



Province de Québec

LA SECURITE SOCIALE
ET
LES PROBLEMES CONSTITUTIONNELS

FRANÇOIS-ALBERT ANGERS

Chef du Service de Documentation Economique

Ecole des Hautes Etudes Commerciales

Montréal

Volume I I

Commission Royale d'Enquête sur les Problèmes Constitutionnels

1955

E R R A T A

- ANNEXE 3 -

LA SECURITE SOCIALE
ET
LES PROBLEMES CONSTITUTIONNELS

Vol. II

- p. 304, première ligne - "le manque de foi" au lieu de "la foi".
- p. 350, par. 23, avant-
dernière ligne - "déterminer son vote" au lieu de "appuyer son vote"
- p. 357, par. 9, ligne 3 - "si un fléchissement" au lieu de "un fléchissement"
- p. 358, ligne 9.- "ne croient pas" au lieu de "ne croient".
- p. 359, ligne 3 - "qu'il en soit" au lieu de "qu'il ne soit".

3 SEP 1965





Province de Québec

LA SECURITE SOCIALE
ET
LES PROBLEMES CONSTITUTIONNELS

FRANÇOIS-ALBERT ANGERS

Chef du Service de Documentation Economique

Ecole des Hautes Etudes Commerciales

Montréal

Volume I I



Commission Royale d'Enquête sur les Problèmes Constitutionnels

1955

A11D6

A28

P7

1956

Ann.3,2

Ex.1

OL

Magasin

V O L U M E I I

QUATRIEME PARTIE

UN PLAN DE SECURITE SOCIALE POUR LA PROVINCE DE QUEBEC

Chapitre I

LA SITUATION ACTUELLE DE LA SECURITE SOCIALE DANS QUEBEC

1. Les conclusions des chapitres précédents indiquent la nécessité où se trouve la province de Québec de conserver intégrale son autonomie en matière de sécurité sociale. Il lui serait autrement impossible de donner à sa population une politique sociale appropriée aux caractères propres de sa civilisation. Faite de catholicisme et de latinisme, celle-ci ne saurait s'accommoder des mêmes structures sociales qui peuvent convenir aux autres provinces ou émaner d'une législation centrale reflétant essentiellement l'esprit d'une majorité anglo-protestante à tendances empiriques ou socialisantes. Pour bien souligner ce contraste, nous élaborerons une politique de sécurité sociale conforme à la fois aux besoins de la population de Québec, aux principes de civilisation qui la caractérisent et aux exigences des temps actuels. Mais auparavant, rendons-nous compte de ce qui a été fait à date dans ce domaine.

-I-

L'effort économique privé

2. Conformément à sa tradition personnaliste, renforcée par l'atmosphère individualiste du continent américain, la province de Québec

comme le reste du Canada d'abord, a beaucoup laissé à l'effort privé, tant sur le terrain de l'organisation économique (initiatives rentables de services) que sociale (initiatives philanthropiques ou charitables). Passablement en arrière dans leur développement économique, encore au stage de l'économie agricole familiale, alors que leurs concitoyens de langue anglaise, puis les capitalistes américains, accaparaient le commerce et l'industrie, les Canadiens français n'ont pas pris l'initiative dans l'organisation économique de la sécurité sociale. Encore appuyés sur leurs cadres traditionnels, ils ne sentirent pas le besoin d'institutions plus modernes, d'assurance notamment. Des entreprises étrangères furent donc les pionnières dans ce domaine comme dans plusieurs autres.

Assurance -
vie

3. Comme aux Etats-Unis, c'est l'aspect protection contre le décès du chef de famille qui s'est trouvé le premier développé. Jusqu'ici, il est resté entièrement aux mains de l'initiative privée du type commercial (compagnies d'assurances) ou coopératif (mutuelles diverses). L'Etat n'est intervenu que pour contrôler les opérations et protéger les assurés contre les risques de déconfiture financière. Les deux gouvernements, fédéral et provincial, ont, à divers moments, exprimé leurs prétentions quant au droit de régie. Celles du gouvernement provincial ont toujours prévalu en définitive devant le Conseil Privé, quoique le gouvernement fédéral ait retenu des droits en matière de constitution des compagnies, et de surveillance des compagnies étrangères et fédérales faisant affaire dans plus d'une province (1). Ce régime d'initiative privée contrôlée fonctionne d'une façon satisfaisante, semble-t-il. Les reproches à faire aux diverses compagnies dans leur façon d'aborder le problème des assurances du point de vue service public — par exemple, en ce qui concerne les plans d'assurance offerts — ne dérivent pas de l'inefficacité des contrôles, mais de ce que ni l'Etat, ni les assurés ne se sont jusqu'ici préoccupés de cet aspect de la question.

(1) The Citizen Insurance Co. v. Paterson, 7-AC-96; Attorney General for Ontario v. Reciprocal Insurance Co., 1916-AC-88; Attorney General for Canada v. Attorney General for Alberta, 1924-AC-328; Reference Cf. Insurance Act of Canada, 1932-AC-41. Cf. aussi 1915-AC-330, 49-BR-236, et 39-RCS-105, 1936-SCR-427; 1936-SCR-326. Extrait du Droit des assurances, miméographié, Jacques Perrault, pp. 2 et 116.

4. En 1953, à tout événement, les citoyens du Québec, en fonction de leur seule initiative, stimulée par une sollicitation constante, ont versé des primes-vie au montant de \$143,600,000(2). Il leur est par là garanti, en cas de décès, des sommes avoisinant les 7 milliards de dollars (3). Quarante-cinq (45) compagnies par actions, vingt-six (26) compagnies mutuelles et près de cent sociétés de secours mutuels contribuent à ce résultat. Certes les polices en question ne concernent pas la seule protection familiale. Des célibataires, des enfants ou des épouses sont aussi assurés. Et l'assurance-vie sert encore à garantir des hypothèques ou à protéger des sociétés en nom collectif contre l'obligation de liquider en cas de décès d'un associé, etc..., parfois, mais pas toujours, sans doute, dans un intérêt familial. En tout cas, de nombreuses familles jouissent déjà d'une certaine protection en cas de décès du père.

5. Ces avantages n'échoient-ils qu'à la classe moyenne? Certaines enquêtes américaines (4) témoignent sans doute des difficultés qu'éprouvent les petites bourses à se protéger de cette façon. L'assurance-vie coûte cher aux petits revenus. Elle n'a pas moins pénétré dans les milieux modestes. Les polices dites populaires (payables à la semaine) représentaient, dans Québec, en 1952 un demi-milliard de dollars de capital et comptaient pour près du 1/5 des primes perçues. Les sociétés de secours mutuels garantissaient un autre trois cent millions, et une part sans doute importante des polices ordinaires ont été vendues dans le peuple. Au surplus, l'assurance collective qui

(2) Ce chiffre est composé comme suit, d'après le Rapport annuel du Surintendant des Assurances, Québec, 1954, pp. 286-287.

Primes des compagnies par actions	77.8
" " " mutuelles	56.8

Sociétés de secours mutuels:

Caisse mortuaire	4.8
" juvénile	0.9
" générale (moins la	3.3

part du Quebec Hospital Service Association)

(3) Ibid. Le total exact enregistré à cette source est de 6,869 millions de dollars, mais les cotisations des sociétés de secours mutuels n'émettant pas de certificats représentaient environ 3 à 4% de celles des sociétés qui émettaient des certificats et dont le capital assuré formait 402 millions de dollars.

(4) Life Insurance Fact Book, 1954, Institute of Life Insurance, 488 Madison Ave., New-York.

à elle seule, compte des polices en vigueur pour au delà du milliard, a multiplié le nombre des gagne-petits portant de l'assurance. Ce type de protection prend même souvent la forme d'une véritable assurance sociale quand il comporte une participation patronale au paiement de la prime. Il en est ainsi pour plusieurs des sociétés de secours mutuels n'émettant pas de certificats, qui s'identifient avec des entreprises bien connues. (5) L'assurance-groupe contribue aussi à apporter une solution au problème difficile des personnes non assurables selon les normes d'assurabilité applicables aux polices ordinaires. Sans doute la plupart, sinon la totalité, de ces polices collectives sont de petites polices, donc tout à fait inaptes à protéger réellement une famille privée de son chef. La voie est néanmoins ouverte et ne pourra que s'élargir avec l'expérience, aussi bien que les désirs d'expansion des entreprises commerciales. D'importantes initiatives sont d'ailleurs en voie de développement selon cette tendance, notamment en milieu syndical.

6. Quel est le nombre des familles protégées et quelles seraient les fréquences du degré de protection? Malheureusement, les statistiques de nos compagnies d'assurance ne sont pas suffisamment bien tenues pour que nous puissions répondre à cette question pourtant importante. Peut-être y aurait-il lieu que notre surintendant des assurances voit ajouter à ses pouvoirs, celui de forcer éventuellement les entreprises à tenir des statistiques plus précises et plus détaillées de leurs polices et de leurs assurés. Les entreprises autant que l'Etat auraient intérêt à voir plus clair dans la situation actuelle à ce sujet, afin d'établir des plans pour l'avenir.

7. Selon les estimés de l'actuaire de la Sun Life, M. L. Campbell (6) et en se basant sur l'expérience américaine comparée aux données canadiennes disponibles, le rapport du nombre des assurés au nombre des polices serait de $\frac{1}{2}$. A ce compte, la province de Québec compterait au delà d'un million et trois quarts d'assurés (7). Et cela sans compter les 300,000 certificats d'adultes (8) et les 118,000 certificats juvéniles (9) des sociétés de secours mutuels, ni les assurés des sociétés de secours n'émettant pas de certificats, ni enfin le demi-million (10) de personnes couvertes dans les polices collectives; une partie de ce tout peut cependant faire

(5) Rapport du Surintendant des Assurances, op. cit., pp.241-24

(6) Lettre personnelle.

(7) Rapport du Surintendant, op. cit., p. 286.

(8) Ibid., p. 287.

(9) Ibid.

(10) Lettre de M. Campbell.

double emploi avec les assurés des polices ordinaires. Un nombre d'au delà 2,000,000 d'assurés ne paraît cependant pas exagéré, ce qui équivaldrait à plus de 50% de la population de la Province.

8. En 1953, en tout cas, cet ensemble de polices a procuré les avantages suivants à divers assurés pour le cas de décès:

Polices commerciales ordinaires	\$21,617,104 (11)
" populaires	3,840,020 (12)
" collectives	6,269,088 (13)
Sociétés de secours mutuels	3,425,587 (14)
Total	\$ 35,151,799

Qu'en est représenté une protection plus complète, à un niveau satisfaisant? En 1951, il y avait dans la province de Québec 108,194 veuves (15). Le fait que 16,300 d'entre elles seulement se retrouvent dans la population active (16) indique peut-être que la plupart se tiraient pas mal d'affaires seules (il resterait à déterminer dans quelles conditions humaines et familiales). A tout événement, si toutes avaient pu compter, grâce au mécanisme de l'assurance, sur un viager de \$2,000 par année, c'est une somme de quelque \$220,000,000 annuellement qu'auraient payée nos organisations d'assurance. En y ajoutant un versement initial de \$1,000 pour chacune des veuves de l'année (17), le total s'élèverait à \$227,000,000. Or non seulement nos \$35,000,000 sont loin du compte, mais une forte proportion en est composée de versements en capital, qui ne comporteront par suite pas répétition pour les années à venir.

(11) Rapport du Surintendant des Assurances, Québec, 1954, p. 222.

(12) Ibid. p. 223.

(13) Ibid. p. 224.

(14) Ibid. p. 287, comprenant la caisse mortuaire et la caisse juvénile

(15) Recensement du Canada, 1951, vol. II, tableau 2, p.(2-5).

(16) Ibid. vol III.

(17) Le nombre annuel des veuves a été estimé à 7,000 d'après le calcul suivant. Nous savons d'après les Statistiques vitales, 1950, (Ottawa, 1953, p. 244, tab. 57), qu'il est décédé 34,000 hommes mariés au Canada en 1950; et d'après le Recensement de 1951, tab. 26, vol. I, qu'il y avait 456,753 veuves. Nous avons présumé que le rapport des veuves de l'année aux veuves totales est le même dans Québec que dans l'ensemble du pays.

9. L'assurance privée ne couvre donc vraisemblablement pas 10% des besoins totaux qui seraient susceptibles de l'être ainsi. Il est vrai que ces 35 millions reflètent un état du passé, des assurances prises il y a plusieurs années échéant aujourd'hui. Les \$134,000,000 de primes actuelles se rapprochent davantage du montant de \$227,000,000, qui représente aussi bien les primes annuelles qui devraient être payées pour couvrir une telle somme. Mais ils n'y sont pas strictement comparables parce qu'ils couvrent bien d'autres formules plus onéreuses que celle du viager envisagé. Du point de vue protection familiale, tout ce système d'assurance à base de capital fixe combiné à des dotations ou des versements après vingt paiements, etc., fait plus ou moins fausse route. Il comporte évidemment — à moins d'engager une fortune dans l'assurance — une protection insuffisante pour les jeunes veuves à qui ce capital n'assurera qu'une rente insignifiante — s'il n'est pas dilapidé —, ou excessive — si le mari ne décède qu'à un âge avancé. Les résultats acquis à date, selon des formules souvent trop onéreuses pour rendre l'assurance vraiment populaire et par une simple publicité commerciale, sont cependant remarquables.

Assurance - 10. L'assurance-vie et l'initiative privée en général
vieillesse ont également joué un certain rôle du côté des rentes
viagères ou des pensions de vieillesse. La valeur de ces rentes est probablement déjà comprise dans la valeur brute des polices en vigueur précédemment indiquée, quoique les primes ne représentent que la part de l'assurance-vie proprement dite. Les primes payées pour des rentes atteignaient, en 1953, la somme de 26 millions, dont plus de 21 million en fonction de plans collectifs correspondant sans doute à des fonds de pension d'entreprises (18). Les sociétés de secours mutuels se sont peu, et pour ainsi dire pas, intéressées à ce genre de protection; aucune d'elles ne perçoit de primes à cet effet, sauf trois organismes de Montréal administrant les fonds de pension des pompiers, des policiers et des employés de tramways. (19)

11. Peut-être y a-t-il lieu d'inscrire ici, même s'il s'agit d'une entreprise d'Etat, le département fédéral des rentes viagères, vu que l'initiative de la protection reste entièrement libre et privée. Les renseignements manquent également ici et il faudrait obtenir du département des rentes viagères que les statistiques soient plus à point sur le nombre et la répar-

(18) Rapport annuel du Surintendant des Assurances, Québec, p. 286-287.

(19) Op. cit., p. 242.

tition des contrats. Grâce à la courtoisie du département, le nombre de personnes couvertes dans Québec (20), selon la nature des contrats, a été calculé à notre intention. Les chiffres sont les suivants:

Contrats de rente individuelle:	15,175
" collectifs (fonds de pension):	39,701
Rentiers actuels:	8,637

12. Au cours de 1953, les versements à des pensionnés couverts par l'assurance-privée se répartissaient comme suit:

Compagnies:

ordinaires ou personnelles	\$3,095,681 (21)
collectives	1,723,852 (22)

Sociétés de secours mutuels: 1,733,733 (23)

Nous n'avons pas ces renseignements quant aux rentes fédérales.

Assurance
accident-
maladie

13. L'effort commercial ou coopératif est beaucoup moins poussé en assurance-accident-maladie, sans aucun doute parce que les calculs actuariels sont plus difficiles et l'expérience plus risquée. Les primes payées dans Québec, à ce sujet, se répartissaient comme suit en 1953:

Compagnies:

Accident seul	\$ 2,566,907 (24)
Accident-maladie	22,010,165 (24)
Maladie	2,627,273 (24)

Sociétés de secours mutuels:

Accidents-maladie	539,929 (25)
Maladie-hospitalisation	<u>925,885 (26)</u>

Total \$ 28,670,159

(20) Lettre personnelle de M. Hector Marcotte, directeur adjoint, division des Rentes Viagères, Ottawa.

(21) Rapport du Surintendant des Assurances, Québec, 1954, p. 225.

(22) Ibid., p. 226

(23) Ibid., p. 245

(24) Ibid., p. 289

(25) Ibid., p. 242

(26) Services de Santé de Québec, Rapport.

Les montants versés en indemnités formaient le tableau suivant: (27)

Compagnies	
Accident seul	\$ 728,820
Accident-maladie	17,962,780
Maladie	1,487,925
Vie (clause d'invalidité)	1,333,700 (28)
Sociétés de secours mutuels:	
Accidents-maladie	568,632
Maladie-hospitalisation	<u>801,991</u>
Total	\$ 22,883,848

14. Récemment, ce domaine a pris de l'expansion sous la forme d'organismes philanthropiques: sociétés sans but lucratif patronnées par des personnes représentatives du monde des affaires ou des professions. La Quebec Hospital Service Association, identifiée dans le peuple sous la désignation de Croix-Bleue, a ainsi perçu au cours de 1952 des primes s'élevant à \$13,251,712 et payé des frais d'hospitalisation (y compris des frais médicaux à l'hôpital) pour \$11,840,244. (29) Le principe appliqué est celui de l'assurance-collective, à laquelle le patron apporte souvent son appui financier.

15. D'après l'enquête fédérale de 1950, 25% des unités familiales québécoises se protégeaient déjà, selon ces diverses formules, contre le coût de l'hospitalisation et des traitements à l'hôpital surtout (30). Des renseignements plus détaillés nous manquent pour les provinces, mais l'enquête à l'échelle canadienne révèle que ces plans sont particulièrement efficaces dans la catégorie des revenus moyens faibles (31) et des familles moyennes (32). Le tableau d'ensemble de ces initiatives dans le Québec donnerait, en 1952, selon une publication du Joint Committee on Health Insurance (Canadian Life Insurance Officers Association), l'impression suivante:

Personnes protégées pour les soins hospitaliers	1,282,000
" " " " " chirurgicaux	1,174,000
" " " " " médicaux	886,000 (33)

Pour chaque risque, cela représente respectivement au delà de 30, près de 28 et 21% de la population totale (34).

(27) Mêmes références que pour le détail des primes.

(28) Rapport du Surintendant des Assurances, Québec, 1953, pp. 222-224.

L'assurance dans l'entreprise 16. Dans tous les secteurs, le patronat a apporté son aide aux progrès de l'assurance; aide morale en stimulant, dans les établissements, le recrutement à des plans d'assurance collective et en percevant les contributions; aide financière en assumant une part des primes dues. Une enquête fédérale de 1949 (35) nous montre qu'en 1947, au moins 1833 unités (36) sur 3,902

(29) Ibid., 1954, pp. 242 et 245.

(30) Canadian Sickness Survey, 1950-51 (no 4), DBS, Ottawa, 1954, p.22. Les unités familiales peuvent se composer d'une seule personne, même quand ce sont des personnes vivant dans le même logement qu'une autre famille, s'il ne s'agit ni d'enfants, ni de petits enfants ou d'enfants adoptifs.

(31) Environ 3/5e des unités familiales gagnant de \$1,500 à \$5,000 seraient ainsi protégées dans l'ensemble du Canada. Canadian Sickness Survey, 1950-1951 (no 2), p. 9.

(32) Seulement 30% des unités familiales d'une personne contribuent à de tels plans, contre 49% des unités familiales de deux personnes, 60% des unités de trois et quatre personnes et, il est vrai 50% seulement des familles de cinq personnes et plus (Canadian Sickness Survey, 1950-1951, no 3 p. 20). De plus la proportion des familles assurées augmente avec le revenu. (Ibid. p. 41). Il en découle que les familles nombreuses (au delà de quatre enfants) semblent empêchées de participer à l'assurance par le manque de revenus. Cependant, ces conclusions pourraient être faussées par les faibles pourcentages du Québec où, au surplus, se retrouve le plus fort contingent de familles nombreuses, sans qu'il soit bien certain que la faiblesse des revenus soit la vraie ou la seule cause des différences. Terre-Neuve et les Maritimes, où les revenus sont encore plus bas, pratiquent davantage le principe de l'assurance. A Terre-Neuve, notamment, 53% de l'ensemble des unités familiales souscrivent à des plans du genre.

(33) Soins médicaux à l'hôpital pour la plupart des cas.

(34) Financing Health Services in Canada, Toronto, 302 Bay Street, février 1954, p. 21.

(35) Survey of Pension and Welfare Plans in Industry, DBS, Reference Papers, 1950, no 4, Ottawa, 1950. L'enquête ne couvre ni le domaine des services, ni les administrations publiques (sauf pour ceux de leurs employés qui travaillent dans des conditions identiques à celles de l'industrie), ni les chemins de fer. L'enquête a exclu d'une façon générale les entreprises ayant un personnel inférieur à 15 têtes.

(36) Ces "unités" désignent parfois un seul établissement, parfois une entreprise exploitant plusieurs établissements, Ibid., p. 3.

recensées dans Québec connaissaient des plans divers de pension (672 unités), d'assurance-vie(1,392), de prestations monétaires en cas de maladie (582 unités), de services médicaux (436 unités) ou hospitaliers (1950) (37) et de compensations pour pertes de salaire en cas de maladie (812) (38). Au surplus, un certain nombre de plans (dont la répartition par province n'est pas fournie) comportaient un droit d'absence limité pour cause de maladie avec salaire maintenu (39). Le nombre de personnes couvertes par l'ensemble de ces plans s'établissait alors ainsi: (40)

Pension	134,885
Assurance-vie	194,030
Prestations monétaires en maladie	61,650
Services médicaux et chirurgicaux	51,081
Services hospitaliers	80,569
Compensations pour perte de salaire	154,262

17. Notons une tendance patronale à favoriser, dans ces plans privés, la formule de contrainte mise à la mode par l'assurance sociale européenne, presque partout obligatoire. Dans les 3/5 des plans de pension, la $\frac{1}{2}$ des plans d'assurance-vie et les 3/4 des plans de compensation pour perte de salaire, l'adhésion était une condition sine qua non d'emploi; la proportion était plus faible dans les plans constitués pour défrayer le paiement des frais de maladie ou assurer des services médicaux et hospitaliers (du 1/4 au 1/3). Cependant, dans 60% des cas où l'obligation était prescrite(41) la liberté des anciens employés était réservée. Sans doute, (42) cette caractéristique s'est développée en fonction des exigences de l'entreprise d'assurance, qui ne consent à assurer le groupe que si une proportion donnée du personnel y adhère.

(37) Ibid., p. 15.

(38) Ibid., p. 51.

(39) Ibid., p. 46.

(40) Ibid., p. 15 et 51.

(41) Sauf pour l'assurance-compensation pour perte de salaire, où le pourcentage n'est que de 40.

(42) Ibid., p. 6. Données pour le Canada, la répartition selon les provinces n'étant pas fournie.

Tendances 18. L'élan de l'effort privé d'assurance ne donne actuel-
 Actuelles lement aucun signe de ralentissement. Tout indique plutôt
 une tendance générale à l'accélération. Le Rapport du
 Surintendant des Assurances de Québec, 1953, nous montre que
 de 1950 à 1952, l'assurance-vie en vigueur des compagnies a crû de près de
 25%, tout particulièrement par suite des progrès en assurance-collective,
 où l'accroissement est de près de 60%(43) De 1952 à 1953, le temps s'accélère
 et l'accroissement dépasse 12% pour une seule année. (44) Les mutuelles se dé-
 veloppent également.

19. Dans le domaine de l'hospitalisation, la société philanthropi-
 que voit croître ses primes annuelles de 35% dans cette période de trois ans.
 Et le mouvement s'accélère encore en 1953; les Services de Santé du
 Québec montrent un accroissement de plus de 60% sur 1952 et la Croix-
 Bleue elle-même, de près de 20%. La brochure du Joint Committee
 démontre d'ailleurs que le nombre des personnes couvertes sous l'un ou l'au-
 tre des trois chapitres: Soins hospitaliers, chirurgicaux et médi-
 caux, augmente à une allure rapide d'année en année: de 24 à 30%, de 20 à
 28% et de 12 à 21% entre 1950 et 1952. (45)

II

L'effort social privé

20. Toute une série d'institutions privées, dues pour la plupart à
 l'initiative de l'Eglise catholique, de ses diocèses, de ses paroisses, de ses
 communautés et de ses clercs, pour ne pas parler de nombreux laïques, sont
 là pour appuyer et supplémenter cet effort économique et personnel. Le Rév.
 p. Poulin nous en trace le tableau général au chapitre III de la troisième par-
 tie de son mémoire sur l'Assistance sociale dans la province de Québec 1608-
 1951 (46). Déjà aux pages 99 à 101 il nous avait donné, sur deux pages et de-
 mie de texte serré, la liste de toutes les fondations hospitalières qui, de
 1880 à 1943, ont contribué à édifier "un système hospitalier privé qui est
 peut-être le plus vaste de l'Amérique du Nord (47)" et qui, selon des données
 fournies par la Commission sur les Problèmes hospitaliers, (48) restait jus-

(43) Op. cit., p. 280.

(44) Rapport du Surintendant, 1954, p. 286.

(45) Op. cit., p. 21.

(46) Op. cit., p. 241.

(47) Même auteur, dans: Les problèmes de bien-être et de santé dans la
 province de Québec, 1921 à 1951, mémoire à la commission, p. 2.

(48) Cf. Annexe 10, vol. II du présent mémoire, p.

qu'à tout récemment mieux organisé que tous les autres services provinciaux au Canada. Aux pages 196 à 200, la liste d'un certain nombre d'oeuvres subventionnées par le gouvernement de la Province fournit une idée impressionnante, encore que bien incomplète, de la floraison des oeuvres privées consacrées à adoucir le sort des malheureux. Bien incomplète, car cette liste ne couvre guère que 125 à 130 associations, alors que selon M. J.-Edgar Guay, le Ministère du Bien-Etre et de la Jeunesse subventionne à lui seul quelque 900 sociétés de bien-être. (49) Et de nombreuses autres organisations n'émargent pas au budget de l'Etat.

21. Un autre aspect du développement des oeuvres privées dans Québec nous est fourni au recensement des institutions de bien-être social(50). Sont relevées là toutes les institutions qui, en dehors des hôpitaux, reçoivent des personnes (adultes et enfants) et leur offrent des chambres. Or 60% de l'actif engagé dans ce genre de développement et 30% du nombre de telles institutions se retrouvent dans Québec. Les 4/5 dépendent de religieux contre moins des 2/5 dans le reste du Canada. Et il n'est nulle part question de la multitude des oeuvres paroissiales, pratiquement inexistantes dans les autres provinces.

22. En somme, au moment où les problèmes de sécurité sociale se sont posés d'une façon aiguë à l'attention du reste du pays, la province de Québec était considérablement plus avancée que les autres dans son organisation. Celles-ci ont dû improviser des systèmes nouveaux pour faire face à la situation. Auraient-ils voulu copier nos méthodes que la chose leur eût été impossible faute des éléments de base: l'esprit propre du catholicisme et les communautés religieuses. Malheureusement, nous nous sommes souvent laissés à ce point fasciner par ces efforts si différents des nôtres qu'ils nous ont fait oublier ce que nous avions. Nous nous sommes laissés entraîner à mesurer les réalisations sociales en termes de dépenses d'Etat globales ou per capita et nous avons souvent proclamé un peu vite notre infériorité. Sans compter que dans notre monde où la statistique occupe tant de place, fait si facilement foi de tout, l'initiative privée a le désavantage pratique de se prêter moins bien aux compilations et aux comparaisons que les dépenses budgétaires d'un Etat. Les techniciens s'en tirent en mentionnant le fait en une phrase et en consacrant ensuite de longs développements à la manipulation des renseigne-

(49) Cf. Annexe 11, vol. II du présent mémoire, p.

