixée à 6½% du salaire de base. Dans le cas d'assurance volontaire, l'employeur ne contribue pas.	La moitié de la cotisation que le décret du 20 septembre 1930 a fixée à 6½ pour cent du salaire de base.

Prestations d'assurance ou mesure d'assistance

Les assurés sont groupés d'après leurs salaires en onze classes. Pour chaque classe, il est fixé un salaire de base sur lequel est calculée l'indemnité.

Classes	Salaire hebdomadaire en marks	Salaire de base en marks	Indemnité principale (Pourcentage du salaire de base
I jusqu'à	10	8	70%
II "	14	12	60%
III "	18	16	50%
IV "	24	21	42%
V "	30	27	35%
VI "	36	33	35%
VII "	42	39	32.5%
VIII "	48	45	30%
IX "	54	51	30%
X "	60	57	30%
XI plus de	60	63	30%

Pour chaque membre de la famille du chômeur à l'égard duquel celui-ci a une obligation légale d'assistance, la loi prévoit un supplément de cinq pour cent du salaire de base. Le total de l'indemnité, c'est-à-dire de l'indemnité principale et des allocations familiales réunies ne peut toutefois dépasser:

Quatre-vingts pour cent du salaire de base dans les classes I et II;

Soixante-quinze pour cent dans la classe III;

Soixante-douze pour cent dans la classe IV;

Soixante-cinq pour cent dans les classes V et VI;

Soixante-deux et demi pour cent dans la classe VII;

Soixante pour cent dans les classes VIII à XI.

Chômeurs partiels.

L'indemnité de chômage partiel varie de un à vingt-et-un marks, trente par semaine, suivant la catégorie du salaire à laquelle appartient le chômeur, le nombre de journées de travail supprimées et la situation de famille du bénéficiaire.

Chômeurs saisonniers.

Les chômeurs saisonniers n'ont droit qu'au taux de l'assistance de crise.[1]

Durée de l'indemnisation

Durée normale: vingt-six semaines.

Travailleurs saisonniers: vingt semaines.[2]

Au delà de cette limite, intervient l'assistance de crise.

---

[1] A partir du 28 mars 1932, les indemnités d'assurance des chômeurs saisonniers ne sont plus réduites au taux de l'assistance de crise que pendant la période réputée de chômage saisonnier.

[2] Pour la période du 5 octobre 1931 au 31 mars 1932, cette durée est réduite à 20 semaines (chômeurs saisonniers — 16 semaines).

b) Assistance de crise

RESSOURCES

Le coût de l'assistance de crise est supporté par les pouvoirs publics: quatre-cinquièmes par le Reich, et un cinquième par les communes.

Prestations d'assurance ou mesures d'assistance.

Dans les classes I à IV, ainsi que dans la classe V, pour les chômeurs ayant des membres de leur famille à leur charge, l'assistance de crise est égale à l'indemnité de chômage.

Les chômeurs avec charge de famille touchent, s'ils appartiennent à la classe VI, le taux de la classe V; s'ils appartiennent aux classes VII et VIII, le taux de la classe VI; s'ils appartiennent aux classes IX à XI, le taux de la classe VII. Les chômeurs sans charges de famille touchent, s'ils appartiennent aux classes VI à XI, les taux du degré immédiatement inférieur à celui prévu pour les chômeurs avec charges de famille. Les revenus du chômeur ou des membres de sa famille, provenant d'une autre source, déterminent dans certains cas une nouvelle réduction des indemnités.

Durée de l'indemnisation.

Trente-deux semaines: (chômeurs saisonniers, trente-huit semaines).

Pour les chômeurs de plus de quarante ans, elle peut être prolongée jusqu'à quarante-cinq semaines (chômeurs saisonniers, cinquante-et-une semaine).[1] Au delà de cette limite, intervient *l'assistance communale.*

[1] Pour la période du 3 octobre 1931 au 21 mars 1932, cette durée est portée à 38, respectivement 51 semaines (en ce qui concerne les chômeurs saisonniers — 42 respectivement 55 semaines).

AUTRICHE

CHAMP D'APPLICATION DE L'ASSURANCE-CHOMAGE

NATURE DU SYSTEME

Loi ou règlement organique

Assurance obligatoire.

a) Assurance ordinaire.

Loi du 11 octobre 1922, amendée en dernier lieu par le vingt-septième amendement du 15 juillet 1931.

Limitations relatives à l'industrie ou à la profession.

Sont assujetties à l'assurance-chômage les personnes exerçant un emploi assujetti à l'obligation d'assurance-maladie. Sont exemptées les personnes exerçant un emploi:

(1) dans l'agriculture ou la sylviculture, pour autant qu'il ne s'agisse pas de personnes employées exclusivement ou principalement dans des scieries;

(2) dans un ménage, telles que les servantes, blanchisseuses, couturières, jardiniers, etc;

(3) successivement ou simultanément pour le compte de plusieurs employeurs;

(4) en qualité de sous-entrepreneurs ou d'intermédiaires;

(5) dans une commune purement rurale;

(6) dans les travaux publics entrepris en rase campagne, sauf lorsqu'il s'agit d'ouvriers du bâtiment professionnels;

(7) comme apprentis, volontaires, stagiaires, jusqu'au début de la dernière année d'instruction;

(8) dans les entreprises de parents (fils, beaux-fils, neveux, petits-fils).

Conditions de gain

Seuls les chômeurs indigents qui sont menacés dans leur existence ont droit aux allocations.

Conditions d'âge

Les chômeurs de moins de dix-sept ans n'ont droit aux allocations que s'ils n'ont pas de parents devant et pouvant subvenir à leurs besoins.

b) Assurance extraordinaire.

Loi ou règlement organique.

Dix-huitième amendement à la loi d'assurance-chômage refondu dans le texte du vingt-septième amendement du 15 juillet 1931. Loi du 3 octobre 1931.

Limitations relatives à l'industrie ou à la profession.

S'applique aux travailleurs permanents occupés habituellement, en majeure partie, dans une profession soumise à l'assurance et qui ont épuisé leur droit à l'indemnité ordinaire.

Sont exclus, les travailleurs habitant dans des communes purement rurales, sauf en ce qui concerne les travailleurs spécialement qualifiés ou les travailleurs qui ont une préparation professionnelle spéciale.[1]

Conditions de gain.

Les allocations de l'assurance extraordinaire sont réservées aux travailleurs qui se trouvent dans un état de besoin particulier.

---

[1]Une action spéciale de secours est, en plus, prévue pour les travailleurs forestiers.

ORGANISATION FINANCIERE DE L'ASSURANCE-CHOMAGE

a) Assurance ordinaire.

RESSOURCES

Pouvoirs publics	Employeurs	Assurés
L'état fédéral couvre un tiers des frais d'administration. Lorsque les dépenses de l'assurance-chômage dépassent cent millions de schillings par an, l'Etat fédéral doit prendre à sa charge un tiers de l'excédent au titre de subvention de crise.	27 greschen par semaine pour la première classe de salaire (classe inférieure) et 135 greschen pour la dixième classe (classe la plus élevée). Maximum 100% des contributions à l'assurance-maladie.[1]	27 greschen par semaine pour la première classe de salaire (classe inférieure et 135 greschen pour la dixième classe (la plus élevée) Maximum 100% des contributions à l'assurance-maladie.[2]

Prestations de l'assurance ou mesures d'assistance.

Les indemnités hebdomadaires ne doivent pas dépasser quatre-vingts pour cent du dernier gain hebdomadaire.

Minimum dans la 1ière classe de salaire (gain hebdomadaire 4,20 à 6,78 s.): 3,36 à 5,32 s. par semaine suivant les charges de famille.

Maximum dans la dixième classe de salaire (gain hebdomadaire 36,01 s. et plus): 16,10 à 24,50 s. par semaine, suivant les charges de famille.

Durée de l'indemnisation.

Durée normale, douze semaines pour douze mois, pouvant être prolongée jusqu'à trente semaines. Au delà de trente semaines, intervient l'action du secours extraordinaire.

Si, toutefois, après avoir épuisé son droit ou au cours des trente dernières semaines, le travailleur a exercé pendant dix semaines ininterrompues un emploi soumis à l'assurance, il a droit à l'indemnité ordinaire pendant douze nouvelles semaines.

[1] Pour les travailleurs du bâtiment, la cotisation est augmentée de 50% pendant la saison (1er juin au 30 novembre). Pour les employés, la cotisation est de 1.9% de leur rémunération mensuelle.

[2] 14 et 22, 40 schillings pour les travailleurs du bâtiment pendant la morte-saison, 1er décembre au 31 mai.

b) Assurance extraordinaire

RESSOURCES

Pouvoirs publics	Employeurs	Assurés
Etat: 1/6 Pays: 1/3 [1]	3/12 Le montant des contributions est fixé par les commissions industrielles de district et ne doit pas dépasser 45% des contributions à l'assurance-maladie actuellement entre 6 et 106 greschen par mois pour la première classe de salaire et entre 28 et 526 greschen pour la 10ème classe.	3/12 versés dans les mêmes conditions que les employeurs.

Prestations de l'assurance ou mesures d'assistance.

Le montant des indemnités pour les neuf premières classes de salaire est fixé par les commissions industrielles de district et ne doit pas dépasser les indemnités journalières fixées pour la VIII ème classe (3,10 s. par jour). Pour les ouvriers de la neuvième classe, ayant trois enfants au moins, l'indemnité peut être portée à 3,4 s. par jour. L'indemnité extraordinaire, pour les salariés de la dixième classe, varie entre 2,10 s. et 3,5 s. suivant les charges de famille.

[1] La loi du 3 octobre 1931 prévoit, en plus, une subvention fédérale de douze millions de schillings pour couvrir dans la période octobre 1931-mars 1932, le déficit résultant du versement des indemnités extraordinaires. La même loi prévoit pour la période du 1er décembre 1931 au 31 mars 1932, un secours aux chômeurs nécessiteux exclus du droit à l'indemnité extraordinaire. Ce secours ne s'applique, sauf le cas de réciprocité, qu'aux citoyens autrichiens ayant droit à l'assistance publique et ayant une famille à leur charge. Il ne sera accordé que si les pays fédérés et les communes y participent dans la même mesure que le gouvernement fédéral dont la subvention est fixée à trois millions de schillings au maximum.

BELGIQUE

CHAMP D'APPLICATION DE L'ASSURANCE-CHOMAGE.

NATURE DU SYSTEME

Loi ou règlement organique.

Assurance facultative, subventionnée par les autorités publiques.

Pour les communes, l'affiliation au fonds national de crise est obligatoire (Loi du 26 décembre 1930).

Arrêtés royaux des 18 février, 15 mai et 10 septembre 1924, 20 avril 1925, 5 mai et 30 juillet 1926, 21 mars 1927, 16 février 1928, 5 mars et 3 mai 1929, amendés en dernier lieu par l'arrêté royal du 25 octobre 1930 coordonnant les dispositions antérieures.

Limitations relatives à l'industrie ou à la profession.

S'applique en principe à tous les salariés.

Conditions de gain.

Pas spécifié, mais les allocations du fonds de crise sont réservées aux chômeurs aptes au travail et se trouvant en état de besoin.

Conditions d'âge.

Maximum: soixante-cinq ans (sauf si le chômeur a travaillé pendant six mois au moins de l'année civile précédente).

ORGANISATION FINANCIERE DE L'ASSURANCE-CHOMAGE

a) Caisses primaires

RESSOURCES

Pouvoirs publics	Employeurs	Assurés
Etat: 66% des cotisations. Provinces et communes: contributions facultatives.	Néant.	Cotisations variables d'une caisse à l'autre et suivant les catégories professionnelles.

Prestations de l'assurance ou mesures d'assistance.

Caisses de chômage: taux variables d'une caisse à l'autre et suivant les catégories professionnelles, dans la limite de la fraction maximum du salaire indiquée.

Durée de l'indemnisation.

Dans les caisses: durée variable.

b) Fonds de crise

RESSOURCES

Pouvoirs publics	Employeurs	Assurés
Etat 90%. Communes 10%. Toutes les communes doivent être affiliées au fonds national de crise. (Loi du 26 décembre 1930.)	Néant.	Les caisses doivent, lorsque leur situation financière est rétablie, rembourser au fonds 15% des allocations versées par celui-ci à leurs membres.

Prestations de l'assurance ou mesures d'assistance.

Le fonds de crise verse aux chômeurs assurés en "état de besoin" des indemnités égales à celles payées par les caisses, jusqu'à concurrence de neuf francs par jour pour les chefs de famille, pour les célibataires et les veufs ou divorcés sans enfant, âgés de plus de vingt-cinq ans; sept francs par jour pour les célibataires et les veufs ou divorcés sans enfant, âgés de moins de vingt-cinq ans et pour les chômeuses mariées, non chefs de famille. Il verse en outre des suppléments à raison de trois francs cinquante par jour, pour l'épouse ménagère et de trois francs par jour par enfant au dessous de quatorze ans, ou ayant de quatorze à seize ans et fréquentant une école ou incapable physiquement de travailler.

Ces indemnités, cumulées avec toutes autres interventions, ne peuvent dépasser les deux tiers du salaire (les trois quarts dans le cas d'un chef de famille ayant plus de trois "enfants", suivant la définition donnée au paragraphe précédent).

Durée de l'indemnisation.

Durée normale d'intervention (après la période d'indemnisation par les caisses primaires): trente journées par exercice annuel, avec prorogation éventuelle soumise à l'autorisation du ministre.

BULGARIE

CHAMP D'APPLICATION DE L'ASSURANCE-CHOMAGE

NATURE DU SYSTEME

Loi ou règlement organique.

Assurance obligatoire.

Loi du 1er mai 1925, en vigueur depuis le 1er avril 1926, modifiée par une ordonnance No 308 de 1931.

Limitations relatives à l'industrie ou à la profession.

S'applique en principe à tous les salariés y compris:

1o les ouvriers et employés des services publics, à l'exception de ceux qui bénéficient du système de pension assuré aux fonctionnaires;

2o les marins;

3o les travailleurs saisonniers, pour le chômage dont ils souffrent pendant la période normale de leur activité;

Sont exclus :

Les fonctionnaires, les domestiques, les ouvriers agricoles, à l'exception de ceux employés dans les entreprises dites "modèles" assimilés aux ouvriers des services publics.

Conditions de gain

Pas spécifié.

Conditions d'âge

Minimum, 15 ans. Maximum, 60 ans.

ORGANISATION FINANCIERE DE L'ASSURANCE-CHOMAGE

RESSOURCES

Pouvoirs publics	Employeurs	Assurés
1 leva par semaine.	1 leva par semaine.	1 leva par semaine.

Prestations de l'assurance ou mesures d'assistance.

Chômeurs sans charges de famille, 15 leva par jour;
Chômeurs avec charges de famille, 25 leva par jour;

Durée de l'indemnisation

Douze semaines par an au maximum.

ETAT LIBRE D'IRLANDE

CHAMP D'APPLICATION DE L'ASSURANCE-CHOMAGE

NATURE DU SYSTEME

Loi ou règlement organique.

Assurance obligatoire. Loi britannique du 9 août 1920 amendée en dernier lieu le 23 décembre 1930.

Limitations relatives à l'industrie ou à la profession.

S'applique en substance à toutes les personnes engagées par contrat y compris les apprentis et les marins.

Sont exclus: les travailleurs de l'agriculture, de l'horticulture et de la sylviculture, le personnel domestique, les fonctionnaires de l'Etat, les infirmières, les hommes des forces armées, navales et aériennes, les agents de police, les instituteurs, les agents à la commission travaillant pour plus d'un employeur, les personnes occasionnellement engagées pour fins privées, c'est-à-dire indépendantes des intérêts professionnels de leurs employeurs, sauf si leur salaire dérive de l'activité sportive ou récréative d'un club; les personnes employées une partie de la journée pour certains travaux accessoires et les pêcheurs payés à la part.

Conditions de gain

Les travailleurs non-manuels dont le salaire dépasse deux cent cinquante livres par année sont exclus.

Conditions d'âge

Minimum 16 ans. Pas de maximum. Les bénéficiaires de pensions de vieillesse sont exclus.

ORGANISATION FINANCIERE DE L'ASSURANCE-CHOMAGE

RESSOURCES

	Pouvoirs publics	Employeurs	Assurés
		Contributions hebdom	**adaires en pence**
Hommes,	3/7 des contribu-	7	6
Femmes,	tions globales	6	5
Garçons, de 16 à 18 ans.	des employeurs et des assurés.	3½	3
Filles, de 16 à 18		3	2½

Prestations de l'assurance ou mesures d'assistance.

Taux hebdomadaire.

Hommes	15 sh.
Femmes	12 sh.
Garçons de 16 à 18 ans	7 sh. 6d.
Filles de 16 à 18 ans	6 sh.

Pour les travailleurs ayant des charges de famille, ces taux sont augmentés de 5 sh. par semaine pour le conjoint et de un shilling pour chaque enfant.

Durée de l'indemnisation

Les prestations sont payées, soit pendant une durée de vingt-six semaines, soit à raison d'une allocation hebdomadaire par tranche de six cotations versées.

ITALIE

CHAMP D'APPLICATION DE L'ASSURANCE-CHOMAGE

NATURE DU SYSTEME

Loi ou règlement organique.

a) *Assurance obligatoire.*

Décret du 30 décembre 1923 et règlement d'application y relatif approuvé par décret royal du 7 décembre 1924.

b) Des *contributions* ont été recueillies au début de l'hiver 1931-1932 par les organisations syndicales du parti fasciste pour être distribuées aux chômeurs.

Limitations relatives à l'industrie ou à la profession

S'applique en principe aux salariés de toutes les professions.
Sont exclus :

1o Les travailleurs agricoles à l'exception de ceux employés aux machines;

2o les employés des établissements privés ou publics garantissant la stabilité d'emploi;

3o les ouvriers à domicile;

4o les domestiques;

5o le personnel artistique du théâtre et du cinéma;

6o les ouvriers et les employés permanents de l'Etat et des services publics;

7o les travailleurs occupés occasionnellement et sous la dépendance d'autrui;

8o les ouvriers occupés à des travaux saisonniers d'une durée inférieure à six mois.

Conditions de gain

Les employés gagnant plus de huit cents lires par mois sont exclus.

Conditions d'âge

Minimum: 15 ans

Maximum: 65 ans.

ORGANISATION FINANCIERE DE L'ASSURANCE-CHOMAGE

RESSOURCES

Pouvoirs publics	Employeurs	Assurés
a) Néant.	50%	50%
	Cotisation par quinzaine suivant le salaire: I. Salaire jusqu'à 4 lires: 0.70 lire. II. Salaire de 4 à 8 lires: 1.40 lire. III. Salaire de plus de 8 lires: 2.10 lires.	

Prestations de l'assurance ou mesures d'assistance

Par jour:

Groupe I: 1.25 lire

Groupe II: 2.50 lires

Groupe III: 3.75 lires

Maximum: 50% du salaire quotidien.

Durée de l'indemnisation

Maximum: quatre-vingt-dix jours d'indemnisation pour vingt-quatre primes de quinzaine au moins; cent vingt jours pour trente-six primes de quinzaine.

POLOGNE

CHAMP D'APPLICATION DE L'ASSURANCE-CHOMAGE

NATURE DU SYSTEME

Loi ou règlement organique

a) Assurance obligatoire.

Loi du 18 juillet 1924, amendée en dernier lieu par décret du 30 mars 1931.

Limitations relatives à l'industrie ou à la profession

S'applique à tous les salariés travaillant en vertu d'un contrat dans une entreprise industrielle, minière, métallurgique, commerciale, dans une entreprise de communications, de transports, ainsi que dans tout autre établissement qui, sans travailler à des fins lucratives, est géré suivant les méthodes des entreprises industrielles, si ces entreprises emploient cinq ou plus de cinq ouvriers.[1]

S'applique également aux ouvriers travaillant pour l'Etat et les autorités publiques, aux travailleurs saisonniers occupés pendant plus de six mois par an, aux employés, aux travailleurs intellectuels, aux artistes, aux instituteurs, journalistes et officiers de la marine marchande.

Sont exclus:

Les travailleurs de l'agriculture et de la sylviculture; les domestiques, les travailleurs saisonniers occupés au moins trois mois par an, les travailleurs à domicile et les travailleurs non qualifiés des chemins de fer et de la voirie.

Conditions de gain

Pas spécifié.

Conditions d'âge

Minimum: 16 ans

Maximum pour les intellectuels: 60 ans.

---

[1] 29 janvier 1933.

ORGANISATION FINANCIERE DE L'ASSURANCE-CHOMAGE

a) Assurance obligatoire — ouvriers

RESSOURCES

Pouvoirs publics	Employeurs	Assurés
1% du salaire des assurés: se faire rembourser la moitié de ces subventions par les communes. La partie du salaire excédant 10 zlotys par jour n'est pas prise en considération.	1.50% du salaire de leurs ouvriers assujettis à l'assurance; 3/6 des frais.	0.50% de leur salaire:

Prestations de l'assurance ou mesures d'assistance

Chômeurs seuls: 30% du salaire sans dépasser trois zlotys par jour.

Chômeurs avec une ou deux personnes à leur charge: 35% du salaire, sans dépasser 3.50 zlotys par jour.

Chômeurs avec trois ou quatre personnes à leur charge: 40% du salaire sans dépasser quatre zlotys par jour.

Chômeurs avec plus de cinq personnes: 50% du salaire, sans dépasser cinq zlotys par jour.

Le maximum du salaire pris en considération est en effet dix zlotys.

Durée de l'indemnisation

Durée normale, treize semaines, pouvant être prolongées jusqu'à dix-sept semaines.

ORGANISATION FINANCIERE DE L'ASSURANCE-CHOMAGE

a) Assurance obligatoire — intellectuels

RESSOURCES		
Pouvoirs publics	Employeurs	Assurés
Néant.	Ensemble 2% de la rémunération mensuelle. Le maximum du salaire pris en considération est de 560 zlotys par mois.	

Prestations de l'assurance ou mesures d'assistance

Sont établies en pourcentage d'après la moyenne de la rémunération de base au cours des douze derniers mois, dont elles représentent:

Pour les célibataires: 30%;

Pour les chômeurs mariés: 40% suivant les charges de famille;

L'indemnité familiale constitue pour chaque ayant-droit dix pour cent de l'indemnité de base.

Durée de l'indemnisation

Durée normale, six mois, pouvant être prolongée jusqu'à neuf mois.

b) Assistance

RESSOURCES		
Pouvoirs publics	Employeurs	Assurés
Subsides gouvernementaux. Denrées alimentaires livrées en guise de paiement d'impôt ou confisquées par les autorités douanières, impôts sur le revenu, impôts spéciaux et contributions volontaires.	Néant.	Néant.

Prestations de l'assurance ou mesures d'assistance

L'assistance est fournie en nature et les bénéficiaires peuvent être appelés à effectuer en échange des travaux d'utilité publique.

SUISSE

LEGISLATION FEDERALE

CHAMP D'APPLICATION DE L'ASSURANCE-CHOMAGE

NATURE DU SYSTEME

Loi ou règlement organique

Assurance facultative subventionnée par les autorités publiques. Loi fédérale du 17 octobre 1924.

Limitations relatives à l'industrie ou à la profession

S'applique, en principe, à tous les salariés, nationaux ou étrangers, mais le subside fédéral n'est alloué qu'à l'égard des assurés capables de travailler, exerçant une activité professionnelle régulière, domiciliés en Suisse et groupés dans des caisses ayant au moins deux cents membres.

Conditions de gain

Pas spécifié.

Conditions d'âge

Pas spécifié, mais le subside fédéral n'est alloué qu'à l'égard des indemnités versées à des individus de plus de seize ans.

ORGANISATION FINANCIERE DE L'ASSURANCE-CHOMAGE

RESSOURCES

Pouvoirs publics	Employeurs	Assurés
Subventions de: 40% des indemnités payées aux caisses publiques (cantonales et communales) et paritaires. 30% des indemnités payées aux autres caisses. Peuvent être temporairement majorées de 10% par décision de l'Assemblée fédérale. Peuvent être également réduites dans la mesure où les subventions totalisées de tous les pouvoirs publics (fédéraux, communaux, cantonnaux) excèdent 80%.	Aux termes de la loi fédérale, la contribution des employeurs est obligatoire seulement dans les caisses paritaires.	Contributions variables d'une caisse à l'autre, mais ne pouvant être inférieures à 30% des indemnités payées.

Prestations d'assurance ou mesures d'assistance

a) En cas de chômage complet: maximum 50 à 60% de la perte de gain normal, selon qu'il y a ou non charge de famille. La marge de dix pour cent entre les deux catégories doit être respectée.

b) En cas de chômage partiel, le gain réduit que conserve le chômeur, plus l'indemnité de chômage, ne doivent pas ensemble dépasser soixante-dix à quatre-vingts pour cent du gain normal, selon qu'il y a ou non charge de famille.

Durée de l'indemnisation

Quatre-vingt-dix jours par période de trois cent soixante jours. Peut être réduite à l'égard des chômeurs qui ont été indemnisés pendant la période maxima au cours de trois années consécutives.

Peut être exceptionnellement prolongée par les autorités fédérales.[1]

[1]Prolongée jusqu'à 21 jours pour l'horlogerie, cent cinquante jours pour la broderie, cent vingt pour le textile.

LEGISLATIONS CANTONALES[1]

1er groupe: Bâle-Ville, Glaris, Neuchâtel, Schaffhouse, Soleure, Uri, Zoug, Bâle-Campagne, Genève, Appenzell: Rhodes-Extérieures, St-Gall, Thurgovie.[2]

CHAMP D'APPLICATION DE L'ASSURANCE-CHOMAGE

NATURE DU SYSTEME

Loi ou règlement organique

Assurance obligatoire sur tout le territoire cantonal.

Limitations relatives à l'industrie ou à la profession

S'applique à tous les salariés domiciliés dans le canton depuis un certain temps (le délai minimum de trois mois est prévu par la législation soleuroise, le délai le plus long, deux ans, figure dans la législation genevoise) et qui ont été occupés pendant une certaine période.

Les principales exclusions visent les fonctionnaires, les domestiques, les employés domestiques et agricoles, les travailleurs à domicile, les colporteurs et voyageurs de commerce, les apprentis, les travailleurs saisonniers et, dans certains cantons (Neuchâtel, Soleure, Appenzell: Rh.-Ext.), les étrangers ressortissants de pays avec lesquels la Suisse n'a pas d'accord de réciprocité. Ces diverses catégories peuvent, en général, s'assurer facultativement.

Conditions de gain

Pas spécifié à Glaris et Thurgovie. Dans les autres cantons de ce groupe, la limite maxima pour l'assurance obligatoire varie entre 2,400 et 6,000 francs de gain annuel ou une fortune de 20,000 à 50,000 francs.

---

[1] Il s'agit ici uniquement du champ d'application décrit par les lois ou règlements d'application cantonaux et visant l'activité des caisses d'Etat qui existent dans tous les cantons où l'assurance est obligatoire. Les caisses privées syndicales ou paritaires sont libres de décrire le leur comme elles l'entendent.

[2] L'ordre dans lequel les cantons sont cités pour chacun des groupes est celui de l'ancienneté de leur législation.

Conditions d'âge

Minimum[1] : varie entre seize et vingt ans.
Maximum: soixante à soixante-cinq ans.

LEGISLATIONS CANTONALES

2ième groupe: Fribourg, Valais, Vaud, Zurich, Lucerne, Tessin, Berne.[2]

CHAMP D'APPLICATION DE L'ASSURANCE-CHOMAGE

NATURE DU SYSTEME

Loi ou règlement organique

Assurance facultative pouvant être, aux termes de la loi, rendue obligatoire par les communes pour l'ensemble de leur territoire ou pour certaines professions seulement. Exemple: assurance obligatoire générale dans le territoire de la commune de Zurich, assurance obligatoire pour les seuls travailleurs du bâtiment dans celui de Fribourg.

Limitations relatives à l'industrie ou à la profession

Lorsque les communes ne font pas usage de la faculté qu'elles ont de créer une assurance obligatoire, les organes de l'assurance sont les caisses privées (paritaires et syndicales) qui déterminent librement le cercle des assurés. Là où l'assurance est rendue obligatoire par une commune, ce qui implique la création d'une caisse publique, les catégories de personnes exceptées de l'obligation sont à peu près les mêmes que celles visées par les lois de l'assurance obligatoire analysées ci-dessus. Il convient cependant de signaler que la législation valaisanne, par exemple, prévoit que lorsqu'une commune

---

[1] Il convient de signaler qu'indépendamment de l'assurance-chômage proprement dite, un certain nombre de cantons et de communes ont pris, en 1930-1931, des mesures destinées à secourir les chômeurs dans la gêne; tel est, notamment, le cas des cantons de Soleure, Zurich, Bâle-Ville, et Bâle-Campagne, Appenzell: Rhodes-Intérieures, Thurgovie, Neuchâtel et Genève, qui ont tous voté des crédits extraordinaires en faveur des chômeurs des industries atteintes par la crise.

[2] L'ordre dans lequel les cantons sont cités pour chacun des groupes, est celui de l'ancienneté de leur législation.

institue sur son territoire une assurance obligatoire, cette assurance doit s'appliquer également au travail agricole.

Conditions de gain

Lorsque l'assurance reste facultative, pas de limite spéciale.

Là où elle est obligatoire sur le territoire de la commune, les lois exceptent de l'obligation de s'assurer les personnes dont le revenu ou la fortune dépasse une certaine somme comprise généralement dans les limites prévues par les assurances cantonales obligatoires ci-dessus analysées.

Conditions d'âge

Varient d'une caisse à l'autre, mais certaines législations cantonales spécifient que lorsque l'assurance est obligatoire sur le territoire de la commune, la caisse publique est tenue de recevoir comme assurés les individus compris entre certaines limites d'âge (en général 16 à 60 ans ou 18 à 65 ans).

LEGISLATIONS CANTONALES

3ième groupe: Appenzell: Rhodes-Intérieures, Argovie, Grisons, Schwytz.

CHAMP D'APPLICATION DE L'ASSURANCE-CHOMAGE

NATURE DU SYSTEME

Loi ou règlement organique

Assurance exclusivement facultative.[1]

Limitations relatives à l'industrie ou à la profession

Le champ d'application varie d'une caisse à l'autre.

Conditions de gain

Varient d'une caisse à l'autre.

Conditions d'âge

Varient d'une caisse à l'autre.

[1]En droit, les communes peuvent même dans les cantons appartenant à ce groupe, instituer sur leur territoire une assurance obligatoire dans l'assurance où la constitution cantonale ne s'y oppose pas.

ORGANISATION FINANCIERE DE L'ASSURANCE-CHOMAGE

RESSOURCES

Pouvoirs publics	Employeurs	Assurés
1. **Autorités cantonales**: (Voir note, p. 239) a) Aux caisses publiques 20% (Vaud, Uri, Zoug), à 45% (Bâle-Ville) des indemnités versées par les caisses.	a) Aux caisses publiques 1.5 à 2% des salaires payés à leurs ouvriers; ou contributions fixes (par exemple, Neuchatel, Uri, Zoug, 3 à 6fr.).	a) Aux caisses publiques fixées, soit à tant par semaine ou par mois, (varie, en pratique, entre 50 centimes et 2.80 frs par mois, selon le salaire) soit à tant par mille de salaire (1.5 à 6 %).
b) Aux caisses paritaires: 20% (Neuchatel) à 45% (Bâle-Ville) des indemnités payées.	b) Aux caisses syndicales: néant: à Bâle-Ville, par exemple, les employeurs versent au fonds de crise une contribution égale à 1.5% des salaires payés à à leurs ouvriers.	b) Aux caisses paritaires: varie d'une caisse à l'autre.
c) Aux caisses syndicales: 15% (Neuchatel) à 45% (Bâle-Ville) des indemnités versées.		c) Aux caisses syndicales: varie d'une caisse à l'autre, entre 40 centimes et 2 fr. par mois, sous réserve qu'elle couvre 30% des indemnités versées.
Dans certains de ces cantons, (Bâle-Ville, Schaffhouse, Soleure, Uri, etc.), les autorités cantonales contribuent, en outre, à un fonds de crise; constituent un fonds de réserve, supportent tout ou partie des contributions des assurés nécessiteux ou encore couvrent, dans certaines limites les déficits éventuels de la caisse publique.		
2. **Autorités communales**: (Voir note, p. 239.) a) Aux caisses publiques: subvention variant entre 10 et 45% des indemnités payées.		
b) Aux caisses paritaires: subvention variant entre 10 et 40% des indemnités payées.		

Organisation Financière de l'Assurance-Chômage. — (Suite)

RESOURCES		
Pouvoirs publics	Employeurs	Assurés
c) Aux caisses syndicales: subvention variant entre 10 et 40% des indemnités payées ou fixées à tant par assuré (par exemple: Schaffhouse, 1 fr.). Quand, ajoutées à la subvention fédérale, celles des pouvoirs publics cantonaux ou communaux donnent un total excédant 80% des indemnités payées aux assurés, la subvention fédérale est réduite d'autant.		

Prestations d'assurance ou mesures d'assistance

a) *Caisses publiques*: Varient d'une caisse à l'autre dans le cadre des prescriptions de la législation fédérale. Le maximum absolu pour un chômeur ayant des charges de famille, varie entre trois et dix francs par jour, selon la classe d'assurance et le nombre des personnes à charge.

b) *Caisses paritaires*: Varient d'une caisse à l'autre entre trois et six francs cinquante par jour pour les chômeurs sans charge et entre quatre et sept francs cinquante par jour pour les chômeurs ayant des charges de familles.

c) *Caisses syndicales*: ditto.

Durée de l'indemnisation

Conforme, dans tous les types de caisses, aux prescriptions de la législation fédérale. Dans certains cantons, (par exemple Bâle-Campagne et Soleure) l'assuré ne peut bénéficier de l'indemnité pendant la durée maxima de quatre-vingt-dix jours par an, qu'après un certain nombre d'années d'affiliation.

[1]Il convient de signaler qu'indépendamment de l'assurance-chômage proprement dite, un certain nombre de cantons et de communes ont pris, en 1930-31, des mesures destinées à secourir les chômeurs dans la gêne; tel est, notamment, le cas des cantons de Soleure, Zurich, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Appenzell: Rhodes-Intérieures, Thurgovie, Neuchâtel et Genève, qui ont tous voté des crédits extraordinaires en faveur des chômeurs des industries atteintes par la crise.

TCHECOSLOVAQUIE

CHAMP D'APPLICATION DE L'ASSURANCE-CHOMAGE

NATURE DU SYSTEME

Loi ou règlement organique

Assurance facultative subventionnée par les autorités publiques. Loi du 19 juillet 1921, amendée par la loi du 5 juin 1930.

Limitations relatives à l'industrie ou à la profession

S'appliquent en principe, aux salariés de toutes les professions assurés obligatoirement contre la maladie, c'est-à-dire à tous ceux employés en vertu d'un contrat de travail à moins que celui-ci ne leur garantisse un délai-congé d'un an.

Conditions de gain et d'âge

Pas spécifié.

ORGANISATION FINANCIERE DE L'ASSURANCE-CHOMAGE

a) Assurance ordinaire

RESSOURCES

Pouvoirs publics	Employeurs	Assurés
Majoration d'Etat: 300% des indemnités distribuées à l'égard des chômeurs sans charges de famille; 400% de ces indemnités à l'égard des assurés mariés, s'ils sont membres d'un syndicat depuis un an ou des célibataires, s'ils sont membres d'un syndicat depuis 5 ans. Maximum 18 couronnes par jour, par chômeur.	Néant	Variable d'une caisse à l'autre.

Prestations d'assurance ou mesures d'assistance

Indemnités variables d'une caisse à l'autre.

Maximum: 2-3 du dernier gain. Minimum pour les 26 premières semaines, 3 à 3,75 couronnes par jour et par chômeur, selon la durée de l'affiliation à la caisse et les charges. Pour les treize semaines suivantes: 2 à 2,50 couronnes.

Durée de l'indemnisation

Vingt-six semaines ou six mois, pouvant être prolongés jusqu'à trente-neuf semaines.

Au delà de trente-neuf semaines, les salariés peuvent percevoir, exceptionnellement des indemnités au cours de treize nouvelles semaines.

b) Assurance extraordinaire

RESSOURCES

Pouvoirs publics	Employeurs	Assurés
Majoration de l'Etat: Majoration de l'Etat dans les mêmes proportions que pour l'assurance ordinaire. Minimum 1,75 à 2,25 couronnes par jour et par chômeur; selon la durée de l'affiliation des assurés à la caisse et les charges.[1]	Néant	Variable d'une caisse à l'autre

Prestations d'assurance ou mesures d'assistance

Variable d'une caisse à l'autre.

Minimum: 2,00 à 2,50 couronnes par jour et par chômeur.[2]

[1]En vertu de l'art. IV, (secours productifs) de la loi du 5 juin 1930, le ministre de la prévoyance sociale peut affecter une partie des crédits figurant au chapitre "chômage" au budget, à l'encouragement des travaux susceptibles d'occuper des chômeurs et entrepris par des corporations de droit public. Dans ce cas, l'Etat verse à l'entrepreneur des travaux une subvention maximum de 10 couronnes par jour et par chômeur employé, prenant ainsi à sa charge une partie des salaires. (En 1931, jusqu'au 15 novembre, 80 millions de couronnes ont été employées à cet effet).

[2]En vertu d'une ordonnance (No 8528 de juillet 1930) sur les *secours en nature* aux chômeurs, le ministère de la prévoyance sociale distribue, dans les limites des possibilités budgétaires et par l'intermédiaire des autorités d'arrondissement et des communes, des bons de vivres jusqu'à concurrence d'une valeur de 20 couronnes par famille et 10 couronnes par célibataire et par semaine, aux chômeurs les plus nécessiteux qui ne touchent pas d'indemnité d'assurance. Dans les premiers dix mois de 1931, 99 millions de couronnes ont été consacrées à cet effet.

NORVEGE

CHAMP D'APPLICATION DE L'ASSURANCE-CHOMAGE

NATURE DU SYSTEME

Loi ou règlement organique

Assurance facultative subventionnée par les autorités publiques. Loi du 6 août 1915, modifiée le 1er avril 1921 et le 6 juillet 1923.

Limitations relatives à l'industrie ou à la profession

S'applique en principe à tous les salariés.

Conditions de gain

Pas spécifié.

Conditions d'âge

Pas spécifié.

ORGANISATION FINANCIERE DE L'ASSURANCE-CHOMAGE

RESSOURCES

Pouvoirs publics	Employeurs	Assurés
Subvention de l'Etat: 50% et, dans les cas exceptionnels, deux tiers des indemnités versées par les caisses. Les deux tiers de cette subvention sont récupérés sur les communes	Néant	Cotisations variables d'une caisse à l'autre

Prestations de l'assurance ou mesures d'assistance

Maximum: 50% du salaire usuel.

Durée de l'indemnisation

Durée normale: quatre-vingt-dix jours par an.

PAYS-BAS

CHAMP D'APPLICATION DE L'ASSURANCE-CHOMAGE

NATURE DU SYSTEME

Loi ou règlement organique

Assurance facultative subventionnée par les autorités publiques.

Arrêté du 2 décembre 1916, dit arrêté de 1917.

Limitation relative à l'industrie ou à la profession

S'applique en principe aux salariés de toutes professions.

Conditions de gain

Pas spécifié.

Conditions d'âge

Pas spécifié.

ORGANISATION FINANCIERE DE L'ASSURANCE-CHOMAGE

RESSOURCES

Pouvoirs publics	Employeurs	Assurés.
Subvention de 100% (exceptionnellement 150-200 et 300%) des cotisations dont la moitié récupérée sur les communes. Assistance des assurés ne recevant plus d'indemnité de leur caisse d'assurance.	Néant	Cotisations variables d'une caisse à l'autre.

Prestations de l'assurance ou mesures d'assistance

Variables d'une caisse à l'autre. Pour les caisses désirant obtenir du gouvernement une subvention supérieure à 100%, les maximas suivants sont imposés selon la catégorie de communes.

	I	II	III
	fl. par jour		
Célibataires habitant chez leurs parents	0.40	0.50	0.60
Célibataires ayant leur propre ménage	1.20	1.50	1.80
Chômeurs mariés	1.90	2.50	2.60

Les autres caisses fixent elles-mêmes, après l'approbation du ministère compétent, le taux de l'indemnité qu'elles servent à leurs membres.

Durée de l'indemnisation

Durée variable d'une caisse à l'autre.

En général, le maximum est fixé à soixante jours par an. Pour les travailleurs saisonniers (bâtiment, agriculture): trente-six jours.

FRANCE

CHAMP D'APPLICATION DE L'ASSURANCE-CHOMAGE

NATURE DU SYSTEME

Loi ou règlement organique

a) *Assurance facultative subventionnée* par les autorités publiques.

Loi de finances du 22 avril 1905 (article 55) et décret organique du 9 septembre 1905, modifié en dernier lieu par les décrets du 7 février 1928, du 21 sept. 1929, du 11 août 1930, du 10 mars et du 16 juillet 1931.

Limitations relatives à l'industrie ou à la profession

a) S'applique en principe à tous les salariés. Les assurés, occupés moins de quatre jours par semaine, peuvent, sous certaines conditions, bénéficier des subventions de l'Etat. (Décret du 10 mars 1931).

Conditions de gain et d'âge

a) Pas spécifié.

NATURE DU SYSTEME

Loi ou règlement organique

b) 1) *Assistance.* Subventions de l'Etat (Fonds national de chômage) à des fonds publics, créés facultativement par les municipalités ou les départements quand le besoin s'en fait sentir, pour distribuer des secours aux chômeurs. (Circulaire du Président du Conseil des Ministres, du 20 août 1914; décrêts du 24 novembre 1914, du 9 janvier 1915, du 19 avril 1918, du 25 février 1921, etc., et en dernier lieu, décret du 26 décembre 1926, modifié par les décrets des 13 février, 10 mars, 3 et 5 juin 1931).

2) En outre, les bureaux publics de bienfaisance ou d'assistance qui allouent des secours en nature ou en espèces aux personnes ayant épuisé le droit aux allocations des fonds publics de chômage, peuvent recevoir des subventions de l'Etat couvrant une partie de ces secours (décret du 11 novembre 1931).

3) Dans certains centres, des allocations spéciales sont versées par les municipalités pour couvrir une partie des frais de logement, etc., des chômeurs.

Limitations relatives à l'industrie ou à la profession

b) Les subventions de l'Etat peuvent, en principe, être versées pour les chômeurs de toutes les professions, à condition:

1o. Qu'ils aient exercé pendant une période suffisamment longue, ayant précédé immédiatement leur mise en chômage, une profession dont ils tiraient un salaire régulier (six mois au moins—décrêt du 10 mars 1931); et

2o. Qu'ils résident depuis une période suffisamment longue dans la commune pour qu'ils aient pu contribuer par leur travail à sa prospérité (trois mois au moins, décrêt du 10 mars 1931).

Les chômeurs occupés moins de quatre jours par semaine et les ouvriers dockers en chômage peuvent, sous certaines conditions, bénéficier des subventions de l'Etat (décrêts des 10 mars 1931 et 3 juin 1931).

Conditions de gain

b) Sont exclues, notamment, les personnes ne vivant pas de leur travail et celles qui touchent une retraite ouvrière ou une pension de l'assistance publique aux vieillards, infirmes, etc.

Conditions d'âge

b) Sont exclues les personnes qui se trouvent en chômage pour raisons d'âge ou d'incapacité.

ORGANISATION FINANCIERE DE L'ASSURANCE-CHOMAGE

RESSOURCES		
Pouvoirs publics	Employeurs	Assurés
a) Subvention de l'Etat: 33% des indemnités payées par les caisses locales, 40% des indemnités versées par les caisses dont l'activité s'étend à trois départements et qui ont au moins mille membres actifs (décret du 7 février 1928 et arrêtés postérieurs) Ce taux peut être modifié provisoirement par décret (Pour le premier semestre 1931, le taux de la subvention de l'Etat a été fixé uniformément à 50%— décret du 16 juillet 1931.) Limite minimum de la subvention de l'Etat: 50 Frs par caisse (décret du 11 août 1930).	Néant	Cotisations variables d'une caisse à l'autre.