(50) Recensement des institutions de bien-être social 1951, Ottawa, 1953, Document de référence du DBS, no 41.

ments dont ils disposent: ceux de l'Etat; le public, et avec lui les techniciens finissent ainsi par ne plus apercevoir que l'action de l'Etat et par ne plus croire qu'en elle. Les appréciations et les comparaisons n'en deviennent que plus difficiles lorsque les services fournis sont le fruit du dévouement et ne sont nulle part évalués ou même évaluables en argent à leur juste valeur.

23. Ainsi, après MM. Arthur Saint-Pierre (51) et Esdras Minville (52), le Père Poulin évalue à plusieurs millions de dollars les services du personnel des congrégations religieuses. (53) Il rappelle que des dizaines de millions ont été engagés dans les seules salles paroissiales, au nombre de plus d'un millier dans la Province; que les 182 Saint-Vincent-de-Paul de la Province avaient visité (1953) 13,329 familles, secouru 51,171 indigents, protégé 420 orphelins et distribué \$562,998.34. Il se dit incapable d'évaluer l'apport des agences sociales et autres oeuvres privées et note que les cinq plus grandes fédérations de la Province recueillent au delà de 4 millions. Certains clubs sociaux s'intéressent aussi au domaine du bien-être social et recueillent chaque année des sommes importantes, etc., etc. (54)

III

L'effort de l'Etat Provincial

24. Couronnant le tout, l'Etat provincial fait lui-même beaucoup plus qu'on ne s'en rend compte en bien des milieux. Dans un travail spécial, fait d'après les comptes publics, M. J. Edgar Guay, professeur à la Faculté des Sciences sociales de l'Université Laval, nous fournit, en annexe 11, le détail de ce que l'Etat provincial contribue à la sécurité sociale de la population. Adoptant la définition la plus large de Beveridge, celle où la sécurité sociale apparaît comme la lutte contre le besoin, la maladie, l'oisiveté, l'ignorance et la sordidité, M. Guay englobe tous les services provinciaux touchant à la compensation pour perte ou absence de revenu, aux services de santé et de réhabilitation, au plein emploi, à l'enseignement spécial (autre que primaire, secondaire et universitaire régulier), ainsi qu'au planisme urbain et rural. Il arrive au tableau suivant des services de l'Etat ou des subventions

(51) L'oeuvre des congrégations religieuses de charité dans la province de Québec en 1930, Montréal, 1936. Cité par le P. Gonzalve Poulin, L'assistance sociale dans la province de Québec, 1606-1951, p. 221.

(52) Le régime social dans la province de Québec, p. 49, 1939. Cité par le Père Poulin, comme précédemment, p. 222.

(53) Op. cit., p. 223.

(54) Ibid., pp. 223-225

à des initiatives privées:	Services	Subventions (en milliers de dollars)	Total
I - Bien-Etre vs Besoins	32,785	13,877	46,462
II - Santé vs Maladie	8,254	30,637	38,891
III - Education vs Ignorance	9,560	2,513	12,073
IV - Travail vs Chômage	2,497	4	2,501
V - Amélioration du milieu de vie	7,388	1,143	8,531
	60,284	48,174	108,458

Soit donc une somme de 108 millions représentant la seule contribution provinciale. S'y ajoutent 24 millions de subventions fédérales et de contributions municipales.

25. Le présent mémoire aborde la sécurité sociale dans un sens plus restreint quant à son contenu (bien-être et santé), quoique plus extensif quant à sa nature (efforts privés autant que publics, du moment qu'ils ne sont pas strictement et exclusivement personnels). Dans cette perspective, la contribution de l'Etat provincial serait de 85 millions. La distribution de cette somme est actuellement répartie entre sept départements et six ministères différents: Bien-Etre social et Jeunesse, Santé, Colonisation, Finance, Travail, Procureur général et Conseil Exécutif. La répartition s'effectue comme suit: (milliers de dollars):

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

Risques couverts 26. Que représentent ces dépenses en fonction des catégories de besoin généralement incluses dans la sécurité sociale: vieillesse, invalidité, maladie, chômage, accidents de travail et maladies professionnelles, maternités, charges familiales et décès du chef de famille, auxquels nous ajouterons les problèmes de l'enfance? Voici les chiffres (millions de dollars):

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

27. Quant à la formule d'intervention, il appert que les sommes se répartissent à peu près également entre les services directs ou la subvention à l'initiative privée. Les services directs se traduisent surtout en paiement de pensions aux vieillards de 65 à 70 ans, aux aveugles et aux mères nécessiteuses; les invalides nécessiteux en recevront à partir de l'an prochain. Le gouvernement fédéral participe aux pensions des vieillards et des invalides dans la proportion de 50%; la proportion est de 75% dans le cas des aveugles. La Province paie seule les pensions aux mères nécessiteuses. Seize des 41 millions de dépenses provinciales passent à ces fins. Un autre 16 millions sert à des indemnités payées en vertu de la loi des accidents du travail. Les distributions d'argent comportent, au surplus, un demi-million d'assistance aux colons nécessiteux et un peu plus d'un million de pen-

sions payées par l'Etat en tant qu'il est lui-même patron (fonctionnaire).

28. Le reste, soit de 7 à 8 millions, se compose de services en nature, dans le domaine de la santé surtout, et englobe 3 millions pour l'administration de l'ensemble. Les unités sanitaires en constituent le noyau le plus important (2 millions). Viennent ensuite le service médical des colons et des aveugles nécessiteux (0.5 millions) et la lutte contre les maladies vénériennes. Une petite somme indique le début d'une nouvelle initiative: les centres de diagnostic. La province entretient, au surplus, une cour de bien-être social et une clinique d'aide à l'enfance. Enfin, une somme de \$200,000 en faveur des sinistrés de Rimouski et de Cabano montre que l'Etat provincial sait intervenir dans les grandes calamités pour faire face à des situations d'urgence.

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

Extension

30. A combien de personnes s'étend ce réseau de sécurité sociale? Le tableau suivant donne une idée de l'ampleur de cet effort.

Tableau des personnes bénéficiant de l'aide
de l'Etat provincial
en matière de sécurité sociale
en 1952

Pensions:

Vieillards de 65 à 70 ans	34,254 personnes
Aveugles	3,072 "
Mères nécessiteuses	17,619 familles
50,038 enfants	
3,628 époux incapables de travailler	
5,684 époux invalides à la maison	
850 époux hospitalisés	

Compensations pour accidents du travail (55)	
Services médicaux	97,177 accidents annuels
Indemnités pour invalidité temporaire	48,000 cas annuels (56)
" " " permanente	3,000 dossiers
" " décès	150 cas par année
Assistance aux colons nécessiteux (57)	
Chefs de famille	2,670
Personnes seules.....	321
Dépendants	13,805
Pensionnaires de l'Etat-patron:	
Pensions pleines aux ex-fonctionnaires	759
Demi-pensions aux veuves.....	653
" " " enfants mineurs	14
Unités sanitaires (58)	
Vaccination:	
Anti-variologique	39,191
Anti-tuberculeuse	82,142
Anti-diphtérique.....	(59,826 complétés 67,045 de rappels
"	
Anti-typhoïdique	2,658
Anti-scarlatine	84
Visites	
Générales	252,125 familles
Tuberculose	23,127 "
Maladies contagieuses	13,668 "
" "	9,057 écoles
Prénatales	18,683 cas
Nourrissons	175,663 "
Enfants d'âge pré-scolaire.....	245,592 "
Enfants infirmes d'âge scolaire.....	8,831 "
Examens cliniques:	
Tuberculose	131,251 personnes
Puériculture.....	(190,402 nourrissons 134,383 enfants d'âge pré-scolaire

(55) Approximations fournies par la Commission des Accidents du Travail.
(56) Estimé à la moitié environ du nombre des accidents.
(57) Rapport du Ministre de la Colonisation, 1953, Québec p. 64
(58) 9^e Rapport du Ministère de la Santé, 1952,
Québec, 1953, pp. 11 à 17.

Age scolaire	176,191 enfants
Dentaire.....	88,749 enfants
Maladies vénériennes (enquêtes)	841
Salubrité publique:	
Visites d'établissements: boulangeries, ... épiceries, restaurants, boucheries, marchés publics, beurreries et fro- mageries, laiteries publiques, usi- nes de pasteurisation, vacheries, abattoirs et porcheries, aqueducs, égouts, puits, écoles, salons de coif- fure, salles publiques, hôtels, taver- nes, bains publics et plages.....	114,491 visites
Analyses de laboratoire (prélèvements: eau et lait contre diphtérie, typhoïde et tuberculose).....	41,692
Conférences, cours, démonstrations, etc..	14,302
Démonstrations à domicile	20,890
Service médical des aveugles	110
Service médical des colons:	
Hygiène maternelle:	
Consultations prénatales.....	15,271
Analyses d'urine	6,407
Régimes prescrits	4,772
Visites post-natales	5,084
Hygiène de la première enfance:	
Bébés examinés	16,661
Enfants préscolaires examinés.....	11,937
Régimes prescrits	10,911
Hygiène scolaire:	
Conférences	676
Enfants examinés.....	4,980
Maladies contagieuses:	
Cas déclarés	1,080
Maisons visitées	552
Cas suspects examinés	726
Tuberculose, nombre de cas	119
Vaccinations et immunisations	9,431
Médecine générale:	
Consultations	164,293
Examens	41,358

Petite chirurgie:	
Détails	10,022
Soins dentaires:	
Dents enlevées	13,516
Nombre de personnes	7,100
Obstétrique:	
Nombre de cas	3,081
Visites du médecin:	
Visites régulières	102
Visites sur appel	221
Hospitalisation:	
Cas envoyés à l'hôpital	2,576
Maladies vénériennes	5,067 cas connus (59)
Ecoles de protection de la jeunesse	3,400 enfants
Clinique d'aide à l'enfance	600 "
Assistance publique (60):	
Hospitalisés:	
Soins médicaux dans hôpitaux généraux	52,326 patients
Soins aux convalescents hospitalisés	2,003 "
Soins aux malades chroniques et incurables .	3,253 "
Hospices	1,627 vieillards
Orphelinats	9,706 orphelins (?)
Maternité	2,146 filles-mères
Naissances à l'Hôpital	4,276 bébés
Crèches	6,861 "
Garderies	100 "
Ecoles pour enfants infirmes	393 enfants
Epileptiques	534 personnes
Sanatoria	10,724 "
Maladies contagieuses	4,307 "
Hôpitaux spécialisés	1,121 "
Divers	2,401 "

(59) Rapport du Ministère de la Santé, 1952, Québec 1953, p. 168

(60) Rapport. Division de l'Assistance Publique, 1952, Québec, 1953.

Aide à domicile ou pensionnés dans des
foyers ou dans des institutions ré-
gulières:

Chroniques et incurables	4, 108 personnes
Vieillards	6, 575 "
Orphelins de plus de 5 ans	9, 826 enfants
Orphelins de moins de 5 ans.....	4, 309 bébés
Enfants infirmes	347 enfants
" abandonnés	3, 747 "
Adoption.....	2, 543 "

31. Le tableau ne comprend pas les personnes qui bénéficient des subventions données à de nombreuses associations (associations de jeunesse, camps de santé, camps d'étudiants, centres de loisirs, colonies de vacances, instituts de charité, associations d'aveugles, scouts et guides, oeuvres de terrains de jeux et de patronage) au montant d'un demi-million. Ces subventions, souvent faibles en elles-mêmes, ont cependant un effet stimulant qui aboutit à des services beaucoup plus que proportionnels aux montants engagés. Pensons seulement, par exemple, au nombre considérable des examens radiographiques qui sont le fait non pas de l'Etat, mais de la Ligue anti-tuberculeuse. Etc., etc.

32. Ces résultats ne manquent pas d'être impressionnants au moins statistiquement. Peu de citoyens du Québec, peut-on penser, savent que l'Etat québécois fait autant pour la sécurité sociale. Son action s'étend à tous les domaines: vieillesse, invalidité, maladie, maternité, décès ou invalidité du chef de famille, accidents du travail, enfance malheureuse, détresse générale, sauf peut-être le chômage. Cependant les publications sur la sécurité sociale n'affirment pas moins qu'il existe peu de chose chez nous en dehors des pensions de vieillesse, des pensions aux aveugles, des pensions aux mères nécessiteuses, des allocations familiales et de l'assurance-chômage. Tout ce qui n'est pas étatisé, centralisé, est ignoré et compté pour rien.

33. Faut-il noter qu'une telle prise de position, en fonction des faits que nous venons d'exposer, implique souvent une conception philosophique de l'organisation sociale qui n'attache d'intérêt qu'à ce qui possède les caractéristiques de l'étatisation et de la centralisation. Le reste est méprisé comme relevant d'une sorte de primitivisme social. Pourtant y a-t-il lieu de penser qu'objectivement tout ce qui s'éloigne de ces deux normes soit nécessairement moins humain et moins efficace? Ni les données, ni les faits

ne nous y autoriseraient. Certes, il ne s'agit pas de faire l'apologie d'un éparpillement qui trouve son explication dans l'histoire même de nos services sociaux et qui pourrait gagner à plus de coordination. Il n'en reste pas moins que cette formule suscite des dévouements gratuits qui ne trouvent pas ailleurs leur équivalent. De sorte que les pauvres du Québec pourraient bien obtenir plus ainsi pour chaque dollar dépensé que dans n'importe quelle autre partie du pays, ce qui est économiquement parlant la pierre de touche même de l'efficacité. Quant à l'aspect humain, il est assez connu qu'une administration trop centralisée et trop routinière n'est généralement pas particulièrement satisfaisante.

Vue d'ensemble 34. Les divers développements que nous venons d'apercevoir sont le résultat d'une législation relativement souple, ou qu'on s'est ingénié à assouplir pour faire face à toutes les situations. Les faits rapportés à l'annexe 10 (61) montrent déjà comment le texte de notre législation d'assistance publique permet de faire face aux problèmes généraux de l'indigence, en dépit des restrictions apparentes du texte légal. De même, la loi d'assistance-vieillesse permet (art. 4) le paiement d'allocations en marge des prescriptions de la loi quand "la Commission, après enquête, juge équitable et conforme à l'esprit de la présente loi d'accorder de telles allocations". Une disposition semblable est prévue dans la loi relative aux aveugles. Même chose à l'art. 13 de la loi d'assistance aux mères nécessiteuses, pour tous les cas où l'équité et l'esprit de la loi le requièrent. Le législateur québécois s'inspire donc vraiment d'une conception supplétive: il cherche à restreindre la portée de ses lois aux cas où une intervention s'impose vraiment; mais il se garde aussi la latitude d'action nécessaire pour ne laisser échapper aucun de ces cas.

35. Grâce à cet ensemble un peu disparate d'initiatives, la province de Québec n'est pas en arrière dans le domaine de la sécurité sociale. Certaines initiatives existantes, il est vrai, résultent d'une influence fédérale: pensions de vieillesse, pensions aux aveugles, et dernièrement encore pensions aux invalides. Prétendre cependant que sans ces initiatives fédérales nous serions moins avancés que nous le sommes dans ces domaines serait téméraire. La loi de l'assistance publique s'occupait déjà des vieillards avant que le fédéral ne s'en mêle, et la Province avait fait un pas dans la voie de l'organisation d'allocations familiales par les conventions collectives avant

(61) Annexe au présent mémoire, Vol. I, p.

que le fédéral n'impose des allocations familiales d'Etat. De même, bon nombre d'aveugles et d'invalides bénéficiaient d'avantages divers en fonction du régime québécois de la charité publique et de la charité privée. Et la Province n'a pas attendu l'intervention d'Ottawa pour assister les mères nécessiteuses. Le plus clair, c'est que l'intervention fédérale nous a imposé une formule qui n'aurait probablement pas été la nôtre. Selon l'expression du Père Poulin, ces formes d'assistance publique issues de l'expérience protestante ont "signifié davantage dans l'évolution de l'assistance québécoise que dans les autres province du pays (62)."

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

37. Aussi n'est-il pas surprenant de constater que les mémoires des organismes spécialisés de sécurité sociale ne se soient guère préoccupés de faire la critique de nos méthodes actuelles et de demander un grand plan général de sécurité sociale pour la Province. Des remarques sur certaines difficultés et sur l'insuffisante participation financière de l'Etat en face de l'augmentation des coûts, des demandes d'ajustement de notre législation, voilà à quoi se résument les réclamations, avec quelques demandes d'aide à un plan provincial mutualiste d'assurance-santé (63). Le désir d'allocations provinciales accrues s'est d'ailleurs davantage manifesté dans des institutions, où l'insuffisance se fait plus durement sentir. Les agences sociales résolvent plus facilement les problèmes de cet ordre en obtenant des allocations sous l'égide de diverses lois. Le vieillard nécessiteux, par exemple, reçoit une pension, mais il peut aussi bénéficier de l'assistance publique dans les hôpitaux ou à domicile. Nombre de familles assistées en vertu de la loi des mères nécessiteuses obtiennent également de l'aide supplémentaire par la loi de l'assistance publique. Le tout combiné aux pensions de vieillesse, allo-

(62) L'assistance sociale dans la province de Québec, op. cit., p. 165.

(63) Annexe 10, vol I du présent mémoire, p. 68 et ss.

cations de chômage et allocations familiales fédérales, finit souvent par former une pension intéressante. Dans bien des cas ou des régions, les travailleurs sociaux ne sont pas loin d'estimer que le cumul des prestations finit même par engendrer une situation d'excessive générosité, avec les effets néfastes qui en résultent du point de vue volonté de travailler. La générosité même du système devient alors une cause d'indigence.

Sécurité sociale au sens large 38. Enfin, pour se faire une idée exacte du rôle de l'Etat provincial en matière de sécurité sociale générale, selon l'angle de vision propre à notre conception, il faudrait rappeler que le premier effort attendu de l'Etat est encore de créer des conditions telles que chacun puisse s'assurer lui-même sa propre sécurité. Une action efficace de l'Etat en ce sens exerce une action directe sur l'importance de la sécurité sociale d'Etat au sens strict ou même de la sécurité sociale dérivant de l'effort privé de charité. Il en résulte, en effet, une diminution des cas d'indigence.

39. De ce point de vue, toutes les législations qui facilitent l'obtention d'un revenu, le préservent ou permettent de l'accroître constituent un effort de sécurité sociale. L'ensemble de notre législation ouvrière, avec sa loi du salaire minimum et ses lois de relations industrielles (syndicats professionnels, conventions collectives, différends ouvriers, relations ouvrières, etc.), nos lois de colonisation et d'établissement, d'aide à l'artisanat, de protection du revenu agricole (loi de la margarine, etc.), sont autant de mesures de sécurité sociale. Et aussi, les règles juridiques qui protègent le pauvre contre les saisies ou les expulsions (loi Lacombe, loi de contrôle des loyers, etc.). De même que les lois d'aide à l'obtention ou à la conservation de la propriété (loi pour la construction d'habitations, etc.). On trouvera plus de détails sur tout cela à l'annexe 12.

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

giène des lieux).

41. Dire que la province de Québec n'offre pas à ses citoyens de sécurité sociale raisonnable parce qu'elle ne connaît pas les grands plans d'assurance sociale selon le modèle européen ou la sécurité sociale étatisée à l'anglaise serait donc manquer gravement à la vérité. Il se fait déjà beaucoup pour la sécurité sociale dans Québec. Cela ne signifie pas cependant qu'il n'y a pas de place pour des améliorations ou même pour des initiatives nouvelles. Il importera cependant à la survie de notre civilisation propre, si nous y tenons, que ces initiatives nouvelles prennent leur source dans les idées qui inspirent notre vie et se plient aux circonstances de notre situation propre.

Chapitre II

POSITION DE PRINCIPE ET POLITIQUE GENERALE DE SECURITE SOCIALE

1. Nous avons pu constater au chapitre précédent que l'éparpillement des initiatives québécoises entre les multiples organismes de l'entreprise et de la charité privée, ainsi qu'entre les divers ministères de l'Etat provincial constitue un obstacle psychologique à la compréhension de ce qui se passe dans notre province en matière de sécurité sociale. Etant donné l'énorme propagande entretenue autour des formules nouvelles de sécurité sociale, non seulement l'étranger est induit à ne plus apercevoir ce que nous faisons, mais même le citoyen de la Province finit pas penser qu'il ne s'y réalise rien. Ne fût-ce que du point de vue publicitaire, il y aurait donc intérêt à ce que le tout fut ramassé et institutionnalisé, au moins dans un grand plan sur le papier (texte légal).

2. Pour nous convenir, ce plan devra être systématique, c'est-à-dire conçu en fonction d'un ensemble de principes cohérents. Par là il portera la marque de notre caractère latin et s'opposera aux systèmes empiriques bâtis au fur et à mesure des circonstances sans autres préoccupations que les exigences du moment. Ces principes seront naturellement tirés de la conception philosophique que nous entretenons sur les formes de la société et sur l'organisation sociale. Ils devront ensuite être incarnés dans des techniques efficaces, compte tenu des réalités économiques et sociales dans lesquelles ils doivent prendre racine. Naturellement, les réalisations déjà installées entreront en ligne de compte.

3. A l'heure actuelle, une telle élaboration s'impose doublement. La mentalité latine ne se sent pas à l'aise, en effet, sans un plan d'ensemble logiquement construit. Dans le domaine de la sécurité sociale, au surplus, la psychologie des foules est orientée dans cette voie par une propagande internationale intense. Le besoin d'un régime compréhensif et coordonné de sécurité sociale est par suite susceptible de se manifester avec force

dans Québec comme ailleurs. L'existence d'un plan nettement défini de sécurité sociale adapté aux besoins de la Province devient alors d'autant plus important que l'on veut davantage se dissocier des plans proposés ailleurs à cause de leurs caractéristiques socialistes. C'est le seul moyen d'orienter l'opinion publique et de lui fournir des normes de pensée et de réalisations qui la détournent de se rendre aux propagandes adverses.

4. Pour le moment, l'analyse des mémoires soumis à la Commission n'indique pas que la population québécoise, de longue date habituée à une tradition d'initiative privée qui a produit d'excellents résultats (1) soit encore réellement sensibilisée de ce côté. Ils indiquent cependant que nous nous laissons gagner par le détail à certaines attitudes étatistes illogiques par rapport à nos idées de base. C'est déjà un signe que l'opinion publique a besoin d'être éclairée. Etant donné l'effort de séduction sociale et humanitaire venant de l'extérieur, il est devenu psychologiquement important que le gouvernement de Québec ne laisse pas l'impression de tirer de l'arrière en la matière. Il a même tout intérêt à aller de l'avant, à sa manière comme dans le passé, mais résolument, sans déroger à des principes fondamentaux. Non seulement, empêchera-t-il ainsi la pénétration chez nous d'idées et d'institutions discutables, mais il trouvera vraisemblablement des imitateurs ailleurs, en commençant par les autres provinces canadiennes. Les positions du Québec s'en trouveront d'autant consolidées. Cette action positive devrait d'ailleurs être complétée de campagnes de publicité et d'éducation, afin de tenir la population bien informée, convaincue de la valeur de nos principes et de nos réalisations.

5. Sur ce dernier point d'ailleurs, soyons en garde contre le simplisme qui consiste à toujours accorder la préférence à ce qui est techniquement supérieur, comme si le point de vue humain n'avait rien à voir dans tous ces problèmes. Il ne va pas de soi, bien sûr, que ce qui est supérieur en valeur humaine le soit aussi techniquement. Humanisme et technique sont deux ordres qui ne relèvent ni des mêmes principes, ni des mêmes disciplines. Que des conflits surgissent entre les deux, et qu'ils ne soient pas toujours susceptibles de se résoudre parfaitement, c'est à prévoir! Celui qui opte toujours et nécessairement pour ce qui est techniquement supérieur est ainsi fatalement amené à prendre parti contre l'humain. Le respect de l'humain, qui est à la base même de la conception canadienne-française de la vie, peut donc exiger éventuellement certains sacrifices techniques.

(1) Cf. Gonzalve Poulin, *op. cit.*

6. Exiger à priori et absolument que nos organisations offrent les mêmes avantages techniques que d'autres solutions et ne les accepter qu'à cette condition, c'est donc mal poser les problèmes. Certains sacrifices peuvent s'imposer quant à l'efficacité technique au nom d'une plus grande efficacité humaine. N'en tirons cependant pas argument pour négliger l'efficacité technique. La conformité aux principes ne dispense pas de l'efficacité technique. L'effort supplémentaire de recherche qu'imposent le respect des principes et le mépris des solutions les plus faciles conduit même souvent à des perfectionnements techniques remarquables. En avoir le souci est d'autant plus impérieux que les résultats techniques seront toujours ce qui frappera davantage le plus grand nombre d'esprits et facilitera le mieux les adhésions à une formule donnée. Telles sont les exigences d'une fidélité aux données fondamentales de notre civilisation. (2)

7. Abordons donc dans ces perspectives l'exposé d'un plan de sécurité sociale pour la province de Québec. Au cours des prochains chapitres, nous le développerons sans nous occuper de l'intervention fédérale dans ce domaine, ni des problèmes de finances publiques qui en découleront. Les problèmes que pose l'intervention fédérale et les solutions qu'ils suggèrent en fonction du plan général seront examinés à la conclusion générale. Quant aux questions de coût, nous en laissons l'évaluation aux experts financiers de la Commission. Ils n'ont pas à entrer nécessairement en ligne de compte ici. Dans la mesure où le plan suggéré coûtera quelque chose à l'Etat, nous ne le présentons pas comme devant nécessairement être réalisé d'un seul coup et immédiatement. Une fois le cadre tracé, les réalisations pourront (en fait, devront) venir au fur et à mesure des possibilités et des besoins.

8. En ce qui concerne les besoins, ils peuvent provenir d'une double origine. La première, d'ordre intérieur: les besoins de la population envisagés dans la perspective sociale catholique qui est la nôtre. La seconde, d'ordre extérieur et stratégique: les exigences de la vie politique dans un monde en évolution constante et dans une nation fédérative où s'affrontent deux civilisations différentes. Dans ce dernier cas, les autorités québécoises peuvent être poussées à agir avant que les besoins de la population ne se fassent vraiment sentir et en vue de les empêcher de s'orienter dans de fausses voies. L'intervention est alors protectrice autant que positive; et elle devra le plus souvent être positive pour être protectrice. Cependant il ne saurait alors être question de copier servilement ce qui se fait ailleurs, mais de développer des institutions appropriées à nos besoins en vue d'empêcher d'autres formules de s'implanter dans la mentalité populaire. Les initiatives étrangères doivent être étudiées pour les leçons de tous ordres qu'on y peut trouver; elles doivent cependant être repensées en parallèle avec celles qui dériveraient plus immédiatement de notre propre fond et de nos propres expériences.

(2) Cf. précédemment, p. 129, par. 9.

- I -

Positions de principe

9. A l'heure actuelle, le point de vue stratégique combiné à des besoins exprimés de coordination des efforts (3) commande à la province de Québec, si la chose est possible sans rien concéder aux exigences de principe, un régime de sécurité sociale qui lui permette de se comparer aux pays signataires des conventions du B.I.T. sur les normes minimums ou supérieures de sécurité sociale. Les exemples du Danemark, qui ne pratique pas l'obligation en matière d'assurance-sociale, et de la Nouvelle-Zélande, qui s'en tient à un régime fondé sur la preuve du besoin, nous montrent qu'il est possible de se faire une bonne réputation sociale sans verser dans toutes les modes du jour. Or comme petit peuple minoritaire, luttant pour la conservation de ses droits à l'intérieur d'un grand pays fédéral, nous avons un intérêt primordial à nous faire remarquer parmi les autres peuples.

10. La chose aurait pu et peut nous être encore d'autant plus facile dans le climat de notre époque que notre tradition est éminemment sociale, c'est-à-dire charitable. Si elle tient à la liberté, elle veut aussi une société active pour le bien commun de ses membres. Elle reconnaît volontiers à l'Etat non pas seulement un droit, mais un devoir d'accorder une sollicitude toute spéciale aux indigents, sous la seule réserve de féalisation hiérarchisée en fonction du principe supplétif. Par suite, un système de sécurité sociale d'inspiration catholique est possible, même désirable, et peut admettre, sous un certain jour, une sécurité sociale obligatoire, universelle, générale, distributive, gratuite et étatisée. (4) La question de savoir s'il est opportun d'utiliser de tels termes en pratique, après les avoir convenablement redéfinis, relève de la prudence politique. Leur emploi contribuerait-il à faire pénétrer dans notre milieu les idées socialistes qu'ils impliquent actuellement? N'auraient-ils pour effet que d'exalter notre propre organisation à l'étranger sans nuire à sa structure intérieure? A tout événement, examiner dans quel sens seul ils seraient acceptables est de nature à nous éclairer sur ce qui est ou n'est pas acceptable dans les formules nouvelles.

(3) Cf. Gonzalve Poulin, L'assistance sociale dans la province de Québec, op. cit. p.226 et ss. Aussi Annexe 10, vol. I du présent mémoire, p. 87.

(4) Cf. pp. 149-165, Vol. I.



11. La position générale à ce sujet est la suivante: du moment que l'Etat s'en tient à coordonner l'activité des organismes privés en vue de l'orienter dans son sens le plus conforme à l'intérêt général et de suppléer à ses insuffisances, une responsabilité générale de l'Etat, une étatisation plus poussée de la sécurité sociale que celle à laquelle nous a habitués le libéralisme est acceptable. Et de la même façon, rien ne s'oppose à ce que l'Etat garantisse à tous (universalité) et pour tous les risques (généralité) son appui au besoin, et qu'il le fasse alors selon le principe de la gratuité, c'est-à-dire sans exiger que la contribution de chacun corresponde nécessairement à sa part du risque, mais seulement à sa capacité de payer. Ainsi limités par le principe supplétif, l'exercice de ce pouvoir et la prise de ces responsabilités par l'Etat relèvent du pouvoir d'imposition et non d'un principe d'assurance. L'action de l'Etat devient alors essentiellement distributive (corrective des déficiences de la répartition régulière) et elle est tout naturellement obligatoire, comme le devoir général du citoyen de payer des impôts.

Déclaration générale et planification 12. Ainsi l'Etat provincial pourrait parfaitement reconnaître, dans une déclaration législative de principe, à titre de préambule ou de premier article d'une loi générale de sécurité sociale, qu'il assume la responsabilité de voir, selon la hiérarchie des institutions commandée par le respect du principe supplétif, à ce que chaque citoyen jouisse d'un état de sécurité suffisant en matière de soins médicaux, de compensation de revenu en cas de maladie, de chômage, de vieillesse, d'accidents du travail et de maladies professionnelles, de charges familiales et de maternité, d'invalidité ou de veuvage (catégories officiellement considérées dans les conventions internationales), ainsi que dans tout autre état de détresse économique ou sociale. En ce faisant, il expliciterait simplement son devoir de sollicitude envers l'indigent et d'ordonnancement de l'économie en vue de prévenir l'indigence, qui lui incombe déjà en thèse générale.

13. Dans l'état actuel de notre législation, un simple amendement au titre et à la phraséologie de la loi actuelle de l'assistance publique conduirait à cet objectif. On formulerait en somme ainsi, en termes appropriés, le vœu assez généralement exprimé par les intéressés, que soit élargi le concept d'indigence tel qu'actuellement défini dans cette loi. (5) Ainsi rebâ-

(5) Annexe 10, vol. I du présent mémoire, p. 65.

tie, la loi de l'assurance publique servirait de cadre juridique général au plan de sécurité sociale envisagé. Elle deviendrait à volonté une sorte de code de la sécurité sociale, où seraient absorbées, en autant de chapitres ou de divisions, nos lois d'assistance (mères nécessiteuses, assistance-vieillesse, invalidité, maladie, protection d'autres adultes et enfants en institutions, service médical aux colons, unités sanitaires, centres de diagnostic, etc.) et d'assurance (loi des assurances, des accidents du travail, etc.).

14. Cette règle étant posée, la première tâche de l'Etat ne serait pas, dans l'ordre des principes et de la politique générale, de développer des services d'assistance en vue de protéger directement tous les citoyens contre les risques de la vie. Au contraire, elle consisterait à mettre en oeuvre tous les moyens qui relèvent de l'Etat, (6) afin de réduire l'assistance à un strict minimum. Autrement dit, l'action de l'Etat ne serait pas conçue comme découlant d'un droit de citoyen envers l'Etat, mais d'une intervention supplétive découlant de l'incapacité réelle du citoyen ou des organismes privés. Toute la politique de sécurité sociale de l'Etat s'ordonnerait à la suppression de l'indigence par ses causes. Dans toute la mesure de son succès, les citoyens eux-mêmes pourront, par "leur propre initiative ou celles de leurs associations librement constituées" trouver eux-mêmes la sécurité sociale en dehors des cadres étatiques. (7) Pour préciser une telle politique dans ses grandes lignes, voyons tout d'abord quelles sont les principales causes de l'indigence.

Les causes 15. Les causes d'indigence peuvent être réparties en d'indigence trois catégories: 1^o celles qui découlent de l'insuffisante productivité de l'économie ou de la mauvaise orientation de cette productivité, elle-même en partie dépendante de la mauvaise répartition des revenus; 2^o celles qui ont pris de l'importance par suite de la complexité technique et économique plus grande de notre économie et qui engendrent ce qu'on appelle, dans le langage de la sécurité sociale, les risques professionnels: accidents du travail, maladies professionnelles et chômage; 3^o celles qui proviennent d'accidents naturels ayant de tout temps menacé les individus dans leur capacité de travail: maladie, invalidité, vieillesse, décès du soutien de famille, naissances illégitimes.

(6) Cf. précédemment, Troisième partie, chap. IV, p. 129 par. 19.

(7) Esdras Minville, *Le citoyen canadien-français*, Fides, Montréal, vol. I, pp. 185 et 188-190.

16. La cause la plus radicale d'indigence relève évidemment du premier facteur. De l'insuffisance de capacité productive découle une insuffisance de la quantité des biens à répartir qu'aucune politique d'assistance ou de subside ne saurait compenser: on ne peut distribuer que ce qui a été produit. Au Canada cependant, l'état général de la productivité permet de dépasser de beaucoup le niveau d'un minimum objectif de satisfaction. Pourtant l'insuffisance de productivité y persiste relativement sous deux aspects. D'abord, la capacité productive, telle qu'orientée, comporte la satisfaction de nombreux besoins de luxe, au bénéfice d'une partie seulement—de plus en plus importante d'ailleurs—de la population; une autre partie de la population peut en souffrir et trouver des difficultés à s'approvisionner en articles nécessaires. (8) En deuxième lieu, les exigences actuelles du minimum de base ont cessé d'être liées au strict nécessaire, de sorte qu'il apparaît aujourd'hui indispensable de donner à tous certains biens et services qui étaient hier un luxe.

17. Ainsi la capacité productive peut s'être ordonnée trop fortement à la production d'automobiles, réclamées par une classe de gens relativement à l'aise ou trop fascinés par le besoin d'automobiles. Elle peut avoir négligé ainsi la construction et l'aménagement d'hôpitaux, pour lesquels la demande d'une masse de pauvres et même de gens de la classe moyenne n'est pas solvable, de sorte que l'initiative privée n'est pas portée à s'y intéresser en vertu du seul mobile des profits à réaliser (9) etc, etc. L'exemple est assez actuel, car le manque d'outillage et de personnel nécessaire pour faire face à une forte extension du besoin solvable de soins médicaux est généralement admis dans les documents officiels. (10) De plus, les exigences du traitement

(8) Cette difficulté se manifestera non seulement par un manque total d'approvisionnement, mais par un prix trop élevé des approvisionnements disponibles. En effet, dans notre type d'organisation, il y a de tout, en temps normal, dans les magasins. L'équilibre entre l'approvisionnement total disponible et la demande se réalise par le niveau des prix, qui rationne automatiquement ceux qui n'ont pas le moyen de payer. Les profits plus intéressants à tirer des productions de luxe détourneront ainsi les entrepreneurs de s'intéresser aux produits de nécessité qu'il faudrait vendre à un prix relativement plus bas, c'est-à-dire avec moins de bénéfices.

(9) Dans un cas comme celui des hôpitaux, une situation comme celle-là peut aussi s'expliquer par un accroissement subit de la demande, dû à l'enrichissement général et, concurremment, par l'augmentation considérable des coûts d'exploitation due aux découvertes scientifiques, ce qui accroît le degré d'insolvabilité des gens et la quantité des insolubles face au besoin.

(10) Cf. notamment Health, Welfare and Labour, Reference Book for Dominion-Provincial Conference on Reconstruction.

des maladies se situent à un niveau singulièrement plus élevé qu'il y a vingt-cinq ans.

18. La deuxième cause d'indigence est intimement liée au mécanisme économique, non plus cette fois dans ses résultats, mais dans son fonctionnement. Les machines multiplient les occasions d'accidents graves ou mortels. Les exigences de la production moderne obligent des hommes à travailler dans des conditions parfois difficiles et à manipuler des substances toxiques, qui détériorent certains organes ou vieillissent les individus avant l'âge. La machine économique elle-même, agencement de pièces complexes toutes interdépendantes les unes des autres, n'est pas sans connaître des blocages. Des milliers de chômeurs sont alors jetés sur le pavé.

19. Quant à la troisième série de causes, elle provient de certains inconvénients ordinaires de la vie humaine et de la perte de revenu qui les accompagnent. Elle appelle peu d'explications. Chacun comprend comment le fait de la vieillesse, de l'invalidité, de la maladie, du décès du chef de famille, de la naissance illégitime, sont une source de misères économiques diverses, si on n'a pas paré à leur éventualité par quelque expédient. Cela dit, voyons comment remédier à ces causes par une politique générale.

- II -

Politique générale

Productivité et indigence 20. Dans la mesure où l'indigence est le résultat d'une mauvaise orientation de l'activité productrice, la politique générale de l'Etat doit évidemment viser à la rectifier.

Dans nos pays démocratiques et de tradition individualiste ou personnaliste, l'Etat n'est pas autorisé à résoudre le problème en imposant la prolongation de la semaine de travail ou en intervenant dans le perfectionnement des outillages. La solution se trouvera cependant là, et là seulement, si la situation doit être corrigée sans rien sacrifier. Pour reprendre notre exemple, si plus d'efforts doivent être engagés dans la construction d'hôpitaux, ce ne pourra être qu'aux dépens d'une autre production (celle de l'automobile, par exemple) à moins qu'on ne consente à travailler plus, ou que la capacité de production puisse être accrue d'autant par la technique. (11)

(11) Ce raisonnement suppose évidemment une situation économique normale de plein emploi. Autrement, il y aurait des chômeurs à mettre au travail dans de nouveaux projets.

21. Cette évidence est trop souvent négligée quand, au lieu d'être vu selon des données de production, le problème du bien-être est conçu uniquement en termes de répartitions monétaires. En fait, les répartitions monétaires ne se révéleront efficaces que dans la mesure où elles auront effectivement agi sur la production par l'intermédiaire de modifications dans la structure de la demande. Des impôts élevés sur les riches, par exemple, auront obligé ceux-ci à réduire leur train de vie, donc leur demande de biens de luxe; pendant que les gratuités monétaires aux pauvres leur auront permis d'accroître leur demande de biens plus indispensables. L'organisation corporative aurait ici un rôle tout particulier à jouer pour permettre au secteur privé de prendre lui-mêmes les décisions qu'imposent de nouvelles orientations et les faire exécuter. Le premier devoir de l'Etat est donc d'en favoriser le développement par une législation appropriée.

22. Le rôle de l'Etat peut devenir plus direct quand, au lieu d'agir immédiatement sur l'orientation de la production, on envisage de corriger plutôt la répartition de façon que la demande se manifeste dans un meilleur équilibre. Les principes d'une économie de libre initiative s'accommodent mieux d'une intervention directe de l'Etat sur les fruits de la production, surtout sous leur aspect monétaire (revenu-argent), que sur l'activité productrice même. Cependant, si cette intervention prend la forme d'une politique fiscale systématique de redistribution des revenus, elle peut vite devenir attentatoire à la liberté de consommation et de la propriété, à ce droit individuel de disposer librement du fruit de son travail ou de choisir soi-même les biens les plus aptes à assurer son bien-être. Eventuellement, elle peut même ainsi affecter l'initiative productrice et devenir une cause d'indigence au premier chef. (12)

23. Dans ce domaine également, la politique fondamentale de l'Etat doit donc être ordonnatrice avant que d'être correctrice. Des lois de soutien des prix agricoles ou de négociation et d'arbitrage pour la détermination des salaires seront un élément fondamental d'une telle politique. Elles contribuent à permettre la juste ou normale rémunération des activités et suppriment, avec l'injustice ou l'anormalité, une des principales causes de l'indigence. Encore faudrait-il que les principes en vertu desquels se règlent les cas soumis à des arbitrages, par exemple, soient mieux établis, en fonction précisément des exigences de la sécurité sociale et d'une meilleure orientation de la production. L'établissement d'un corps de principe de cette

(12) Esdras Minville, op. cit. p. 193.

nature est ce qui presse le plus dans Québec, si nous voulons que notre conception de la sécurité sociale par le revenu personnel d'abord (prix et salaires) triomphe et empêche les conceptions étatiques de continuer leur progrès.

24. Ici encore, l'organisation corporative apporterait une aide précieuse à l'Etat. Elle pourrait beaucoup mieux que celui-ci, dans un grand nombre de cas, régler certaines difficultés avec le commun accord des intéressés. Et par son existence et son fonctionnement, elle supprimerait une partie des causes de difficultés et réduirait à un minimum l'usage des institutions judiciaires ou quasi-judiciaires dans le règlement de ces problèmes. L'action combinée sur l'orientation de la production et sur les revenus à la fois, dans la liberté de décision et d'exécution des intéressés, est sans aucun doute la clef du succès en la matière. Seules des structures corporatives nous y conduiront.

25. La prétention néo-libérale de redresser la production uniquement par l'action de l'Etat sur la répartition est, en effet, défectueuse. L'action sur les revenus seuls sera nécessairement affectée d'une certaine inefficacité du point de vue orientation de la production pour deux raisons principales. Tout d'abord la présence de revenus monétaires convenables n'exerce qu'une pression indirecte sur le marché. Si les biens demandés ne sont pas présents ou n'y viennent pas rapidement, le consommateur pourra utiliser ses revenus autrement au lieu de les épargner en attendant la satisfaction qu'il recherchait d'abord. Il contribuera alors lui-même à empêcher les corrections nécessaires, car il orientera lui-même la demande, donc la production, dans une fausse direction. De telles distortions sont alors d'autant plus risquées et inévitables que la réorientation de la production est toujours une opération à portée relativement longue. Elle exige des transformations non seulement techniques, mais aussi des mouvements économiques (transfert de main-d'oeuvre, substitution de certaines matières premières à d'autres, donc changements dans la production de divers secteurs avec chômage temporaire, faillites possibles, etc., etc.). Une action coordinatrice directe sur la production est, par suite, également nécessaire pour donner à l'économie la souplesse désirable. Les organismes professionnels et industriels permettent de la réaliser par la collaboration des intéressés (patrons et ouvriers) à divers échelons: d'abord à l'échelle d'une même industrie, puis entre les industries à l'échelle provinciale, sinon finalement nationale. Et cela sans supprimer la concurrence proprement dite, ni verser dans le socialisme.(13)

(13) Ibid., pp. 210 à 222.

Prévention 26. Avec la deuxième série des causes de l'indigence, et indigence dites causes professionnelles, se présentent déjà des solutions spécifiques de sécurité sociale: celles qui relèvent par exemple de l'assurance sociale en matière d'accidents du travail, de maladies professionnelles ou de chômage. Il y a cependant de la place pour une politique générale de l'Etat dans l'ordre de la prévention. Pour les deux premiers cas, il s'agira de lois d'hygiène et de prévention des accidents, d'obligation éventuelle imposée aux industries pour que soient prises les mesures de sécurité reconnues, au fur et à mesure qu'elles se développent, et qu'une protection efficace soit accordée à la santé et à la vie des ouvriers. Le troisième cas ouvre toute la question complexe des politiques anti-cycliques auxquelles nous ne saurions nous attarder ici, sauf pour signaler que les mesures adoptées en vue de corriger certains vices fondamentaux de la production et de la répartition ou de les empêcher, seraient déjà une contribution à la solution du problème cyclique.

27. Enfin la troisième série de causes appelle moins spécialement que les autres une politique générale, sauf dans le cas des naissances illégitimes. Sans doute, y a-t-il, avec les progrès de la science, des actions préventives possibles pour retarder le vieillissement et la mort, prévenir la maladie et l'invalidité ou favoriser la réhabilitation. Mais nous luttons ici contre des phénomènes naturels, non pas contre des phénomènes sociaux; le voudrions-nous qu'il nous serait impossible de supprimer la cause, à défaut de corriger le mal, comme c'est le cas dans les domaines précédents. Aussi, il y a encore bien peu d'années, on n'aurait pas vu quelle politique générale l'Etat pouvait bien avoir à poursuivre là-dedans. Les progrès de la science lui assignent maintenant un rôle, au sujet duquel l'opinion semble unanime, en matière d'éducation générale, d'hygiène préventive, de lutte globale contre certaines grandes maladies, etc. (14)

Répartition 28. Quant au reste, la politique générale de l'Etat en et indigence la matière s'exerce à travers son action pour une meilleure répartition des richesses. Les normes de justice sociale qui tendront à prévaloir en matière de rémunération devront tenir compte de la nécessité où se trouve l'individu de recourir à l'épargne et à certains expédients pour se protéger contre les risques précédemment énumérés, à l'exclusion des naissances illégitimes qui soulèvent un problème différent. Si chacun recevait un revenu qui lui permette de s'assurer lui-même contre les diverses infortunes, il est évident que l'indigence à ces

(14) Annexe 10, vol. I du présent mémoire, p. 68.

titres disparaîtrait sans que d'autres interventions de l'Etat soient nécessaires.

29. Une telle politique paraît cependant insuffisante à plusieurs pour deux raisons fondamentales: les moyens plus considérables dont disposerait l'Etat et l'imprévoyance des individus, qui n'utiliseraient pas à bon escient les revenus supplémentaires.

30. Le premier argument participe en partie à un mythe de la richesse plus grande de l'Etat. En fin de compte, celle-ci ne saurait en aucun cas excéder celle des citoyens, puisqu'elle s'alimente à leur caisse. Même le pouvoir de battre monnaie, qui confère apparemment un pouvoir créateur en matière de revenu, n'est en définitive qu'une taxe déguisée quand il est employé à des fins de transfert: les citoyens paient les dépenses ainsi faites sous forme de prix plus élevés, qui réduisent d'autant leur train de vie.

31. En définitive, l'Etat est incapable, du point de vue ressources, de donner plus de sécurité aux citoyens qu'ils ne peuvent s'en donner eux-mêmes si les revenus sont convenablement répartis. Ce que ceux-ci n'arriveraient pas à obtenir ainsi serait attribuable aux insuffisances de la productivité. L'Etat lui-même s'y heurtera. Son pouvoir d'utiliser le mécanisme monétaire ne lui permet pas de les outrepasser. C'est précisément cet obstacle qui rendra sa politique inflationnaire et causera la hausse des prix au lieu d'une augmentation du niveau de vie. (15) Une fois les revenus convenablement répartis, en effet, il faut se garder de l'illusion que beaucoup pourrait être enlevé aux plus riches afin d'être donné aux plus pauvres. L'inégalité des revenus est, dans une certaine mesure, une nécessité pour stimuler l'activité productrice. Aussi, une politique de répartition qui nivèlerait les revenus d'une façon exagérée sous prétexte de sécurité se détruirait elle-même par son action néfaste sur la productivité. L'idée de s'en remettre à la charité privée pour venir en aide aux pauvres serait la plus efficace dans cette perspective. Se réalisant sans contrainte, elle permet d'obtenir du plus riche qu'il abandonne sa juste part sans éprouver le ressentiment qui engendrerait le ralentissement de l'effort producteur.

(15) L'Etat peut obtenir des résultats temporaires par ces moyens, à cause du temps qui s'écoule entre le moment d'une émission nouvelle de monnaie et son intégration dans l'économie. Aussi l'intervention de l'Etat par l'inflation compte dans l'arsenal des moyens extraordinaires à prendre pour faire face à une situation exceptionnelle. Elle ne saurait cependant valoir en fonction d'une politique permanente de sécurité et de stabilité sociale.

32. Dans ce domaine, les moyens supérieurs de l'Etat n'existent surtout que dans le caractère collectif de l'institution et son pouvoir d'ajouter, aux possibilités de l'action individuelle, celles qui résultent de l'action collective. Or l'initiative privée, par le truchement des assurances commerciales ou mutuelles, permet d'atteindre les mêmes fins avec autant d'ampleur en dehors du pouvoir coercitif. Du seul fait qu'abandonnées à elles-mêmes ces initiatives ne parviennent pas à régler tous les problèmes assez vite, il ne s'ensuit pas qu'elles doivent être rejetées ou évitées pour s'en remettre à l'Etat de la totalité ou du reste de la besogne à accomplir. Ce type de raisonnement global, que tant d'esprits pratiquent aujourd'hui, est nettement inspiré par les progrès de la mentalité socialiste. En soi, il est logiquement sophistique, puisqu'il consiste à passer d'une majeure à une conclusion sans avoir envisagé ou prouvé une mineure. Entre les insuffisances et les lenteurs de l'initiative privée pure et la substitution de l'Etat s'échelonne toute une gamme de moyens par lesquels la collaboration de l'Etat pourrait permettre à l'initiative privée d'accélérer le rythme de ses réalisations et d'en étendre l'amplitude.

33. Quant à l'argument de l'imprévoyance des individus, il est nettement entaché de cet esprit tyrannique qui caractérise notre époque, avec sa prétention de subordonner l'individu à la société comme si celle-ci était le premier principe. Il faut nettement proclamer, si l'on veut sauver la liberté, sinon le devoir d'imprévoyance comme l'a fait Isabelle Rivière, au moins le droit d'être imprévoyant. L'Etat peut prendre les moyens d'encourager la prévoyance si l'intérêt général l'exige, au lieu de profiter d'une répartition injuste pour supprimer la libre disposition d'une partie importante du revenu. Il en coûte d'ailleurs moins cher à la société, quoi qu'on en ait dit, de supporter les indigents résultant de l'imprévoyance que de se substituer elle-même aux efforts individuels. Les 300 millions que coûtent nos pensions de vieillesse généralisées comparés aux 125 millions du régime des pensions aux nécessiteux seulement en sont une démonstration évidente.

34. Ainsi que l'exprime une publication du Bureau International du Travail, (16) "les ressources de l'assurance sociale doivent nécessairement être prélevées sur le revenu national qui, même en l'absence d'un système d'assurance sociale, supporte déjà les charges résultant des conséquences

(16) Les problèmes généraux de l'assurance sociale, op. cit., p. 43.

économiques des risques; en effet la pauvreté, la maladie, les accidents, la vieillesse, l'invalidité, le décès, le chômage, impliquent fatalement des dépenses auxquelles doivent faire face soit la victime, soit sa famille, soit les oeuvres de bienfaisance privées, soit enfin l'assistance publique". L'assurance sociale d'Etat ne fait que se substituer à ces mécanismes et elle accroît généralement le coût de la protection, continue le même texte, " parce qu'elle répare dans des conditions plus larges et pour des cas plus nombreux les conséquences économiques des risques.". Or quand une politique de juste répartition des revenus aura permis à chacun de se donner toute la sécurité possible, les objections que l'on peut avoir à ce que l'indigence ne soit pas réparée dans les mêmes larges conditions disparaîtront. Si nous nous y estimons aujourd'hui tenus, c'est sans aucun doute que l'injustice de certaines situations nous émeut.

35. Certes, cette thèse ne doit pas être prise dans toute sa rigueur. Elle impliquerait alors qu'une répartition parfaite est possible et qu'un jour peut venir où une action directe de l'Etat sur la répartition n'aurait plus sa place. Une telle affirmation serait dépourvue de vraisemblance. La thèse générale commande cependant que la politique de l'Etat vise d'abord à équilibrer la répartition le mieux possible afin de réduire au minimum la nécessité d'une telle intervention directe. La sécurité sociale par le salaire d'abord! Philosophie et économie, théorie et pratique sont en parfait accord sur ce point, quand le préjugé socialiste ne mine pas les esprits.

36. Cependant, le besoin peut se faire sentir d'un type d'intervention, plus autoritaire que la seule action coordonnatrice en matière de salaires ou de prix. Même muni de revenus suffisants, le consommateur n'achète pas toujours selon ce qu'il admet intérieurement être une satisfaction plus rationnelle de ses besoins. Ainsi il est vraisemblable que l'augmentation générale des revenus, à moins qu'elle ne soit très considérable, plus que ce qui serait strictement nécessaire pour atteindre cette fin, ne rendrait pas l'industrie hospitalière solvable. Le consommateur donne volontiers préséance à ses besoins d'agrément sur ses besoins de nécessité, surtout quand ils ne sont pas immédiatement pressants. Dans la mesure où le besoin hospitalier doit être satisfait, il pourra se révéler indispensable que l'Etat se serve de son pouvoir d'imposition pour prélever les sommes qu'exige sa satisfaction. Après, d'ailleurs, avoir essayé tous les moyens indirects d'inciter les citoyens à y pourvoir eux-mêmes par la charité ou autrement, selon des modalités que nous envisagerons aux prochains chapitres.