Prestations de l'assurance ou mesures d'assistance

Pour le calcul de la subvention de l'Etat, les allocations versées aux chômeurs n'entrent en compte que pour les portions d'indemnités (non compris les majorations éventuelles payées par les communes ou les départements) n'excédant pas les maximums ci-après: pour le chômeur ordinaire ou chef de famille et pour chacun des membres en chômage d'une même famille, adhérant à la caisse de chômage: 8 frs par jour; — pour le conjoint du chômeur et chacun des ascendants et enfants lorsque ces personnes sont à la charge du chômeur, qu'elles ne sont pas salariés et, qu'étant salariées, elles gagnent moins de quatre francs par jour: trois francs par jour.

Le total des secours alloués à un même ménage n'entre en compte que jusqu'à concurrence de 20 fr; toutefois, n'entrent pas en compte pour l'application de cette limite, les allocations versées à ceux des membres de la famille du chômeur, adhérant eux-mêmes à la caisse de chômage (décrets des 3 février 1927, 7 février 1928, 21 septembre 1929 et 16 juillet 1931).

Durée de l'indemnisation

La subvention de l'Etat ne s'applique qu'à une période de cent vingt jours par douze mois (décrêt du 7 février 1928).

b) 1) Fonds publics de chômage

RESSOURCES

Pouvoirs publics:

Subvention de l'Etat: 33% des secours alloués par ces fonds (décrêt du 28 décembre 1926). Ce taux peut être modifié provisoirement par décret (en dernier lieu 50% — décret du 25 février 1931).

Prestations de l'assurance ou mesures de chômage

1) Pour le calcul de la subvention de l'Etat, les allocations versées aux chômeurs n'entrent en ligne de compte que pour la portion n'excédant pas:

7	francs	pour	le chômeur chef de famille.
3.50	"	"	chacune des personnes de plus de seize ans vivant dans le ménage de leurs ascendants ou proches parents.
3	"	"	le conjoint du chômeur et pour chacune des personnes au dessous de seize ans à la charge du chômeur qui ne travaille pas ou gagne moins de quatre francs par jour.
2	"	"	l'ascendant sans travail à la charge du ménage (décret du 13 février 1931).

Les taux des secours versés par les fonds publics, départementaux ou municipaux, sont fixés par chaque fonds, avec l'approbation du Ministère du travail.

Toutefois, le total des secours alloués à un même ménage ne peut excéder dix-huit francs par jour (décret du 13 février 1931) ou dix-neuf francs, si le ménage comprend trois enfants au dessous de seize ans à la charge du chômeur, 22 francs, s'il en comprend quatre et vingt-cinq s'il en comprend cinq ou plus (décret du 10 mars 1931). En aucun cas, ce total ne peut excéder la moitié du salaire, augmenté du montant des allocations familiales en usage pour la profession et la région (décret du 10 mars 1931).

Durée de l'indemnisation

1) *Fonds public de chômage*: Délai de carence: trois jours au moins.

La durée du secours ne peut excéder pour un même chômeur, cent vingt jours par an (décret du 28 décembre 1926). Ce taux peut être modifié provisoirement par décret. (En dernier lieu, cent quatre-vingts jours, après enquête dans chaque cas. Décret du 5 juin 1931).

2) *Bureaux publics de bienfaisance ou d'assistance*

Subventions de l'Etat: jusqu'au 31 mars 1932, 50% des secours distribués par ces bureaux (décret du 11 novembre 1931).

Prestations de l'assurance ou mesures d'assistance

2) Mêmes tarifs de subvention et mêmes maximums de secours pour les bureaux publics de bienfaisance ou d'assistance (décret du 11 novembre 1931).

Durée de l'indemnisation

2) *Bureaux publics de bienfaisance ou d'assistance.*

A partir de la limite indiquée ci-dessus.

FINLANDE

CHAMP D'APPLICATION DE L'ASSURANCE-CHOMAGE

NATURE DU SYSTEME

Loi ou règlement organique

Assurance facultative subventionnée par les autorités publiques. Ordonnance du 2 novembre 1917, amendée le 8 mai 1920.

Limitations relatives à l'industrie ou à la profession

S'applique en principe aux salariés de toutes les professions. Les caisses doivent compter au moins cinquante membres.

Conditions de gain

Pas spécifié.

Conditions d'âge

Minimum: 15 ans. Maximum: 60 ans.

ORGANISATION FINANCIERE DE L'ASSURANCE-CHOMAGE

RESSOURCES

Pouvoirs publics	Employeurs	Assurés
Subvention de l'Etat égale aux deux-tiers ou à la moitié des indemnités payées par les caisses à leurs membres, selon qu'ils ont des charges de famille ou non.	Néant	Cotisations variables d'une caisse à l'autre.

Prestations de l'assurance ou mesures d'assistance

Minimum: 1 Mk par jour.
Maximum: 10 Mk par jour.

Durée de l'indemnisation

Quatre-vingt-dix jours au cours de douze mois consécutifs au maximum. Après trente-six mois de paiement de ce maximum, suspension du secours pendant douze mois.

ESPAGNE

CHAMP D'APPLICATION DE L'ASSURANCE-CHOMAGE

NATURE DU SYSTEME

Loi ou règlement organique

Assurance facultative subventionnée par les autorités publiques. Décret du 25 mai 1931. (Règlement d'application du 30 septembre 1931).

Limitations relatives à l'industrie ou à la profession

S'applique à tous les salariés à l'exception des fonctionnaires et des gens de maison.

Conditions de gain

Les salariés dont la rémunération ne dépasse pas six mille pesetas par an.

Conditions d'âge

Minimum: 16 ans.

Maximum: 65 ans.

ORGANISATION FINANCIERE DE L'ASSURANCE-CHOMAGE

RESSOURCES

Pouvoirs publics	Employeurs	Assurés
Subvention de l'Etat [1] égale à 50 p. cent (minimum 30% maximum 100%) des allocations versées aux chômeurs par les organisations légalement constituées et pratiquant l'assurance-chômage au profit de leurs membres. **"Fonds de solidarité"**, destiné à faire face à toute aggravation de chômage et auquel les organisations doivent verser chaque mois le 5% des sommes que leurs caisses d'assurance-chômage ont perçues au cours du mois précédent. Contribution de l'Etat au fonds de solidarité égale au total des contributions versées par ces organisations.	Pas spécifié	Pas spécifié

Prestations de l'assurance ou mesures d'assistance

Minimum: soixante pour cent du salaire quotidien.

Durée de l'indemnisation

Le chômeur n'a droit qu'à soixante allocations journalières par période de douze mois.

L'allocation n'est accordée qu'aux chômeurs faisant partie, depuis au moins six mois d'une organisation subventionnée par l'Etat et qui se trouvent sans travail depuis au moins six jours.

[1] Caisses nationales contre le chômage.

DANEMARK

CHAMP D'APPLICATION DE L'ASSURANCE-CHOMAGE

NATURE DU SYSTEME

Loi ou règlement organique

a) *Assurance ordinaire.* Assurance facultative subventionnée par les autorités publiques.

Loi du 1er juillet 1927, modifiée le 4 avril 1928 et le 9 novembre 1928.

Limitations relatives à l'industrie ou à la profession

S'applique aux salariés employés dans le commerce, les travaux de bureau, l'industrie, l'artisanat, l'agriculture, l'industrie hôtellière, l'industrie des transports, les travaux de terrassement.

Pour être subventionnées, les caisses doivent compter au moins cent membres et ne pas admettre de membres incapables d'exercer une activité.

Conditions de gain

Ne peuvent être affiliés aux caisses subventionnées par l'Etat que les salaries dénués de ressources, c'est-à-dire ne possédant pas plus de cinq mille cr., pour un célibataire, dix mille cr., pour un homme marié ou huit mille et quinze mille cr., respectivement, dans le cas ou l'avoir consiste en tout ou en partie en biens immobiliers.

Conditions d'âge

Minimum: 18 ans.

Maximum pour l'admission comme membre d'une caisse d'assurance: 60 ans, excepté en cas de transfert d'une caisse à l'autre.

b) *Assurance extraordinaire.* Loi du 19 octobre 1931, en vigueur jusqu'au 1er mai 1932.

ORGANISATION FINANCIERE DE L'ASSURANCE-CHOMAGE

a) Assurance

1) Caisses de chômage

RESSOURCES

Pouvoirs publics	Employeurs	Assurés
Etat: Subvention proportionnelle au total des cotisations des assurés établie sur la base du salaire annuel moyen dans la profession selon le barême suivant:	Néant	Cotisations variables d'une caisse à l'autre.

Pouvoirs publics		Employeurs	Assurés
Salaire annuel moyen des ouvriers de la profession (en couronnes)	Taux de la subvention de l'Etat exprimé en pourcentage de la cotisation des membres des caisses.		
Jusqu'à 1,500	40		
De 1,500 à 2,000	35		
De 2,000 à 2,500	30		
De 2,500 à 3,000	25		
De 3,000 à 3,500	20		
De 3,500 à 4,000	15		
De 4,000 à au-dessus	10		
Communes: Subvention proportionnelle aux cotisations des assurés établies sur la base du salaire moyen, selon le barême suivant:			
Salaire annuel moyen des ouvriers de la profession (en couronnes)	Taux de la subvention communale exprimée en pourcentage de la cotisation des assurés.		
Jusqu'à 2,000	30		
De 2,000 à 2,500	25		
De 2,500 à 3,000	20		
De 3,000 à 3,500	15		
De 3,500 à 4,000	10		
Au dessus de 4,000	5		

Prestations de l'assurance ou mesures d'assistance

Indemnité ordinaire

Minimum: 1 cr., par jour. Maximum 4 cr., par jour, pour les chômeurs soutiens de famille et 3 cr., par jour pour les célibataires, sans excéder toutefois les deux tiers du salaire moyen usuel dans la profession.

Durée de l'indemnisation

Durée fixée librement par les caisses, mais ne pouvant être inférieure à soixante-dix jours par période de douze mois.

2) Fonds de crise des caisses

RESSOURCES

Pouvoirs publics	Employeurs	Assurés
Etat: Comme ci-dessus, en ce qui concerne les caisses de chômage primaires. Les fonds constitués avant le 1er juillet 1928 ont bénéficié d'une subvention supplémentaire de dix couronnes par assuré au maximum. **Communes:** Comme ci-dessus en ce qui concerne les caisses de chômage primaires.	Néant	Cotisations variables mais ne pouvant être inférieures à 20% de la cotisation des membres à la caisse de chômage.

Prestations de l'assurance ou mesures d'assistance

Indemnité extraordinaire

Mêmes règles que pour les indemnités ordinaires. Toutefois l'indemnité extraordinaire ne pourra excéder les deux tiers de l'indemnité ordinaire.

Durée de l'indemnisation

Durée fixée librement mais ne pouvant être supérieure à soixante-dix jours par période de douze mois.

3) Fonds de chômage national[1]

RESSOURCES

Pouvoirs publics	Employeurs	Assurés
Néant	Contribution obligatoire de trois couronnes par an et par travailleur, payée par tous les employeurs assujettis à l'assurance obligatoire, appartenant aux groupes de professions et branches d'industries, soumis à l'assurance chômage, sauf l'agriculture, la sylviculture et les apprentis pour lesquels la contribution est de deux couronnes par jour. Dans le cas où les ressources du fonds seraient supérieures à douze millions, les employeurs seront exemptés de cette contribution.	Néant
b) Assistance extraordinaire Etat: 1/3 Communes: 116 Fonds national de chômage: 1½		

Prestations de l'assurance ou mesures d'assistance

a) Membres ayant adhéré à une caisse de chômage avant le 1er octobre 1931 et ayant épuisé leurs droits aux prestations de la caisse et de son fonds de crise; indemnités égales à celles payables par les caisses primaires sous le régime d'assurance. (Célibataires de moins de vingt-et-un ans dans des circonstances spéciales: Indemnités moindres, mais non inférieures aux deux tiers du taux ordinaire).

b) Membres assistés par le fonds de crise: différence entre le montant de l'indemnité de crise et celui de l'indemnité ordinaire.

c) Chômeurs ayant adhéré, postérieurement au 1er octobre 1931, à une caisse de chômage ou qui n'en sont pas membres: indemnités moindres que pour la catégorie a), mais non inférieures aux deux tiers du taux. (Célibataires de moins de vingt-et-un ans: indemnité moindre mais non inférieure à la moitié du taux de la catégorie a).[2]

Durée de l'indemnisation.

Soixante-dix jours au maximum.

[1] L'objet de ce fonds alimenté exclusivement par des versements des employeurs est: a) de faire des avances aux fonds de crise des caisses primaires; b) de subventionner les travaux de secours et secours pour chômeurs; c) d'intervenir en cas de chômage extraordinaire.

[2] En ce qui concerne les membres des caisses de chômage, les autorités locales peuvent décider de verser en leur nom les trois-quarts des cotisations dues par eux à la caisse de chômage, en plus des prestations exceptionnelles qui leur sont directement attribuées.

ETATS-UNIS

Il n'y a pas de système d'assurance-chômage aux Etats-Unis. Toutefois, en 1931, une commission composée des représentants des gouverneurs des Etats de New-York, de l'Ohio, du Massachusetts, de la Pennsylvanie, du New-Jersey, du Connecticut, c'est-à-dire de la partie la plus industrialisée du pays, a étudié le problème du chômage et a tenté d'y trouver une solution dans les recommandations qui suivent :

1o L'établissement obligatoire, dans chaque Etat d'un système de réserves financières, en vue de soulager le chômage.

2o Le paiement par l'employeur d'une contribution équivalente à deux pour cent de son bordereau de salaires.

3o Les versements des employeurs seront crédités à leur compte sous la rubrique: réserve de chômage.

4o Les indemnités seront de $10.00 par semaine, mais jamais plus élevées que cinquante pour cent du salaire. Durée de l'indemnisation: dix semaines par année.

5o La responsabilité financière de l'employeur sera limitée à sa contribution à la réserve de chômage.

6o Si la réserve, par tête d'employé, dépasse cinquante dollars, la contribution de l'employeur sera réduite à 1 p. cent de son bordereau de paie; si elle atteint soixante-quinze dollars par tête d'employé, l'employeur cessera de verser la contribution jusqu'à ce que la réserve devienne inférieure à soixante-quinze dollars.

7o L'Etat sera le gardien et l'administrateur des fonds.

8o L'Etat verra à accroître l'efficacité de son service de placement.

Le plan proposé n'a pas été mis en vigueur. Il est intéressant en ce qu'il est basé sur le principe de la responsabilité industrielle et entièrement à la charge du patron. Plusieurs fabriques américaines ont appliqué, pour leur compte particulier, des méthodes de ce genre; celles-ci ne constituent que des solutions fragmentaires au problème du secours aux chômeurs. C'est une forme d'assistance patronale qui a mérité, tout de même, notre attention.

CANADA

Notre enquête ne nous a révélé la mise en vigueur d'aucun système d'assurance-chômage au pays, quoique la question y ait été beaucoup discutée.

Au cours de son enquête à travers la province, la Commission a reçu de la part des représentants du travail organisé: a) Congrès des Métiers et du Travail; b) Confédération des Travailleurs catholiques du Canada; c) Fédération des Employés de chemins de fer, — des propositions en faveur de l'institution d'une assurance-chômage.

Ces représentants se sont accordés à déclarer :

1o Que cette assurance doit être contributoire de la part des ouvriers, des patrons et de l'Etat;

2o Qu'elle doit être, préférablement, instituée dans le cadre de l'administration fédérale.

Il n'est pas nécessaire, croyons-nous, de rappeler les méthodes d'assistance-chômage municipale, subventionnée par le Gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. La loi de 1930, relative à l'assistance-chômage, et la loi de 1931, relative à l'aide aux chômeurs et à l'agriculture, ont cessé d'opérer. La loi fédérale actuelle laisse entière liberté au gouvernement fédéral de conclure avec les provinces toute entente relative à l'aide à apporter aux chômeurs. On sait que cette aide s'est surtout limitée, jusqu'ici, à l'octroi de secours directs.

STATISTIQUES SUR L'APPLICATION DE L'ASSURANCE-CHOMAGE

Actuellement, l'assurance-chômage obligatoire est appliquée dans dix pays et l'assurance facultative dans huit pays, la Suisse étant comprise dans les deux groupes, du fait que certains cantons possèdent l'assurance obligatoire, tandis que d'autres ont un système d'assurance facultative.[1]

Le nombre total des travailleurs bénéficiant de ces systèmes est évalué à trente-neuf millions environ.

Pays d'assurance obligatoire	Nombre d'assurés [2]
Allemagne	15,240,000
Australie: Queensland	160,000
Autriche	1,300,000
Bulgarie	287,000
Grande Bretagne et Irlande du Nord	12,770,000
Etat Libre d'Irlande	284,000
Italie	4,500,000
Pologne	1,033,000
Suisse, 9 cantons	251,000 [3]
Total	35,789,000

Pays d'assurance facultative	Nombre d'assurés
Belgique	718,000
Danemark	296,000
Finlande	?
France	200,000
Norvège	45,000
Pays-Bas	462,000
Suisse, 14 cantons	166,000
Tchéco-slovaquie	1,250,000
Total	3,187,000

[1]Dans quelques cantons ayant l'assurance facultative, l'assurance chômage est rendue obligatoire dans certaines communes.

[2]Les chiffres indiqués dans cette colonne, sont, dans plusieurs cas, des évaluations.

[3]Ce chiffre comprend les personnes assurées obligatoirement dans certaines communes de cantons possédant, en règle générale, un système d'assurance facultative. Cf. Note1.

CONCLUSIONS

1. La Commission des Assurances sociales constate que le chômage est un problème surtout de plan national et international, qu'il s'agisse des causes qui l'amènent ou des remèdes qu'il convient d'y apporter.

2. L'assurance-chômage, bien qu'elle relève, en vertu de la loi, de l'autorité provinciale, et bien que, en théorie, elle soit applicable dans le cadre de l'administration provinciale, ne peut être efficacement organisée, pour les raisons données dans cette étude, que dans le cadre national.

3. La Commission recommande que le Gouvernement de la Province de Québec prie le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces d'accepter la formation d'un comité national permanent d'action commune contre le chômage. Ce comité pourrait prendre le nom de Conseil supérieur économique, comme dans certains pays d'Europe.

4. Cette action commune pourrait se manifester :

a) Par une orientation donnée au développement de la production nationale, de façon à éviter une surproduction ruineuse et à faciliter le développement de notre commerce extérieur.

b) Par une politique interprovinciale de diminution des heures de travail, d'abord dans les industries de nature à s'y adapter et, progressivement, dans les autres.

c) Par une propagande intensive auprès des manufacturiers et des ouvriers, en vue de leur faire accepter l'application plus généralisée du partage du travail (Voir pages 192 et 193).

d) Par l'étude du plan d'assurance-travail présenté dans ce rapport et par sa mise en application s'il est agréé.

e) Par la mise en application graduelle de l'assurance-chômage avec contribution tripartite (Etat, patrons, ouvriers), quand la situation économique permettra à la nation de supporter pareil fardeau et s'il devient évident que les mesures indiquées précédemment ne donnent pas les résultats attendus.

5. La Commission recommande au Gouvernement de cette province de continuer la lutte contre le chômage:

a) Par le maintien d'une politique nationale de retour à la terre, d'aide à l'agriculture; par le développement de la coopération de crédit, de vente et d'achat.

b) Par la mise en chantier de travaux publics aussi importante que possible qui, tout en accroissant la valeur du patrimoine national dispense de recourir aux méthodes déprimantes et anormales d'assistance directe.

c) Par la mise en application des moyens de combattre le chômage, indiqués dans la clause 4 des recommandations (exception faite de l'assurance-chômage), dans la mesure où une action provinciale est possible.

Le tout respectueusement soumis.

Décembre 1932.

(Signé)

Le président :

Edouard Montpetit

Les membres :

Mgr Georges Courchesne
Ven. Archdeacon Scott
J. T. Foster
Gérard Tremblay
Dr Alphonse Lessard
Georges Savoy

TABLE DES MATIERES

Sixième rapport

L'ASSURANCE-CHOMAGE

Membres 171

INTRODUCTION 175

Première partie

QUELQUES CAUSES DE CHOMAGE 177

Causes d'ordre moral 177

Causes d'ordre social 177

Causes d'ordre économique 178

Surproduction 178

Abus du crédit 182

Troubles du commerce 183

Nouveaux foyers de production 183

Entraves au commerce 184

Dettes politiques internationales 185

Niveau des salaires et chômage 186

Machinisme et rationalisation 186

Travail féminin 187

Deuxième partie

QUELQUES REMEDES AU CHOMAGE 189

Travaux publics 189

Réduction de la durée du travail 190

Partage du travail 192

Limitation du travail des enfants et des vieillards 193

Retour à la terre 194

Assurance-travail 194

Troisième partie

ASSURANCE-CHOMAGE 197

Champ d'application 197
Prestations 199
Ressources de l'assurance 201
Organes de gestion 202
Juridiction fédérale 203

Analyse des régimes d'assurance-chômage dans les divers pays 204

Grande-Bretagne 205
Queensland 208
Allemagne 211
Autriche 217
Belgique 221
Bulgarie 224
Etat libre d'Irlande 226
Italie 228
Pologne 230
Suisse 233
Tchécoslovaquie 240
Norvège 242
Pays-Bas 243
France 245
Finlande 250
Espagne 251
Danemark 253
Etats-Unis 257
Canada 258

Statistiques sur l'application de l'assurance-chômage 259

CONCLUSIONS 261

Commission des Assurances Sociales de Québec

Septième Rapport
et Annexe aux Rapports
de la Commission

PROVINCE DE QUÉBEC

COMMISSION DES ASSURANCES SOCIALES DE QUÉBEC

Septième rapport
et Annexe aux Rapports
de la Commission

QUEBEC

PUBLIÉ PAR ORDRE DE
L'HONORABLE MINISTRE DU TRAVAIL

1933

Commission des Assurances Sociales de Québec

Constituée en vertu de la Loi 20, Geo. V, ch. 14

Président

EDOUARD MONTPETIT, conseil du Roi, docteur en droit (Laval), docteur ès lettres (Ottawa), dipl. Sc. politiques et Sc. sociales (Paris), membre de la Société Royale du Canada, officier de la Légion d'Honneur.