37. Encore faudra-t-il y aller délicatement. Car il s'agira tout de même d'imposer au consommateur une règle à la libre disposition de son revenu. Il faudra que le vrai bien commun l'exige, c'est-à-dire que le bien moral de l'homme soit avant tout concerné; et non seulement le désir d'une amélioration des conditions matérielles de vie. S'il ne s'agit que de celles-ci, ce ne serait plus de bien commun qu'il faudrait parler, mais d'intérêt général, de désir général. Il n'appartient certes pas à l'Etat d'obliger un citoyen à se faire soigner: la santé est un bien privé. Mais il est admissible que les citoyens attendent son aide pour leur faciliter une tâche rendue difficile par des faiblesses ou des inconséquences individuelles en quelque sorte avouées. Cependant ne confondons pas les désirs réels d'une population avec les points de vue de quelques idéologues entretenant des idées plus ou moins préconçues et un vif désir de faire l'éducation de la masse à leur façon.

- III -

Politique familiale

Charges familiales 38. Ceux qui ont quelque habitude des problèmes de sécurité sociale auront remarqué, avec surprise peut-être, que nous n'avons pas mentionné les charges familiales parmi les causes d'indigence de la troisième catégorie. La tendance est, en effet, aujourd'hui à les inclure dans la série des catastrophes naturelles telles que la vieillesse, la maladie ou la mort. Mais rien n'est plus faux comme réalité autant que comme perspective. Les charges familiales, comme facteurs d'indigence, relèvent plutôt de la première catégorie des causes mentionnées: celles qui concernent la production et la répartition. Elles ne portent pas atteinte à la capacité de travail et l'indigence qui en résulte n'est le fruit ni d'une infortune (3e catégorie), ni d'un désordre accidentel résultant de la technique ou de la conjoncture économique (2e catégorie).

39. En tant qu'elles entrent dans la première catégorie, elles n'y apparaissent d'ailleurs pas comme affectant adversément la productivité. Au contraire, elles la stimulent en obligeant la collectivité à améliorer ses techniques pour maintenir son train de vie si les ressources du pays sont par trop limitées. Ou encore en obligeant l'individu père de famille à travailler plus pour atteindre un objectif de consommation satisfaisant en dépit d'une famille croissante. Dans cette perspective, l'indigence résultant des charges de famille proviendra soit de l'insuffisance du progrès technique, soit de l'apathie

des populations devant des progrès qu'on néglige d'appliquer, soit de l'apathie individuelle. Au delà, seules des déficiences fondamentales dans l'organisation de la répartition peuvent l'expliquer.

40. Ce fait est particulièrement sensible, dans notre économie moderne, pour trois catégories de travailleurs, à cause des conditions particulières dans lesquelles ils doivent déployer leur activité: les salariés, les agriculteurs et les pêcheurs. Les premiers sont requis par les patrons de donner leur temps à bail contre un salaire horaire ou à la pièce déterminé selon des normes purement techniques et le principe "A travail égal, salaire égal". La tendance générale étant à apprécier ces normes sur la base de la famille moyenne, ou même moins, la famille nombreuse est mal placée. Elle ne peut s'en tirer que si le travailleur se révèle assez réservé pour épargner fortement pendant les années de gain antérieures à la venue d'une famille moyenne, ou n'adopte le parti de retarder l'âge du mariage ou d'espacer la venue des enfants. Or notre civilisation incite davantage à la dépense qu'à l'épargne. De plus, la résistance patronale à l'accroissement des salaires a souvent rendu l'épargne impossible, pendant que les expériences économiques et politiques du dernier demi-siècle dépréciaient par l'inflation ce qui en pouvait exister. Aussi, l'Eglise n'était pas uniquement théorique quand, s'émouvant devant un régime qui exige tant de vertu d'épargne si peu récompensée et voyant les hommes induits à l'immoralité (restriction des naissances), elle réclamait l'institution du salaire familial et louait particulièrement les systèmes qui se proposent de rendre possible le proportionnement du revenu aux charges familiales. (17)

41. Notons cependant que la situation s'est en fait améliorée avec la réduction de la semaine de travail. Le salariat combiné aux longues heures de travail, comme ce fut le cas pendant tout le dix-neuvième siècle et même une bonne partie du premier quart ou tiers du vingtième, comme ce l'est encore dans d'assez nombreuses industries particulières, rend péremptoire la nécessité d'un salaire familial véritable. L'ouvrier, par son contrat de travail, cède à son patron toute la période de la journée qu'il peut décemment consacrer au travail et ne peut plus compléter son revenu, au besoin, par des travaux supplémentaires. En lui rendant une partie de sa liberté par le raccourcissement de la semaine de travail, l'industrie se libère d'une partie de ses responsabilités, libération qu'il conviendrait d'apprécier en fonction des salaires payés et des possibilités de gain dans les heures libres.

(17) Cf. *Quadragesimo Anno*, op. cit., p. 30.

Il lui devient même possible de créer un état de salaire familial plus ou moins complet (mais instable à cause des évolutions de la conjoncture) sans rien changer à la règle du salaire égal. Il lui suffit pour cela de distribuer les travaux supplémentaires, payés à temps et demi ou temps double ou même à temps simple, en tenant compte des charges familiales de ses employés.

42. Le cas des agriculteurs et des pêcheurs est un peu différent. Leur indigence n'en est généralement pas une qui peut aller jusqu'au plus strict nécessaire, mais au manque de certaines commodités modernes considérées aujourd'hui comme de première nécessité, notamment en matière d'hygiène et de santé. Leurs difficultés proviennent en grande partie de la situation particulière dans laquelle se trouvent placés ces activités, de la position sous-marginale chronique d'une forte partie des producteurs (18) et, par suite, de l'insuffisance de leurs revenus monétaires ou pouvoir d'achat. Sans doute les artisans et entrepreneurs des autres domaines ne sont pas sans avoir leurs problèmes de charges familiales, mais leurs difficultés intrinsèques ne résident pas tant dans les charges elles-mêmes que dans l'instabilité économique et dans les risques inhérents à ce genre d'activité.

Allocations
familiales

43. L'une des principales tâches de l'Etat, à défaut d'une organisation corporative dont ce serait l'une des missions, doit donc consister à corriger ce vice fondamental de la répartition. Comme la famille n'est pas une infortune, ce ne sont pas des mesures d'indigence (assistance ou pensions) qu'il faut attendre de lui. Son action doit viser à faciliter au chef de famille le moyen de faire vivre sa famille par le fruit de son travail. Les allocations familiales, qui sont la solution apportée à ce problème par les patrons catholiques de France avec l'aide ultérieure de l'Etat, ne sont saines que dans cette perspective. Elles ne sont vraiment admissibles que liées à la rémunération du travail, au salaire. Venant de l'Etat, elles peuvent être tolérables à titre exceptionnel, comme une mesure temporaire visant à dédommager les familles de l'injustice que les régimes d'impôt ont pu comporter à un moment donné. Elles ne sauraient valoir comme solution permanente. Dans la mesure où elles ont pu

(18) Cf. *L'Agriculture*, Collection des Etudes sur Notre Milieu, Ecole des Hautes Etudes commerciales, Montréal, 1944, chapitre XIII; *Pêche et Chasse*, Collection des Etudes sur Notre Milieu, Montréal, 1946, chapitre V.

paraître s'imposer, elles appellent la réforme du système d'imposition; non pas, comme on l'a fait au Canada, une réduction des exemptions au titre des charges familiales pour défrayer le coût de l'allocation.

44. Etant liée au contrat de travail par son essence même, l'allocation familiale tombe donc à proprement parler dans le champ de la responsabilité patronale. C'est le patron qui demande au travailleur de se lier à l'entreprise par contrat. Dans la mesure où il exige de lui l'abandon à l'entreprise de tout son temps utile, il encourt l'obligation morale de lui payer un salaire qui lui permette de faire vivre convenablement sa famille quelle qu'elle soit. La souplesse des allocations familiales avec caisse de compensation a été le moyen imaginé pour atteindre cet objectif indirectement, afin d'éviter le danger de discrimination patronale contre les pères de famille nombreuse que pouvait entraîner l'institution du salaire familial direct. Ce fut le moyen également de dissocier les deux principes du "salaire égal à travail égal" et du "salaire familial" tout en les conciliant. Il y aura un salaire direct fondé sur le premier et un salaire indirect ou sursalaire appuyé sur le second.

45. Comme l'initiative privée au Québec ne s'est pas suffisamment intéressée à ce problème, sans aucun doute parce que le patronat échappe en grande partie à notre origine ethnique et à notre mentalité particulière, le temps est certes venu pour l'Etat provincial d'intervenir dans ce domaine en vue d'orienter notre organisation économico-sociale vers ce type de solution. Un premier pas a été fait dans cette voie par l'amendement apporté, en 1943, à la loi des conventions collectives. Les comités paritaires recevaient le pouvoir, selon les termes d'une convention collective explicite sur le sujet, de "percevoir des contributions" et de "payer (des) allocations directement ou par l'entremise de l'employeur" (19). Malheureusement, la loi consacrait le faux principe que cette somme ne constituait pas une partie du salaire, mais une somme que le salarié recevait "comme fiduciaire de l'enfant".

46. L'inaction des syndicats après le vote de la loi, puis la passage ultérieure d'une loi fédérale exigent aujourd'hui une action plus vigoureuse. L'Etat provincial pourrait créer une caisse de compensation familiale et inciter patrons et ouvriers à s'y affilier en décrétant, comme on l'a fait

(19) Gazette officielle du Québec, supplément, vol. 75, 25 juin 1943, pp. 50-51.

dans certains pays d'Europe pour installer les allocations familiales, que toute convention collective signée après une certaine date devrait pourvoir à un ajustement des salaires en vue de permettre les versements requis par la Caisse de compensation. La contribution serait déterminée de façon à ajuster le salaire à un niveau conforme aux exigences familiales. Le sursalaire familial pourrait varier comme le salaire, selon la région, et serait attribué, sur une base horaire, en fonction du nombre d'heures de travail fourni par chaque salarié jusqu'à un maximum considéré comme normal (par exemple 40 heures). Le chèque d'allocation serait donné en même temps que le chèque de salaire. Pour faciliter les opérations, tous les calculs nécessaires à l'établissement de l'allocation pourraient se faire dans l'entreprise même, en même temps que sont établis les salaires. La Caisse ne compenserait que les patrons entre eux pour la proportion plus ou moins grande de chargés de familles qui travailleraient dans leurs entreprises respectives. Ceux qui auraient versé plus que leur part du fardeau seraient remboursés de l'excédent par la Caisse; les autres fourniraient la contribution nécessaire (20).

47. Ce système d'allocations provinciales n'exigerait pas nécessairement une augmentation générale du fonds de salaire payé par le patronat et par suite n'affecterait pas de toute nécessité la position concurrentielle des industries québécoises. Le salaire de base pourrait être réduit, par rapport aux salaires actuellement payés, mais compensé ensuite par les allocations. Naturellement, les célibataires et les gens mariés à faible famille se trouveraient à recevoir un salaire inférieur. A première vue, l'objection peut être apportée qu'une telle situation engendrerait le démenagement des célibataires et des petites familles dans les provinces voisines. Cependant l'expérience Ontario-Québec montre déjà que la différence des salaires n'est pas un facteur significatif du mouvement des populations à cause de la barrière raciale sans doute et, d'une façon plus générale, de l'apathie naturelle des populations. De plus, comme l'échelle actuelle des salaires tend à satisfaire aux besoins de la famille de 4 à 5 personnes, il n'y aurait pas lieu au début à tout le moins de verser des allocations pour tous les enfants. Il suffirait de commencer au quatrième enfant. Le nombre des familles impliquées étant relativement faible, la charge en serait répartie sur le grand nombre et pèserait relativement peu.

48. Ainsi, en 1951, Québec comptait 538,216 unités familiales de

(20) Esdras Minville, op. cit., pp. 223-226.

salariés. (21) Si l'on suppose que le nombre d'enfants non inclus dans la main-d'oeuvre y était dans la même proportion que dans le nombre total des familles, cela donnerait quelque 970,000 enfants. (22) Mais comme 43% des enfants étaient dans les familles de 1 à 3 enfants (23), 550,000 seulement auraient été susceptibles de donner droit à des allocations dans quelque 115,000 familles. (24) En supposant, simplement à titre d'exemple, qu'un vrai système d'allocations exigerait la répartition nouvelle d'une somme de \$500 par famille en moyenne pour les familles de 4 enfants et plus, il y faudrait \$60,000,000 ou tout juste un peu plus de 2% du volume global des salaires. (25) Comme il y avait quelque 289,000 célibataires, quelque 19,000 personnes mariées non chef de famille et quelque 423,000 chefs de famille ayant 3 enfants ou moins (26) pour porter la charge, celà eut représenté quelque \$82 par année en moyenne pour chacun.

49. Seul le cas des salariés s'en trouverait cependant réglé. Aux besoins des agriculteurs et des pêcheurs conviendrait plutôt une politique de soutien des prix ou de stabilisation du revenu. Le chef de famille pourrait ensuite lui-même s'en tirer en proportionnant son activité à ses besoins. Rien n'empêche au surplus l'Etat de montrer une sollicitude spéciale à cette classe de la population, en vertu des difficultés plus grandes qu'elle rencontre à bénéficier des avantages du progrès moderne. Par exemple, de lui faciliter par des bourses de séjour la possibilité de pourvoir aussi facilement que les habitants des villes à l'éducation supérieure des enfants, etc.

50. De plus, l'accès à la Caisse de compensation pourrait même leur être ouvert en un fonds spécial, selon le principe d'assurance appliqué en Islande. Rien ne répugne, en effet, à ce que la communauté agricole elle-même décide de constituer un fonds de compensation familiale afin d'aider ceux de ses membres qui ont des familles particulièrement nombreuses. Chacun pourrait y verser une contribution déterminée et avoir droit à des

(21) Recensement, vol. 3, tableau 136-11, y compris veufs et divorcés.

(22) Sur 1,828,035 enfants, 290,736 travaillaient, soit une moyenne d'enfants à la charge des parents de 1.8 par famille. Recensement, vol. 3, tab. 136-11.

(23) Recensement, vol. 3, tab. 131-9.

(24) Obtenu en appliquant le même pourcentage à 538,216 qu'au nombre total des familles, soit 856,041, pour obtenir les familles de 4 enfants et plus. Recensement, vol. 3, tab. 131-9.

(25) Soit \$2,500,000 dans Québec, en 1951, selon National Accounts - Income and Expenditure, 1950-1953, Ottawa, 1953, p. 36.

(26) Recensement, vol. V, tab. 17-11.

prestations familiales dans des conditions établies. La Caisse de compensation générale pourrait administrer ce fonds et l'Etat provincial pourrait stimuler la pratique de ce système en offrant de contribuer au fonds une somme allant jusqu'au 1/5 des contributions versées. L'Etat resterait là très exactement dans sa fonction d'aide à ceux qui veulent s'aider.

Chapitre III

POLITIQUE DE TRAVAIL

1. A l'intérieur du cadre général tracé au chapitre précédent, l'Etat provincial poursuivrait une vigoureuse politique d'assurance. Non pas d'assurance en vue de se protéger lui-même contre l'imprévoyance de certains citoyens par la constitution d'un fonds d'assurances obligatoires et étatisées (1); mais bien d'aide aux citoyens afin de développer l'idée d'assurance personnelle et de la rendre possible à tous dès maintenant.

2. Une telle attitude ne s'impose pas en principe. Il est douteux que la sécurité sociale s'identifie à ce point avec le bien commun qu'elle comporte un devoir strict de l'Etat de la garantir à ses citoyens dans des formes aussi institutionnalisées. C'est une circonstance d'intérêt général qui commande surtout l'action à l'heure actuelle, à savoir le désir croissant de la population de voir se développer la sécurité sociale. Mais deux autres circonstances plus pressantes rejoignent le bien commun de la communauté catholique et canadienne-française: d'une part, la propagande socialiste qui incite les populations à se jeter dans les bras de l'Etat pour se faire donner ce qu'elles n'auront pas voulu ou pas pu réaliser elles-mêmes; et d'autre part, la menace constante d'intervention fédérale également à tendance socialisante.

3. Nous entrons ici dans le domaine spécifique des mesures de sécurité sociale. Distinguons donc au départ les deux catégories de risques qui le composent: risques professionnels et risques non professionnels. Nous consacrerons le présent chapitre aux premiers; le suivant aux seconds. Nous aborderons donc maintenant les problèmes d'accidents du travail, de maladies professionnelles et de chômage. Comme nous nous intéresserons surtout à ce dernier problème, ce sera cependant davantage une politique de travail qu'une politique d'assurance que ce chapitre imposera à notre attention.

(1) Cf. ci-dessus, par. 28, p. 244.

Attribution des responsabilités

Théorie de la faute 4. Dans la perspective du droit civil, l'habitude s'est développée de discuter des problèmes relatifs à ce domaine en fonction de l'idée de faute. Longtemps cette théorie a prévalu dans la question des accidents du travail. Puis elle s'est effacée, de bonne heure au début du XXe siècle, pour faire place à la théorie de la responsabilité patronale pure et simple, sauf là où il peut être imputé faute grossière à l'ouvrier. Une juste appréciation du problème n'a peut-être pas, cependant, présidé seule à cette transformation. La tendance socialiste à rejeter toute la faute sur le patron, pris comme symbole et responsable du régime industriel, pourrait bien y avoir joué un rôle.

5. A tout événement, l'idée de faute persiste à propos du chômage. Il serait de juridiction fédérale dans toutes ses parties (politique d'emploi et de placement, assurance, distribution de secours, etc...), parce que le chômage au Canada proviendrait surtout des problèmes du commerce extérieur, qui relèvent d'Ottawa. Déjà cette idée apparaît discutable. Les relations internationales autant que la politique fédérale sont souvent la cause réelle de nos difficultés. De plus, le contrôle et l'administration des ressources naturelles, de même que de l'activité économique à l'intérieur d'une province, relèvent de la juridiction provinciale. Mais plus encore, le principe même en est contestable.

6. La théorie de la faute, en effet, ne vaut pas dans le domaine des relations sociales comme dans celui des relations privées, parce que le bien commun a d'autres exigences. Non pas que la théorie de la faute soit en elle-même contraire au bien commun ou à l'intérêt général; elle ne l'est évidemment pas dans les relations privées et c'est pourquoi elle y prévaut. Mais dans les relations du citoyen avec le corps social, d'autres principes prennent plus d'importance. D'ailleurs, même dans les relations privées l'application de la théorie de la faute ne comporte pas un abandon au coupable de la juridiction sur la chose endommagée ou la personne lésée. On ne demande pas à un corrupteur d'assurer la réhabilitation de la personne corrompue. Si l'on exige de lui réparation, c'est sous forme de dommages-intérêts, qui permettront aux parents du mineur de réparer le mal sans encourir de frais.

7. Quoi qu'il en soit du domaine privé, dans le domaine de l'organisation sociale, c'est le principe supplétif qui détermine les responsabilités, non pas celui de la faute. Puisque le fait de confier à un pouvoir supérieur ce qui peut être accompli par un pouvoir inférieur est une faute contre l'ordre moral, selon les termes mêmes de Pie XI (2), un pouvoir inférieur ne saurait céder sa juridiction sous prétexte que le pouvoir supérieur a posé des actes qui ont engendré un désordre. Le problème n'est pas de savoir qui a causé le désordre, mais qui peut maintenir ou rétablir l'ordre. Et dans les relations fédérales-provinciales, sauf les cas de péréquation nécessaire, il n'y a même pas de sens à réclamer une indemnité du fédéral pour compensations de dommage: ce sont les mêmes citoyens qui paient de toute façon. Le problème prédominant est donc celui que pose la fédération canadienne: garder à Québec toutes les responsabilités qui concernent la civilisation canadienne-française pour les soustraire aux perversions d'une majorité non canadienne-française, et exiger les ressources fiscales indispensables pour y faire face.

Théorie de responsabilité patronale 8. Si nous passons des Etats aux individus, la théorie de la faute n'est pas davantage celle qu'il faut retenir pour faire porter à l'entreprise le fardeau des risques professionnels. Celui-ci lui incombe parce qu'il s'agit d'événements inhérents à la vie de l'industrie et formant partie de ses frais. Le bris humain (accidents du travail et maladies professionnelles) ou le bris économique (irrégularité du travail) ne sont pas essentiellement différents du bris mécanique. Nous sommes fondamentalement en face de réparations qui entrent dans les coûts véritables de l'industrie. Cela, qui a été compris un peu partout en ce qui concerne les accidents du travail, n'a pas prévalu, sauf aux Etats-Unis, en matière de chômage. Le syndicalisme ouvrier américain tend, non sans raison, à substituer à la prime d'assurance, le salaire annuel garanti.

9. L'avantage général du principe de responsabilité patronale vient de ce que l'administrateur rendu responsable des conséquences de son administration se conduit plus prudemment. Le respect du principe est d'ailleurs vital pour l'avenir de l'entreprise privée. Sa survie reste problématique si elle doit aboutir, selon l'expression si juste d'un auteur, à "individualiser les profits et à socialiser les pertes" résultant de son fonctionne-

(2) Cf. *Quadragesimo Anno*, p. 33.

ment. Sans aucun doute, la responsabilité patronale en matière d'accidents du travail incite chaque patron en particulier et l'industrie en général à rechercher tous les moyens possibles de prévenir les accidents. La responsabilité industrielle en matière de chômage aurait un effet identique: elle pousserait sûrement le patronat à rechercher les moyens de stabiliser la main-d'oeuvre; elle contribuerait ainsi à la prévention du chômage. C'est d'ailleurs ce que tend à démontrer à date l'expérience américaine (3).

10. Quant au rôle de l'Etat, il consistera d'abord à s'assurer que l'industrie s'organise pour faire face à ses responsabilités. C'est un domaine où la contrainte peut devenir facilement admissible, parce que des tiers y sont engagés qui ont besoin de la protection de l'Etat. Il n'y a pas là de liberté violée, d'empiètement sur la vie privée, mais bien intervention légitime pour empêcher un individu responsable envers d'autres personnes d'esquiver ses responsabilités et de frauder en quelque sorte ses créanciers. Une fois, en effet, la responsabilité patronale reconnue en matière de risques professionnels, les salariés ont des droits qui doivent être garantis.

11. Dans les développements qui suivent, nous ne nous occuperons que de la question du chômage, des conséquences qui résultent du principe de la responsabilité et des exigences qu'il comporte. Quant aux accidents du travail et aux maladies professionnelles, même s'il y reste encore à faire, au moins le principe est-il généralement reconnu et l'organisation bien en marche. Aussi en est-il peu fait mention dans la discussion de l'heure sur la sécurité sociale. Ni non plus dans les débats constitutionnels qui intéressent principalement la Commission.

12. D'aucuns estimeront rigoureux et révolutionnaire le principe posé à l'occasion du chômage. Déduction trop logique à partir du concept de risques professionnels, parallélisme trop étroit avec les accidents du travail, dira-t-on. Le fardeau sera jugé impossible à supporter. Pourtant, quelle que soit la formule adoptée, n'est-ce pas l'industrie, directement ou par ceux qui en vivent, qui fournira les fonds destinés à payer le chômage? Ce ne sont tout de même pas les agriculteurs qui en assumeront le fardeau (4) ! Le système pourra paraître

(3) Meriam, op. cit., pp. 221 - 232.

(4) Et après tout, n'est-ce pas déjà ce que réalise l'assurance-chômage fédérale, quoique de la mauvaise façon. Parce qu'exigeant une prime uniforme de tous, par catégorie de salaires, elle enlève tout l'intérêt que pourrait avoir un patron à prendre les moyens de diminuer les occasions de chômage à son usine pour réaliser des économies sur sa prime. Il n'en paie pas moins le tout lui-même ou indirectement, par ses employés et ses taxes.

inapplicable parce qu'exigeant la coordination des efforts privés. Comme si cette coordination ne se réalisait pas dans tant d'autres domaines lorsque l'intérêt est en jeu! Examinons un peu tout cela. Mais pour le faire sérieusement, commençons par différencier les diverses catégories de chômage.

13. L'expression générale de chômage utilisée pour caractériser les divers phénomènes qu'elle recouvre vraiment et l'effort qui en résulte en vue de régler le tout par une législation globale et uniforme crée, en effet, plus de confusion qu'elle n'aide à régler vraiment les problèmes. Le chômage peut provenir de quatre séries de causes: saisonnières, structurelles (5), technologiques et cycliques; et la nature différente du problème dans chaque cas appelle des solutions diversifiées.

- II -

Les différents types de chômage et les problèmes qu'ils soulèvent

Chômage saisonnier 14. Le chômage saisonnier est de tous le plus simple. Régulier comme le mouvement même des saisons, il est facilement prévisible et, par suite, ne constitue pas à proprement parler un risque assurable. L'assurance perd toute signification contre une éventualité certaine, aussi bien quant au moment et à l'amplitude que quant au fait. (6) Ceux qui savent n'en pas être menacés n'ont aucun intérêt à l'assurance; les autres n'y sont intéressés que dans la mesure où ils sont certains de recevoir plus qu'ils ne donneront, ce qui par définition détourne de l'assurance ceux qui sont sûrs de recevoir moins. De par sa nature même, le chômage saisonnier pose un problème de prévoyance, non pas d'assurance.

15. La façon directe de mettre le chômage saisonnier à la charge des industries concernées serait, ou le salaire annuel garanti, ou le paiement

(5) Le chômage structurel est aussi appelé chômage de friction.

(6) Netter, op. cit., pp. 20-21.

pendant la période de travail d'un salaire suffisant pour couvrir au moins en partie (7) les besoins de la période de chômage forcé. Mais la question peut être posée de savoir si la charge du chômage saisonnier ne devrait pas plutôt être reportée sur l'ensemble de l'industrie, afin que les industries stables sous ce rapport viennent en aide aux autres. Un système comme l'actuelle assurance-chômage fédérale obligatoire pourrait alors apparaître satisfaisant.

16. Le désavantage de cette solution à tendance niveleuse, c'est qu'elle supprime l'incitation qu'auraient autrement les entrepreneurs concernés à organiser leurs travaux ou leurs entreprises pour stabiliser l'emploi. Une partie du chômage saisonnier peut provenir uniquement de la mauvaise organisation d'industries qui pourraient répartir leurs travaux sur l'année et ne le font pas par routine ou pour d'autres raisons. Ces cas ne doivent cependant pas être les plus significatifs, car un tel système est généralement plus coûteux qu'une production continue. En général, ce sont les saisons elles-mêmes qui sont directement la cause: construction, débardeurs, etc... Mais avec un peu plus d'organisation, une meilleure répartition des travaux serait possible qui apporterait une atténuation sensible du chômage. Cependant, les entrepreneurs n'y peuvent être que médiocrement intéressés tant que le coût de ce chômage ne leur pèse pas et n'est pas susceptible de rendre payants les efforts entrepris pour le minimiser.

17. L'habitude qui prévalait, aux débuts des systèmes d'assurance-chômage, d'en exempter les emplois saisonniers était donc sage et aurait dû être maintenue. L'extension de l'assurance-chômage à ce type d'emplois est le plus générateur d'abus. C'est un genre de chômage qui incite plus facilement à l'immoralité, parce qu'il est régulier. Il risque ainsi davantage de concourir à une dégradation permanente de la moralité populaire, du sens de l'épargne, du sens du travail et de la fierté personnelle, etc... Le fait que l'ouvrier y contribue, loin d'améliorer la situation à ces points de vue, l'aggrave. La mentalité du chômage saisonnier comme moyen de prendre une sorte de vacances, de "profiter de son chômage", c'est-à-dire de se faire rembourser ce qu'il a versé en cotisations tend à se développer chez l'ouvrier et à

(7) Une part pourrait être laissée à l'initiative du travailleur si l'analyse du marché du travail révélait que les travaux d'occasions peuvent permettre aux chômeurs saisonniers qui s'en donnent la peine de compléter leur revenu. Ce pourrait être une fonction toute spéciale des bureaux de placement provinciaux d'organiser alors ce marché des travaux d'occasions pour en faciliter l'accès aux travailleurs saisonniers.

accentuer ce type de chômage. La modicité de la prestation n'est pas un frein à ces pratiques, car les travaux occasionnels permettront souvent de maintenir le revenu ou même de l'améliorer pendant la période de chômage.

18. Le désavantage d'inclure le chômage saisonnier dans les coûts se manifesterait surtout pour la construction des habitations. Ce domaine est l'un des moins évolués du point de vue progrès technique, l'un des moins mécanisés, l'un de ceux, par suite, où les coûts montent rapidement avec les exigences croissantes d'une main-d'oeuvre qui, même si sa productivité n'augmente pas sensiblement, n'en désire pas moins avoir sa part des accroissements de bien-être résultant de l'augmentation générale de la productivité. Pour la construction industrielle, cela ne pose pas de vrais problèmes puisque ces coûts deviennent tout simplement partie du coût des autres industries. Dans le cas des habitations, cette augmentation des coûts ne simplifierait pas le problème de la propriété ouvrière. D'autres mesures pourraient être envisagées pour annuler ce désavantage.

Chômage

19. Le chômage technologique pose d'autres problèmes. Causé par l'évolution mécanique du progrès technique, il a tendance à se résorber par le jeu naturel des forces économiques. Les besoins étant loin d'être tous satisfaits, un progrès qui permet l'économie de main-d'oeuvre dans un secteur laisse de la main-d'oeuvre disponible pour accroître la production dans d'autres secteurs. Mais cette vue de loin et de haut nous cache les misères individuelles imméritées à travers lesquelles le processus d'adaptation se réalise. Les ouvriers renvoyés perdent souvent, par la machine, la possibilité d'exercer leur métier. Il leur est parfois difficile ensuite de retrouver eux-mêmes des emplois également lucratifs. S'ils sont quelque peu âgés — et l'on sait que les hommes vieillissent vite du point de vue productivité — le réemploi peut même devenir problématique.

20. L'application du principe de la responsabilité patronale en l'occurrence ne serait pas non plus illogique. La mécanisation pourrait être considérée comme rentable uniquement si elle présente assez d'intérêt pour payer le prix des misères humaines qu'elle peut engendrer. D'ailleurs, seuls les rendements supérieurs provenant de la mécanisation peuvent en définitive permettre de faire face aux dépenses résultant de ce chômage, qu'elles soient ou non supportées par l'industrie. Les secteurs moins mécanisés et à plus bas rendement ne sauraient y parvenir sans inconvénients graves. Cependant, l'application stricte du principe pourrait bien être dommageable au progrès.

21. En annulant directement une partie des avantages particuliers que l'entrepreneur escompte du progrès technique dans son établissement, on l'inciterait à s'en désintéresser. Plus craintif, il oserait moins. Or la collectivité tout entière a avantage à de tels développements, du moment qu'ils se déroulent dans l'ordre. De plus, ce serait s'illusionner que de croire le problème réglé par des systèmes d'assurance. Ceux-ci ne font que fournir des compensations monétaires sans se préoccuper d'une réhabilitation qui est pourtant ici la clef du problème et qui exigera des initiatives assez étrangères au champ d'action patrimonial ordinaire. De plus le genre de risque en cause est caractérisé par son irrégularité, dépendant qu'il est de tout un ensemble de circonstances imprévisibles, comme les résultats de la recherche scientifique et l'aptitude de l'industrie à les transformer en applications pratiques. Il échappe ainsi totalement au domaine de l'assurance et ne se laisse facilement couvrir ni par la prévoyance individuelle, ni par la prévoyance collective.

22. A défaut d'une organisation corporative capable de poursuivre des initiatives générales de rééducation, la collectivité par l'intermédiaire de l'Etat a intérêt à se charger du problème, avec l'aide d'organismes appropriés. Elle pourra répartir le coût des initiatives nécessaires sur l'ensemble des citoyens capables de payer et récupérer des fonds non seulement de ceux qui dépendent immédiatement des industries hautement mécanisées (salaires et bénéfices des personnes qui y travaillent), mais de tous ceux des autres secteurs qui en tirent des avantages par ricochet (hauts revenus de la finance, du commerce, de la profession, etc.). Le bénéfice résultant de la mécanisation étant général, l'intérêt public n'appelle pas la suppression de ce type de chômage. Mais les victimes du système ne devraient pas en souffrir et devraient compter pour cela sur le support de toute la communauté.

Chômage
cyclique

23. Vient ensuite le chômage cyclique. Aujourd'hui, personne n'entretient plus guère l'illusion qu'un système d'assurance-chômage permet d'y faire face. Si bien que dans la confusion des notions et des sentiments, l'assurance-chômage, qui avait d'abord été imaginée comme moyen de combattre le chômage cyclique, est maintenant ramenée aux dimensions du chômage saisonnier, pour lequel elle constitue une mauvaise solution, et du chômage structurel, pour lequel elle ne serait pas vraiment nécessaire.

24. Le chômage cyclique est techniquement parlant un risque assurable. C'est aussi le type de chômage qui peut le mieux être assimilé à

un bris (économique) et qui ne peut guère être mis qu'à la charge de l'industrie. Au début, les observateurs ont surtout été frappés par la difficulté du calcul actuariel dans un pareil domaine. (8) D'où l'idée d'assurance d'Etat. Le système accumulerait des primes tirées de l'industrie (patrons et ouvriers), l'Etat comblerait les différences et supplémenterait automatiquement le tout par un régime d'assistance sous forme de prolongation des prestations en cas de besoin, etc.

25. Dès ce moment, sauf aux Etats-Unis, ont cependant échappé aux observateurs les graves inconvénients d'une répartition du coût du chômage par l'assurance sur l'ensemble de l'industrie d'une façon uniforme, à tant par tête même compte tenu du salaire. Toutes les industries, en effet, ne sont pas également affectées par le chômage. Et l'analyse économique nous permet de prévoir quelles industries seront surtout la cause d'un fort chômage; quelles sont celles, au contraire, qui offriront une bonne stabilité d'emploi à leurs travailleurs presque en tout temps. Les industries les plus près des besoins de première nécessité ne sont naturellement pas portées à souffrir autant du chômage cyclique que les industries de biens de plus haut luxe ou de moins immédiate nécessité. C'est là un effet de ce qu'on appelle en langage économique le jeu des élasticités en période de baisse des revenus. Effet qui est susceptible de s'accentuer encore avec la tendance moderne au soutien de l'économie par des mesures artificielles: le pouvoir d'achat soutenu stabilisera encore davantage les industries de première nécessité, où les fléchissements de la demande se font sentir moins vite, d'une façon moins prononcée et souvent par répercussion seulement de la réduction du pouvoir d'achat provenant du chômage des autres. Par exemple, l'industrie de l'automobile a connu en 1933 un chômage beaucoup plus intense (en gros 55% de ses effectifs) que les filatures de coton (20%). (9)

26. Naturellement, les partisans de l'uniformité invoquent ici l'argument de la répartition des risques. Il leur paraîtra bon que les industries les moins affectées par le chômage paient relativement plus et contribuent leur part au fonds commun à l'avantage des autres. Malheureusement, ce raisonnement séduisant se révèle branlant à la constatation qu'ainsi est surchargé le coût des produits de première nécessité, au bénéfice des produits de luxe, ce qui contribue aux fausses orientations de la production, cause la plus radicale et la plus profonde de l'indigence. Il apparaît encore

(8) Meriam, op. cit., p. 198.

(9) *Annuaire du Canada*, 1932, p. 342; et 1936, p. 444

moins heureux quand l'on constate que les industries de première nécessité sont aussi les industries à bas salaires, où les ouvriers sont ainsi appelés à payer directement ou indirectement pour le chômage des industries à très haut salaire. (10)

27. Resterait à se rabattre sur le système américain de l'assurance, comportant une prime proportionnée au degré du chômage de chaque industrie. La même idée d'accumuler des réserves pendant les années de prospérité pour faire face aux mauvaises années pourrait s'y réaliser. Malheureusement, on commence à s'apercevoir aussi que cette conception, pleine de sens dans la perspective des sept années d'abondance et des sept années de disette de Joseph au pays des Pharaons, parce qu'il s'agissait de parer à de mauvaises récoltes et d'accumuler des biens de consommation qui feront défaut plus tard, n'en a plus quand il s'agit de réserves financières et de chômage (11). De telles réserves financières s'appuient sur la stabilité économique elle-même, de sorte qu'elles ne sont plus monnayables sans pertes considérables en temps de crise, pertes qu'aggraverait la liquidation du fonds de chômage par la pression à la baisse qu'il exercerait sur les cours.

28. Même un fonds en valeur d'Etat, comme celui du gouvernement canadien, ne ferait pas mieux. Il est tout simplement inutile. Faute d'avoir envisagé le problème d'une façon suffisamment concrète, en fonction des mécanismes financiers de notre économie, on n'a pas vu que cette réserve est faite d'argent dépensé, non pas d'argent mis de côté. D'argent que le gouvernement du Canada a dépensé en mettant à la place des obligations du Canada dans le Fonds. Or en temps de crise, ces obligations devront être vendues pour retrouver l'argent et le principal acheteur pour une quantité massive de telles obligations ne pourra guère être que la Banque du Canada, ce qui équivaut à une opération inflationniste: la Banque paierait nécessairement en argent nouveau, vu qu'elle n'a pas d'autres ressources. La mise d'argent de côté ne vaudrait d'ailleurs pas mieux: elle équivaudrait à une opération déflationniste en temps de prospérité, et la remise en circulation avec la crise ne serait pas différente de la mise en circulation d'argent nouveau. La constitution d'une réserve pour des fins de chômage cyclique est une opération

(10) On trouvera une démonstration générale de ces faits à l'annexe 13, préparée par M. André Bergevin, du Service de Documentation économique de l'Ecole des Hautes Etudes commerciales.

(11) Meriam, op. cit., p. 727.

qui prive inutilement l'ouvrier de pouvoir d'achat et l'entreprise de capitaux en temps de prospérité, sans rien ajouter à ce qui peut être fait en temps de crise. Le gouvernement peut toujours et devra toujours, qu'il y ait une réserve ou non, vendre des obligations à la Banque du Canada et accroître la circulation monétaire. Le marché fût-il suffisamment favorable pour éviter l'inflation que la situation ne serait pas changée: émission nouvelle d'obligations ou liquidation du fonds accumulé de chômage reviendraient encore au même.

29. Bien entendu, le même raisonnement ne s'applique pas aux réserves financières des autres types d'assurance. Elles aussi rencontrent des difficultés de financement et de liquidation en temps de crise. Mais les risques qu'elles couvrent sont indépendants du cycle économique. Les calculs d'ensemble et les expédients financiers limiteront les pertes du temps de crise; ils permettront à la caisse de faire face à des demandes également réparties dans le temps. L'assurance-chômage, au contraire, pour autant qu'il s'agit du chômage cyclique, voit toutes les réclamations se produire au moment même où elle devrait financièrement se servir le moins possible d'une réserve qui perd sa valeur du fait de la crise.

Chômage structurel 30. Quant au chômage structurel, il n'est pas sans parenté avec le chômage technologique, puisqu'il provient des ajustements rendus nécessaires par de fausses orientations de la production ou des changements de la demande. Mais il n'est généralement pas d'une gravité exceptionnelle, sauf dans le cas où il dégénère en chômage cyclique; il ressemble surtout au chômage technologique par des problèmes de réadaptation individuelle qu'il crée. Ces deux éventualités ayant déjà été couvertes, ce type de chômage quant au reste pourrait être considéré comme faisant partie des aléas ordinaires de la vie économique et être laissé aux domaines de la prévoyance et de l'épargne ouvrière.

31. En fait, il ne préoccupe guère les esprits. L'idée d'une responsabilité patronale n'y correspond par ailleurs pas à grand'chose. Les ouvriers libérés sortent vraiment de l'entreprise. Celle-ci n'en a plus besoin, contrairement à ce qui se passe pour le chômage saisonnier ou le chômage cyclique. Elle ne pourrait pas les garder, le voudt-elle, comme c'est possible dans le cas du chômage technologique, en refusant d'opter pour la machine. C'est un phénomène de chômage étranger à la vie intérieure de l'entreprise, du moins en bonne partie. Et pour la partie qui ne l'est pas -- chômage de pur ajustement économique --, il est d'importance négligeable et de très courte durée.

- III -

Les politiques de chômage

Politique 32. La vraie politique, à l'égard de problèmes si divers
saisonnière par leur nature et par leurs exigences, peut difficilement
être uniforme. C'est là un autre champ d'action où l'organi-
sation corporative présenterait de multiples avantages en permettant à l'ensem-
ble des industries elles-mêmes, dans un esprit de collaboration patronale-ou-
vrière, d'organiser le travail de façon à réduire le chômage au minimum. A
son défaut, l'Etat devra stimuler la recherche de ces formules d'organisation
du travail par le patronat. Mais il a aussi un rôle plus spécial à jouer.

33. Dans le cas du chômage saisonnier, la politique gouvernemen-
tale devrait tendre à favoriser les pratiques d'intégration du chômage au coût
des industries concernées par la généralisation du salaire annuel garanti. Ain-
si les entrepreneurs s'efforceront eux-mêmes d'apporter des solutions cons-
tructives au problème, donc de mettre l'ingéniosité du patronat au service
de la stabilisation des emplois. Cependant, les possibilités d'arriver ainsi
à une résorption complète du chômage saisonnier restant problématiques, et
les conséquences sociales des aggravations de coût (habitation) et des pertes
de temps (productivité) étant considérables, l'Etat se doit de faire un effort
spécial pour soulager l'entreprise. Le salaire annuel garanti ou l'assurance-
chômage ne font qu'atténuer les conséquences individuelles du chômage saison-
nier par des transferts qui sont payés d'une façon ou de l'autre (prix plus
élevés ou taxes) par le reste de la collectivité; ils ne donnent pas de travail
à ceux qui chôment.

34. Pour atteindre ce dernier objectif, l'Etat pourrait d'abord
coordonner davantage ses propres travaux et retarder à l'hiver tout ce qui
peut l'être, de façon à accroître les sources de travail à cette période de
l'année. Il pourrait également envisager des travaux supplémentaires uti-
les aux différentes parties de la collectivité. Le département des travaux pu-
blics serait alors conçu non seulement comme un service destiné à accom-
plir les travaux qui relèvent nécessairement de l'Etat quand ils s'imposent,
mais aussi comme un instrument de travail en vue d'utiliser à l'avantage de
la communauté toutes les énergies que l'entreprise privée ne peut pas tempo-
rairement absorber. Une mesure comme le salaire annuel garanti fonction-

nerait ensuite en collaboration avec les services provinciaux de placement. Un tel salaire ne serait payé, après une première huitaine ou quinzaine d'attente comportant paiement du salaire, que sur attestation de l'impossibilité où se trouverait le service de placement provincial de fournir du travail à l'ouvrier.

35. Ce genre de politique est devenu beaucoup plus facile encore avec les techniques modernes, qui permettent de continuer en hiver des travaux autrefois impossibles à cette période de l'année. Les objections à un tel système pourraient être d'ordre financier. Les travaux faits en hiver reviennent plus cher que les travaux d'été. Quand aux travaux supplémentaires, n'étant pas strictement nécessaires, ils viendraient encore grever le budget de l'Etat. Le problème est réel, mais il n'est pas fondamental. Justement parce que les travaux d'hiver coûtent plus cher, il est normal, si des objectifs économiques et sociaux nécessitent une telle répartition, que l'Etat place les siens dans cette période plus difficile et laisse le champ libre à l'initiative privée pendant l'été. L'Etat n'est pas, comme l'entreprise privée, assujetti aux exigences de la rentabilité. Quant aux travaux supplémentaires, s'il est vrai que le coût monétaire d'une telle politique peut paraître important, plus importante encore est la perte que subit la communauté du fait des nombreux sans-travail.

36. Le coût réel du chômage réside essentiellement dans cette perte de biens et de satisfactions, non pas dans les problèmes de finances publiques. Ce qui compte, en définitive, pour exprimer le bien-être d'une population, ce n'est pas l'argent dont elle dispose ou qu'elle dépense, mais c'est la somme des biens dont elle jouit. L'économie d'argent qui s'accompagne d'une perte de travail n'est pas un véritable avantage, puisque la quantité des biens et services offerts à la population s'en trouve diminuée. Si nos jugements de valeurs n'étaient pas exagérément, donc erronément, fondés sur les signes monétaires, nous aurions pris l'habitude d'exprimer l'état de bien-être en termes de substances nutritives, d'habitations, d'automobiles, de parcs, etc., etc. Les méfaits du chômage nous paraîtraient alors si considérables que nous n'hésiterions pas à consentir les sacrifices monétaires temporaires (taxes ou prêts) qui nous permettraient d'acheter plus de biens ou de jouir de plus de satisfactions générales avec le reste de notre argent. Des taxes utilisées directement à des développements dont la population profite constituent un instrument de bien-être tellement évident qu'elles se justifient par elles-mêmes aux yeux du public, à tout le moins si elles sont accompagnées d'une publicité appropriée.

37. La population est d'ailleurs déjà habituée à supporter de lourds impôts pour des fins moins louables de socialisation ou de militarisme. Elle ne bouderait donc plus des réalisations de cet ordre pour des raisons d'impôt. De plus, il suffirait que les autorités fédérales entendent enfin raison et cessent d'obliger le Canada, petite puissance, à pratiquer le militarisme à l'échelle des grandes puissances, pour que des sources d'impôt deviennent disponibles aux autorités provinciales à des fins comme celles-là, tout en rendant possible l'abaissement général du niveau des impôts. De toute façon, le chômeur réduit le bien-être de la collectivité non pas tant parce qu'il faut le faire vivre, que parce qu'il ne travaille pas et donc ne contribue pas ce qu'il pourrait à la production du pays. Il est important de convaincre la population de payer des impôts au besoin afin d'occuper les sans-emplois à des travaux utiles. Cela ne peut jamais, quel que soit le niveau des impôts, être désavantageux. Ou plutôt, les inconvénients d'une telle politique ne peuvent venir que d'une incompréhension qui engendrerait la résistance à l'impôt et, éventuellement, un ralentissement général de la productivité. D'où l'importance psychologique des travaux dont la population voit bien l'utilité et qui sont propres à lui communiquer un enthousiasme approbateur.

38. Pareille solution pourrait éventuellement servir, sans qu'il soit nécessaire de s'attarder à de subtiles distinctions, pour aider à enrayer les chômages du type technologique, cyclique ou structurel. Elle n'est cependant pas ordonnée de sa nature à de telles fins. A moins que l'Etat ne s'immisce, à la faveur du chômage, dans la production industrielle, ce qui serait ouvrir tout droit la porte à la socialisation générale de l'économie, ce genre de solution couvrira surtout des cas particuliers importants d'industries affectées par le climat ou certaines exigences de la production agricole.

Politique

39. Le chômage technologique comporte d'autres exigences. La tâche à accomplir en est une de réhabilitation, de transformation, non pas seulement de travaux ou de soutien temporaire. Elle exigerait un fonds suffisant pour permettre au travailleur de se réadapter dans un métier d'une qualité au moins équivalente à celui qu'il exerçait précédemment. La volonté de réadaptation serait évidemment une condition nécessaire pour pouvoir bénéficier d'une aide quelconque de l'Etat. Avec le concours d'organismes existants (écoles techniques et professionnelles, services de placement, etc.) ou d'organismes qu'il conviendrait de créer à cette fin, le travailleur privé de son emploi par la machine serait ainsi réhabilité.

40. Les ouvriers trop âgés pour qu'une telle réadaptation puisse être envisagée devraient, au surplus, recevoir une attention particulièrement sympathique. L'étude des moyens de réhabilitation devrait être poussée activement dans leur cas. Au besoin, des crédits d'établissement seraient mis à leur disposition pour leur faciliter le lancement dans quelque type profitable de petite entreprise artisanale à leur compte. A défaut de solution, on ne devrait pas hésiter à leur verser de généreuses pensions de soutien. Etant donné les grands avantages que la collectivité retire du progrès technique, il n'est pas admissible de mettre ici de l'avant, ou de laisser jouer en pratique, le principe du sacrifice de l'intérêt particulier à l'intérêt général. Et le tout, pour les raisons déjà exposées, devrait incomber à l'Etat.

Politique

41. La politique générale de l'Etat exposée au chapitre structurelle précédent pourvoira déjà à des corrections du chômage de structure. Quant au reste, il s'agirait surtout de stimuler l'épargne dans la classe ouvrière. Des caisses ouvrières mutuelles de chômage, sorte d'assurance-chômage individuelle facultative, pourraient être constituées par l'intermédiaire des centrales syndicales. L'Etat inciterait au besoin les ouvriers à y adhérer en versant une contribution égale, disons au 1/5e, de ce que les ouvriers gagnant moins d'un certain salaire contribueraient eux-mêmes. Le tout pourrait être administré sous la surveillance générale du surintendant des assurances.

42. A la vérité, il ne devrait pas s'agir d'une véritable assurance, permettant aux uns de bénéficier des cotisations des autres, mais d'une accumulation d'épargnes. L'ouvrier consentirait à ne l'utiliser qu'en cas de chômage, selon des modalités de prestations déterminées. Celles-ci ne lui permettraient de récupérer que ses contributions, plus sa part de la subvention d'Etat s'il y a lieu et les intérêts. Le retrait de la somme globale déposée dans le fonds pourrait être autorisé; dans ce cas cependant, la part de l'Etat, aussi bien que les intérêts y afférant, seraient retournés à l'Etat.

43. L'incitation au chômage serait ainsi réduite au minimum; et seule, de toute façon serait en jeu la part relativement faible de l'Etat. L'ouvrier acquerrait ainsi plus de sens de ses responsabilités. Il saurait que, de toute façon, son chômage volontaire ne lui apporte guère plus que ce qu'il a contribué, avec le risque de se trouver dépourvu lorsque se présentera

du vrai chômage. (12) Naturellement, les appels à cette réserve ne seraient nécessaires que pour les cas de chômage non couverts par d'autres mesures; ils pourraient toutefois s'y ajouter à la demande de l'ouvrier. Le fait pour un ouvrier de s'être ainsi constitué une épargne ne devrait évidemment en aucun cas lui faire perdre son droit de jouir des avantages que l'entreprise ou l'Etat accorderait relativement aux cas de chômage caractérisés comme étant saisonniers, technologiques ou cycliques.

Politique cyclique 44. Le chômage cyclique est un problème qui, à défaut d'organismes corporatifs pour le prévenir ou même en corriger les causes par une meilleure coordination des activités, ne peut relever que de l'Etat dans le domaine de l'action corrective. La politique générale de l'Etat visera à empêcher qu'il se produise. Quant à la politique d'aide aux chômeurs, elle ne peut guère être envisagée, comme nous l'avons vu, qu'en fonction d'une politique inflationniste. Les réserves accumulées en temps de prospérité n'ont en effet d'efficacité ni au niveau patronal, ni au niveau étatique. Par ailleurs, il est généralement estimé difficile sinon impossible de financer les mesures nécessaires par l'impôt ou par l'emprunt dans le public au moment de la crise, du moins si celle-ci atteint à certaines proportions.

45. La meilleure politique de soutien, en fonction même des raisonnements que nous avons antérieurement élaborés sur le chômage saisonnier, sera de réaliser certains grands travaux utiles à la communauté et considérés comme d'une utilité lointaine quand la pleine activité détourne l'intérêt vers d'autres biens ou services. Une telle politique a cependant des limites bien précises si, comme nous l'avons déjà signalé à propos du chômage saisonnier, l'on veut éviter que l'Etat ne s'immisce dans la production industrielle. Une politique de travaux publics ne réembauche ainsi directement que certaines catégories de travailleurs appropriés aux tâches entreprises. Les autres catégories de travailleurs en profitent sans doute indirectement: le maintien

(12) A certains égards, le même raisonnement pourrait être fait dans le cas de l'assurance-chômage actuelle, mais ne vaudrait qu'en partie seulement. Le caractère facultatif de la contribution, le fait qu'elle serait presque entièrement son épargne et qu'il pourrait éventuellement la retirer autrement que pour des fins de chômage, de même que l'indépendance de la Caisse des fonds d'Etat, changeraient singulièrement les perspectives de l'ouvrier participant.

du pouvoir d'achat ainsi réalisé tend à les garder à leur emploi. Mais si le mouvement cyclique a originé ailleurs que dans l'industrie du bâtiment, par exemple, le seul fait d'entreprendre de grands travaux ne remettra pas nécessairement tout le monde au travail. Certains chômeurs d'industries non affectées par les travaux publics ne pourront pas s'y employer faute du type de compétence technique ou de capacité physique nécessaire. (13) Ils devront alors être soutenus en attendant que d'autres politiques de rajustement aient produit leurs effets.

46. L'Etat ayant déjà accompli sa large part en absorbant une partie des chômeurs par des travaux publics entrepris aux frais de la collectivité, il n'en sera que plus impérieux de laisser à l'industrie le soutien des chômeurs cycliques non ainsi réemployés. La justification d'une responsabilité d'Etat exercée sous forme de travaux se situe ici, en dépit de l'intérêt qu'il y a à placer la charge du chômage sur l'industrie, dans un double fait: 1^o seuls les pouvoirs publics peuvent alors assumer la tâche de fournir du travail sans se préoccuper des exigences de la rentabilité; 2^o les travaux entrepris ajouteront plus au bien-être de la collectivité que le secours direct à la charge de l'industrie. Au moment où de tels secours seraient nécessaires cependant, les raisons de les laisser à la charge de l'industrie concernée ont été exposées précédemment. (par. 9 à 13).

(13) D'aucuns croiront peut-être nous prendre ici en flagrant délit de contradiction. N'avons-nous pas, en somme, fait la thèse que remettre les chômeurs au travail est l'objectif suprême dans l'intérêt même de la collectivité, puisque c'est le moyen de réaliser la productivité, donc la satisfaction maximum? Pourquoi alors tourner court devant l'idée de réaliser cet objectif par l'introduction de l'action étatique dans le domaine de la production industrielle? Parce que nous sommes ici devant l'un des cas où l'humain s'oppose aux techniques. La productivité maximum n'est que l'aspect technique de l'humain. Dans son aspect humaniste, du moins dans la perspective d'un humanisme d'inspiration catholique, l'humain exige par ailleurs de sauvegarder la libre initiative et d'éviter les solutions qui conduiraient à soumettre l'homme entièrement à la société sous prétexte de lui assurer un plus grand bien-être matériel. D'où la nécessité d'éviter le socialisme.