Secrétaire général de l'Université de Montréal; directeur de l'Ecole des Sciences sociales, économiques et politiques; professeur titulaire d'Economie politique à la Faculté de Droit; professeur titulaire de Sciences économiques à l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales.

Membres

Son Excellence Mcnseigneur GEORGES COURCHESNE, docteur en théologie (Rome).

Evêque de Saint-Germain-de-Rimouski; professeur émérite à la Faculté des Arts de l'Université Laval.

Le Vénérable FREDERICK GEORGE SCOTT, C.M.G., D.S.O., M.A., D.C.L. (Bishop's), D.D., LL.D., membre de la Société Royale du Canada.

Archidiacre du diocèse anglican de Québec; recteur de l'Eglise St-Matthew's de Québec.

JOHN T. FOSTER

Président du Conseil des Métiers et du Travail de Montréal; membre du Congrès des Métiers et du Travail du Canada; rédacteur-gérant du *Canadian Congress Journal.*

GÉRARD TREMBLAY

Sous-ministre du Travail de la Province de Québec; ancien secrétaire général des Syndicats Catholiques Nationaux.

ALPHONSE LESSARD, docteur en médecine, officier de l'Instruction Publique.

Directeur de l'Assistance Publique et du Service Provincial d'Hygiène; professeur titulaire de législation sanitaire à la Faculté de Médecine de l'Université Laval.

GEORGES-ARTHUR SAVOY

Président de la Dominion Blank Book Co., Ltd., Saint-Jean, Qué; président de la section de Québec de l'Association des Manufacturiers Canadiens.

Un arrêté en conseil du 29 octobre 1930, indiquait pour la commission une étude de toutes les questions relevant de *l'Assistance publique,* des *Assurances sociales,* et de *l'Hygiène industrielle.*

Septième Rapport

COMMISSION DES ASSURANCES SOCIALES DE QUEBEC

SEPTIEME RAPPORT

L'ASSURANCE-MALADIE-INVALIDITE

INTRODUCTION

A l'honorable C.-J. Arcand,
Ministre du travail,
de la Province de Québec.

Monsieur le Ministre,

La Commission des Assurances Sociales a l'honneur de vous présenter son septième et dernier rapport qui concerne l'assurance-maladie-invalidité.

Nous y introduisons des considérations générales sur les assurances sociales, tout en faisant observer que nous avons déjà fait rapport sur l'assurance-vieillesse et l'assurance-chômage.

L'assurance sociale existe dans la Province de Québec, nous le montrerons; elle existe sous la forme de mutualité ou d'assurance groupe; mais elle est absolument libre, de même que dans tout le Dominion et aux Etats-Unis. Il n'y a que l'assurance-accidents qui soit obligatoire, et encore n'est-ce que depuis deux ans seulement.

L'assurance sociale obligatoire est donc un régime européen; et voilà pourquoi, en 1931, en vertu de l'arrêté-en-conseil la constituant, le Gouvernement de la Province a autorisé cinq membres de la Commission d'aller recueillir des renseignements indispensable sur le fonctionnement du régime des assurances sociales dans les principaux pays d'Europe. L'année suivante, le docteur Lessard, au cours d'un voyage qu'il fit en Europe, étudia aussi l'assurance obligatoire en s'intéressant surtout à l'aspect médical de la question.

ITINERAIRE

Après mures réflexions, les cinq délégués ont arrêté l'itinéraire suivant:

a) *Londres*—La Commission a pensé qu'il convenait de commencer son enquête par la métropole où d'ailleurs elle recueillerait des données sur le type anglais d'assurance-chômage.

b) *Paris*—A Paris, la Commission étudierait un type complet et nouveau d'assurances sociales, réalisé après dix années d'études et d'expériences.

c) *Genève*—La Commission désirait consulter les experts du Bureau international du Travail sur les différents régimes d'assurances sociales.

A Genève aussi, elle voulait étudier les régimes mis en pratique par la Suisse, pays fédéralisé.

d) *Vienne*—L'Autriche a organisé depuis longtemps les assurances sociales. La Commission a pensé qu'il serait d'autant plus intéressant de profiter de son expérience, qu'il s'agit d'un pays agricole à population catholique, ayant donc avec le nôtre certaines analogies. Cette étude du système autrichien lui permettait de ne pas poursuivre son enquête jusqu'en Italie.

e) *Prague*—De même la Commission évitait d'étendre son voyage jusqu'en Pologne en étudiant la Tchéco-Slovaquie, pays mi-industriel, mi-agricole, où les assurances sociales sont une expérience récente.

f) *Berlin* — L'Allemagne est la terre classique des assurances sociales où, introduites par Bismarck, elles fonctionnent depuis 1883. La Commission désirait étudier sur place cette belle expérience.

g) *Bruxelles* — L'étude des allocations familiales, poussée en France surtout, par la Commission, devait se terminer par l'examen du système belge.

De plus, la Belgique a organisé un système d'assurances sociales particulièrement intéressant parce qu'il repose en partie sur l'obli-

gation et en partie sur la liberté. Son examen dispenserait la Commission d'une visite aux pays scandinaves, qui ont adopté un régime libre.

Enfin, la Belgique comme pays bilingue, était d'un grand intérêt pour la Commission.

Cet itinéraire s'est trouvé pleinement justifié par celui que suivirent les délégués de la *Metropolitan Life Insurance Company,* chargés d'une enquête semblable. Ces délégués précédaient de quelques jours les membres de votre Commission dans les mêmes centres.

Les cinq membres de votre Commission qui ont étudié en Europe le problème des assurances sociales, ont pu se rendre compte, si court qu'ait été leur séjour, de l'"atmosphère" du régime et prendre une vue d'ensemble sérieuse, avec l'aide notamment des experts du Bureau international du Travail.

Autorités consultées en Europe.

Voici les autorités que les délégués de la Commission ont consultées:

A Londres — Après s'être présentée à la Maison du Canada, la Commission a poursuivi son enquête auprès des personnes suivantes:

a) A la *National Confederation of Employers' Organizations,* au Millbank House, 2 Wood Street, Westminster, London S.W.1, où nous avons été reçus par M. H. M. Pipper, secrétaire du syndicat, en l'absence du directeur, M. J. M. Forbes Watson, M.A., LL.B., retenu à Genève par la Conférence du Travail.

b) *Trades Union,* Transport House, Smith Square, London S.W.1, où nous avons rencontré M. M. Furth, secrétaire du *Trades Union Council;* M. John Cliff, secrétaire de l'Union des Transports et M. G. G. Mackenzie, secrétaire pro-tempore du Bureau de recherches du *Labour Party.*

c) Au Swinton House, Gray's Inn Road, 324, auprès de M. James A. Nurick, secrétaire de la *British Iron, Steel and Kindred Trades*

Approved Society, expert en assurances sociales, président du *Approved Societies Consultative Council* et de M. John Mackenzie, son adjoint.

d) Au Ministère de la Santé, auprès de M. J. M. Hendric, *deputy Comptroller of Pensions,* par M. J. G. Bell, *Head of the Approved Societies Branch* et par M. R. H. Keenlyside, assistant-secrétaire au Ministère de la Santé (expert en Assistance).

e) Puis la Commission s'est présentée au *National Council of Social Service,* 26 Bedford Square, London W.C.1., qui s'occupe des *Public Social Services.*

f) La Commission a visité en passant le *Labour Exchange and Unemployment Office* de Aldgate.

En France — A son arrivée à Paris, la Commission s'est rendue à la Légation du Canada, saluer son Excellence le Ministre du Canada, l'honorable Philippe Roy et M. Jean Désy, conseiller juridique.

Elle a aussi présenté ses hommages à son Eminence le Cardinal Verdier au Palais archiépiscopal, 32 rue Barbet de Jouy. Son Eminence s'est déclarée favorable au régime des assurances sociales tel qu'il existe en France.

La Commission a été aussi reçue à déjeuner par M. de Lavergne, secrétaire de la "Production française", au Cercle interallié, où elle a rencontré M. G. Bonvoisin, directeur général du Comité central des Allocations familiales et M. G. Maignan, directeur de la Caisse de compensation de la région parisienne.

Poursuivant son enquête, la Commission a interrogé les personnalités dont les noms suivent:

a) M. Pagès, directeur aux Assurances sociales, 22 rue d'Estrées.

b) M. Maurice Eblé, secrétaire général du Secrétariat social de Paris, 31 rue de Bellechasse.

c) M. Tardy, remplaçant M. Mireaux au Centre d'informations économiques et sociales.

d) Le docteur Cibrio, secrétaire général de la Confédération nationale des syndicats médicaux français, 95 du Cherche-Midi.

e) M. Jouhaud, secrétaire de la C.G.T. et M. Bouisson, chef du Service des assurances sociales de la C.G.T., 221 rue Lafayette.

f) M. Chaudet, directeur de la Caisse interdépartementale de Seine et Seine-et-Oise, 22 rue d'Estrées.

g) M. Olivier de Sardant, à la Présidence du Conseil. M. de Sardant fut un des rédacteurs de la loi française.

h) M. de Ramel, député du Gard.

i) M. Grinda, ancien ministre, Président du Comité des Assurances sociales.

Ces deux derniers ont reçu la Commission à la Chambre des députés.

Le président de la Commission a ensuite fait des démarches auprès des ambassades d'Autriche, de Tchéco-Slovaquie et d'Allemagne, aux fins d'obtenir des lettres de présentation pour les ministères chargés des assurances sociales dans ces pays.

Puis la Commission se rendit à Genève.

En Suisse — A Genève, la Commission s'est présentée chez M. le Dr W. A. Riddell, Conseiller permanent du Canada auprès de la Société des Nations, membre suppléant du Conseil d'administration du Bureau international du Travail; M. Harold B. Butler, alors directeur adjoint au Bureau international du Travail; et M. Paul-Emile Renaud, attaché au bureau de M. Riddell.

La Commission s'est naturellement préoccupée de rencontrer les experts du Bureau international du Travail, afin de leur demander une vue d'ensemble sur les régimes d'assurances sociales existant en Europe. La Commission ne pouvait trouver de meilleur centre où se renseigner que ce bureau organisé par les grands pays du monde.

La Commission s'est entretenue avec M. Albert Thomas, directeur du Bureau international du Travail, M. Tixier, chef de la

Section des Assurances sociales au Bureau international du Travail; M. von Bulow.

Tous les experts du Bureau international du Travail ont conseillé à la Commission de ne rien changer à son itinéraire.

Pendant leur séjour à Genève, les commissaires ont aussi rencontré M. Charles Tzaut, représentant patronal suisse au Conseil d'administration du Bureau international du Travail.

La Commission a visité la Caisse publique scolaire d'Assurance-maladie, rue Calvin, dirigée par M. Charles-H. Weber, directeur de la Caisse d'Assurance scolaire en cas de maladie, à Genève; et la Caisse cantonale d'Assurance-chômage où elle a été reçue par M. Jean Duchosal, commis principal de la Caisse de l'Assurance suisse du chômage à Genève.

En Autriche — A Vienne, la Commission devait rencontrer Herr Doctor Joseph Resch Bundes, *minister fur soziale Verwaltung*, mais il avait dû s'absenter et deux de ses assistants l'ont remplacé.

En Tchécoslovaquie — La Commission est reçue par le Dr Jan Brablec, chef de division pour la politique sociale générale, au Ministère de la Prévoyance sociale, et par son assistant le Dr Jaroslav Janko, professeur et actuaire.

En Allemagne — La Commission est reçue par le Dr Krohn chef du département des Assurances sociales, le Dr Richter, chef de la division de l'Assurance-accidents, ancien élève d'Oxford; le Dr Seuerborn, chef de l'Assurance-maladie et le Dr Zsthimmer, chef de l'assurance-invalidité et vieillesse. Malheureusement le Dr Grieser, directeur des assurances sociales et de l'assistance, était malade.

La Commission a aussi rensontré M. Donau, correspondant du Bureau international du Travail et le Docteur Cilawssen, attaché au bureau.

En Belgique — La Commission s'est rendue d'abord au Ministère des affaires étrangères pour y saluer M. Paul Hymans.

Elle rappelle qu'elle a interrogé longuement M. Mavaux sur les allocations familiales.

Elle a étudié l'assurance-maladie-invalidité avec M. Mercier, directeur au Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale; l'assurance-vieillesse avec M. Bisqueret, directeur des pensions de vieillesse au même Ministère.

Elle s'est entretenue avec deux représentants des patrons au Comité central industriel, 22 rue Ducale; avec M. Declercq, président de la fédération des mutuelles chrétiennes, avec les sénateurs Rutten, Wolkaert et Jauniaux, secrétaire de l'Union Nationale des Mutualités socialistes de Belgique, 21 rue du Pépin.

L'ASSURANCE-MALADIE-INVALIDITE

La Commission désire résumer les résultats de l'enquête ainsi poursuivie en Europe, en y ajoutant quelques indications sur le régime danois.

ANGLETERRE

L'assurance-maladie est obligatoire depuis 1911. Nous tenons compte, naturellement, des modifications apportées à la loi initiale, surtout en 1926.

La loi s'applique aux ouvriers manuels dont le salaire ne dépasse pas $779 par année et aux employés dont le salaire est inférieur à $1,217. La limite d'âge est soixante-dix ans.

L'assurance est confiée à des sociétés autorisées: ce sont des mutualités, des groupements ouvriers ou des entreprises commerciales. On a gardé les mutualités et les organismes syndicaux qui fonctionnaient avant l'adoption de la loi; et on a autorisé les sociétés commerciales déjà engagées dans l'assurance ordinaire et libre, à faire l'assurance obligatoire; mais toutes ces sociétés, qui sont indépendantes, doivent renoncer à tout profit, ce qui ne peut manquer de frapper l'attention, surtout en ce qui concerne les sociétés commerciales.

Les assurés qui ne font pas partie d'une société autorisée, ou qui ne peuvent pas en faire partie pour une raison de maladie, sont rattachés à un fonds général: le *Deposit Contributors Fund.*

Les contributions des assurés sont versées au *National Health Insurance Fund* qui est chargé de percevoir et de répartir les sommes ainsi accumulées. Il existe aussi des fonds spéciaux, où les sociétés peuvent puiser en cas d'urgence.

Des comités régionaux, composés de représentants des assurés, des médecins et des autorités administratives, s'occupent des soins médicaux.

Le patron et l'employé contribuent; l'Etat n'aide qu'à l'administration. Le patron verse neuf cents par semaine, l'ouvrier neuf cents et l'ouvrière huit cents. L'Etat intervient dans l'administration pour un septième ou un cinquième, selon qu'il s'agit d'un ouvrier ou d'une ouvrière.

La loi prévoit des prestations en cas de maladie, en cas de maternité et en cas d'invalidité.

a) *En cas de maladie*

L'assuré perçoit pendant une période de vingt-six semaines, prestations en argent, soit $3.65 pour un ouvrier et $2.92 pour une ouvrière. Il reçoit de plus des soins médicaux et des produits pharmaceutiques. Une liste de médecins est établie et l'assuré choisit.

b) *En cas de maternité*

Une femme assurée reçoit $19.47; une femme dont le mari est seul assuré $7.30.

c) *En cas d'invalidité*

Au bout de vingt-six semaines, et lorsque l'invalidité est établie, l'assuré perçoit par semaine $1.82. A l'âge de soixante-dix ans, l'assuré a droit à une pension.
Les cas de tuberculose sont confiés à une autre administration.

En Angleterre, la crise a, comme ailleurs, influé sur l'assurance-maladie. Les sociétés ont dû porter les charges d'administration. Certaines subventions de l'Etat ont été supprimées. Les médecins et les pharmaciens ont dû accepter des réductions. Les excédents des caisses ont diminué. Des fonds spéciaux ont été institués pour les femmes assurées dont le nombre grandit rapidement.

FRANCE

En France, la loi du cinq avril 1928, modifiée par le décret rectificatif du 30 avril 1930, établit sur de très larges bases l'assurance-maladie obligatoire.

La loi s'applique à l'industrie, au service domestique et, à l'agriculture. Dans ce dernier cas, la participation de l'Etat est plus considérable et des dispositions particulières touchant les risques existent; mais la pénétration de l'idée dans les centres agricoles est très lente.

Tous les travailleurs âgés de treize à soixante ans, dont le salaire annuel ne dépasse pas $600 sont "affiliés obligatoires". Ce chiffre est porté à $720 dans les villes. Il est aussi augmenté de $80 si l'assuré a un enfant à sa charge, de $160 s'il a deux enfants et il est porté à $1,000 pour les familles de trois enfants ou plus.

Le patron et l'employé contribuent à parts égales. L'Etat subventionne sous diverses formes. La contribution est basée sur le salaire qui est divisé en plusieurs catégories. Au versement obligatoire, le patron et l'ouvrier peuvent ajouter des versements facultatifs.

En retour de cette assurance, l'assuré a droit à des prestations en nature, à des prestations en argent et à certains avantages quand il est père de famille.

Les risques couverts sont la maladie, l'invalidité, la maternité et le décès.

a) *Maladie*

L'assuré qui a "cotisé au moins soixante jours dans les trois mois" a droit à une prestation en argent égale à la moitié de son salaire et pour une période n'excédant pas six mois.

S'il est hospitalisé, son allocation est plus ou moins réduite selon le nombre de ses enfants. Il a droit aussi, ainsi que son conjoint et ses enfants de moins de seize ans, aux frais médicaux,

aux frais pharmaceutiques, aux frais d'appareils, d'hospitalisation, de transport, le tout pour une période n'excédant pas six mois. La loi prévoit toutefois une limite pour les frais médicaux dont l'assuré garde une certaine proportion à sa charge (quinze ou vingt p. cent selon les cas), mais une telle mesure a entrainé des difficultés et on espère réduire cette proportion au minimum. La caisse rembourse l'assuré qui a payé son médecin. Le choix du médecin est libre.

b) *Maternité*

En cas de maternité, les prestations sont accordées aux femmes qui sont elles-mêmes assurées et aux conjointes des assurés. Les prestations en nature sont les mêmes que celles que nous venons d'indiquer pour la maladie. Quant aux prestations en argent, l'assurée reçoit la moitié de son salaire six semaines avant et six semaines après l'accouchement. On accorde aussi une prime d'allaitement de cent-cinquante francs pendant les quatre premiers mois, de cent francs pendant le cinquième et le sixième mois. Si la mère ne peut pas allaiter son enfant, elle reçoit des bons de lait dont la valeur n'excède pas les deux tiers de la prime d'allaitement.

c) *Décès*

Les ayants-droit de l'assuré immatriculé au moins un an avant sa mort, et qui a versé au moins deux cent quarante contributions journalières, reçoivent un capital égal à vingt p. cent de son salaire annuel. Ce capital doit être au moins de mille francs.

d) *Invalidité*

La loi française pourvoit à l'invalidité. L'assuré qui aura été malade pendant six mois et dont la capacité de travail aura été réduite de ce fait au moins des deux tiers, aura droit à une pension d'invalidité, d'abord provisoire, puis définitive. L'assuré devra être immatriculé depuis deux ans et avoir versé au moins quatre cent quatre-vingts contributions quotidiennes.

La pension d'invalidité est, en principe, égale à quarante pour cent du salaire annuel moyen. La période provisoire est de cinq ans. Pendant ce temps, l'assuré est soigné et hospitalisé.

Après cinq ans, si son incapacité est d'au moins cinquante p. cent, l'assuré passera à l'assurance-vieillesse, et même avant cet âge, si son incapacité de travail est totale.

Charges de famille

Soulignons un des aspects intéressants de la loi française: elle accorde aux chefs de famille des majorations en cas de maladie, en cas d'invalidité, en cas de décès, en cas de vieillesse. La loi établit même des pensions d'orphelins.

Administration

Les fonds sont gérés par des caisses libres qui sont fondées, soit par des syndicats, des mutualités ou par des caisses départementales. Ces caisses appliquent la loi. Elles ne conservent que les sommes nécessaires à leurs dépenses immédiates et versent le surplus à la Banque de France ou à la Caisse des Dépôts et Consignations. La loi prévoit un organisme national: la Caisse générale de Garantie.

Des contrôles sont effectués par des services administratifs dont les services départementaux, le Conseil supérieur des assurances sociales et le corps des inspecteurs.

La crise, en France, a diminué les recettes de l'assurance-maladie et retardé d'autant son application; mais le régime, malgré des lenteurs, s'implante assez généralement.

SUISSE

L'assurance maladie existe en Suisse sous la forme privée depuis des siècles. Les corporations avaient leur caisse-maladie; certaines de ces caisses subsistent encore, telle la *Schlosser Kranken-Kasse* à Bâle-Ville, fondée en 1516.

La Constitution autorise la Confédération à légiférer en matière d'assurance-maladie.

La loi du 13 juin 1911 a adopté le régime de la liberté subsidiée. Le Gouvernement fédéral accorde des subventions aux caisses-maladie existantes à condition que celles-ci se conforment à certaines règles uniformes, directrices, considérées comme le fondement d'une assurance bien constituée.

La loi transforme aussi les caisses libres en caisses reconnues, offrant aux assurés les avantages certains d'une bonne constitution et des garanties de sécurité.

Toute caisse satisfaisant aux conditions légales a le droit d'être déclaré caisse reconnue. Au moyen des caisses reconnues, le législateur a suppléé à l'absence de l'assurance obligatoire et d'Etat repoussée par le peuple en 1900.

Cependant les cantons ont le droit d'adopter l'obligation en vertu de la loi fédérale.

Tout citoyen suisse peut s'affilier à une caisse. Le tiers de la population est assuré.

L'assurance ne s'étend pas à la famille de l'assuré.