47. L'organisation de ces secours pourrait prendre la forme d'un système d'assurance-chômage du type américain avec, comme dans la plupart des Etats de la République du Sud, un système de primes payées entièrement par l'employeur en fonction de son expérience propre ou de celle du groupe industriel auquel il appartient en matière de chômage cyclique. Le système entrerait en action uniquement dans cette circonstance. Ce moment se déterminerait automatiquement par la fin de période du salaire annuel garanti, au cas où celui-ci se généraliserait; ou bien, le soin pourrait être laissé à l'Etat de décréter l'existence de la dépression. Le fonds de chômage pourrait être administré par l'Etat et être obligatoire pour tous les employeurs. L'intérêt d'un tel système tiendrait exclusivement en ce qu'il permettrait, dès maintenant, d'inclure dans les coûts de chaque industrie son risque particulier de chômage cyclique en s'appuyant sur l'expérience des chomages cycliques passés. La structure des prix serait ainsi mieux équilibrée en général. Mais la réserve constituée serait sujette aux mêmes remarques que la réserve actuelle. Et la méthode elle-même a le défaut d'estimer que le chômage cyclique futur, en dépit des mesures adoptées pour le juguler, sera aussi profond que les chômages passés.

48. Une meilleure méthode, quoiqu'elle puisse paraître plus audacieuse, serait de faire payer à chaque entreprise son propre chômage au fur et à mesure qu'il se présente, quitte pour celle-ci à en répartir ensuite le coût sur les années de prospérité qui suivront. Pour que cela soit possible, il faudrait que l'entreprise ait de quelque façon les mêmes moyens que l'Etat de se financer par des mesures inflationnistes, du moins à partir du moment où la chose lui paraîtrait nécessaire en fonction de ses réserves. Ce qui est fort possible sans recourir à des méthodes aussi révolutionnaires qu'on le pourrait croire. Il suffirait, en effet, d'appliquer à l'entreprise une politique comparable à celle qui a été pratiquée pendant la crise de 1930 et que l'on remet actuellement en honneur pour faciliter aux propriétaires de maisons certaines dépenses de réparations.

49. Une vertu d'un régime spécial, les banques pourraient être autorisées à consentir aux entreprises des crédits spéciaux, à taux d'intérêt faible, mais garantis par l'Etat, pour fins de secours payés aux chômeurs. L'Etat déciderait ensuite lui-même sur quelle période la dite somme devrait être remboursée. L'amortissement de la dette, une fois les affaires rétablies, indiquerait la charge à porter au prix de revient de chaque industrie, pour y agréger le coût du chômage. Et le remboursement effectuerait la résorption progressive de l'inflation. En cas de difficultés, l'Etat pourrait toujours décréter des moratoires et liquider lui-même la dette, ce qui équivaldrait tout simplement à transporter à l'Etat la charge que certaines en-

treprises privées se révéleraient incapables de porter. Ce ne serait en somme pas plus grave que de faire porter toute la charge à l'Etat sans utiliser les virtualités de l'entreprise.

50. Ce système ne chargerait pas indûment le présent, au nom de l'avenir, du poids d'un passé qui ne reviendra peut-être plus, comme c'est le cas dans le principe de l'assurance-chômage fondé sur l'expérience. De plus, il ne détournerait pas automatiquement vers les fonds d'Etat, sans preuve de nécessité, des capitaux privés utiles à l'industrie. Le remboursement de la dette de chômage des entreprises tendrait à corriger automatiquement l'inflation de crise et à empêcher qu'elle ne porte les prix à des niveaux surélevés par le retour de la prospérité. La difficulté pratique, relativement faible, serait de déterminer la période (théoriquement, la phase ascendante du cycle) de remboursement des dettes accumulées. Cette partie du programme ne pourrait être réalisée cependant sans le concours direct du gouvernement fédéral, qui a juridiction sur les banques et la monnaie. Tout le régime des emprunts aux banques devrait en somme être administré par le Fédéral. Le système du type assurance-chômage pourrait être entièrement administré sous la juridiction provinciale, sauf qu'il faudrait l'assentiment du Fédéral au moment de la crise pour que les obligations du fonds de réserve soient achetées au besoin par la Banque du Canada.

Politique
générale

51. Naturellement, nous ne nous attarderons pas ici à tous les détails techniques de réalisation de ces divers projets. Divers ajustements seraient nécessaires pour en assurer le fonctionnement efficace. Il y a vingt-cinq ans, une analyse de ces ajustements eût sans doute été indispensable. Le lecteur serait resté perplexe devant des propositions de ce genre, à cause des contrôles administratifs qu'ils impliquent et auxquels on n'était pas habitué. Aujourd'hui, des systèmes du même genre, avec surveillance et inspection, fonctionnent dans de nombreux domaines, depuis les impôts jusqu'aux mesures étatiques de sécurité sociale, y compris l'assurance-chômage, en passant par les relations patronales-ouvrières et les contrôles des comités paritaires. Nos propositions comportent une organisation administrative relativement plus simple que bien des services existants. L'ensemble de ces mesures ne devrait pas laisser beaucoup de chômeurs non secourus ou non remis au travail. Ceux qui échapperaient encore aux mailles de ce filet pourraient ensuite être laissés au régime général de l'assistance, au niveau municipal à cause de la plus grande facilité de déterminer les besoins et la situation réelle du réclamant. Le fardeau financier qui en résulterait ne pourrait pas être bien considérable.

52. Quant à l'efficacité des mesures proposées, il faut noter qu'elle serait considérablement accrue si les ouvriers avaient une formation technique de base qui leur permet de s'adapter rapidement à divers métiers ou d'occuper plusieurs catégories d'emplois. Dans toutes les catégories de chômage, la "polyvalence du travailleur" faciliterait considérablement au législateur la possibilité de programmes de travaux compréhensifs du point de vue absorption du chômage, sans qu'il soit nécessaire pour l'Etat d'étendre son action à des domaines discutables. La réhabilitation dans d'autres emplois industriels deviendrait aussi plus rapide et plus aisée. (14)

53. Le système d'enseignement aurait donc avantage à s'orienter vers une préparation plus complète du travailleur avant de le laisser arriver sur le marché du travail. Le progrès technique a déjà de lui-même obligé au développement de l'enseignement pour fournir au commerce et à l'industrie les nombreux ouvriers spécialisés et techniciens dont ils ont besoin. Malheureusement, cet enseignement, souvent trop spécialisé, n'a pas suffisamment tenu compte de l'instabilité croissante qui est la caractéristique nécessaire d'une économie dynamique progressant à un rythme accéléré. La nécessité constante d'adaptation qu'exige l'instabilité appelle en définitive des ouvriers jouissant d'une formation plus étendue que celle de la spécialité du moment. Cette formation plus complète ne doit cependant pas être confondue avec une simple prolongation de la scolarité ordinaire. Il s'agit au contraire d'une orientation assez précoce — dès la fin du primaire — vers des écoles techniques et professionnelles de formation générale pour tous ceux que leur goût et leurs dispositions ne destinent pas particulièrement à l'enseignement plus avancé de type scolaire.

54. Une fois bien organisé, tout ce plan pourrait être couronné par un régime dit d'assurance-travail, ainsi que l'avait suggéré la Commission des Assurances Sociales de Québec en 1933 (15). Il ne s'agirait pas d'un régime élaboré comme l'assurance-chômage. Inutile de songer par là à prélever des fonds en vue de financer des travaux. Il serait aussi inutile et illusoire de prétendre constituer un fonds de réserve à de telles fins; il ne vaut pas mieux que pour le financement des prestations de chômage. L'avantage serait surtout psychologique, du point de vue des individus, et statistique, du point de vue de l'autorité.

(14) Georges Friedmann, *Où va le travail humain?* Gallimard, Paris, pp. 265-311.

(15) Commission des assurances sociales de Québec, Québec, 1933, pp. 194-196 et 261.

55. L'assurance-travail serait en définitive une sorte de service de placement très complet auquel chaque travailleur pourrait s'inscrire contre une cotisation nominale qui pourrait être calculée en vue seulement de couvrir les frais d'administration du service. La non-inscription pourrait être sanctionnée en ce que — tout en mettant le service à la disposition de tous les travailleurs — seuls les inscrits recevraient la garantie d'avoir du travail, avec naturellement la préférence. L'objectif du service serait de constituer une documentation complète des emplois et de s'occuper de placer les ouvriers sans travail en général, dans les cadres des mesures propres à chaque type de chômage. La garantie accordée rassurerait les citoyens. Elle suppose par ailleurs le programme de travaux dont nous avons parlé, de façon que l'Etat puisse honorer sa garantie. Un dédommagement approprié pourrait être prévu pour celui à qui il serait impossible de fournir un travail convenable pour son cas. Il est clair que les chances pour un individu de ne pas se trouver dans cette situation seraient d'autant plus grandes que sa formation et ses aptitudes seraient plus variées.

56. Un problème général se posera dans tout les programmes de travaux: quel salaire paiera-t-on à l'ouvrier? Il est à recommander que les salaires payés ne soient pas seulement une fraction du salaire usuel dans le métier ou l'industrie et la région concernée, comme le suggérerait la Commission sur les Assurances sociales. Les raisons qui ont motivé une telle recommandation sont valables: empêcher que les travaux d'Etat ne concurrencent indûment les travaux privés. L'incitation à ne pas préférer les travaux d'Etat sera aussi suffisamment sauvegardée si l'Etat s'en tient à payer le tarif usuel le plus bas dans la région et l'industrie concernée. Par ailleurs, la réduction trop considérable du pouvoir d'achat par des paiements arbitrairement réduits risque d'accentuer le ralentissement de l'économie et de multiplier le nombre des chômeurs.

57. Ce programme, fondé sur la distinction des types de chômage, se heurtera-t-il à la difficulté de les distinguer pour l'application des différentes mesures? Non! Le chômage saisonnier correspond à des courbes bien caractéristiques et à des emplois bien connus. Quant au chômage technologique, il est lié au renvoi pour cause de mécanisation ou à l'impossibilité générale où se trouve un travailleur de trouver un emploi dans son

métier (16). Resterait à distinguer chômage structurel et chômage cyclique. Celui-ci peut aisément se définir, pour toutes fins pratiques, en fonction d'un pourcentage non usuel de chômage. Là où fonctionnerait le salaire garanti, le paiement de secours, lorsqu'il y aurait lieu, ne commencerait pas de toute façon avant la fin de la période de salaire. Pour mettre en branle le mécanisme des paiements anti-cycliques, il suffirait ensuite d'une proclamation d'Etat (ici l'Etat fédéral, puisque la loi des crédits bancaires serait fédérale), que la loi pourrait rendre automatique en fonction d'un critère comme celui que nous avons précédemment indiqué.

58. Ainsi le problème du chômage se trouverait réglé d'une façon vraiment humaine. C'est-à-dire qu'aucun automatisme simpliste ne viendrait empêcher les ferments personalistes de contribuer eux-mêmes à la solution du problème, selon sa nature et les circonstances dans lesquelles il se pose. Par ailleurs, l'Etat serait là comme un appui constant pour stimuler, soutenir l'effort privé, tant ouvrier que patronal, et y suppléer dès qu'il ferait vraiment défaut.

(16) En fait, ce critère englobe également les chômeurs résultant de la mauvaise orientation professionnelle des travailleurs, qui est un type de chômage structurel. Il n'y aurait cependant pas de mal à ce que ce type de chômage passe avec le chômage technologique et conduise à la réadaptation de ces travailleurs. Les avantages matériels que l'ensemble de la collectivité tire de la bonne orientation des travailleurs justifie l'Etat d'assumer cette charge dans l'intérêt général.

Chapitre IV

POLITIQUE D'ASSURANCE

1. Nous abordons maintenant les problèmes de décès, maladie, invalidité et vieillesse. Les solutions à envisager sont ici directement fonction d'une conception philosophique des rapports entre l'homme et la société. Il s'agit de phénomènes naturels où les théories de faute ou de coût de production ont peu ou rien à faire, quoiqu'elles n'y soient pas complètement absentes sous l'aspect imprévoyance.

2. Une conception socialiste de l'organisation sociale a l'avantage de pouvoir simplifier les problèmes. Voyant la liberté et le bonheur de l'homme uniquement dans la libération des misères matérielles, toutes ces éventualités lui apparaissent identiques; elles sont toutes une cause de difficultés économiques résultant de perte ou d'insuffisance de revenu. D'où une solution qui conduit à les régler toutes de la même façon: percevoir des fonds en fonction autant que possible de la capacité de payer et les redistribuer à tous en fonction des éventualités désavantageuses. La redistribution générale, plutôt qu'en fonction des besoins, apparaît alors la plus simple parce qu'elle évite beaucoup de complexités administratives. Assistance et assurance se trouvent ainsi confondues. Ceux qui ont des moyens normaux paient en somme pour ce qu'ils reçoivent (assurance). Ceux qui ont des moyens supérieurs à la normale paient leur part de ce qu'ils reçoivent (assurance), plus une somme destinée à compenser l'insuffisance de taxes perçues de ceux qui ont des moyens au-dessous de la normale (assistance).

3. Un système qui veut s'attacher à une conception supplétive de l'organisation sociale ne peut pas accepter ce mélange d'assurance et d'assistance, du moins pas sans beaucoup de discernement. Si chacun doit autant que possible par lui-même et par des organisations émanées de son ini-

tiative voir autant que possible à l'organisation de sa propre vie, il est inadmissible en principe que l'Etat le dépossède, sous le prétexte qu'il est plus simple ainsi de venir au secours de l'indigent, pour lui redonner ensuite sous forme de pensions ce qu'il peut se procurer lui-même. En pratique, ce système coûteux conduit d'ailleurs à l'épuisement de l'épargne privée et, par suite, détruit la propriété privée elle-même. Nous en avons un exemple patent dans notre seul régime fédéral des pensions de vieillesse qui prélève environ trois fois plus d'épargne que du temps où seuls étaient assistés les vieillards nécessiteux. De nombreux individus sont ainsi inutilement privés d'épargnes précieuses qu'ils auraient pu utiliser comme versement initial pour l'achat d'une propriété. Une telle sécurité sociale ne peut, à la longue, conduire qu'à la socialisation des moyens de production. Il importe donc qu'en développant son propre système de sécurité sociale, l'Etat québécois reste bien fidèle à la conception de la liberté ou de l'assurance pour ceux qui ont des moyens suffisants, et de l'assistance pour ceux qui ont besoin d'être secourus entièrement.

4. Au rythme de l'évolution actuelle des idées et des faits chez nous (développement rapide de l'assurance commerciale et mutualiste, des fonds de pension et d'assurance dans les entreprises, niveau de vie général qui compte parmi l'un des plus élevés du monde), le rôle de l'Etat provincial en matière de vieillesse, de maladie, d'invalidité et de décès devrait surtout porter sur un immense effort d'éducation et éventuellement d'aide financière pour faciliter et généraliser le plus possible le développement de l'assurance libre. Cette politique générale exige cependant d'être située dans le cadre des particularités propres à chaque risque et des mesures spéciales qu'elles peuvent comporter.

- I -

Les données du problème

Vieillesse

5. Dans le cas de la vieillesse, il est à peine juste de parler d'assurance. L'éventualité est certaine et déterminée pour autant qu'il y a survie. Le problème de la protection de la vieillesse tient à l'accumulation de biens capables de produire un revenu grâce auquel le vieillard pourra vivre sans avoir besoin de travailler si la chose devient nécessaire ou lui paraît désirable. S'il choisit d'accumuler ces biens dans

un fonds d'assurance, le rôle de l'assurance se manifestera seulement quand l'entreprise commencera à payer une rente viagère fixe dans laquelle entrera en considération la probabilité de vie du vieillard. Sauf pour les cas d'extrême pauvreté, la majeure partie de la population a le temps de prévoir et la possibilité de s'assurer elle-même une protection pour le vieil âge par l'achat de rentes ou l'administration d'une épargne sous une forme ou sous une autre. La sollicitude montrée pour la sécurité de la vieillesse dans certains pays, où l'on s'est occupé assez peu du décès du chef de famille et de la maladie est donc quelque peu suspecte. L'insécurité sociale vient bien plus de ces deux dernières causes que de la première. Par suite, la veuve et l'orphelin, ou la famille menacée par la maladie, auraient dû recevoir une protection plus efficace avant que des centaines de millions soient engagés dans une protection générale couvrant un grand nombre de vieillards qui n'en ont nul besoin.

6. Il est donc éminemment regrettable que le Fédéral ait substitué un plan de vieillesse dit contributif, mais universel et obligatoire, au système antérieur de la pension non contributive et limitée aux nécessiteux. En apparence, le plan semble davantage fondé sur l'idée du travail personnel et de l'épargne comme moyen de sécurité de la vieillesse. Mais pareille réalisation n'en est qu'une caricature. A partir du moment où la contribution n'est plus le résultat d'un acte de la volonté libre, elle est à peu près dépourvue de toute valeur sociale. Elle n'a plus le sens d'une véritable prime, mais bien celui d'une taxe, d'ailleurs liée à l'imposition du revenu. Au surplus, avec le mode de perception à la source des impôts, cette contribution n'est en définitive pour beaucoup qu'un pur jeu d'écriture. Le cotisé salarié ne la touche jamais et n'a pas vraiment le loisir de la payer lui-même, fût-ce sous le coup d'une obligation. Par ailleurs, venant s'ajouter à des taxes déjà trop lourdes, à des charges déjà encourues au titre de fonds de retraite et de rente viagère, elle risque d'avoir pour effet d'induire un bon nombre de gens à compter avec cette pension pour réduire d'autant leur effort personnel de prévoyance pour la vieillesse. C'est déjà le supplétisme socialiste qui entre en jeu, supplétisme à l'envers selon lequel l'individu adapte son effort personnel à ce qu'il sait devoir obtenir de l'Etat, au lieu qu'à l'inverse ce soit l'Etat qui vienne compléter l'effort personnel rendu à la limite de ses possibilités.

Invalidité

7. Dans le champ de l'invalidité, il importe de distinguer l'invalidité congénitale de l'invalidité accidentelle. La première englobe toute une série d'accidents naturels plus ou moins

graves dont le rythme est susceptible de prévision au même titre que la mortalité. Etant donné l'importance attachée depuis quelques années à l'entretien et surtout à la réhabilitation des invalides, il y aurait là tout un domaine nouveau à explorer et une campagne d'éducation à entreprendre. Toute famille en formation est susceptible de donner naissance à des infirmes plus ou moins adaptables et au sujet desquels il faudra dépenser des sommes plus ou moins considérables aux fins d'éducation, de rééducation ou tout simplement de soutien pour ceux qui se révéleront complètement incapables de travailler. Voilà donc un domaine qui pourrait être exploité par l'assurance, même du type commercial. Autrement dit, la méthode appliquée depuis quelques années à la polyomyélite pourrait être transposée au présent cas. Une police spéciale, à coût vraisemblablement modique, greffée éventuellement sur les polices d'assurance-vie familiale, pourrait être offerte aux parents en perspective pour fins de réhabilitation ou de rente dans les cas d'invalidité congénitale.

8. Quant à l'invalidité résultant d'accidents ou de maladie, elle est déjà couverte par différentes polices commerciales, soit sur le plan vie, soit sur le plan maladie. Il suffirait d'un peu plus de coordination et de systématisation des plans, en même temps qu'une plus intense campagne d'éducation pour que l'initiative privée connaisse des développements importants en ce domaine.

Santé

9. L'invalidité nous conduit au problème de la santé, le plus discuté à l'heure actuelle en fonction d'une menace constante et imminente d'immixtion fédérale. Plus qu'ailleurs, par suite, la nécessité d'une politique provinciale agressive se fait sentir en ce domaine. Par ailleurs, la santé étant, de tous les biens privés qui tombent dans la sécurité sociale, celui qui exige les interventions les plus fréquentes et les plus intimes, il ne saurait être question, moins qu'ailleurs, de médecine d'Etat et d'assurance étatisée. Il faut trouver autre chose! Or en quoi consiste le problème.

10. Pas uniquement en un problème d'indigence au sens ordinaire. Sous cet aspect, le problème est à peu près réglé dans la province de Québec, puisque l'assistance publique et les unités sanitaires fournissent aux pauvres tous les soins qu'ils peuvent désirer. Il vient, comme on l'a signalé dans divers mémoires (cf. annexe 10), de ce que les progrès mêmes de la médecine ont considérablement aggravé le coût des traitements et des médications les plus appropriées aux maladies, de sorte que ce n'est pas tant la classe

pauvre que la classe moyenne qui souffre d'insécurité. Outre cela, il y a comme toujours les conséquences de la maladie du soutien de famille: perte de revenu et indigence de la famille, dont on se préoccupe moins sans doute parce que la loi des mères nécessiteuses apporte déjà une solution.

11. Pour éviter la médecine étatisée, il ne suffira donc pas d'instituer des systèmes d'assurance. En eux-mêmes, ceux-ci permettront tout juste, à ceux qui ont le moyen de payer la prime, une protection élargie par le mécanisme de la compensation collective. Ou bien, ils seront étatisés graduellement si les subventions d'Etat y deviennent trop fortes. Pour éviter cela, il faudra à tout prix, ou bien accroître les revenus (politique générale de production et de répartition) ou bien réduire le coût des soins médicaux, afin que chacun puisse pourvoir lui-même à ses frais médicaux ou payer la prime d'assurance nécessaire.

Décès

12. Enfin, le décès du soutien de famille nous offre un cas simple où l'assurance paraît vraiment la seule formule personnaliste adaptée au besoin. L'accumulation personnelle n'y est pas possible comme dans le cas de la vieillesse, à cause de la possibilité d'une éventualité brusque et prématurée. Par ailleurs, les besoins sont assez bien déterminés et offrent peu d'occasions de surprise comme ce peut être le cas en matière d'invalidité ou de maladie.

13. Dans tous ces domaines, l'assurance est donc une solution excellente aux problèmes posés. La politique de l'Etat provincial est par suite toute indiquée: prendre une vigoureuse offensive pour généraliser le besoin d'assurance dans la population et voir à ce que celle-ci reçoive toute l'attention et la protection voulue des institutions d'assurance. Puis au besoin, y aller de ses subventions pour inciter à l'assurance tous ceux qui n'en ont pas le moyen.

- II -

Le développement des assurances

Action

législative

14. Du point de vue protection, le domaine de l'assurance est législativement et administrativement bien organisé. Du point de vue service public, la situation est plus discutable. S'étant développées presque uniquement selon les mobiles

de l'entreprise mercantile, les assurances ne se sont préoccupées du service, dans les limites de leurs possibilités, qu'en fonction du rendement en profit. Elles ont développé les plans les plus payants, qui se sont trouvés être aussi les plus coûteux (assurance-vie ordinaire, assurance vingt primes, assurance dotation, pour l'assurance-vie; assurance-indemnité très restrictive dans le champ maladie). Une fois le marché plus ou moins saturé de ces types de police et pour des fins d'expansion commerciale, les compagnies se sont récemment engagées dans des types de polices plus protectives, plus familiales et aussi moins coûteuses en même temps que moins payantes (assurances avec rente familiale, assurances temporaires, rentes familiales pures — ces dernières encore très peu répandues —, assurance couvrant le coût de la maladie, assurance collective).

15. Gardons-nous de passer un jugement trop rapide sur ces réalisations. N'oublions pas que les assurances commerciales ont été les précurseurs des assurances sociales et que sans l'expérience des premières, les secondes ne seraient peut-être pas nées ou auraient peut-être sombré dans quelque désastre financier qui les aurait discréditées. Au début de l'assurance, il ne pouvait être question d'assurer tout le monde (impossibilité pratique de l'organisation de la vente, etc...) et il était indispensable de constituer de grosses réserves pour la protection des assurés eux-mêmes. Comme c'est la règle dans tous les développements économiques, ce sont d'abord ceux qui ont de l'argent qui ont servi aux premières expériences. La demande eût-elle été accrue par des plans moins coûteux, les compagnies n'auraient pas été alors organisées pour y faire face. L'assurance ne correspondait d'ailleurs pas à un véritable besoin, à l'époque. Les entreprises d'assurance ont été les pionniers d'un vaste travail d'éducation, par la promotion de leurs ventes, en vue de créer ce besoin. Il n'est pas si loin le temps où le vendeur d'assurance était considéré plus comme un gêneur, que comme un ami ou un fournisseur désiré.

16. Cela dit, il reste qu'à l'heure actuelle, le temps est venu de subordonner l'exploitation du commerce d'assurance à des normes de service public par voie législative. Notre loi des assurances devrait donc comporter des dispositions plus précises à ce sujet, notamment quant à la nature des contrats que ces entreprises devraient mettre à la disposition du public afin de lui permettre de s'assurer la protection désirée au plus bas prix. L'assurance-maladie, indemnité ou coût de la maladie, ne pourra elle-même progresser que quand elle offrira des garanties comparables à l'assurance-vie: contrats irrévocables une fois le candidat accepté et clauses d'utilisation moins restrictives.

Subventions 17. Restera toujours le double problème de ceux qui ne peuvent s'assurer parce qu'ils n'en ont pas le moyen ou qu'ils ne tombent pas dans la catégorie des risques assurables. Dans les deux cas, l'Etat pourrait stimuler l'assurance libre en consentant des subventions. Pour les salariés qui n'ont pas les moyens suffisants, la subvention prendrait la forme d'une proportion de la prime variant de 10 à 90%, selon le salaire et le volume d'assurance souscrit jusqu'à un certain montant considéré comme offrant une protection suffisante pour chaque risque. Les personnes non assurables pourraient être assurées au taux normal dans une caisse séparée, dont l'Etat comblerait les déficits.

18. Personne n'a réclamé une telle politique pour l'assurance-vie familiale, la vieillesse, l'invalidité ou l'indemnité en maladie, mais plusieurs mémoires (annexe 10) la demandent pour l'assurance contre le coût de la maladie. Ce manque d'intérêt signalé pour l'assurance libre subventionnée dans le cas de décès du soutien de famille, de vieillesse, d'invalidité et de perte de revenu par maladie, suggère que la mentalité s'habitue aux gratifications d'Etat et se satisfait d'abandonner ces risques aux divers systèmes de pensions d'Etat, tant en matière de vieillesse que de mères nécessiteuses. L'activité déployée dans le secteur coût de la maladie illustre par comparaison le rôle démoralisateur de ces lois d'assistance; elles tendent à être acceptées comme des institutions définitives. L'intérêt d'un effort privé est perdu de vue.

19. Si les réformateurs ont perdu de vue les principes, l'Etat a en tout cas un intérêt pratique à les remettre à l'honneur. A la longue et vu la tendance à l'augmentation des charges sociales au titre des mères nécessiteuses, d'importantes économies résulteraient de ce que chaque famille se protège elle-même, au moins en partie. L'assurance subventionnée selon les normes indiquées induirait chacun à faire tout ce qu'il peut. Intrinsèquement, il en devrait coûter moins cher ainsi à l'Etat, puisque l'intéressé aura contribué une part à sa protection. En pratique, il pourrait en être autrement si la protection fournie par l'Etat se trouvait ainsi plus étendue qu'elle ne l'est à l'heure actuelle. Mais avec la tendance à l'universalité, l'économie serait certaine pour l'Etat dans une perspective d'avenir. Quant aux abus possibles, ils seraient vraisemblablement compensés par l'abus qui est fait de la loi des mères nécessiteuses même. De toute façon, la disposition ne s'appliquant qu'aux salariés, le contrôle du quantum de la subvention serait relativement facile à partir de déclarations patronales.