L'indemnité et les soins sont acquis en général dès le premier jour de maladie, après un stage d'affiliation de trois mois. Ils sont payés pendant une période qui varie suivant le genre de caisses et certaines autres conditions, par exemple: "au moins cent quatre-vingts journées

sur cinq cent soixante journées consécutives à au moins deux cent soixante-dix jours si la caisse ne paie pas plus des trois-quarts des frais pharmaceutiques et des soins médicaux".

Le choix du médecin est libre.

Certaines caisses paient une indemnité journalière (minimum 1 franc). Cette indemnité est basée sur la prime payée et non le salaire. Les caisses sont autorisées à créer différentes classes avec échelonnement des primes et des indemnités journalières; d'autres paient les soins médicaux, médicaments, opérations et frais d'accouchement.

Les frais d'hospitalisation sont facultatifs et réglés différemment selon le genre de caisses; mais en général, ils ne semblent pas entièrement couverts par l'assurance.

Les cas d'invalidité et d'incapacité de travail ne sont prévus que lorsqu'ils résultent d'un accident.

Il est impossible de dire comment sont réparties, groupées et constituées les caisses, car elles sont d'une infinie diversité; et toute caisse reconnue s'organise à son gré dans les limites de la loi.

L'Etat verse aux caisses reconnues une indemnité de 3.50 à 5.50 francs par an et par assuré.

La loi fédérale instituant l'assurance obligatoire contre la vieillesse et le décès a été repoussée à une forte majorité par le référendum des 5 et 6 décembre 1931. Une des raisons alléguées fut "l'accroissement des charges sociales en temps de crise économique."

AUTRICHE

L'Autriche, comme l'Allemagne, a été le berceau de l'assurance sociale: une loi instituait, dès 1887, l'assurance-maladie obligatoire.

Elle fut modifiée à maintes reprises et complétée par des mesures étendant l'assurance-maladie aux employés ainsi qu'aux hommes de profession.

Nous nous occuperons de l'assurance ouvrière.

Tout salarié, et sans qu'aucune limite soit fixée quant au salaire, est obligé de s'assurer. On excepte les artisans et les travailleurs indépendants.

Les petits propriétaires agricoles peuvent s'assurer et la loi prévoit d'ailleurs une assurance facultative pour toutes les catégories de personnes.

Les contributions sont portées par le patron et l'ouvrier. Le premier en paie le tiers et le second les deux tiers. Le patron doit même prendre à sa charge toute la contribution d'un ouvrier qui ne reçoit pas de salaire en argent. L'Etat ne fait rien.

a) *Maladie*

En cas de maladie, l'assuré reçoit des prestations en argent et des prestations en nature. La caisse verse à l'assuré une somme égale aux deux tiers ou aux quatre cinquièmes de son salaire pendant vingt-six semaines, et à partir de la troisième semaine de maladie; et même pendant cinquante-deux semaines, si les cotisations ont été payées pendant les trente semaines qui ont précédé la maladie. Si l'état financier des caisses le permet, ces prestations peuvent être augmentées et elles peuvent être versées pendant un an et demi.

La famille de l'assuré perçoit la moitié de la prestation en argent si l'assuré est hospitalisé.

La loi prévoit l'invalidité. A soixante ans, l'assuré passe à l'assurance vieillesse.

b) *Maternité*

On verse à la mère l'indemnité ordinaire de maladie pendant six semaines avant et six semaines après l'accouchement. L'assurée a aussi droit à un boni pour ses frais de garde-malade. Une caisse peut exiger que la mère ait été employée dans une industrie soumise à l'assurance pendant une période d'au moins six mois.

Les caisses peuvent aussi assister les femmes des assurés ou même leur famille à l'époque de l'accouchement.

c) *Décès*

L'assuré qui décède et qui n'a personne à sa charge reçoit seulement les frais funéraires. Dans les autres cas, la caisse verse dans les six mois à ceux dont la subsistance dépendait de l'assuré une somme égale à plusieurs fois le salaire de base journalier, pourvu que cette somme n'excède pas vingt-et-un dollars.

Administration

L'assurance est administrée par des caisses dont le conseil est composé de patrons et d'ouvriers. Ces caisses se rattachent, non pas à des organismes régionaux, mais à des organismes classés par catégories et qu'on appelle "unions". Il y a six unions qui forment ce qu'on appelle l'Institution centrale de l'assurance ouvrière. Au-dessus prend place le Ministère de l'administration sociale. Le mouvement de concentration des caisses est aussi très accentué, en Autriche.

TCHECO-SLOVAQUIE

La loi sur l'assurance-maladie date de l'après guerre, en 1919; mais déjà plusieurs lois avaient introduit en Tchéco-Slovaquie les assurances sociales sous diverses formes.

La loi s'applique à toute personne qui travaille de façon suivie en vertu d'un contrat de travail: ces personnes sont dites *assurés obligatoires.*

L'Etat ne contribue pas. Le patron verse la moitié de la cotisation et l'ouvrier l'autre moitié. Les salaires sont répartis en dix classes. La contribution est égale à six p. cent du salaire.

a) *Maladie*

Le malade reçoit une indemnité égale aux deux tiers de son salaire et des prestations en nature: soins médicaux et pharmaceutiques, sans les appareils et frais d'hospitalisation et d'interventions chirurgicales.

Ces indemnités sont payées pendant un an. Après un an de maladie, le malade peut passer sous l'assurance-invalidité. Une retraite est prévue.

L'assurance-maladie s'étend à la famille, ce qui augmente beaucoup le nombre des assurés.

b) *Maternité*

En cas de maternité, l'assurance verse une indemnité six semaines avant l'accouchement et six semaines après; et pendant douze semaines ce qu'on appelle la prime d'allaitement égale à la moitié de l'indemnité pécuniaire.

Administration.

Les caisses qui sont administrées par un Conseil composé de patrons pour un tiers et d'ouvriers pour les deux tiers, forment des unions chargées des intérêts, non d'une région, mais d'une catégo-

rie d'ouvriers. Ces unions se rattachent à l'institution centrale d'assurance ouvrière composée d'ouvriers, de patrons et de diverses personnalités. L'Institution comprend une assemblée générale, un comité directeur et une commission de contrôle. Les médecins ne participent pas à l'administration.

Ces caisses devenues très puissantes ont créé de remarquables centres de traitements, à Prague en particulier.

L'Institut central des assurances sociales a fait beaucoup pour le relèvement social en général. Tout de même, la crise a eu des conséquences sur les finances de l'assurance-maladie.

ALLEMAGNE

L'assurance-maladie est obligatoire. Elle s'applique à l'agriculture et au service domestique, aussi bien qu'aux ouvriers de l'industrie et aux employés dont le traitement annuel ne dépasse pas $857.00.

Les fonds sont perçus par des sociétés ou "caisses" locales.

Ces caisses relèvent d'abord de bureaux rattachés aux autorités municipales. Les bureaux sont sous la surveillance d'organismes régionaux. Au-dessus, prend place l'Office fédéral où des fonctionnaires et des représentants élus des patrons et des employés sont munis de pouvoirs administratifs et judiciaires sous le contrôle du Ministère du travail.

Comme en Angleterre, on constate que les caisses locales sont de plus en plus concentrées.

Les patrons et les employés versent des contributions qui varient selon le cas de 1.5 p. cent à six p. cent du salaire quotidien. Cette dernière proportion marque la limite.

Les deux tiers des contributions proviennent des ouvriers, l'autre tiers des patrons. L'Etat ne verse rien, sauf en cas de maternité, aux femmes des assurés qui ne portent pas elles-mêmes une assurance.

Les assurés touchent des prestations sous les quatre titres suivants:

a) *En cas de maladie*

Il existe d'abord des prestations en argent: soit au moins cinquante pour cent du salaire quotidien, pendant vingt-six semaines, et à partir du quatrième jour de maladie. Le calcul des prestations n'est jamais fait sur une base de salaire dépassant $2.38 par jour, même si ce dernier dépasse cette somme. On n'accorde plus de prestations quand l'assuré dépasse l'âge de soixante-cinq ans.

Les assujettis ont droit à l'assurance dès qu'ils sont inscrits à une caise.

On donne aussi les soins médicaux, même des spécialistes. On assure aussi le soin des dents. On peut substituer aux soins médicaux et aux prestations en argent un séjour dans un hôpital. On peut même recevoir à certaines conditions, les soins d'une infirmière à domicile.

Il arrive que des caisses prennent soin des convalescents ou envoient leurs assurés dans des sanatoriums.

b) *En cas de maternité*

D'ordinaire, la mère reçoit les soins médicaux, une somme de $2.38, une indemnité journalière pendant les quatre semaines qui précèdent l'accouchement et les six semaines qui le suivent, pourvu qu'elle ne travaille pas; et les soins d'une infirmière pendant six semaines, à condition qu'elle nourrisse son enfant.

Beaucoup de caisses donnent davantage.

Pour toucher ces prestations, la mère doit avoir été assurée pendant un certain temps. Les prestations sont réduites lorsqu'il s'agit de la femme d'un assuré qui n'a pas elle-même d'assurance.

c) *En cas de mort*

Les caisses paient à la mort pour rencontrer les frais funéraires une somme égale à vingt fois le salaire quotidien de l'assuré, indemnité que certaines caisses peuvent augmenter jusqu'à quarante fois.

d) *Invalidité*

En Allemagne, une loi spéciale dispose des cas d'invalidité.

On a ici un exemple de la variété et de la complexité des mesures d'assurances sociales en Europe. La loi allemande sur l'invalidité prévoit aussi des retraites pour les vieillards et des pensions pour les veuves et les orphelins. Nous allons dégager l'invalidité, car nous avons parlé ailleurs des pensions.

La loi s'applique aux ouvriers. Il est pourvu aux employés par une autre loi.

Le régime oblige les patrons et les employés à contribuer, sauf que, lorsqu'il s'agit de salaires très bas, l'ouvrier n'a rien à verser. L'Etat ajoute un supplément à la pension en cas d'invalidité.

La loi impose deux conditions fondamentales:

a) Avoir contribué au fonds d'invalidité pendant quatre ans environ, période qui est étendue dans le cas de certains assurés libres.

b) Etre frappé d'une incapacité permanente telle que l'assuré ne puisse plus gagner le tiers de son salaire normal.

Une incapacité temporaire qui dure plus de vingt-six semaines donne aussi droit à une pension.

A l'âge de soixante-cinq ans et quel que soit son état de santé, l'assuré reçoit une pension pourvu qu'il ait contribué au fonds commun pendant deux cents semaines. Une des dispositions curieuses de la loi allemande est celle-ci: le veuf qui est

dans un état d'invalidité reçoit une pension à la mort de sa femme si celle-ci était son principal soutien.

Il est difficile d'établir le montant de la pension individuelle. Elle est faite d'une somme fixe à laquelle l'Etat ajoute un certain montant et des versements proportionnels aux contributions. Les contributions varient suivant les salaires et sont réparties en sept classes.

De plus, un boni est versé aux enfants qui ont moins de quinze ans ou moins de vingt-et-un ans, s'ils poursuivent leurs études.

Administration

L'administration est confiée à des caisses qui sont territoriales ou professionnelles. L'office fédéral et le ministère du travail exercent leur contrôle.

Lorsqu'une pension est demandée, on fait une enquête et si la pension est accordée les versements se font par l'entremise des bureaux de poste. On peut en appeler aux caisses régionales et même à l'office fédéral.

Le patron perçoit la contribution sur le salaire de l'ouvrier.

Somme toute, la pension d'invalidité se confond parfois avec la retraite et il n'est pas étonnant que certains auteurs s'y soient trompés. On peut dire que, invalide ou non, un homme à soixante-cinq ans, touche une retraite ou une pension.

La loi pourvoyant à une pension en cas d'invalidité dont nous venons de faire l'analyse, s'applique, avons-nous dit, aux ouvriers de l'industrie. L'Allemagne, par une loi qui remonte à 1911, applique à peu près les mêmes principes, même quant à l'administration, à ceux qu'on appelle les employés dont le salaire peut s'élever jusqu'à $2,000.00 par année: directeurs, contremaîtres, employés de bureau, commis, acteurs, musiciens, officiers de marine. Les contributions sont plus élevées et naturellement, les pensions et les retraites plus fortes; par exemple, la somme qui sert de base

à la pension d'invalidité est, pour les ouvriers de $39.98 et pour les employés de $114.24, à laquelle s'ajoutent, dans les deux cas, des suppléments. Mais les procédés et les résultats sont les mêmes.

Le chômage et la diminution des salaires ont gêné le rouage des assurances sociales. Les prestations supplémentaires ont été supprimées; les médecins ont été payés à forfait; et certains avantages aux invalides et aux orphelins, diminués.

BELGIQUE

En Belgique, l'assurance-maladie est libre quoiqu'on ait déposé en Chambre un projet de loi aux fins de la rendre obligatoire. Les mutualités faisant l'assurance-maladie reçurent la reconnaissance civile en 1851, mais elles se développèrent surtout à partir de 1894 et leur essor a été extraordinaire après la guerre. Elles comptent actuellement 1,200,000 assurés sur une population ouvrière de deux millions.

Les sociétés mutuelles déterminent le chiffre des contributions.

Seuls les ouvriers contribuent, sauf aux caisses dites patronales que les patrons ont fondées pour y exercer une influence et en prévision de l'obligation. L'Etat subventionne largement.

Le régime belge est connu du monde entier sous le nom de régime de la liberté subsidiée.

Toute société comprenant au moins vingt-cinq membres qui leur accorde les soins médicaux et pharmaceutiques depuis au moins deux ans, a droit à une subvention. Ces subventions varient. Il en est de trois espèces:

1o.—L'Etat verse pour chaque membre un montant égal à la contribution minimum.

2o.—L'Etat donne une subvention aux sociétés dont les contributions excèdent un certain minimum. Cette subvention est égale

à la moitié de l'excédent et elle est destinée à encourager les sociétés à donner plus de soins médicaux et pharmaceutiques.

3o.—Une subvention qui égale à peu près dix p. cent de la contribution, aux sociétés qui accordent à leurs membres des prestations en espèces dépassant la moyenne.

Il existe aussi une loi sur l'invalidité en Belgique et l'Etat vient en aide aux sociétés qui assument ce risque. L'invalidité peut être déclarée après six mois de maladie.

Les assurés belges reçoivent de la mutualité des secours en espèces, des soins médicaux et des prestations en cas de maternité.

Un nouveau projet sur l'assurance maladie-invalidité est encore à l'étude.

a) *Maladie*

Les assurés reçoivent des prestations en argent peu élevées pendant une période qui n'excède pas six mois. La mutualité se charge surtout des soins médicaux et pharmaceutiques qu'elle étend à la famille de l'assuré, y compris les parents de plus de cinquante-cinq ans qui sont à sa charge, et ce, pendant au moins deux ans, en retour d'une contribution appropriée. Notons cependant que la société peut exiger de l'assuré qu'il assume une légère part du coût des soins médicaux et pharmaceutiques.

Des mutualités s'occupent de certains malades spéciaux comme les tuberculeux.

b) *Maternité*

Quant à la maternité, il n'y a que quelques sociétés qui accordent un versement en espèces et encore ce versement est-il très modeste, puisqu'il n'excède pas $2.09.

Généralement les sociétés accordent aux mères en couche des soins en nature.

Administration

Nous savons déjà que l'administration est confiée à des sociétés mutuelles et à des caisses professionnelles.

On relève aussi en Belgique un fort mouvement de concentration sous la forme de fédérations qui, par ce moyen peuvent intensifier leur action.

L'Etat assure le contrôle au moyen d'une commission permanente de quinze membres. Ajoutons qu'à côté des sociétés reconnues et subventionnées, il en existe d'autres dont la reconnaissance reste facultative: ces dernières, naturellement, assument des risques moindres.

DANEMARK

L'assurance-maladie est organisée sur le principe de l'assurance facultative avec appui financier de l'Etat et des communes. La première loi sur les subventions publiques aux caisses-maladie date de 1892.

A l'heure actuelle, le nombre des membres des caisses d'assurance-maladie subventionnées par l'Etat dépasse 1,500,000 ce qui correspond à environ 65.1 p. cent de la population adulte.

Toute personne d'au moins quinze ans, de ressources modestes, sans distinction d'occupation peut faire partie d'une caisse.

Pour recevoir une subvention de l'Etat, les caisses doivent faire sanctionner leurs statuts et se soumettre à un contrôle permanent de l'Etat. En règle générale, toute caisse doit compter au moins deux cents membres. Il existe seize cents à dix-sept cents caisses autorisées, la plupart peu importantes.

Chaque caisse est individuellement autonome avec responsabilité mutuelle et solidaire de tous ses membres pour l'économie de la caisse.

Les caisses se groupent en un certain nombre d'*Union centrales*,

qui se réunissent elles-mêmes dans l'*Association danoise des Unions centrales de Caisses-maladie* par laquelle sont entreprises l'organisation et l'exécution d'un nombre de mesures intéressant toutes les caisses-maladie.

Les bénéfices de la caisse-maladie ne s'étendent pas à titre gratuit à la femme d'un homme marié, mais les femmes, même mariées, exerçant un métier ou étant simples ménagères, peuvent faire partie d'une caisse au même titre que les hommes. Si un mari et sa femme sont assurés tous deux, leurs enfants ont droit, sans aucune cotisation, à tous les services de la caisse jusqu'à quinze ans, âge d'admission dans les caisses. Le même droit de service gratuit pour les enfants est acquis au père veuf ou à la mère veuve.

En cas de maladie, les caisses assurent gratuitement à leurs membres l'assistance médicale, les produits pharmaceutiques (pour les trois-quart seulement), le traitement dans les hôpitaux, sanatoriums, etc., les interventions chirurgicales, les accouchements avec secourrs pendant les dix jours qui suivent la délivrance. Une allocation journalière est payée pendant vingt-six semaines au plus. Cette allocation est réduite en cas d'hospitalisation et elle n'est naturellement pas payée aux enfants malades. Soins et allocations sont acquis dès le premier jour de maladie, mais l'allocation ne se paie que s'il s'agit d'une maladie d'au moins trois jours; la loi autorise même les caisses à ne pas payer d'indemnité pour une maladie de moins de huit jours; mais peu s'en prévalent. De plus, beaucoup de ces caisses accordent à leurs membres des secours pour faire face aux frais d'inhumation et divers autres avantages facultatifs.

Sauf à Copenhague, l'assuré est libre de choisir son médecin parmi la liste de ceux qui acceptent la clientèle des caisses-maladie.

Le montant de l'indemnité ne correspond pas au salaire de l'assuré, mais au montant de la prime qu'il paie à la caisse.

Le système danois, dans son ensemble donne satisfaction aux assurés et aux médecins.

Invalidité

La loi du 6 mai 1921 rattache à l'assurance facultative contre la maladie, une assurance obligatoire contre l'invalidité, tout membre d'une caisse maladie payant à cet effet une prime spéciale. De plus, les patrons sont tenus de verser une cotisation annuelle pour tous leurs ouvriers assurés contre les accidents du travail. D'après cette loi, les membres des caisses-maladie assurés contre l'invalidité, dans les conditions précitées, avaient droit à une pension de huit cents couronnes par an, lorsque leur capacité de travail se trouvait réduite à un tiers ou moins.

La loi du 16 juillet 1927 a décidé que cette pension ne pourrait plus atteindre huit cents couronnes que dans le cas d'invalidité grave, que dans tous les autres cas, elle serait réduite à cinq cent quarante couronnes, et que, si deux époux en bénéficiaient l'un et l'autre, elle serait diminuée d'un quart pour chacun d'eux. Les personnes qui reçoivent une pension de l'Etat ou des Communes, ou qui ont touché une indemnité légale pour un accident du travail, n'ont droit qu'à une rente un peu réduite. Les dépenses pour les rentes d'invalidité, qui ne peuvent pas être couvertes par les versements précités, sont supportées par moitié par l'Etat et par les communes. Le paiement de la rente d'invalidité aux pensionnés ayant atteint l'âge de soixante-deux ans — âge auquel s'arrêtent les obligations du fonds d'assurance — est également supporté, moitié par l'Etat, moitié par les communes.

Un projet de codification des lois d'assurance et d'assistance a été déposé devant les Chambres.

CANADA

L'assurance obligatoire en cas de maladie n'existe pas au Canada, sauf pour les maladies dites professionnelles qui tombent sous la loi des accidents du travail; la Province de Québec, en 1931, a accepté ce principe et rendu obligatoire le versement d'indemnités pour certaines de ces maladies.

En revanche, l'assurance volontaire est assez répandue. Elle prend les quatre formes suivantes:

a) Des compagnies commerciales font l'assurance contre la maladie et les accidents, et contre l'invalidité;

b) Des compagnies commerciales font l'assurance-groupe contre la maladie;

c) Des mutualités proprement dites assurent, entre autres risques, le risque maladie;

d) Des syndicats ouvriers accordent à leurs membres des prestations en cas de maladie.

LES COMPAGNIES COMMERCIALES

1o—L'assurance-maladie-accident-invalidité

En cas de maladie ou d'accident autre que l'accident du travail proprement dit, les compagnies commerciales accordent à leurs assurés, moyennant une prime assez élevée, des prestations en argent. L'assuré dispose de cet argent comme il l'entend et la compagnie n'a pas à se préoccuper des soins médicaux et pharmaceutiques. Somme toute, l'assuré veut être sûr, s'il tombe malade, de toucher une certaine somme qui remplacera son salaire au cas où ce dernier ne lui serait pas versé. Ces prestations s'élèvent en moyenne, à dix dollars par semaine, pour $1,000 d'assurance.

Il arrive même qu'elle se continue en cas d'invalidité considérée comme permanente après quatre-vingt-dix semaines de maladie. Cependant, l'enquête que nous avons conduite a révélé que les compagnies abandonnent le risque invalidité trop coûteux. Même pour ceux qui pourraient se payer cette protection, il devient difficile d'y songer.

Mais beaucoup de compagnies, qu'elles fassent l'assurance-vie ou qu'elles se spécialisent dans l'assurance-accident ou l'assurance-maladie, continuent de porter les risques temporaires qui résultent d'un accident ou d'une maladie, en assumant le paiement des prestations durant un certain temps.

Il est difficile de donner des chiffres. On peut tout de même affirmer que ce genre d'assurance n'est guère répandu parmi les ouvriers, sauf sous certaines formes populaires du type de la *Metropolitan Life Insurance Company*. Et encore, sous cette forme, il demeure restreint à quelques privilégiés.