20. Naturellement, une telle subvention ne vaudrait, en vie et maladie, que sur les polices de protection familiale, c'est-à-dire pour les polices intéressant la vie du chef de famille et souscrites au bénéfice de son épouse et de ses enfants mineurs pendant leur minorité étendue jusqu'à la fin des études. Le montant d'assurance autorisé ne dépasserait pas le capital décroissant nécessaire pour assurer une rente minimum convenable à la famille, plus la totalité des frais médicaux à partir d'un certain montant.(1) La subvention ne serait pas payée, non plus, à des niveaux divers variant avec le salaire, si l'ensemble des polices souscrites par un assuré n'exige pas une prime au-dessus de ses moyens. L'ensemble du plan serait self-liquidating, c'est-à-dire qu'avec l'amélioration du salaire, la participation de l'Etat serait sans cesse décroissante. Avec les succès de sa politique générale de production et de répartition, l'Etat verrait sa charge se réduire automatiquement. Toutefois la loi devrait rattacher les catégories de salaires aux indices du coût de la vie de façon qu'elles restent exprimées en salaire réel au fur et à mesure des années. Le système s'inspirerait ainsi d'un principe vraiment supplétif.

21. A ce sujet cependant, il serait de la première importance que l'Etat n'assume pas le coût d'une soi-disant assurance à laquelle l'intéressé ne participerait en aucune façon ou dans une proportion insignifiante seulement. Le présent projet comporterait l'exigence d'une participation de l'intéressé pour au moins 10%, selon ses moyens. Un pourcentage aussi bas n'est d'ailleurs considéré qu'avec l'idée d'exiger de chacun un effort réel d'épargne, c'est-à-dire que l'Etat ne participerait à 90% que pour les niveaux de salaire où une contribution de 10% exigerait de l'individu un vrai sacrifice.

22. L'auteur du présent mémoire ne saurait donc se rallier à la demande faite dans quelques mémoires (2) pour que l'Etat provincial verse à certaines caisses de santé la totalité de la prime des indigents. Sans doute serait-ce là un élégant moyen d'accroître les ressources de ces caisses et de régler également, comme on l'a suggéré, le problème des honoraires du médecin d'assistance publique. Mais ce serait également confondre assurance et assistance, avec tous les dangers que cette confusion présente du point de vue de la socialisation des institutions et des mentalités. D'aucuns estimeront qu'il y a en somme peu de différence entre une assistance à 100% et de l'assistance à 90%, mais ce n'est pas dans l'ordre arithmétique qu'il faut interpréter la différence. Elle prend son sens dans la signification des deux formules, l'une qui est l'aide à ceux qui s'aident, l'autre qui est de l'assistance pure et simple et qui risquerait de communiquer son reflet à tout le reste du plan. Il s'y développerait ensuite une tendance à accroître sans cesse la part de l'Etat au lieu de la réduire avec les revenus.

(1) Voir ci-après, par. 27-33.

(2) Cf. Annexe 10, vol. I, p. 73.

Contribution patronale 23. Pour des raisons déjà exposées (3), il ne paraît pas opportun d'institutionnaliser la contribution patronale dans ces domaines. Que l'ouvrier reçoive son salaire, tout le salaire qui peut lui être versé et qu'il voit ensuite à sa sécurité: tel est le principe fondamental. La formule de la contribution patronale doit donc être laissée au domaine des négociations collectives. Celles-ci ne devraient d'ailleurs pas elles-mêmes en abuser: la substitution du syndicat à l'Etat pour prendre des décisions privées à la place de l'ouvrier individuel prépare aussi bien au socialisme. La même remarque s'applique d'ailleurs aux tendances patronales de rendre l'assurance collective obligatoire pour pouvoir occuper un emploi. Ce n'est pas l'étatisation qui est le mal en tout cela: c'est la disparition de la libre initiative de l'ouvrier et la mécanisation de la vie et des droits privés du citoyen.

Subventions aux seules mutuelles 24. A propos d'assurance-maladie, il a été suggéré encore que l'Etat n'accorde de subventions que dans le cas des mutuelles. (4) Le problème mérite d'être soulevé d'une façon générale. En principe, quand on ne se prononce pas contre les formes commerciales d'initiative privée, aucune raison générale ne justifie, en un cas pareil, que les avantages de la subvention d'Etat soient refusés à l'assuré qui préfère traiter avec une entreprise commerciale plutôt qu'avec une mutuelle. Seuls, par conséquent, des motifs d'utilité immédiate justifieraient une telle politique selon les cas. Dans le domaine de l'assurance-vie, l'expansion actuelle des entreprises existantes, le développement auquel elles ont contribué et les avantages qu'elles sont en mesure de procurer militeraient pour qu'aucune discrimination ne soit faite à ce sujet. Les cas de l'assurance-maladie et de l'assurance-vieillesse sont différents. Ce sont deux domaines que les entreprises commerciales ont relativement peu développés et qui ont été, depuis quelques années, le fait d'un effort provenant surtout des organisations philanthropiques ou, pour les rentes, de l'Etat fédéral. L'intervention de la subvention d'Etat sera, en somme l'une des causes principales de l'expansion que ces deux types d'assurance pourront prendre dans l'avenir. Il est légitime alors et même désirable que l'Etat indique des préférences s'il en a. Et il devrait en avoir à l'effet de favoriser le développement de l'institution mutualiste, tout en respectant les droits acquis des institutions philanthropiques actuellement établies dans la Province.

(3) Cf. précédemment, pp. 56, 74, 138-144.

(4) Cf. Annexe 10, vol. I du présent mémoire, p. 77.

25. Quant à l'assurance-vieillesse, il n'y aurait vraisemblablement pas lieu de monter de toutes pièces un ensemble de mutuelles nouvelles. Outre les sociétés de secours mutuels qui pourraient être développées, l'Etat pourrait se retourner surtout vers les caisses populaires, déjà bien organisées dans la Province. Comme il ne s'agit, jusqu'à l'âge de la retraite, que d'accumuler un fonds, celles-ci seraient parfaitement adaptées à la fonction. Un contrat spécial pourrait être élaboré, comportant le dépôt irrévocable d'une somme mensuelle ou annuelle à laquelle l'Etat pourrait ajouter sa part quand il y aurait lieu. A l'âge de la pension, la somme accumulée servirait à acheter la rente nécessaire. Pour l'assurance-maladie, le système mutualiste devrait être monté presque de toute pièce. Il faut retenir les suggestions du Collège des Médecins, de l'Association patronale des Services hospitaliers et des Services de Santé de Québec (5) sur la constitution de mutuelles libres, fédérées et administrées, dans chaque région, par les assurés, avec représentation des médecins et des hôpitaux.

Les contrats d'assurance - santé 26. L'Etat devrait également se servir de la subvention pour orienter l'action des organismes en matière de contrats sur des points où la coercition législative paraîtrait abusive.

Deux questions mériteraient à ce sujet d'être signalées en matière d'assurance-maladie. D'abord, il faudrait porter la plus grande attention à la suggestion que l'Etat n'accorde sa faveur, en matière de coût de la maladie, qu'à des plans incluant tous les services et non seulement le traitement à l'hôpital. (6) C'est là véritablement une question d'intérêt public, puisque le développement des plans comportant uniquement le remboursement des frais encourus à l'hôpital, tend à généraliser davantage l'hospitalisation et oblige l'Etat à des investissements considérables dans des immobilisations plus ou moins surrogatoires.

27. Le deuxième sujet est plus délicat, mais non moins important. Les initiatives poursuivies en ces dernières années en vue de prévenir l'assurance d'Etat au Canada, se sont en somme inspirées des tendances de la sécurité sociale étatisée. Elles offrent au citoyen de se substituer à lui pour le protéger à partir du premier jour de maladie. C'est pourtant là violer un principe important dans la pratique de l'assurance commerciale et basé sur

(5) Ibid., p. 54.

(6) Ibid.

une sage expérience: celui de la co-assurance. Il n'est pas sain, parce que trop générateur d'abus, de couvrir entièrement un assuré pour la totalité des dommages prévisibles. Ce principe est en général respecté par les compagnies dans tous les domaines: vie, incendie, indemnité-maladie, automobile, vols, etc. Il l'a été par toutes les assurances sociales à venir jusqu'à la fin de la guerre de 1939, à bien peu d'exceptions près (prestations égales à une partie du salaire seulement) (7). L'idée de la couverture totale s'est surtout développée à la faveur de la socialisation de la sécurité sociale et de la prise en tutelle de l'individu par la société.

28. La tendance des nouveaux plans d'assurance-maladie équivaut donc à une sorte de socialisme privé. Une telle affirmation surprendra parce que l'habitude est prise d'identifier le socialisme avec l'administration étatique. Celle-ci n'en est pourtant que la conséquence, non pas la donnée essentielle. Quand un organisme supérieur, même privé, se substitue à l'individu pour accomplir ce que l'individu peut accomplir lui-même, le socialisme se réalise en esprit, même si les institutions qui encouragent une telle initiative ne sont pas gouvernementales. En développant un type d'organisation qui protège l'assuré contre le coût initial de toute maladie, plutôt que contre les maladies qu'il n'a pas le moyen de faire soigner, on incite à l'abus de la médecine. Ainsi une partie du fonds accumulé est gaspillée pour de petites maladies sans importance ni conséquence. Il est vidé quand arrivent les grandes maladies, celles auxquelles toute personne doit craindre d'aboutir un jour avec l'âge. Ce fait s'inscrit dans les clauses de la police, fort généreuse pour les premiers soins, mais limitée à 30, 70 ou 100 jours de traitement. En somme, la générosité affectée qui est montrée à l'assuré dans ses premiers jours de maladie, alors qu'il aura généralement le moyen d'y faire face, se paie de restrictions au moment où le plus grand besoin d'aide se fait sentir.

29. Une idée de ce mécanisme nous est fournie par la comparaison de deux plans actuellement sur le marché: le plan dit "compréhensif" de la Croix-Bleue et le plan dit "catastrophe" de la Continental Casualty. Le premier couvre le prix complet de la chambre semi-privée, les soins médicaux et chirurgicaux à l'Hôpital pendant un maximum de 70 jours, y compris les traitements et analyses, mais avec des limites de montant pour les radiographies et la pharmacie. Le second couvre tous les soins à l'hôpital

(7) Les problèmes généraux de l'assurance sociale, op. cit., pp. 23-26.

(sauf le coût de l'opération), y compris le service de garde-malade privée, jusqu'à un maximum de \$5,000, mais avec un déductible (selon les termes du métier) de \$300. ou \$500. c'est à dire en laissant les premiers \$300 ou \$500 à la charge de l'assuré. Or, à un célibataire, le premier plan coûte \$22 par année, alors que le second ne coûte que \$15 ou \$9.50 selon l'importance du déductible choisi. La famille de sept personnes paie \$85 à la Croix-Bleue et \$76 ou \$49.50 à la Continental selon le plan dit "catastrophe" (8).

30. Etant donné les restrictions du contrat de la Croix-Bleue, la facture maximum excèdera difficilement \$2,500 et ne couvrira ni dépenses de pharmacie (sauf pour un petit montant), ni services de garde-malade. Ces dernières dépenses équivaldront éventuellement à un déductible assez considérable. Le plan "catastrophe" garantit jusqu'à \$5,000. Ce n'est pas, bien sûr, que la compagnie soit plus généreuse ou fasse des miracles. L'impossibilité pour la Croix-Bleue de faire plus vient de ce que des sommes considérables ont été absorbées dans les petites maladies qui coûtent moins de \$500. ou de \$300. Même dans le plan "catastrophe", la prime nécessaire pour assurer la garantie des \$5,000 diminue rapidement avec l'augmentation du déductible par tranches de \$100. Un accroissement de \$300 à \$500 divise la prime par près de 1.6.

(8) Le plan de la Continental contient, du point de vue familial, des faiblesses qui pourraient être corrigées facilement. Le déductible, par exemple, s'applique à chaque personne, de sorte que si deux ou trois personnes de la même famille sont malades la même année, c'est de \$600 à \$1,500 qu'il faut verser avant que l'assurance entre en vigueur. Comme les maladies d'hospitalisation simultanées dans la même famille sont tout de même des cas rares, un déductible de \$100 par personne après la première suffirait à éliminer les petites maladies courantes et n'affecterait probablement pas le taux pour la peine. De plus, le plan a été conçu en conjonction avec les autres plans généraux qui comprennent déjà le coût de l'opération; celui-ci est donc exclu des \$5,000. Un plan complet sur cette base devrait comprendre le coût des opérations, ce qui accroîtrait vraisemblablement la prime d'environ \$3 par année pour le célibataire et peut-être de \$12 à \$15 pour la famille de sept. La prime de \$18 pour le célibataire resterait inférieure à celle de la Croix-Bleue, et celle de \$88 pour la famille de sept la dépasserait à peine.

31. En somme, le premier plan est à peine de l'assurance. Il effectue surtout une accumulation d'épargne avec répartition dans le temps et ajoute une certaine part d'assurance pour ceux que la maladie frappe jeunes. Dans la mesure où, à l'heure actuelle, il absorbe une part trop considérable des fonds pour les personnes âgées qui n'ont pas contribué aux réserves dans le passé, des augmentations de prime se révéleront inévitables dans le temps. Des éventualités courantes presque certaines, telles la maternité, la petite chirurgie, etc., sont couvertes, au sujet desquelles personne n'est vraiment pris par surprise et qui pourraient être défrayées à même les revenus courants de la famille ou réparties dans le temps par la famille elle-même en vertu d'un emprunt à la caisse populaire. Ceux qui n'ont pas le moyen de couvrir ces dépenses courantes sont des cas qui ne relèvent pas de l'assurance, mais de l'assistance.

32. Or, les statistiques montrent justement que la famille canadienne dépense en moyenne \$100 par année pour la maladie. Elle a donc les moyens de le faire. Les mêmes statistiques démontrent que les familles les plus pauvres trouvent au moins, en moyenne, \$50 pour de telles dépenses, alors que les familles les plus à l'aise dépensent jusqu'à \$163 en moyenne. (9) L'écart peut indiquer la mesure dans laquelle les familles pauvres manquent de soins quand elles ne peuvent pas profiter de l'assistance publique; il souligne tout de même que peu de familles au Canada ne peuvent pas trouver au moins \$50 pour des dépenses médicales en dehors de celles qui doivent recourir à l'assistance publique. En considération des abus évidents que les plans dits "prépayés" au complet sont susceptibles d'engendrer, et effectivement engendrent déjà, il n'y a certes pas lieu d'encourager ce type de développement.

33. En principe, l'assurance-maladie (quant au coût de la maladie) devrait s'en tenir à protéger la famille contre les maladies qu'on pourrait dire inattendues par leur nature ou par leur longueur, compte tenu des moyens de chacun. Elle devrait exiger de la famille un élément de co-assurance portant sur le coût des petites maladies courantes ou ordinaires. Les premiers \$50 de dépenses médicales au moins pour les revenus inférieurs à \$3,000 dans les familles moyennes (moins de quatre enfants), et à \$6,000 pour les familles au-dessus de la moyenne, et les premiers \$100 pour les autres assurés, devraient être à la charge de l'assuré.

(9) Canadian Sickness Survey, 1950-51, No. 1, mai 1953, p.12

34. Certes, il ne saurait être question pour l'Etat d'interdire le type d'assurance au premier jour qui résulte de l'initiative privée. Si un groupe d'individus veulent s'associer pour mettre en commun toutes leurs épargnes disponibles aux fins de maladie et faire couvrir leurs dépenses à partir du premier jour de maladie, c'est leur affaire. Mais l'expérience leur apprendra — elle le leur montre déjà — que cette formule ne peut qu'être génératrice d'abus de la part des individus les moins scrupuleux aux dépens du fonds commun, c'est -à-dire des individus les plus conscien- cieux. Quant à l'Etat, il ne devrait pas favoriser un tel type de développement en payant une partie de la prime. Il devrait limiter son aide à des plans com- portant un déductible raisonnable selon les moyens de l'assuré. Ce serait sa façon d'en détourner la population et de l'orienter dans la voie juste des responsabilités personnelles et de la conscience civique. Il serait entendu également (prescription de la loi des assurances) que les fonds des assurés qui acceptent le principe de la co-assurance ne sont pas confondus avec ceux qui exigent la couverture complète à partir du premier jour et ne pourraient pas servir à en combler les déficits éventuels.

35. L'objection à cette pratique, c'est que la période d'attente avant l'entrée en jeu de l'assurance détruirait l'un des bons effets de l'as- surance-maladie, à savoir la possibilité d'établir des diagnostics et des soins précoces. Ayant quelque chose à payer, dit-on, l'assuré diffère de se présenter chez le médecin; il arrive que sa maladie s'aggrave et que les soins donnés ensuite ne peuvent plus restaurer sa santé. L'argument n'est pas sans valeur. Il peut peser assez pour justifier d'exclure les enfants de la clause de co-assurance, auquel cas la détermination du montant de dépense initiale à charge de l'assuré ne tiendrait pas compte du nombre d'enfants. Quant au père et à la mère, admettons si l'on veut le paiement de la première visite pour fins de diagnostic, ainsi que les frais d'une vi- site annuelle de contrôle. D'un autre côté, c'est d'une véritable pensée huma- niste qu'il faut s'inspirer, non pas verser dans une fausse sentimentalité humanitariste. Ne tombons pas dans l'idéologie socialiste d'une société qui incarne l'intelligence et d'êtres humains plus ou moins irresponsables qui sont soumis à sa tutelle. Sans doute tous les hommes ne sont pas à la hau- teur de ce qu'ils devraient être. Nous avons à leur égard le devoir de l'é- ducation. De là, il ne s'ensuit pas que la société doive s'imposer des char- ges déraisonnables pour leur éviter les effets de leur avarice ou de leurs inconséquences. Chacun doit porter une part de ses responsabilités, c'est- à-dire subir les conséquences de ses actes privés.

36. D'ailleurs, cette sollicitude à l'égard de la partie de la population qui mesquine sur les soins médicaux, se réalise aux dépens du cas non moins tragique des personnes gravement malades. Celles-ci doivent cesser de se faire soigner faute d'une protection suffisante justement parce qu'une partie trop considérable des fonds d'assurance passe dans les abus résultant de la formule d'assurance au premier jour. Ne faut-il pas, en somme, que ceux-là qui ont vraiment besoin de l'assurance, à cause précisément du caractère grave de leurs besoins, aient préséance sur les inconvénients de ceux qui ne sont pas prêts à risquer un \$5 ou un \$10 pour une visite de médecin? Encore une fois, ceux qui n'en ont pas le moyen ne sont pas en cause: ils ont les dispensaires et l'assistance publique.

Personnes
non assu-
rables

37. Voilà pour le cas des personnes capables de couvrir une partie du besoin de sécurité qu'elles éprouvent. Quant aux personnes non assurables pour cause de santé, la subvention directe à l'entreprise d'assurance pour couvrir le déficit de la caisse spéciale constituée à leur intention, simplifierait un problème difficile. L'assurance collective a déjà contribué à la solution de leurs difficultés. Mais cette expérience encore à ses débuts, ne garantit que des sommes minimales, et non pas une véritable protection. Naturellement, il ne pourrait pas s'agir d'assurer ainsi des personnes déjà à l'état aigu d'une maladie mortelle; mais la formule rendrait service à un nombre considérable de gens qui, sans avoir de maladie déclarée, souffrent de symptômes ou de déficiences prédisposantes qui leur interdisent l'assurance normale. La formule de la subvention pour parer au déficit de la caisse seulement (sous réserve des moyens de l'assuré, qui pourraient donner lieu à une subvention à la prime) aurait l'avantage de ne rien coûter à l'Etat si, en définitive, l'expérience se révélait meilleure que prévue. Une objection se présente à première vue, à savoir que les compagnies seraient ainsi intéressées à passer le plus de cas possible par la caisse spéciale pour retirer la subvention. A la réflexion, cependant, il apparaît au contraire que les compagnies risqueraient ainsi de combler le déficit ou de le diminuer par l'expérience favorable des meilleurs assurés, donc de supprimer ou réduire la subvention.

- III -

Réduire le coût de la maladie

38. Dans le domaine de la maladie, nous l'avons vu, un autre problème complique les projets d'assurance: celui du coût accru de la maladie dû aux développements scientifiques combinés aux exigences plus grandes du personnel des hôpitaux ou du personnel de service à domicile. Ce problème mérite d'être traité à part pour que l'assurance puisse porter remède aux difficultés personnelles sans exiger de la part de l'Etat des subventions si considérables que la participation de la majorité des assurés devienne infime. Et deux mémoires en ont formulé le principe en suggérant une politique de réduction du coût de la maladie au niveau des revenus, puis d'assurance pour le reste. (10) Une des solutions à longue portée de ce problème est cette élévation des revenus, dont nous avons déjà parlé, pour que chacun pourvoie lui-même à ses assurances. (11) Une telle politique, nous l'avons également signalé, trouve ses limites dans le niveau général de la productivité; il n'est pas sûr que les citoyens puissent actuellement se donner ou que l'Etat puisse leur garantir toute la sécurité qu'ils désirent sans avoir à sacrifier autre chose. A tout événement, même en supposant existant un tel niveau de productivité, avec ce qu'il impliquerait dans l'expansion du corps médical, du personnel et des services hospitaliers ou domiciliaires, sans nuire au fonctionnement du reste de l'économie, serait-il désirable de procéder aux rajustements nécessaires uniquement par l'élévation générale des revenus?

Traitement à domicile	39. Certes, il serait opportun de voir d'abord s'il n'y aurait pas moyen de réduire le coût des services médicaux, afin de les mettre davantage à la portée des revenus actuels. A ce sujet, le développement de plans d'assurance s'étendant à tous les services, et non seulement au service hospitalier, serait une contribution en ce sens. L'opinion est unanime sur le fait que le traitement hospitalier est plus coûteux que le traitement à domicile. Unanime aussi sur l'augmentation de la demande hospitalière résultant des plans d'assurance limités au coût de l'hospitalisation. (12) Par ailleurs, l'Association patronale des ser-
--------------------------	--

(10) Annexe 10, p. 73.

(11) Cf. précédemment, chapitre II de la présente partie, pp. 234.

(12) Annexe 10, vol. II du présent mémoire, p. 76 ; aussi l'opinion du sous-ministre de la Santé dans le mémoire du Rév. Père G. Poulin, op. cit. p. 183.

vices hospitaliers soutient que "le logement familial n'est plus en mesure de permettre efficacement le traitement et le confort nécessaire au rétablissement du malade" (13), à cause de son exiguité et des conditions qu'y a créées la vie moderne.

Maisons 40. Naturellement, cette dernière situation serait pour malades améliorée par une meilleure politique générale de réparation des revenus et par une politique appropriée de logement honoraires ment, (14) qui coûterait vraisemblablement moins cher à médicaux l'Etat que la construction incessante de nouveaux hôpitaux. Mais même sans cela, bien des traitements moins élaborés pour des maladies relativement bénignes et pour des diagnostics pourraient souvent être donnés à la maison au lieu de conduire à l'hôpital comme à l'heure actuelle. Dans la mesure par ailleurs où la situation du logement ne peut pas être améliorée suffisamment, il importerait de tenir compte de la suggestion offerte de développer plutôt à l'avenir des centres moins coûteux de traitement pour malades chroniques, incurables ou convalescents, afin de réserver les hôpitaux généraux uniquement pour les malades qui ont réellement besoin de leurs services et de leur outillage. (15) L'assurance-maladie convenablement aménagée contribuerait encore à réduire le coût de la maladie en rendant possible un plafonnement des honoraires médicaux, au moins pour les personnes qui n'accepteraient pas de verser des honoraires supplémentaires, sans aucun doute en raison de services spéciaux. (16)

Comptabilité 41. Deux mémoires ont aussi fait allusion au problème des hôpitaux de la comptabilité des hôpitaux, l'un pour demander que "le coût réel de l'hospitalisation (soit établi) selon les données comptables les plus scientifiques"; l'autre pour suggérer que les dépenses encourues pour fins de construction d'hôpitaux soient comptabilisées séparément et réparties sur une très longue période. (17) Le point vaut d'être examiné. Il n'est pas impossible, non pas qu'on y découvre un élément d'économie, mais une cause de surcharge du coût de l'hospitalisation tel qu'ac-

(13) Annexe 10, p. 91.

(14) Ibid., p. 99-100.

(15) Ibid., p. 92.

(16) Ibid., pp. 86-90

(17) Ibid., p. 81.

tuellement établi. Nous n'avons pas eu le temps, pour notre part, d'entreprendre une enquête de ce côté, mais les remarques des mémoires sont en elles-mêmes suggestives. Par exemple, dans toute la mesure où la construction des hôpitaux est financée par la charité et des subventions gouvernementales, il ne serait certainement pas juste d'attribuer au coût d'exploitation de l'hôpital l'intérêt et l'amortissement du capital, ni même l'amortissement ou l'usure des capitaux réels. En ce sens, le coût de construction et d'installation ne devrait pas être comptabilisé au prix de revient. Il n'y a pas lieu pour les hôpitaux de constituer des fonds de remplacement. Les remplacements s'effectueront sans doute de nouveau par la charité ou des subventions d'Etat. A défaut de tels moyens, il restera toujours l'emprunt, les obligations, dont il sera alors convenable de passer l'amortissement et l'intérêt au prix de revient parce qu'ils doivent être effectivement payés.

42. Quand on parle, au sujet des hôpitaux, de comptabilité "scientifique", il faudrait donc s'entendre. Une comptabilité du type commercial et industriel n'aurait pas sa place dans une institution qui vit de charité et ne doit pas considérer les charités comme des dépenses de capital. Seul le remboursement des dépenses qui sont réellement encourues pour le service de la clientèle devrait être exigé de celle-ci. Et les dépenses de capital n'entrent dans cette catégorie que dans la mesure où elles sont une charge réelle parce qu'il faut en prévoir le remboursement. Si telle n'est pas la situation actuelle dans la comptabilité des hôpitaux, une revision en ce sens entraînerait sans doute une réduction appréciable des taux d'hospitalisation. Rien n'empêcherait sans doute d'exploiter sur une base rentable les sections destinées au service de la clientèle riche; mais la construction et l'installation de ces sections devraient alors se réaliser par les méthodes financières de l'emprunt, non à même les fonds de la charité privée ou publique.