2o—L'assurance-groupe

C'est un type d'assurance qui est propre à l'Amérique et que l'on peut dès lors opposer au type européen et proposer à l'attention du législateur de préférence à l'autre, qui nous est étranger.

Il est cependant moins généralisé qu'on ne croit d'ordinaire et il ne s'applique que dans des conditions qui le restreignent parfois singulièrement.

Tous les employés d'une entreprise donnée peuvent s'assurer contre la maladie et grouper les risques en quelque sorte. On ne fait d'exception ici et là que pour le personnel dirigeant auquel on n'interdit cependant pas de participer moyennant des versements adaptés; et pour les employés qui touchent un salaire plus élevé que le salaire qui sert de base à l'assurance.

L'employé quel qu'il soit, doit avoir été au service de l'entreprise pendant un certain temps — de trois mois à deux ans — et toucher un salaire suffisant. Dans certains cas, un âge limite est

prévu et celui qui est atteint d'une maladie chronique est exclu, à moins qu'il ne s'engage à renoncer à toute prestation dans le cas où son incapacité de travail résulterait directement de son état.

Mais on peut dire, de façon générale que là où le régime s'applique, il s'étend à tous les intéressés, que ce soit dans une petite entreprise ou dans une exploitation considérable, ramifiée dans tout le pays. Il est rare que l'administration se borne à quelques employés.

Répétons-le, le risque couvert par cette assurance ne s'étend pas, dans le Québec, comme dans la plupart des provinces du Canada, aux accidents et aux maladies professionnelles qui se produisent dans l'industrie et auxquels il est remédié par une loi spéciale sur les accidents du travail. Il s'agit ici de la maladie ordinaire et de l'accident qui a lieu en dehors de la vie de l'usine.

Cela dit, notons que l'assurance couvre toute maladie qui dure plus d'une semaine, même les cas de quarantaine, pourvu que cette maladie ne résulte pas de quelque cause immorale ou de l'exercice d'un sport.

L'assurance est portée, soit par les patrons seuls, soit par les employés seuls, soit par les patrons et les employés. Lorsque l'entreprise porte le coût total de l'assurance, aucune compagnie d'assurance n'intervient. L'entreprise assure elle-même ses ouvriers. D'ordinaire l'entreprise s'en remet à une compagnie d'assurance qui fait le versement des prestations.

Lorsque l'assurance est à la charge des employés, ceux-ci acquittent leur contribution d'après une échelle qui varie suivant le salaire. Le taux est de 20 cts à $1.00 par mois.

Les patrons, de leur côté, lorsqu'ils contribuent, peuvent le faire de diverses façons.

1o.—Par un versement égal ou inférieur à celui que font les employés.

2o.—Par l'addition, chaque mois, d'une somme proportionnelle aux contributions faites par les employés.

3o.—Par un montant versé chaque année aux fins de rétablir le fonds d'assurance ou de faire disparaître un déficit.

Souvent l'entreprise met à la disposition des employés les salles et le personnel nécessaires.

Les assurés reçoivent des prestations en argent lorsqu'ils sont malades et ce, pendant vingt-six semaines ou pendant une période moins longue.

Ces prestations sont proportionnées au salaire et aux contributions. On leur donne aussi, dans certains cas, les soins médicaux et pharmaceutiques, mais ceux-ci plus rarement.

Parfois, la compagnie emploie un ou deux médecins. Beaucoup d'entreprises ont organisé des dispensaires et même installé des hôpitaux. Des infirmières font la visite des malades. Beaucoup d'entreprises font de la prévention, soit qu'elles distribuent des brochures, affichent des bulletins, publient des revues, fassent donner des conférences.

Est-ce que tout ceci n'est pas le système européen que nous connaissons déjà, mais réalisé dans la liberté?

Les fonds sont confiés à des préposés qui représentent les employés et le patron. Les livres sont vérifiés. les excédents sont placés chaque année sous forme d'obligations. Nous savons déjà que l'entreprise vient parfois en aide au groupement, surtout lorsque celui-ci subit des déficits.

Les résultats sont excellents.

Voici comment le rapport fédéral que nous analysons les résume:

"The returns from employing firms indicate generally improvement in employee's health. They state that the workers

are relieved form anxiety as to their families in case of sickness and as a result they can put their whole minds to their work. It has been found that the periodic medical examination and enforced prompt consultation of doctors often prevented more serious or prolonged illness, particularly incipient tuberculosis. Another great advantage has been the improved industrial relations resulting from the closer contact between employers and employees, and the employers report increase in loyalty and in production and a decrease in labour turnover. One of the companies paying the greatest amount of sick benefits reports that the economic benefits to themselves have more than paid for the amount expended."

3o—Les mutualités

Les systèmes de secours mutuels sont assez répandus au Canada. Les uns ont une Charte fédérale, les autres une Charte provinciale. Un bon nombre ne font que l'assurance-vie; d'autres ajoutent à l'assurance-vie, l'assurance en cas de maladie et même l'assurance en cas d'invalidité. Cependant, toutes, elles exigent de leurs membres qu'ils prennent d'abord une assurance-vie sur laquelle vient se greffer la maladie ou l'invalidité.

Il existe des sociétés d'hommes, des sociétés de femmes et des sociétés mixtes. Ces sociétés sont parfois professionnelles ou même confessionnelles.

En cas de maladie, elles se bornent assez généralement à verser à l'assuré une somme d'argent: cinq ou même dix dollars par semaine. Elles prévoient une période de carence qui est d'une semaine; il arrive aussi que, pour les premières semaines, les versements soient moindres. Ceux-ci sont faits pendant dix, quinze ou vingt semaines.

En cas d'invalidité, elles prévoient des versements qui vont jusqu'à un certain âge. Des sommes sont parfois versées aux vieillards.

Votre Commission a rencontré dans la Province de Québec une société qui n'accorde pas de prestation en cas de maladie, mais se borne aux soins médicaux et aux produits pharmaceutiques. C'est la Société d'hospitalisation de Québec. Fondée depuis peu, cette société exerce un contrôle sérieux sur les malades dont elle a aidé un grand nombre depuis qu'elle existe. Une large part de ces malades étaient certainement destinés à se faire traiter dans les hôpitaux aux frais de l'Assistance publique.

4o—Syndicats

Les syndicats ont organisé l'assurance-maladie et l'assurance-vie. Même en certains cas, l'assurance-accidents. Une partie des cotisations annuelles versées par les membres est portée au fonds d'assurance. Ces fonds sont administrés par le Syndicat international lorsque son siège social est, par exemple aux Etats-Unis, ou par les syndicats locaux que ceux-ci soient indépendants ou qu'ils aient obtenu de leur bureau principal le droit de gérer eux-mêmes le fonds d'assurance.

La Commission désire observer que beaucoup de syndicats ouvriers ont déjà appliqué, en cette province, le principe des assurances contributoires.

SYNTHESE

BASE D'UNE LEGISLATION

Il y a lieu de tirer des législations que nous venons de résumer des principes généraux qui semblent acceptés et qui pourront servir de base à nos législateurs.

Le régime

Somme toute, l'ensemble des assurances sociales se ramène à ceci: en retour d'une cotisation, imposée ou non, l'assuré est protégé contre certains risques comme la maladie, l'invalidité, l'accident, la vieillesse et le chômage. C'est la mutualité étendue à une collectivité. Prenons, par exemple, le risque maladie: l'assuré verse à ses périodes déterminées, certaines sommes qui lui valent, s'il tombe malade, des prestations en argent et les soins du médecin.

Assurance obligatoire

En Europe, l'assurance obligatoire gagne beaucoup de terrain et l'assurance libre recule, celle-ci subsistant surtout dans les pays scandinaves, mais il est très important de remarquer que dans beaucoup de pays, le régime de l'obligation a été précédé par une assez longue période de liberté, celle-ci servant à former l'opinion publique, à faire, comme on dit, "l'éducation du peuple".

Les paliers

On constate que tous les genres d'assurances sociales n'ont pas été institués à la fois, mais qu'on a procédé par paliers.

Le cas de l'Allemagne, pays d'origine des assurances sociales, est typique. Elle a organisé successivement, dans le cours de dix années, l'assurance-maladie, l'assurance-accidents et l'assurance-invalidité. L'assurance-chômage est venue beaucoup plus tard.

Mais il est d'autres genres de paliers qui établissent des stades dans l'application d'un régime d'assurances sociales. On peut, par exemple, borner l'assurance-maladie à l'industrie, en laissant de

côté, pour un temps, l'agriculture; accorder des pensions de vieillesse à ceux qui ont atteint l'âge de soixante-dix ans, puis ramener cet âge à soixante ans; faire peu à peu bénéficier la famille des avantages de l'assurance-maladie; augmenter le nombre des assujettis, en modifiant le salaire de base.

Bref, il existe plusieurs moyens de procéder par étapes. On peut peut-être reprocher à la France d'avoir voulu appliquer à toutes les entreprises, et à la fois l'assurance-maladie et l'assurance-invalidité; mais la France n'a tout de même pas encore d'assurance-chômage. Ici le palier est plus large, mais c'est un palier quand même.

Passons maintenant aux caractères généraux de l'assurance sociale.

Le salaire sert à délimiter le champ de l'assurance. La loi déclare, par exemple, que les assujettis à un genre d'assurance seront ceux qui touchent annuellement un salaire maximum de $1,500. Cela veut dire que ceux qui touchent plus de $1,500 ne sont pas assurés.

Rien n'empêche, d'ailleurs que, dans cette limite, le taux de la cotisation varie suivant le salaire; il sera de tant pour un salaire de tant. La Commission chargée d'enquêter sur les assurances sociales en Colombie-Britannique a proposé un salaire de base de $2,400 pour l'assurance-maladie.

Le salaire de base varie aussi, selon que l'assuré habite dans certaines villes plus ou moins peuplées, dans les centres industriels ou à la campagne; selon aussi que l'assuré a un ou plusieurs enfants.

Retenons bien ce point: Tout le monde, même dans un régime obligatoire, n'est pas assuré. C'est un salaire maximum qui détermine le groupe assurable. Quand on a compris cela, les assurances sociales apparaissent sous un tout autre jour.

Les risques

Les risques couverts par l'assurance-maladie-invalidité qui nous intéresse particulièrement dans ce rapport, sont les suivants: la maladie, la maternité, l'invalidité et le décès.

Examinons ces divers risques:

(a) *La maladie*

La maladie qui atteint un chargé de famille entraîne deux conséquences :

a) Elle le prive de son salaire;

b) Elle exige des soins.

On remédie au manque temporaire de ressources pendant une période qui, d'ordinaire est de vingt-six semaines, par des prestations en argent, généralement peu élevées et qui varient en raison du salaire; mais les indemnités ne partent que du troisième jour ou même du sixième: c'est le délai de carence. Les soins médicaux sont assurés dès le premier jour.

Les soins comprennent le traitement d'un médecin et, selon les législations, les médicaments, les appareils de prothèse, l'intervention chirurgicale et l'hospitalisation.

Nous croyons préférable de dégager cet aspect de l'assurance-maladie sous un sous-titre particulier. Notons toutefois que la prestation en argent est souvent réduite du fait de l'hospitalisation.

(b) *La maternité*

La femme peut s'assurer directement ou bénéficier de l'assurance assumée par son mari. L'ouvrière assurée touche durant une période qui précède et qui suit l'accouchement, des prestations en argent qui lui permettent de quitter le travail; elle reçoit les soins d'un médecin et d'une infirmière et même une prime d'allaitement.

La femme dont le mari est assuré peut recevoir les mêmes avantages moins les prestations en argent.

On reconnaît dans ces dispositions des progrès réalisés successivement pour encourager et protéger la maternité.

Déjà aussi, l'assurance s'étend à la famille puisqu'elle atteint le nouveau-né, mais on remarque, non sans intérêt, que, dans certaines législations, en France et en Belgique notamment, les membres de la famille qui sont à la charge de l'assuré, ont droit aux soins médicaux.

(c) *Invalidité*

Dans presque toutes les législations, l'assurance couvre les cas d'invalidité; lorsque la maladie se prolonge au-delà d'une certaine période, l'assuré est considéré comme un invalide et a droit à des prestations.

Il va sans dire que ce risque, auquel beaucoup d'assurances libres ont renoncé au Canada, est lourd à porter, qu'il exige des calculs précis et la constitution de caisses spéciales.

(d) *Décès*

Le fait que la Grande-Bretagne n'accorde rien en cas de décès, a pu faire croire que ce risque n'est pas couvert dans un régime d'assurances sociales. Au contraire, la plupart des législations européennes prévoient, sous une forme ou sous une autre, une indemnité au décès de l'assuré. Tantôt les frais funéraires sont payés, tantôt une somme est versée à la femme de l'assuré et aux enfants qui étaient encore à sa charge, tantôt une rente est versée à la famille de l'assuré. En Allemagne, on a nettement institué une pension aux veuves et aux orphelins. Ce régime est contributoire.

Le service médical

Le libre choix du médecin par l'assuré existe dans la plupart des pays, notamment en France et en Grande-Bretagne; mais en Grande-Bretagne, le médecin qui désire traiter des assurés doit s'inscrire sur une liste spéciale, appelée *panel*. Dans certains pays, le choix de l'assuré est borné au médecin agréé par la caisse: c'est le type allemand.

En général, le secret professionnel, sauf en France, dans le Luxembourg et en Estonie, n'est pas complètement respecté.

En dehors de certains cas, les caisses paient tous les soins médicaux; mais, en France notamment, la caisse retient sur son tarif, une certaine proportion des frais qui est ainsi laissée à la charge de l'assuré, mais que l'on semble vouloir réduire actuellement.

Il est encore des pays ou on ne verse que des prestations en argent, comme font nos assurances mutuelles.

Interventions chirurgicales

Toutes les législations couvrent les frais d'intervention chirurgicale et d'accouchement; mais toutes ne couvrent pas les frais d'appareils, soit de prothèse, soit d'orthopédie: en ce sens que plusieurs distinguent entre les grands et les petits appareils et n'accordent que ces derniers.

Hospitalisation

En général, les assurés sont hospitalisés et l'assurance supporte les frais d'hospitalisation, soit en totalité, soit pour une certaine période. En Angleterre, on n'hospitalise pas, en principe, mais les caisses qui ont accumulé les fonds suffisants veillent à l'hospitalisation des assurés.

Dans la plupart des pays, les caisses ont institué des maisons de prévention et de cure.

Cette question de l'hospitalisation est capitale. Si un semblable régime était établi dans notre province à la suite de l'assurance contributoire, l'Assistance publique serait singulièrement allégée.

Frais pharmaceutiques

Les frais pharmaceutiques sont en général assurés par les caisses, mais la liberté de prescrire est limitée, soit par l'exclusion des spécialités, soit par l'établissement d'une liste de médicaments.

On retrouve ici le ticket modérateur: en France notamment, la législation laisse à l'assuré la charge de quinze pour cent des frais pharmaceutiques.

Modes de paiement

Le médecin est payé, soit par la caisse que l'on appelle le tiers-payant, soit en vertu d'un abonnement payé par la caisse et tous les trimestres; soit par le malade et dans ce dernier cas, qui est celui de la France, on se souvient que l'assuré participe, la caisse ne lui remboursant qu'une partie de ses débours.

Le tarif varie: il est tantôt de tant par tête, tantôt à l'abonnement, et c'est le type anglais; tantôt à l'acte médical. Les déplacements du médecin sont remboursés en totalité ou en partie et selon la distance parcourue.

Le status du médecin

Le médecin est habilité, soit par l'Etat soit par un comité spécial, d'accord avec la caisse, soit par le syndicat des médecins.

Il est contrôlé par les mêmes organismes. Dans la plupart des pays, il existe aussi des tribunaux d'appel ou encore des commissions dont les médecins font partie.

Les caisses

Les caisses recueillent les cotisations et gèrent les fonds de l'assurance. Elles sont de divers types: mutualistes, professionnelles ou d'usine, locales, départementales ou régionales. Dans la plupart des pays, on a maintenu là où elles existaient, les sociétés de secours mutuel, qui continuent de percevoir les cotisations de leurs membres et de leur faire les prestations que la loi prévoit. Naturellement ce service doit être assuré sans aucun bénéfice en faveur de la société. De même si, comme en Angleterre, on admet les grandes sociétés d'assurance dans l'organisme de l'assurance-maladie obligatoire, ce doit être à la condition qu'elles n'en retirent aucun profit, dans le sens économique du mot. Nous devons dire que les sociétés d'assurances commerciales et les sociétés mutuelles se sont, au cours de l'enquête, prononcés assez formellement contre l'assurance-maladie ou invalidité obligatoire.

Les caisses locales établies, on prévoit la centralisation des fonds dans une caisse centrale placée sous l'autorité d'une Commission relevant du Ministère du Travail. Cette commission peut éta-

blir des services qui se développent à mesure que les besoins se font sentir. Les intérêts médicaux seront, par exemple, confiés à un organisme où les médecins seront représentés.

Rien n'empêche que les caisses qui ont accumulé des fonds en abondance ne s'en prévalent pour réaliser certaines initiatives: augmenter les prestations en nature, construire des sanatoriums, augmenter les soins médicaux ou pharmaceutiques. C'est le régime anglais. A moins que l'on ne préfère réduire tous les assurés au même niveau et confier à la Commission centrale de réaliser le progrès général.

L'OPINION DU CORPS MEDICAL

La Commission, en poursuivant son enquête, a naturellement sollicité l'opinion du corps médical de la Province de Québec.

Plusieurs médecins se sont présentés devant elle et des associations lui ont fait part de leurs vues: le Collège des médecins et chirurgiens de la Province de Québec, l'Association médicale de la Province de Québec et la Fédération des Sociétés médicales de la Province de Québec.

La Commission désire exprimer ses remerciements à tous les médecins qui ont rendu des témoignages, d'autant plus précieux qu'ils les avaient longuement préparés par une étude minutieuse de la question. Ils ont fait preuve d'un remarquable souci du bien public et de beaucoup de largeur d'esprit, car le rouage même de l'assurance-maladie implique à un haut degré la collaboration médicale.

On trouvera au dossier l'opinion des médecins, formulée, soit à titre individuel, soit à titre collectif; et nous nous contenterons, dans ce rapport d'en résumer les principaux points.

On peut dire, en principe, que le corps médical ne s'oppose pas à l'obligation des assurances sociales dans la Province de Québec. Tous les médecins n'y vont pas du même coeur; quelques-uns font des réserves; un petit nombre admettent l'assurance sociale, mais refusent de collaborer avec une caisse ou une commission; mais tous, et c'est un fait important, comprennent et admettent la nécessité d'une assurance, pourvu que la profession médicale n'en soit pas amoindrie.

Les médecins demandent que la classe des assurés obligatoires ou des assujettis, comme on dit en France, soit bien déterminés par la fixation d'un salaire de base qu'ils ne précisent pas, mais qui devra varier suivant les localités et les charges de famille.

Ils divisent les citoyens en trois catégories:

a) Les *indigents* dont il y aura toujours un certain nombre et qui devront recourir à la charité publique. "Certes, disent les rédacteurs du rapport présenté par l'Association médicale de la Province de Québec, suivant ses traditions, la profession médicale continuera à fournir des soins à cette classe, non par contrainte, mais à titre de privilège et sans espoir de rémunération tangible".

b) La *classe moyenne,* capable de payer le médecin, mais ayant des ressources restreintes. C'est celle-là que l'on doit assurer, après l'avoir définie par son revenu moyen, car c'est celle-là que l'on doit aider et qui doit s'aider. Cela d'ailleurs pour le bien de la société. L'homme qui a un revenu modeste hésite parfois à recourir au médecin, continue son travail sans se soucier des conséquences, parce qu'il doit d'abord gagner sa vie et celle des siens. De cette négligence, bien explicable, découlent, d'une part l'affaiblissement des forces de l'intéressé et, de l'autre, si la maladie est contagieuse, un danger pour la société.

c) La *classe aisée,* qui ne devrait pas tomber sous le coup de l'assurance obligatoire, pas même, et nous croyons traduire ici la pensée de la plupart des médecins, pas même à titre facultatif, du moins sous un régime d'assurance obligatoire.

A l'exemple de leurs collègues de France et d'ailleurs, la plupart des médecins demandent d'être laissés parfaitement libre de traiter ou de ne pas traiter les assurés. Ils réclament le choix du médecin parmi les médecins dûment autorisés à exercer par le Collège des Médecins et Chirurgiens de la Province de Québec, et le paiement à l'acte médical, selon un tarif établi d'accord avec eux. Ils n'acceptent pas qu'une liste de médecins soit établie d'avance, ni que l'on constitue des médecins de caisse. Quelques-uns désirent être payés par la caisse et d'autres par le malade. Sur toute question controversée, un tribunal d'arbitrage où les médecins seront représentés, ou même uniquement composé de médecins, se prononcera.

Les médecins acceptent qu'une prestation en argent soit faite à l'assuré car elle évite les privations de nature à aggraver la maladie. Afin d'éviter des abus, la prestation sera égale à la moitié seulement du salaire et l'honnêteté du médecin l'empêchera de permettre qu'on la transforme en indemnité de chômage.

Les médecins se prononcent en faveur d'une prestation en argent dans les cas de maternité.

Qu'on nous permette enfin de tirer des témoignages des précisions qui ont été faites par un groupe de médecins sur la limite de salaire: elle serait, dans les villes, de $1,200, pour un père de famille ayant trois enfants ou plus et $1,000 pour le père de famille ayant moins de trois enfants et pour le célibataire; et, à la campagne, de $1,000 dans le premier cas et de $700 dans le second, encore que ce salaire de $700 paraisse, à quelques-uns, pouvoir être généralisé à la campagne.

Un délai de carence de cinq jours et un ticket modérateur de dix à vingt pour cent seront institués.

Les examens de laboratoire seront considérés comme des actes médicaux et tarifés.

Les médecins traitants seront sur un pied d'égalité avec les médecins des hôpitaux. Un médecin, attaché à la caisse, permettra de faire les contrôles voulus. Les employés des caisses, manipulant les fiches, seront tenus au secret absolu. Enfin, le médecin pourra traiter à forfait la famille de l'assuré et, par ses conseils répétés, assurer la prévention de la maladie, ce qui est bien la chose la plus importante à réaliser pour la société.

Un médecin, après avoir parcouru les régimes européens, conclut que l'assurance-maladie dans cette province, devrait rester libre et être confiée à des mutualités. L'Etat se chargerait d'une campagne d'éducation et verserait même un boni qui servirait à réduire "la prime de l'année à venir".

Les oeuvres d'assistance maternelle seraient maintenues et l'on ajouterait une allocution de maternité pour les femmes des assurés,

ainsi qu'un boni à l'enfant survivant, pendant trois ans, ce boni décroissant progressivement. Les hôpitaux, dans les cas de maternité, devraient recevoir deux dollars par jour et, pour les soins donnés au bébé, une indemnité de cinquante cents par jour. Dans les campagnes, par l'intermédiaire des unités sanitaires, une indemnité en cas de maternité, serait versée aux femmes.

FAUT-IL UNE ASSURANCE OBLIGATOIRE?

La Commission doit fonder son jugement sur son enquête. Celle-ci révèle une évolution sensible de l'opinion publique vers l'assurance-maladie et invalidité obligatoire.

Quelle différence entre les premiers témoignages, qui hésitaient et même se dérobaient sous le prétexte que la question n'avait pas été suffisamment étudiée et les derniers témoignages, très affirmatifs, venus des hommes d'oeuvres, des médecins, des chefs ouvriers. On peut dire que toutes les dernières séances tenues par la Commission ont révélé un consensus général en faveur de l'assurance obligatoire.

D'un autre côté, la preuve même révèle que les experts redoutent deux choses: la crise qui rend difficile toute tentative nouvelle, fût-ce dans le domaine social, et la difficulté réelle, qui a été très sensible en France, de mettre en marche à la fois un régime qui comporterait tous les genres d'assurances sociales.

La première objection à l'institution des assurances sociales en ce moment, naît spontanément de la crise que nous traversons. En effet, la déflation, en même temps qu'elle atteint les individus, touche et gêne les finances publiques. Le rendement des impôts est moins considérable et il faut même en inventer de nouveaux pour combler les déficits. Mais le poids des dépenses augmente du fait des charges sociales; celles-ci ont prodigieusement grandi depuis quelque temps; elles ont doublé en six ans pour ce qui est des provinces, passant de $18,472,073 en 1924 à $35,892,549 en 1930. En 1931, ce chiffre a été dépassé de beaucoup. Dans la Province de Québec, les dépenses sociales qui étaient de $1,608,917 en 1922, ont monté à $6,634,059 en 1930. Par famille, cette dépense a été de $12.25 en 1930 quand elle

n'était que de $3.50 en 1922. A cela sont venus s'ajouter, en 1931 et en 1932, les secours de chômage.

Pour tout le Canana, on a calculé qu'en 1931, les dépenses sociales en général ont atteint le chiffre de cent millions de dollars. Ce n'est donc pas sans raison que certains représentent qu'il serait difficile, sinon même impossible, d'ajouter, à l'heure actuelle, au fardeau que l'Etat a généralement assumée dans le passé.

Mais l'objection revêt encore plus d'importance du fait que tous les gouvernements étrangers ont été contraints, à cause de la crise, de réduire leurs dépenses sociales, et particulièrement en ce qui concerne l'assistance et les assurances. Nous l'avons déjà dit: en Angleterre et en Allemagne, on a dû modifier les principes fondamentaux sur lesquels, depuis des années reposaient les assurances sociales, de façon à continuer le versement d'indemnités, en tenant compte des diminutions de recettes provoquées par le chômage.

La seconde objection opposée à certains témoins par la Commission et reconnue par eux, est qu'il serait presque impossible, et dans tous les cas extrêmement compliqué, d'établir dans la Province de Québec, d'un seul coup, toute la série des assurances sociales; de prendre à la fois toutes les mesures mentionnées à l'arrêté-en-conseil constituant cette Commission. En France, pays pourtant préparé de longue date à un mouvement d'assurances sociales, nous avons vu que le fait d'appliquer l'assurance-maladie à l'industrie et au commerce, au service domestique et à l'agriculture a suscité des difficultés de toute sorte et retardé le mouvement. Dans la Province de Québec, la population n'est peut-être pas encore prête à accepter un régime qui est, répétons-le aussi, surtout un régime européen. Il faut, enfin, tenir compte du caractère du canadien français qui est individualiste et qui ne se détermine que lentement à subir une évolution sociale, quoique beaucoup de syndicats ouvriers possèdent déjà l'assurance-maladie.

Nous désirons rendre hommage, comme nous l'avons fait pour les médecins, aux représentants des groupements ouvriers qui ont accepté de se présenter devant la Commission et qui nous ont ainsi permis de constater leur connaissance de la question, leur esprit de

modération, leur sincérité et l'étendue remarquable et la variété des initiatives qu'ils ont prises et soutenues pour aider, dans une large mesure, leurs camarades en leur assurant des secours en maladie, des pensions sérieuses et même une somme au décès.

Cependant et malgré ces objections, il y a du bon dans l'assurance obligatoire, puisque dans la majorité des pays d'Europe on y est venu, après une longue expérience de la liberté, puis de la liberté subsidiée.

C'est que, sous un régime de liberté, on atteint bien une proportion des intéressés et même une assez forte proportion puisque, en Belgique, sur 2,000,000 de travailleurs, 1,200,000 se sont prêtés à l'assurance; mais il reste toujours un résidu qui est peut-être composé de ceux à qui l'assurance rendrait le plus service, et c'est en se plaçant de ce point de vue que l'on a pu parler de la faillite de l'assurance libre. Si on admet, avec le corps médical, que la santé est un grand bien, que dans ce domaine il existe une sorte de solidarité qui peut propager certaines maladies, que la prévention est une mesure essentielle, que d'ailleurs celui qui a peu de ressources, craint ou néglige de se faire traiter, précisément parce que cela coûte quelque chose, n'est-il pas logique de conclure à l'assurance obligatoire?

Nous en trouverions une autre raison, en ce qui concerne notre province, dans le fait qu'il faudra tout de même considérer un jour que les soins médicaux et l'hospitalisation sont de plus en plus largement distribués par l'entremise de l'Assistance publique dont le budget est déjà lourdement grevé. L'assurance, sous toutes ses formes et en particulier l'assurance-maladie obligatoire, aurait pour conséquence d'alléger le fardeau de l'Assistance publique et présenterait en plus cet avantage de garder à notre population la confiance en soi, l'esprit d'initiative, ressort intérieur qui a été dans le passé un de ses traits les plus intéressants et qui menace de céder devant l'envahissement de l'étatisme.

D'autant que cette population, ainsi que des sondages ordonnés par la Commission l'ont révélé, débourse à l'heure actuelle sous la forme d'assurance à la semaine ou au mois des sommes énormes, trop souvent en pure perte, et dont le total suffirait amplement à faire fonctionner l'assurance obligatoire.

RECOMMANDATIONS

Le rapport présenté à la Commission au nom du "Comité législatif des organisations ferroviaires de la Province de Québec" se termine par le paragraphe que voici:

> "Il est possible que, du fait qu'il s'agit d'une expérience à tenter dans ce domaine sur ce continent, des modifications s'imposent aux projets d'assurance que nous soumettons à l'attention de votre Commission, et que leur cadre doive forcément être limité dans la mesure de l'appui financier qu'ils recevront de la population jusqu'à ce que cette dernière apprécie leurs principes fondamentaux et se rende pleinement compte de leurs avantages; mais, quoiqu'il en soit, nous sommes confiants qu'il se recommandent à l'opinion publique et que leur application sous forme de loi le plus tôt possible s'impose et serait bien vue du public."

Après avoir considéré les différents aspects de la question, la Commission croit qu'il vaut mieux tenter une solution de milieu en conseillant de procéder, ici comme en Europe, par étapes: elle croit qu'il faudrait d'abord recourir à la liberté subsidiée avant d'atteindre à l'obligation. D'autant plus que le régime de la liberté subsidiée sera d'une application facile parce des sociétés d'assurance mutuelle existent déjà et qu'il suffira de les utiliser.

Ces mutualités font d'excellente besogne et la Commission n'a pas du tout l'intention de gêner leur action, au contraire, elle désire l'étendre. Parmi ces mutualités, il en est une, de fondation récente qui a retenu l'attention de la Commission. Il s'agit de la Société Nationale d'Hospitalisation. Moyennant une rétribution d'environ quatre-vingts cents par mois, cette société donne à ses assurés les soins médicaux ou chirurgicaux et l'hospitalisation; mais elle ne leur fait pas de prestations en argent. Cette formule a eu du succès car la Société, après deux ans d'existence à peine, compte cinq mille membres, tant dans les villes qu'à la campagne; elle rend aussi le contrôle plus facile, car celui-ci se borne au médecin qui est d'ailleurs

payé selon un tarif qu'il a accepté. Ce qui rend le contrôle difficile pour les sociétés d'un autre genre, c'est qu'elles assurent à leurs membres en cas de maladie, des prestations en argent, le malade pouvant chercher à prolonger son état pour toucher plus longtemps.

La Société, en se chargeant des frais d'hôpitaux allège d'autant l'assistance publique: on en trouvera la preuve dans les rapports de l'institution.

De plus, les actuaires de la Société étudient la possibilité d'étendre à la famille le bienfait de l'assurance, ce qui serait un singulier avantage pour les enfants en bas âge appartenant à une famille nombreuse, et pour l'agriculture qui est une "profession familiale" comme on l'a définie devant la Commission.

La Commission est d'avis qu'une loi devrait être faite, — si même il ne suffit pas de modifier la loi sur les sociétés de secours mutuels, aux fins d'autoriser la formation de sociétés du type de la Société Nationale d'Hospitalisation, qui admettraient la contribution des patrons et des ouvriers, et auxquelles une subvention serait versée par l'Etat, qui serait à déterminer selon qu'il s'agirait de caisses rurales ou urbaines.

Les sociétés de secours mutuels existantes pourraient instituer un service ne comprenant que les prestations en nature tout en continuant de verser aux membres qui le désireront des prestations en argent. On nous dira qu'il n'est pas besoin de loi pour atteindre ce but puisque les textes tels qu'ils sont permettent à des sociétés de ce genre de se développer, mais il sera bon, croyons-nous de distinguer ces sortes d'institutions par un régime légal approprié.

Ce régime qui pourrait être répandu par une propagande intelligente, familiariserait peu à peu la population avec l'assurance-maladie, dégorgerait l'Assistance publique et donnerait, pour ce qui est de la santé générale, des résultats précieux. Dans tous les cas, il constituerait une expérience qui, sans aucun doute, doit être tentée, une sorte de minimum dont on serait en mesure de suivre les progrès.

Munis de cette expérience, les pouvoirs publics verront, après cinq ans, s'il y a lieu d'imposer l'assurance obligatoire en tenant compte des idées et des faits que nous avons taché de grouper dans ce rapport.

Le tout respectueusement soumis.

(Signé)

Le président,

EDOUARD MONTPETIT.

Les membres,

Mgr GEORGES COURCHESNE,

Ven. Archdeacon SCOTT,

J. T. FOSTER,

Dr ALPHONSE LESSARD,

GÉRARD TREMBLAY,

GEORGES SAVOY.

Annexe

aux Rapports de la Commission

COMMISSION DES ASSURANCES SOCIALES
DE QUEBEC

ANNEXE AUX RAPPORTS DE LA COMMISSION

La Commission des Assurances sociales a présenté sept rapports au Gouvernement de la Province.

Ces rapports ont porté successivement sur:

a) Les maladies professionnelles;

b) La protection de l'enfance et l'assistance en général;

c) Les allocations familiales;

d) L'hygiène industrielle;

e) Les pensions de vieillesse;

f) Le chômage;

g) L'assurance-maladie-invalidité.

Dans cette annexe, elle désire apporter certains compléments touchant des questions nouvelles qui ont surgi au cours de son enquête.

I — LUTTE CONTRE LE TAUDIS

Le *Montreal Council of Social Agencies* a présenté à la Commission un rapport attirant particulièrement son attention sur le problème du taudis dont il existe un trop grand nombre, du moins dans les grandes villes. Il en résulte des taux de morbidité et de mortalité très élevés.

Le *Montreal Council of Social Agencies* réclame:

(1) La disparition des taudis;

(2) Une vigoureuse campagne d'éducation en faveur de la maison saine, poursuivie par les autorités fédérales, provinciales et municipales, par les associations et par la presse;

(3) Le vote d'une loi établissant l'urbanisme et les zones;

(4) L'établissement, à Montréal tout au moins, si le Gouvernement provincial ne peut pas agir pour le moment, d'un régime d'urbanisme, propre à éliminer les taudis.

La Commission des Assurances sociales endosse les conclusions du *Montreal Council of Social Agencies.*

II — LES GRANDES FAMILLES

La Commission des Assurances sociales désire affirmer de nouveau qu'elle n'est pas opposée aux allocations familiales, comme on le constatera en relisant attentivement les conclusions du rapport qu'elle leur a consacré.

Elle estime que l'initiative des allocations familiales doit être prise par l'industrie, comme on a fait en France. Une fois l'expérience faite, la loi pourra sanctionner le principe.

Mais le problème des grandes familles reste quand même un problème angoissant et, de l'avis d'un témoin très au fait, un problème bien difficile à résoudre.

La Commission en a eu la préoccupation constante et il ne s'est guère passé de séance qui n'ait fait surgir la question de la famille. Cette question, pour reprendre la pensée de M. Thomas Poulin de l'*Action catholique* de Québec, se pose avec moins d'acuité à la campagne qu'en ville.

A la campagne, le milieu économique, les traditions paroissiales, la vigueur physique des individus, peuvent atténuer tout au moins le fardeau; mais l'aspect nouveau du problème, c'est de trouver où placer les fils de cultivateurs, en âge de gagner leur vie et qui ne peuvent plus se diriger vers les villes ou vers les Etats-Unis. M. Raoul Blanchard, qui a étudié la région orientale de notre province, reconnaît que l'emploi du surcroit de population rurale constituera pour nous, dans un avenir prochain, une difficulté d'ordre démographique qu'il faudra surmonter.

La Commission a prêté une oreille très attentive aux propositions qui lui ont été faites et auxquelles elle attachait la plus grande importance. Il en est une, surtout, qui est revenue sans cesse et que la Commission fait sienne: l'organisation professionnelle de la classe agricole, qui est déjà commencée et qui doit se continuer et se fortifier; et la constitution par les agriculteurs de caisses destinées au placement des fils de cultivateurs. L'Etat ne se désintéresserait pas de ces groupements; mais il aiderait surtout à diminuer, par son intervention les frais d'administration des caisses. Ces mouvements, répétons-le, sont

en marche à l'heure actuelle, mais nous désirons en reconnaître l'efficacité.Il nous paraît que l'action, dans l'avenir, doit porter surtout de ce côté.

La famille rurale et, en particulier la grande famille, serait aussi puissamment aidée par l'assurance maladie-invalidité.

La Commission forme des voeux pour que, les actuaires s'étant prononcés, le type d'assurance-maladie qu'elle préconise s'étende à la campagne sous un caractère familial, car un des représentants de la profession agricole a déclaré devant la Commission que c'était cette formule qui aurait le plus de chance de succès.

Les unités sanitaires dont la Commission a recommandé le développement par une résolution prise au cours de ses séances et communiquée au Gouvernement de la Provinnce, rendent de grands services à la population agricole, partant à la famille. Nous constatons avec intérêt que la mortalité infantile baisse là où existe l'unité sanitaire et que la lutte engagée contre les maladies contaagieuses, la diphtérie en particulier, donne des résultats remarquables.

Dans les districts éloignés, la Commission est d'avis que l'on devrait, ainsi que des médecins éminents y ont consenti, organiser des services médicaux, de façon à aider l'individu et la famille.

Enfin la Commission espère que l'assurance-maladie, appliquée aux cas de maternité ,complètera l'oeuvre de prévention que poursuivent les unités sanitaires.

Pour les villes, les solutions sont moins nettes. L'assurance-maladie et l'assurance en cas de maternité rendront les mêmes services et les caisses populaires pourront fournir au père de famille quelques uns des crédits dont il aura besoin.

On a demandé que les familles nombreuses soient aidées par la constitution de bourses d'études, attribuées aux enfants, par la gratuité des manuels scolaires, par des diminutions de loyer ou d'impôt.

Ces propositions indiquent une volonté de résoudre le problème de la famille nombreuse qui, selon l'avis de la Commission, devrait retenir l'attention du législateur. Celui-ci trouverait sans nul doute l'occasion de glisser dans des textes de loi des privilèges propres à diminuer les charges de ceux qui, avec des ressources restreintes, doivent élever beaucoup d'enfants.

PENSIONS AUX AVEUGLES

M. Philip E. Layton, président de la *Montreal Association for the Blind,* et M. Joseph Beaubien, au nom de l'Association canadienne française des aveugles, ont présenté devant la Commission un mémoire demandant, de façon très émouvante, que les aveugles, qui sont dans une situation si pénible, reçoivent une pension à un âge moins avancé que soixante-dix ans, comme cela se pratique dans plusieurs pays.

La Commission se fait un devoir de porter cette requête à la connaissance du Gouvernement en lui donnant son sympathique appui.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission a activé ses travaux. Elle y a consacré deux ans, alors que d'autres pays ont étudié pendant des années une des questions seulement, portées à l'arrêté-en-Conseil, l'assurance-maladie.

Elle n'a pas précipité ses recherches, mais elle a tâché de les concentrer en profitant de l'expérience des autres nations.

Le dépouillement surtout des documents qu'elle a consultés, a été très long, ainsi que la réflexion tendant à adapter la législation proposée aux besoins de cette province.

La Commission a tenu au-delà de cent séances à Québec, Montréal, Trois-Rivières, Sherbrooke, Hull, Rimouski, Chicoutimi, Saint-Hyacinthe, Saint-Jean, Ottawa, Toronto; à Londres, Paris, Genève, Vienne, Prague, Berlin et Bruxelles, sans compter naturellement, les études poursuivies par les membres individuellement.

Elle a aussi conduit deux enquêtes qu'elle a confiées à des rapporteurs, l'une sur l'oeuvre sociale des communautés religieuses dans la Province de Québec, l'autre sur les procédés d'assurance à prime hebdomadaire ou mensuelle.

La Commission a entendu au-delà de cent quatre-vingts témoins, dont plusieurs lui ont soumis des mémoires au nom de l'association qu'ils représentaient.

A cause de l'étendue de l'arrêté-en-Conseil la constituant, la Commission a dû chercher des solutions à de nombreux problèmes, aussi importants les uns que les autres. Elle ne s'attend pas, tous les témoins sont d'accord sur ce point, que le Gouvernement de la Province, s'il les accepte, accomplisse d'un coup toutes les réformes que, en tenant compte des opinions émises, elle a eu l'honneur d'indiquer. Le Gouvernement de la Province est le seul juge des conditions où se poursuit sa politique financière. C'est lui qui sait, par exemple,

s'il y a lieu de s'occuper d'abord du chômage. La Commission ne devait toutefois pas s'arrêter à considérer l'état de crise où nous vivons; mais faire oeuvre constructive et oeuvre de prévention, afin que son travail ne soit pas à recommencer.

Le tout respectueusement soumis.

Décembre 1932.

(*Signé*)

Le Président,

EDOUARD MONTPETIT

Les membres :

Mgr GEORGES COURCHESNE

Ven. Archdeacon SCOTT

J. T. FOSTER

Dr ALPHONSE LESSARD

GÉRARD TREMBLAY

GEORGES SAVOY

TABLE DES MATIÈRES

Septième rapport

L'ASSURANCE — MALADIE — INVALIDITÉ

Membres 271
Introduction 275
Itinéraire 276
Autorités consultées en Europe 277
L'ASSURANCE—MALADIE—INVALIDITE 282
Angleterre 282
France 284
Suisse 287
Autriche 289
Tchéco-Slovakie 291
Allemagne 292
Belgique 296
Danemark 298
Canada 301
Les compagnies commerciales 301
1o.—L'assurance—maladie—accidents—invalidité . . 301
2o.—L'assurance-groupe 302
3o.—Les mutualités 305
4o.—Syndicats 306
SYNTHESE: Base d'une législation 307
Le régime 307
Assurance obligatoire 307

Les paliers.. 307
Les risques.. 308
Le service médical.. 310
Interventions chirurgicales.. 311
Hospitalisation.. 311
Frais pharmaceutiques.. 311
Modes de paiement.. 312
Le status du médecin.. 312
Les caisses.. 312
L'opinion du corps médical.. 313
Faut-il une assurance obligatoire.. 316
RECOMMANDATIONS.. 319

Annexe aux Rapports de la Commission

Introduction.. 325
I—Lutte contre le taudis.. 326
II—Les grandes familles.. 327
Pensions aux aveugles.. 329
TRAVAUX DE LA COMMISSION.. 331

Commission des Assurances Sociales de Québec

Table des matières et Table analytique

PROVINCE DE QUÉBEC

COMMISSION DES ASSURANCES SOCIALES DE QUÉBEC

Table des matières et

Table analytique

QUÉBEC

PUBLIÉ PAR ORDRE DE

L'HONORABLE MINISTRE DU TRAVAIL

1933

TABLE DES MATIERES

Premier rapport

Classification des questions à étudier.. 5

Deuxième rapport

Membres.. 9
Arrêté en conseil.. 10
Classification des questions à étudier.. 11
Méthodes suivies.. 11

PREMIERE PARTIE: L'ASSISTANCE

I.—La Protection de l'Enfance.. 13

Placement dans les Ecoles d'industrie, de réforme, orphelinats, etc.. 15
Critique de la loi.. 18
Recommandations.. 19
De la tutelle.. 23
De l'adoption.. 26

II.—L'assistance aux Mères Nécessiteuses.. 32

Catégories d'assistées.. 36
Condition d'obtention.. 39
Nature et montant de l'allocation.. 39
Administration.. 40
Finances.. 42

III.—Les Oeuvres d'Assistance.. 42

L'assistance dans les institutions, l'assistance à domicile, le placement familial.. 44
La loi sur l'Assistance publique.. 51
Recommandations.. 53
Finances.. 56
Secrétariat d'oeuvres sociales.. 57
Retraites pour vieillards.. 57

Conclusions.. 58

Troisième rapport

IV.—Allocations Familiales 67
Théorie générale 68
Distinction entre le salaire et l'allocation familiale 70
Caisse de compensation 72
Ressources des allocations 73
Prestation 73
Mise en application sur le continent Européen 74
Les allocations en France 75
Les allocations en Belgique 79
Allocations familiales dans les autres pays 80
Hollande 80
Suisse 81
Allemagne 83
Pologne 84
Tchécoslovaquie 85
Autriche 85
Italie 86
Grande Bretagne 86
Espagne 87
Suède 88
Australie 88
Nouvelle-Zélande 89
Quelques opinions canadiennes sur les allocations familiales et leurs modalités d'adoption 89
Résolution présentée à la Commission 92
Objections présentées 94
Mémoire sur les allocations familiales 94

Conclusions 107

Quatrième rapport

DEUXIEME PARTIE: L'HYGIENE INDUSTRIELLE

L'hygiène industrielle 113
Tableau des conditions auxquelles le travail organisé ne peut désormais rester étranger 119
Recommandations 120
I.—Sécurité du travail 121
II.—Hygiène industrielle 125

Cinquième rapport

L'ASSURANCE DU VIEIL AGE

Le sort des vieillards indigents 140
L'assistance 140
L'assurance-vieillesse 142
Résumé de la législation dans différents pays 143
Grande-Bretagne 144
Allemagne 144
France 145
Belgique 146
Etats-Unis 147
Canada 147
Considérations 148
La situation de la Province de Québec 149
Ce que nous aurions à proposer 151
L'extension de l'assurance-vieillesse aux populations rurales 153
Recommandations 155
Annexe 156

Notes

Note de son Excellence Mgr Georges Courchesne et du Président de la Commission 158
Conclusion de la minorité 161
Note de M. Gérard Tremblay 163

Sixième rapport

L'ASSURANCE-CHOMAGE

Introduction 175
I.—Quelques causes de chômage 177
Causes d'ordre moral 177
Causes d'ordre social 177
Causes d'ordre économique 178
Surproduction 178
Abus du crédit 182
Troubles du commerce 183
Nouveaux foyers de production 183
Entraves au commerce 184
Dettes politiques internationales 185
Niveau des salaires et chômage 186
Machinisme et rationalisation 186
Travail féminin 187

II.—Quelques remèdes au chômage.. 189
Travaux publics.. 189
Réduction de la durée du travail.. 190
Partage du travail.. 192
Limitation du travail des enfants et des vieillards.. 193
Retour à la terre.. 194
Assurance-travail.. 194
III.—Assurance-chômage.. 197
Champ d'application.. 197
Prestations.. 199
Ressources de l'assurance.. 201
Organes de gestion.. 202
Juridiction fédérale.. 203
Analyse des régimes d'assurance-chômage dans les divers pays.. 204
Grande-Bretagne.. 205
Queensland.. 208
Allemagne.. 211
Autriche.. 217
Belgique.. 221
Bulgarie.. 224
Etat libre d'Irlande.. 226
Italie.. 228
Pologne.. 230
Suisse.. 233
Tchécoslovaquie.. 240
Norvège.. 242
Pays-Bas.. 243
France.. 245
Finlande.. 250
Espagne.. 251
Danemark.. 253
Etats-Unis.. 257
Canada.. 258
Statistiques sur l'application de l'assurance-chômage.. 259
Conclusions.. 261

Septième rapport

L'ASSURANCE — MALADIE — INVALIDITE

Introduction.. .. .. .

TABLE ANALYTIQUE

A

Accidents:

—prévention, 123.
—législation, 114.

Action catholique, de Québec, l', 327

Adoption:

—orphelins, 27.
—frais, 28.

Aengenent, professeur, 81.

Agriculture:

—population rurale, 13; surcroît de population, 327.
—organisation du travail agricole, 327; chômage, 187, 197.
—capacité d'achat de la classe agricole, 179.

Alcooliques:

—sanatoriums, 52.

Aliénés ou arriérés mentaux, 22, 52

Allocations aux mères nécessiteuses:

—conditions d'obtention, nature et montant, 39.
—administration, législation, 40.
—ressources financières dans le Québec, 42.
—responsabilités municipales, 55.
—Etats-Unis, 32, et Canada, 33, 35, 36.

Allocations familiales:

—le pour, 68 à 70, et le contre, 94 à 107.
—ce qui les distingue des salaires, 71.
—régime libre et régime obligatoire, 71.
—extension sociale, 74.
—rôle dans l'agriculture, 104.
—familles nombreuses, 327.
—ressources financières, 73.

Allocations familiales (*Suite*)

—fonctionnement des caisses de compensation, 72; leur fondateur, 76.
—ce qu'elles coûteraient au Canada, 90, 105, 106; dans la province de Québec, 91, 105, 106.
—attitude des syndicats ouvriers canadiens, 91.
—Allemagne, 83; Angleterre, 86; Australie, 88; Autriche, 85, 105; Belgique 72, 73, 79, 105; Espagne, 87; France, 69, 73, 75, 105, 327; Hollande, 80, 105; Italie, 86; Lithuanie, 105; Norvège, 105; Nouvelle-Galles du Sud, 72, 88, 105; Nouvelle-Zélande, 73, 89; Pologne, 84; Suède, 88; Suisse, 81; Tchécoslovaquie, 85, 105.
—conclusions de la Commission, 107.

Alter, Karl J., 49.

Assistance maternelle, l', 44, 48.

Assistance publique:

—dans les institutions: le pour, 46, et le contre, 44.
—à domicile, 44, et ses avantages, 47.
—critique de la législation québecoise 49.
—modifications à la législation québecoise proposées par la Commission, 53.
—ressources financières, 56.

Association canadienne-française des Aveugles, 329.

Association danoise des Unions centrales de Caisses-maladie, 299.

Association médicale de la Province de Québec, 313.

Assurance-chômage:

—nombre d'assurés dans le monde, 259.
—les assujettis, 205, 208, 211, 217, 218, 221, 223, 224, 226, 228, 230, 233, 235, 240, 242, 243, 245, 246, 250, 251, 253.

Assurance-chômage (*Suite*)

—conditions d'âge ou de gain, 205, 208, 213, 218, 221, 224, 226, 229, 230, 233, 235, 236, 237, 246, 250, 251, 253.

—ressources financières, 201, 202, 206, 207, 208, 209, 210, 214, 216, 219, 220, 222, 225, 227, 229, 231, 232, 234 238, 240, 241, 242, 243, 247, 248, 250, 252, 254, 255, 256, 257.

—organes de gestion, 202, 236.

—prestations, durée de l'indemnité, 201, 206, 207, 209, 214, 215, 216, 219, 220, 222, 223, 225, 227, 229, 231, 232, 234, 239, 241, 242, 244, 247, 248, 249, 250, 252, 255, 256, 257.

—nécessité de la juridiction fédérale, 203, 261.

—industries saisonnières, 198, 215.

—pensions alimentaires, 210.

—école anglaise et école continentale comparées, 199, 200.

—Allemagne, 200, 201, 204, 211; Autriche, 200, 210, 217; Belgique, 200, 201, 202, 221; Bulgarie, 200, 224; Canada, 258; Danemark, 202, 253; Espagne, 251; Etats-Unis, 257; Finlande, 202, 250; France, 202, 245, 308; Grande-Bretagne, 197, 199, 204, 205; Hollande, 202, 243; Irlande, 199, 201, 206, 226; Italie, 200, 228; Norvège, 202, 242; Pologne, 200, 201, 230; Queensland, 199, 201, 203, 208; Suisse, 202, 203, 233; Tchécoslovaquie, 201, 202, 240.

Assurance-groupe, compagnies commerciales, 302.

Assurance-maladie-invalidité:

—les assujettis, 289, 291, 292, 295, 298, 302, 308, 314.

—conditions d'âge et de gain, 282, 284, 290, 292, 302, 315.

—charges de famille, 286, 297, 299, 310.

—ressources financières, 283, 284, 288, 289, 291, 292, 294, 296, 303.

—prestations à la maternité, 283, 285, 290, 291, 293, 297, 299, 309, 315.

—indemnités à la maladie, 283, 284, 287, 289, 291, 293, 297, 299, 301, 304, 305, 309.

—prestations à l'invalidité, 283, 285, 294, 300, 302, 304, 305, 310.

—indemnités au décès, 285, 290, 294, 299, 310.

—organes de gestion, 286, 282, 290, 291, 292, 294, 297, 304, 312.

—primes d'allaitement, 285, 291.

Assurance-maladie-invalidité (*Suite*)

—passage à l'assurance-vieillesse, 283, 286, 290, 294.

—assurance-groupe, 302.

—mutualités, 296, 305, 315.

—syndicats ouvriers, 306.

—compagnies commerciales, 302.

—secret professionnel, 310.

—hospitalisation, subventions chirurgicales, frais pharmaceutiques, 311.

—mode de paiement des frais médicaux, 312.

—le ticket modérateur, 311, 315.

—Allemagne, 292; Angleterre, 282; Autriche, 289; Belgique, 296; Canada, 301; Danemark, 298; France, 284, 308; Suisse, 287; Tchécoslovaquie 291.

Assurances sociales:

—itinéraire européen de la Commission, 276.

—salaires de base, 308, 314.

—profession médicale, 310, 313, 314.

—province de Québec, 317.

Assurance-travail, plan d', 194.

Assurance-vieillesse:

—raisons d'être, 142.

—remède au chômage, 193, 194.

—législation des différents pays du monde, 143 à 147.

—nombre de bénéficiaires au Canada et coût au pays, 148.

—faiblesse de la législation canadienne, 149.

—limites d'âge, 144 à 147, 294.

—ressources financières, 145 à 148.

—montants des pensions de retraite, 144, 145, 148.

—situation de la province de Québec par rapport aux autres provinces, 149, 150.

—recommandations de la majorité de la Commission, 155, 156.

—recommandations de la minorité de la Commission, 161.

Ateliers, législation sur la salubrité, 114.

Aveugles, pensions pour les, 329.

B

Baron de Hirsch Institute, 44.

Beaubien, Joseph, 329.

Bell, J. G., 278.

Belzile, Thuribe, 93.

Bisqueret, M., 281.

Blanchard, Raoul, 327.

Bon Pasteur, 54.

Bonvoisin, G., 77, 78, 80, 109, 278.

Bouisson, M., 78, 279.

Brablec, Dr Jan, 280.

British Iron, Steel and Kindred Trades Approved Society, 278.

Bulow, M. von, 80.

Bundes, Dr Joseph Resch, 280.

Bureau International du Travail, 178, 204, 276, 277, 279, 280.

Bureaux de placement:

—organes de gestion de l'assurance-chômage, 202.

Butler, Harold B., 279.

C

Caisse des Dépôts et Consignations, 286.

Caisse de l'Assurance suisse du chômage, 280.

Caisse générale de Garantie, 286.

Caisse interdépartementale de Seine et Seine-et-Oise, 279.

Caisse nationale d'Economie, 152.

Canadian Council on Child and Family Welfare, 13.

Catholic Welfare Bureau, 44.

Centre d'informations économiques et sociales, 278.

Chabot, Dr, 116.

Chantiers à bois:

—hygiène, 126.
—surveillance des femmes et des enfants mineurs, 127.

Chaudet, M., 279.

Child Welfare League of America, 32.

Children's Bureau, 51.

Chômage:

—causes d'ordre moral, social, politique et économique, 177, 178, 182, 185, 186.
—chômage technique, 178, 182, 186.
—travaux publics, 189, 190, 262.
—retour à la terre, 262.
—remèdes, 189, 192, 193, 262.

Cibrio, Dr, 279.

Cilawssen, Dr, 280.

Cliff, John, 277.

Code Napoléon, 23, 24.

Collège des Médecins et Chirurgiens de la province de Québec, 313.

Comité des Assurances sociales, 279.

Commerce:

—son rôle, conséquences économiques des entraves qu'il subit, 183 à 185.
—rôle de la femme, 188.

Commission des Assurances sociales:

—itinéraire en Europe, 276.
—séances au Canada et témoins entendus, 331.

Communautés religieuses, (v. Institutions catholiques).

Confédération des Travailleurs catholiques, 258.

Confédération générale du Travail, 279.

Confédération nationale des Syndicats médicaux francais, 279.

Congrès des Métiers et du Travail, 258.

Congrès pour la Protection de l'Enfance, 29.

Convention de huit heures:

—pays ayant ratifié, 191.

Crèches, enfants légitimes dans les, 42.

Crédit:

—abus, causes de surproduction et de chômage, 182.
—coopération du crédit, remède au chômage, 262.

D

Declercq, M., 281.

Dépenses sociales:

—province de Québec, 316.
—Canada, 317.

Deposit Contributors Funds, 282.

Désy, Jean, 278.

Dettes politiques et internationales, causes de chômage, 185.

Diphtérie:

—immunisation au Canada, 102.
—unités sanitaires, 328.

Domestiques et assurance-chômage, 197.

Donau, M., 280.

Dubuc, J. E. A., 91.

Duchosal, Jean, 280.

E

Eblé, Maurice, 278.

Ecole d'Hygiène sociale appliquée, 54.

Ecoles d'industrie:

—législation québecoise, 15.

Ecoles de réforme:

—législation québecoise, 17.

Enfance:

—protection, 13, 15.
—mortalité infantile, 101, 102.
—foyers de l'enfance, 22.
—Bureau provincial et sociétés de protection, 19.

Enfants:

—anormaux, 22.
—jeux, patronages et garderies, 21, 22.
—psychologie expérimentale, 21.
—abandon, transmission, 29.
—adoption des enfants mineurs illégitimes, 27.
—tutelle des enfants trouvés, 25.
—tutelle des mineurs, 23.
—limitation du travail, 193.
—travail des enfants mineurs dans le Québec, 121, 216.
—surveillance des chantiers à bois, 127.

Epileptiques:

—sanatoriums, 52.

Etablissements industriels:

—législation sur la salubrité, 114.
—inspection, 124.
—prévention des accidents, 123.
—service médical, 126.

F

Famille:

—avantages du placement familial 47, 48.

Familles nombreuses:

—allocations familiales, 327.

Family Endowment Society, 86.

Family Welfare Association, 44, 51, 94.

Fédération des Employés de Chemins de fer, 258.

Fédération des Mutuelles chrétiennes, 281.

Fédération des Sociétés médicales de la province de Québec, 313.

Femmes:

—surveillance des chantiers à bois, 127
—allocations aux mères nécessiteuses 39.
—prestations à la maternité, 283, 285, 290, 291, 293, 297, 299, 309, 315.
—primes d'allaitement, 285, 291.
—abandonnées, 37.
—catégories à assister, 36.
—dans l'industrie, 35, 187, 188.
—veuves ayant charge d'enfants, 36.
—travail des femmes dans le Québec, 121, 216.
—rôle dans le commerce, 188.

G

Grieser, Dr, 280.

Grinda, M., 279.

Guyon, M., 114.

H

Harmel, Léon, 75.

Hendric, J. M., 278.

Hôpital de la Miséricorde, 54.

Hospices pour vieillards, subventions aux, 141.

Hygiène:

—législation québecoise, 116, 117.
—dans les chantiers à bois, 126.

Hygiène industrielle:

—responsabilité patronale, 198.

Hygiène industrielle (*Suite*)

—unités sanitaires, 126.
—en Ontario, 118; dans les mines, 216.
—besoin d'hygiénistes spécialisés, 117.
—recommandations de la Commission, 121.

Hymans, Paul, 280.

I

Immunisation contre la diphtérie au Canada, 102.

Independent Labour Party, 87.

Institutions catholiques:

—valeur pécuniaire des services rendus par elles, 47.
—besoins de crédits et de subventions, 52.

J

Janko, Dr Jaroslav, 280.

Jauniaux, sénateur, 281.

Jouhaud, M., 279.

Journée de huit heures, (v. Convention de huit heures).

K

Keenlyside, R. H., 278.

Krohn, Dr., 280.

L

Labour Exchange Unemployment Office, 278.

Labour Party, 277.

Lavergne, M. de, 278.

Layton, Philip E., 329.

LeBel, s. j., P. Léon, 68, 73, 90, 93.

Législation fédérale, 16.

Législation provinciale, 5, 9, 10, 17, 25, 26.

Lundberg, Emma Octavia, 32.

M

Machinisme:

—chômage technique, 186, dans l'agriculture, 187.

—travail féminin, 187.

Mackenzie, G. G., 277.

Mackenzie, John, 278.

Maignan, G., 278.

Maladies professionnelles et responsabilité patronale, 198.

Mercier, M., 281.

Mères nécessiteuses, (v. Allocations aux mères nécessiteuses).

Metropolitan Life Insurance Co., 115, 277, 302.

Michaud, Mlle Angéline, 48.

Mireaux, M., 278.

Mois, le, 190.

Montreal Association for the Blind, 329.

Montreal Council of Social Agencies 37, 38, 326.

Mortalité infantile dans le Québec, 101, et au Canada, 102.

Mutualités, 296, 305, 315.

N

Narcomanes:

—sanatoriums, 52.

National Catholic School of Social Service, 49.

National Confederation of Employers' Organizations, 277.

National Council of Social Service, 278.

National Health Insurance Fund, 282.

O

Oeuvres sociales, secrétariats d', 57.

Orphelins:

—adoption, 27.
—statistiques, 34.
—pensions, 294, 310.

P

Pagès, M., 278.

Pedley, Dr, 118.

Pensions:

—pensions alimentaires sous l'assurance-chômage, 210.
—retraites pour vieillards, 294.

Pipper, H. M., 277.

Placement familial:

—ses avantages, 47, 48.

Population rurale, 13:

—surcroît de population, 327.

Poulin, Thomas, 327.

Prisons, rémunération du travail des, 38.

Professionnels ou corporatifs, groupes:

—régulateurs de la production, 178, 187.
—chez la classe agricole, 327.

R

Ramel, M. de, 279.

Rathbone, Miss, 86.

Renaud, Paul-Emile, 279.

Revue Trimestrielle Canadienne, 93.

Richesse et production nationales du Canada, 103.

Richter, Dr, 280.

Riddell, W. A., 279.

Robb, Dr J. M., 148.

Robert, M., 114.

Romanet, Emile, 76.

Roy, Philippe, 278.

Rutten, sénateur, 281.

S

Saint-Vincent de Paul, 20, 41, 44, 48.

Salaires:

—niveau au Canada, 103, en rapport avec le chômage, 186.

—de base, 308, 314.

Sanatoriums:

—pour tuberculeux, alcooliques, épileptiques et narcomanes, 52.

Sardant, Olivier de, 279.

Schlosser Kranken-Kasse, 287.

Scolarité:

—âge où elle est obligatoire, 193.

—rapports avec l'assurance-chômage, 205.

Secret professionnel, 310.

Secrétariat social de Paris, 278.

Sécurité du travail, 116, 119.

Seuerborn, Dr, 280.

Société catholique de protection et de renseignements, 44.

Société d'hospitalisation de Québec, 306.

Société nationale d'hospitalisation, 319.

Society for the Protection of Women and Children, 19, 23.

Soeurs Notre-Dame du Bon Conseil, 54.

Sous-consommation, rapport avec le chômage, 182.

Suréquipement de l'industrie, 181.

Surproduction:

—cause de chômage, 178, et de chute des prix, 179.

—le crédit, cause de surproduction, 182.

—comment enrayer la surproduction, 261.

Syndicats ouvriers:

—prestations aux membres en cas de maladie, 301.

—assurance - maladie - invalidité syndicale, 306.

T

Tardy, M., 78, 278.

Tarifs douaniers, causes de chômage, 185.

Taudis, lutte contre les, 326.

Témoins entendus par la Commission, 331.

Terre, retour à la:

—avantages sociaux et nationaux, 194.

—moyen de combattre le chômage, 262.

Tessier, Gaston, 78.

Thomas, Albert, 279.

Times, de Londres, 179.

Times, de New-York, 192.

Tixier, M., 279.

Trades-Unions Congress, 87; **Council,** 277.

Travail:

—nocturne, 122.

—partage du travail, 192, 261.

—conditions de sécurité, 116, 119.

—inspection dans le Québec, 113.

—la femme dans l'industrie, 35, 187, 188.

—travail des femmes et des enfants mineurs dans le Québec, 121, 126.

—limitation du travail des enfants et des vieillards, 193.

—pays ayant ratifié la convention de huit heures, 191.

—durée maxima, 122, et réduction de la durée quotidienne, 191, 193, 261.

—plan d'assurance-travail, 194.

—rétribution des prisonniers, 38.

—travail agricole et chômage, 197.

—organisation du travail agricole, 327.

Travaux de la Commission, (v. Commission des Assurances sociales).

Travaux publics:

—contre le chômage, 189, 190, 262.

Tuberculose:

—prévention par le système Grancher 48.

—insuffisance des sanatoriums, 52.

Tutelles:

—gestion, 24.

—mineurs, 23.

—enfants trouvés, 25.

—à la personne, 31, 32.

Tzant, Charles, 280.

U

Union des Transports, 277.

Union nationale des Mutualités socialistes de Belgique, 281.

Unités sanitaires:

—hygiène industrielle, 126.

—services rendus à la classe agricole, 328.

V

Van Aken, professeur, 81.

Vanier, Guy, 152.

Verdier, cardinal, 278.

Veuves:

—pensions, 294, 310.

—ayant charge d'enfants, 36.

Victorian Order of Nurses, 44.

Vieillards:

—nombre dans l'industrie et le commerce, 194.

—limitation du travail, 193.

—subventions aux hospices, 141.

—pensions de retraite, 57, 294.

W

Watson, J. M. Forbes, 277.

Whitton, Miss Charlotte, 13, 43; **mémoire,** 94.

Wolfenden, 143, 147, 148.

Wolkaert, sénateur, 281.

Z

Zsthimmer, Dr, 280.

BNQ
C 000 306 216