Maladies
réservées
à l'Etat

43. Tout cela fait, le coût de la maladie restera sans doute encore trop élevé pour être à la portée de la classe moyenne dans les cadres de ses revenus actuels. Suffira-t-il d'une politique générale d'élévation des revenus pour combler la différence? La réponse à cette question dépend des coûts des différentes maladies, de leur répartition et comparaison, et de la probabilité qu'ils échoient à une partie plus ou moins importante de la population. Si une telle étude conduisait à la conclusion qu'avant d'arriver à son terme, chaque famille encourt normalement des frais à peu près comparables de maladie, la solution de l'élévation générale des revenus serait toute

indiquée. Il est cependant assez improbable qu'il en soit ainsi: au delà du coût généralement élevé des soins médicaux, il y a également le coût particulièrement élevé de certains traitements, de certaines maladies qui ne frapperont toujours qu'une faible partie de la population. Ces maladies pourraient être séparées de l'assurance générale, et faire l'objet de polices spéciales avec primes appropriées, comme la chose se pratique pour la polyomyélite. Il resterait à voir ensuite combien d'assurés auraient le moyen d'ajouter ces polices à celles du régime général— dont le coût serait ainsi réduit— sans recourir à l'aide de l'Etat. Si cela se révélait difficile, il faudrait alors songer à décharger les individus de ces fardeaux exceptionnels et les confier à la collectivité.

44. Le principe serait, en somme, de mettre à la charge de l'Etat les dépenses extraordinaires qui ne frappent qu'exceptionnellement les individus, rendant ainsi nécessaire une élévation impraticable de tous les revenus en vue de faire face à des situations particulières. L'Etat prendrait à sa charge ces maladies coûteuses. Celles-ci n'auraient plus à être envisagées du point de vue des assurances, dont le coût diminuerait d'autant et amenuiserait la participation nécessaire de l'Etat au paiement des primes. Une telle politique ne serait qu'une extension de la politique actuelle de la Province. Les Unités Sanitaires sont dans cette ligne de pensée, quoique concernant plutôt des services généraux. L'attitude de l'Etat face à la tuberculose, aux maladies vénériennes et aux maladies mentales relève du même principe, ainsi que la récente politique des centres de diagnostic (18). Avant de continuer dans la même voie, il importerait cependant de s'assurer du fardeau réel que représenterait une solution de l'ensemble du problème par l'élévation des revenus au niveau de la prime d'assurance nécessaire pour en répartir le coût sur l'ensemble de la population. L'expérience des polices dites "catastrophe" indique que les coûts ne seraient peut-être pas aussi exorbitants qu'on l'imagine volontiers, quoique vraisemblablement trop lourds pour les revenus actuels (19).

(18) Gonzalve Poulin, o.f.m., op. cit., pp. 149-152.

(19) Il est supposé un déductible de \$50 à \$100 qui accroîtrait passablement les primes précédemment indiquées.

Coût de construction des hôpitaux 45. Nous ne verrions pas d'objection non plus à ce que l'Etat prenne entièrement à sa charge, si nécessaire, le coût de construction et l'installation des hôpitaux. Ce genre de subventions occasionnelles lie indiscutablement moins que les subventions annuelles. Cependant, il faut tenir compte de l'opinion de la Commission sur les problèmes hospitaliers, qui préfère laisser une part à la charge des hôpitaux "afin de protéger (leur) indépendance". (20) Une subvention d'Etat selon un pourcentage uniforme du coût est suggérée. Cette suggestion de la Commission est conforme à une conception supplétive du problème. La charité privée sera appelée à fournir sa part. Au lieu du pourcentage uniforme, qui ne conviendrait probablement pas à toutes les situations, pourquoi ne pas rester dans la ligne supplétive et admettre comme norme fixe de la subvention, la différence entre ce que fournira la charité privée et le coût total de construction?

- IV -

Problèmes divers

Réhabilitation des invalides 46. Dans le domaine de l'invalidité, il ne faudrait pas non plus songer uniquement à l'assurance, mais surtout à la réhabilitation. C'est une politique avantageuse puisque l'invalidité cesse d'être à charge de l'Etat. Or la réhabilitation ne veut pas dire nécessairement disparition de l'infirmité— ce qui est l'idéal— mais aussi intégration de l'invalidité, tel qu'il est, dans la société actuelle de façon qu'il puisse y gagner sa vie. A ce sujet, on n'a pas suffisamment porté d'attention au fait que les méthodes de production modernes permettent l'emploi des invalides, non pas sur une base de charité mais de rendement normal. Avec la division du travail, de nombreux emplois sont si simples qu'ils n'exigent pas d'un homme, pour un rendement normal, qu'il ait ses deux yeux, ses deux oreilles, ses deux bras et ses deux jambes. Les désavantages humains du système moderne de production sont si souvent mis en relief qu'on pourrait faire plus d'efforts pour profiter au moins de ses avantages.

47. Dans son ouvrage *Ma vie, mon oeuvre* (21), Ford fait remarquer qu'une enquête dans son usine a prouvé que sur 7,882 occupations différentes à ce moment-là, 949 seulement demandaient des hommes robustes

(20) Annexe 10, p. 80.

(21) Payot, Paris, 1926, pp. 121-124.

et 3,338 des hommes de force moyenne. "Il fut mis en lumière que 3,595 occupations restantes ne demandaient pas d'efforts musculaires et pouvaient être remplies par les hommes les plus débiles." Puis l'auteur continue au paragraphe suivant:

"Les occupations les moins pénibles furent l'objet d'un nouveau classement destiné à faire ressortir combien exigeaient des hommes en possession de tous leurs moyens et nous constatâmes que 670 pouvaient convenir à des hommes privés des deux jambes, 2,637 à des hommes pourvus d'une seule jambe, 2 à des hommes privés des deux bras, 715 à des hommes pourvus d'un seul bras et 10 à des aveugles. Par conséquent sur 7,882 sortes d'occupations, 4,034— bien que quelques-unes demandassent de la vigueur— n'exigeaient pas une validité corporelle complète. Ce qui veut dire que l'industrie perfectionnée est en état de procurer du travail normalement rémunéré à une quantité d'hommes de validité au-dessous de la moyenne, dépassant la proportion contenue d'ordinaire dans une communauté humaine normale.

Si les occupations avaient été ainsi analysées dans une industrie quelconque, ou, si l'on veut, dans une usine quelconque comme dans la nôtre, les proportions trouvées auraient pu être différentes, mais il est cependant tout à fait sûr que si le travail est suffisamment subdivisé— subdivisé jusqu'à la plus extrême économie— on ne manquera pas d'emplois pour les invalides, où ceux-ci pourront faire le travail d'un homme et gagner le salaire d'un homme.

C'est au point de vue économique un réel gaspillage que de prendre à sa charge des infirmes et de leur apprendre de petits métiers tels que la fabrication de paniers en osier ou quelque autre travail manuel de peu de rapport, moins dans l'espoir de leur faire gagner leur vie que de leur épargner l'ennui et le découragement."

C'est pourquoi, dit Ford, il n'était pas question de prendre chez lui ces gens par charité, à des salaires inférieurs, mais bien sur le même pied que des hommes valides. Ceux-ci, de toute façon, n'auraient pas fait mieux que les invalides dûment choisis dans les emplois qui leur étaient assignés.

48. Malheureusement, peu d'industriels ont manifesté ce souci humain qui animait Ford. A leur défaut, des dispositions pourraient être prises

par le gouvernement de la Province afin d'étudier la situation à ce sujet. Mettre ensuite à profit les conclusions, en collaboration avec les hommes d'affaires et leurs associations, serait un bienfait pour la collectivité. La productivité générale serait accrue et les charges sociales réduites.

Problèmes financiers 49. Que coûterait l'application de tout ce programme à l'Etat? Comme nous l'avons expliqué au début de cette partie, nous ne nous en préoccupons pas, car nous ne prétendons pas qu'il soit possible de mettre un tel programme à exécution tout d'un coup et rapidement. Il s'agirait d'en tracer les cadres dès maintenant et d'en entreprendre progressivement la réalisation, marquant ainsi la volonté de l'Etat provincial de s'occuper des problèmes concernés. Si nous soulevons de nouveau la question du coût, c'est pour marquer une différence d'attitude entre notre position sur le chômage et celle que nous entretenons au sujet des mesures proposées au présent chapitre. A propos du chômage, nous avons insisté sur le fait que des impôts en vue de faire travailler les chômeurs à des tâches utiles ne sont jamais désavantageux quand certaines conditions d'ordre psychologique sont respectées. Nous n'étendons pas cette remarque à toute la série de dépenses que l'Etat pourrait assumer afin de généraliser l'assurance dans le domaine des risques non professionnels ou de donner des services aux mêmes fins.

50. Ces dépenses n'accroîtront pas la quantité de biens: elles ne feront que les répartir autrement. Ce ne sont pas des dépenses de productivité, qui augmentent le revenu et la richesse nationale, mais des dépenses de transfert qu'il y aura toujours avantage à minimiser selon les normes de la justice et du possible. (22) De ce qu'elles n'agissent pas directement sur la productivité, il ne faudrait cependant pas tirer la conclusion qu'elles n'améliorent pas la situation générale de l'économie. Elles tendent à régulariser les besoins et par suite à orienter la production vers un accroissement des satisfactions essentielles pour un plus grand nombre. L'effort ne doit cependant pas être poussé au delà de ce qui est possible sans aboutir à des impôts confiscatoires et paralysateurs de l'effort de production. Ce serait proprement tuer la poule aux oeufs d'or! Par ailleurs plus vite l'Etat provincial aura réussi à généraliser la pratique de l'assurance libre dans tous les domaines, moins seront grandes les chances que l'opinion publique cède aux tentations de la sécurité sociale socialiste.

(22) Esdras Minville, op. cit., p 193.

Problèmes 51. Enfin, la généralisation de l'assurance, que ce soit de placement par le seul effort privé ou avec l'aide de l'Etat, pose un problème aigu de placements. Au fur et à mesure, en effet, que les assurances se développent, elles absorbent une part croissante des épargnes et deviennent les plus importants réservoirs de capitaux. La façon dont elles en disposeront devient une donnée fondamentale dans l'orientation de l'économie. Si les valeurs d'Etat ou de bons pères de famille, selon l'expression consacrée, doivent y rester la règle, le développement de l'assurance nous fera évoluer, par la force des choses, vers une socialisation progressive de l'économie. De plus en plus impuissants parce que de plus en plus insuffisants, (23) les capitaux privés se révéleront incapables de faire face aux expansions réclamées, et l'Etat invoquera cette impuissance pour justifier son intervention. Celle-ci lui sera facilitée justement par la masse de capitaux dont l'assurance lui permettrait de disposer.

52. Aux Etats-Unis, ce problème est maintenant aperçu. Il appellera des changements dans la conception actuelle des méthodes de placement dans l'assurance. Au fur et à mesure que ces institutions vont prendre encore de l'importance, il va falloir qu'elles s'intègrent davantage dans le rouage économique et qu'elles contribuent pour une part croissante au développement de la productivité dans l'entreprise. Sans quoi, l'épargne privée sera mise, par leur intermédiaire, au service de la destruction graduelle de l'entreprise par l'action envahissante de l'Etat.

(23) Les industries tendent naturellement à se protéger contre ce danger par l'auto-financement, c'est-à-dire en majorant leurs marges de profit de façon à y trouver les réserves nécessaires à l'expansion future. Mais ce n'est là qu'une compensation partielle, qui comporte d'ailleurs ses inconvénients.

Chapitre V

POLITIQUE D'ASSISTANCE

1. C'est au delà de cet effort de travail et d'assurance, de cet effort en vue de fournir à chacun les moyens de gagner lui-même, puis de se donner sa propre sécurité dans toute la mesure du possible, qu'intervient une politique d'assistance. Cette politique d'assistance doit elle-même être supplétive, c'est-à-dire s'ingénier à favoriser tout d'abord le développement, le fonctionnement et l'organisation des institutions de charité privée.

2. En fait, l'Etat provincial s'est déjà substitué à la charité privée dans bon nombre de domaines: assistance publique dans les institutions et même à domicile par l'intermédiaire des agences sociales pour les cas où il y a, au moins officiellement, mauvaise santé; assistance aux mères nécessiteuses, aux vieillards nécessiteux de 65 à 70 ans, aux aveugles et invalides nécessiteux. Dans ces trois derniers cas, l'intervention provinciale prend même la forme d'un système institutionnalisé, qui dispense pratiquement la charité privée de s'intéresser à ces cas autrement que pour les faire admettre au système d'Etat.

3. Sans doute, cette intervention institutionnalisée de l'Etat pour le soutien des vieillards indigents reste une atteinte à nos conceptions. Elle n'est pas sortie de la logique de notre philosophie sociale, mais d'imitations que nous avons empruntées au système protestant de l'administration des pauvres. Pour nous, l'Etat ne devrait avoir à intervenir que pour les cas résiduels, et après avoir lui-même fait tous les efforts possibles pour stimuler et faciliter une solution privée des problèmes.

4. D'aucuns estiment cette conception vieux jeu. Mais il faut insister ici sur le fait que si une telle attitude est possible par rapport à des techniques (la chandelle par rapport à l'électricité; le boghei par rapport

à l'automobile, tel principe administratif techniquement moins efficace par rapport à tel autre), elle n'est pas admissible par rapport à des philosophies. Une philosophie est vraie ou fausse, peu importe son âge, car aucune norme rationnelle ne nous permet de soutenir que le moderne, la nouveauté est toujours ce qu'il y a de mieux en matière d'idées. L'appréciation de la vérité ou de la fausseté d'une philosophie aboutit d'ailleurs souvent au domaine de la foi et de la théologie. Or la question des modes supplétifs ou étatiques de l'organisation sociale nous plonge en pleine philosophie. Le jugement selon la nouveauté des idées implique seulement que nous rejetons comme faux les principes de la sociologie chrétienne et que nous y préférons ceux de la sociologie socialiste.

5. Une tendance se manifeste cependant à introduire un nouveau principe qui constituerait une interprétation du principe supplétif mieux appropriée aux données modernes des problèmes de pauvreté. Une distinction serait faite entre indigences permanentes (vieillards, invalides, veuves nécessiteuses) et indigences temporaires. Celles-ci seraient du ressort de la charité privée; les autres relèveraient de l'Etat. La conciliation avec le principe supplétif s'effectue par voie pratique plutôt que théorique. Il est sous-entendu que la charité privée est de toute façon débordée et qu'il lui en restera toujours assez à faire. De la sorte, même si l'Etat paraît s'installer dans l'assistance selon un mode non supplétif (système institutionnalisé de pensions), il ne fait que suppléer en pratique aux insuffisances de la charité privée. D'ailleurs, on se demande si une société Saint-Vincent-de-Paul, par exemple, est l'organisme approprié pour servir une pension perpétuelle à un vieillard ou à une mère nécessiteuse. Le rôle d'une telle société serait plutôt de soulager les misères occasionnelles. C'est à quoi s'appliquerait la charité privée en général. Dès qu'un cas deviendrait évidemment permanent, il serait refilé au système des pensions d'Etat.

Limites de
la charité
privée

6. En dépit de son bon sens apparent, cette thèse reste éminemment discutable. Tout d'abord, elle présume que les défaillances de la charité privée ont vraiment été la justification de l'intervention de l'Etat. Historiquement parlant, nous avons vu (1) qu'au contraire, c'est le démantèlement systématique des constructions socio- et économique-religieuses du moyen-âge qui a réelle-

(1) Cf. pp. 27-31.

ment créé le problème de la pauvreté. Celui-ci s'est ensuite aggravé sous l'effet de la Révolution industrielle. Mais affirmer que, préservées, les institutions charitables et corporatives du moyen-âge n'auraient pas pu faire face aux problèmes nouveaux au moment venu serait plutôt hasardeux.

7. L'exemple de la province de Québec ne serait-il pas là cependant pour nous fournir la démonstration des difficultés qu'aurait rencontrées la charité privée? A défaut d'institutions corporatives, la Province avait une forte armature d'institutions charitables. Mais dans quelle mesure le contact anglo-protestant et le développement d'un esprit étatisant n'a-t-il pas été la cause d'un affaiblissement des efforts tendus vers la solution privée? A partir du moment, en effet, où les esprits se mettent à compter sur l'Etat, ils revendiquent plus qu'ils n'organisent. Plus récemment, au surplus, la politique de l'Etat elle-même, notamment en matière d'impôt, a en partie tari les sources de la charité. Le mémoire de la City Improvement League nous montre, par exemple, qu'en dépit du fort accroissement des revenus et des profits entre 1938 et 1948, les dons au Montreal General Hospital ont tombé graduellement de quelque \$800,000 à \$32,000 par année. Mais en 1949, les impôts fédéraux et québécois sur les successions prélèveront \$420,000 au lieu de \$230,000, en 1939, sur les successions de \$1,000,000 (avec augmentation à l'avenant pour les successions plus petites); et les impôts fédéraux sur le revenu au Canada prirent plus de \$600,000,000 contre moins de \$100,000,000 avant 1941. (2.)

8. Les difficultés réelles du Canada français en matière de charité privée organisée sur une base religieuse peuvent cependant s'expliquer par des causes spéciales à tendance permanente: à savoir la centralisation des contrôles économiques et des fortunes dans les mains de personnes étrangères à la morale et à l'idéal catholique. L'Eglise n'a évidemment pas de prise sur ces consciences, qui sont celles des personnes les plus capables de soutenir la charité privée organisée. Cette situation pouvait éventuellement rendre inévitable une intervention de l'Etat selon une formule comme celle de l'assistance publique. Ainsi le pouvoir public recueillerait les sommes que l'Eglise ne peut pas obtenir et les transmettrait aux institutions privées par voie de subventions. Toutefois, le problème a été si peu compris dans cette perspective que l'aliment du fonds d'assistance publique a été demandé autant aux Canadiens français du peuple qu'aux autres, par l'intermédiaire de taxes sur des consommations dites de luxe: repas d'un certain prix, spectacles et liqueurs alcooliques.

De sorte que notre loi d'assistance publique procède bien d'un sens protestant de la charité, et non d'une idée de compensation en vue de régler une situation particulière. Elle a cependant conservé le trait "catholique" de la subvention à l'institution privée plutôt que de recourir à l'étatisation de la charité. Si les Canadiens français avaient contrôlé, dans Québec, les commandes de leur vie économique, qui peut oser affirmer que l'Eglise n'aurait pas pu, par ses appels à la conscience des riches, permettre aux institutions privées de faire face aux problèmes que soulevait la situation relativement peu critique de 1920? Qui peut même affirmer que ces problèmes se fussent posés en 1920? Qu'ils ne se seraient pas trouvés résolus par un développement graduel plus rapide de nos institutions pendant la phase d'industrialisation et d'urbanisation 1900-1920.

9. En définitive, le signataire du présent mémoire reste d'autant plus sceptique devant les décrets d'incapacité prononcés contre la charité privée que la théorie autant que la pratique nous invitent à en douter. La théorie tout d'abord: les fonds que l'Etat peut prélever pour les attribuer à des fins d'assistance sont aussi bien disponibles pour la charité; toute la question, importante sans doute, consiste à trouver les moyens de les faire donner pour que l'Etat n'ait pas à les confisquer. (3) Qu'il soit possible d'y arriver en pratique nous est démontré par certains exemples frappants, sur lesquels on ne réfléchit pas assez.

10. Sans parler de l'exemple des catholiques des autres provinces, qui soutiennent leurs écoles, passons à celui des catholiques américains. Ils ont bâti, nous sommes-nous laissé dire, un formidable réseau d'écoles primaires, secondaires et universitaires en sus des taxes qu'ils paient comme tout le monde pour le reste du système scolaire américain. Les catholiques du Québec n'ont rien de comparable à supporter. Pourquoi n'y aurait-il pas moyen d'obtenir, pour l'organisation de la charité, ce que nous trouverions le tour, comme les autres, de lever si nous étions dans la même situation scolaire que ces catholiques? Sont-ce vraiment les possibilités de la charité privée qui sont épuisées? Etant donné la facilité avec laquelle nous pouvons nous tourner vers l'Etat pour des fins de sécurité sociale, ne serait-ce pas

(3) L'esprit protestant rend ici la chose difficile, car l'homme d'affaire appartenant à ce groupe trouve généralement plus simple et moins ennuyeux d'être taxé pour de telles fins que d'être sollicité. Cette attitude remonte loin en arrière, aux traditions que nous avons analysées dans les premiers chapitres, et correspond assez bien à ce qu'on appelle l'esprit pratique de l'anglo-saxon: système plus simple, occasionnant moins d'ennui, moins de perte de temps.

plutôt la foi dans nos principes qui expliquerait notre sentiment d'incapacité?

11. Quant à l'argument de l'inopportunité, pour une association privée, de soutenir des nécessiteux permanents, il n'a pas d'appui particulièrement solide. Pourquoi cette fonction lui serait-elle impossible? Sans doute peut-on comprendre la ligne d'un raisonnement comme celui-ci: le manque de stabilité des cadres ne garantirait pas suffisamment la permanence de la pension, etc., etc. Mais ce n'est là rien de bien fort. L'instabilité relative des cadres d'une organisation n'implique pas l'instabilité de sa politique, surtout s'il s'agit d'organismes d'action paroissiale ayant le presbytère comme point d'appui. Reste le problème financier, qui se règle en général assez bien à la même échelle et sous les mêmes influences, surtout avec l'aide possible du diocèse et éventuellement de l'Etat. Il importe donc de ne pas se faire des montagnes à partir de difficultés théoriques fondées sur des généralités inspirées bien plus par un esprit de centralisation et d'étatisation que par les réalités. Une fois qu'on s'est ainsi justifié de ne pas agir, l'action devient évidemment impossible.

12. De toute façon, dans l'état actuel des esprits, il ne pourrait être question d'abandonner à l'initiative privée les pensions d'Etat. Il s'agirait de hâter la formation d'une fédération provinciale des Oeuvres de Charité. Une fois établie, celle-ci pourrait prendre à sa charge, sous la surveillance immédiate des organisations locales de charité, les cas permanents d'indigence. Une telle fédération pourrait obtenir des fonds de toutes les industries de la Province et réaliser en même temps une certaine péréquation des ressources de la charité.

13. La part de l'Etat consistera d'abord à élargir ses points de vue au sujet des dons aux oeuvres de charité. La limite de 10% à l'impôt sur le revenu ne devrait s'appliquer qu'aux charités générales. Les dons à des institutions déterminées selon une liste spéciale devraient être illimités. L'Etat serait ainsi dispensé d'intervenir pour une proportion aussi forte qu'à l'heure actuelle pour le paiement des pensions. Il pourrait aussi collaborer, par des législations appropriées s'il y a lieu, à la besogne de coordination et d'organisation souhaitée par tous. (4) Selon le principe supplétif, une telle intervention de l'Etat s'impose même quand le manque d'organisation oblige l'Etat à se substituer à l'initiative privée sans besoin véritable.

(4) Annexe 10, p.87. Gonzalve Poulin, o.f.m., op. cit., conclusions.

Le rôle de l'Eglise 14. C'est cependant à l'Eglise qu'il faut demander le plus important effort en ce domaine, l'impulsion motrice, aussi bien que les cadres généraux capables de constituer une organisation de grande envergure sans l'aide de l'Etat. Ayons la franchise de poser la question de savoir si, envahis de toute part par les idées nouvelles, clercs et laïques catholiques n'ont pas trop orienté leurs pensées et leurs institutions vers un système de sécurité sociale, où l'Eglise n'a qu'un rôle de plus en plus limité à jouer. Il est à se demander si son action n'est pas conçue en fonction des cas occasionnels, comme s'il s'agissait seulement d'attendre que l'Etat fasse intervenir des institutions plus élaborées et plus stables, créées par lui, ou trouve les moyens financiers de subventionner les institutions privées. Un retour sur ce que nous avons exposé au chapitre I de la deuxième partie (pp. 22-24) et au chapitre VI de la troisième partie (pp. 172-180) montre que telle n'a pas été la pensée, ni la tendance des réalisations au temps où l'idéal catholique prédominait. L'Eglise occupait alors la place centrale et ne voulait rien ou presque rien demander à l'Etat.

15. Le Père Poulin (5) explique par trois causes cette lassitude de notre effort privé de charité: "1^o les profonds changements dans la situation économique des individus et des familles dans le présent régime industriel qui leur rendent difficile et souvent impossible l'assomption (?) de leurs responsabilités vis-à-vis des dépendants; 2^o la désorganisation de la paroisse urbaine; 3^o l'avènement des pouvoirs fédéraux dans l'assistance à l'invalidité." Il faudrait probablement en ajouter une quatrième: l'incompréhension des mécanismes économiques, d'où l'illusion que l'Etat est plus riche que les citoyens et peut faire plus qu'eux financièrement parlant. (6)

(5) Op. cit., p. 231.

(6) La puissance financière supérieure de l'Etat est réelle en un certain sens, à cause de son pouvoir d'inflation. Mais c'est une puissance incidente et relative. L'inflation permet de faire payer insonsciemment aux citoyens ce qu'ils n'ont pas voulu payer eux-mêmes. L'objectif est réalisé sans sacrifice immédiat pour eux, mais au prix d'une réduction future de niveau de vie par la hausse des prix. Elle se résout sans doute selon une action complexe, qui peut laisser un résidu non explicable; mais ce résidu peut aussi bien être favorable que défavorable selon les circonstances, et reste imprévisible. La politique d'inflation ne donne donc dans l'ensemble rien de plus. L'Etat a aussi une puissance plus grande à cause de son pouvoir de coercition. Ce n'est cependant pas une supériorité par rapport aux citoyens, mais bien par rapport aux organisations privées dans le domaine de l'action. Les ressources collectives ne sont pas accrues; elles peuvent être plus certainement mises au service de certaines causes, mais avec des risques relatifs à la productivité. (Cf précédemment, p. 245, par. 31)

16. Que ces faits nous aient quelque peu désarçonnés, surtout étant donné la rapidité avec laquelle le Canada français est passé d'une économie rurale à une économie urbaine, rien de plus normal. De là à proclamer l'ineluctabilité d'une évolution vers l'expansion croissante et permanente de l'intervention de l'Etat dans l'assistance, y a-t-il nécessité? Les difficultés des familles devront être corrigées par une politique appropriée de salaire et de répartition dans une atmosphère de productivité croissante. L'Etat fera ainsi graduellement disparaître la cause même de cette indigence d'urbanisation, qui provient exclusivement d'une incompréhension des faits économiques et sociaux à une phase de transition dans l'histoire de la Révolution industrielle, et non d'une exigence fondamentale du nouveau système. Dans un monde économique qui a besoin des hauts revenus pour atteindre les fortes productions, condition même d'efficacité (production de masse), admettre comme définitif un état de chose comportant une importance accrue du phénomène indigence est invraisemblable. Loin de postuler une action croissante de l'Etat, l'économie moderne comporte une diminution croissante du phénomène indigence et une amélioration constante des revenus, donc une facilité plus grande pour l'initiative privée de faire face seule à la situation. N'organisons pas l'indigence; organisons l'économie!

17. Mais, demandera-t-on, peut-il être imaginé que la charité privée aurait pu faire face à un problème comme celui du chômage massif des années 1932-36? C'est là une question de fait à laquelle il convient de répondre d'abord en fonction des principes en jeu. Le chômage cyclique, nous l'avons vu au chapitre III, n'est pas un problème de charité, mais d'organisation économique. A un certain stage de son développement, l'usage du mécanisme inflationnaire devient inévitable. L'inflation est d'ailleurs plutôt avantageuse à ce moment, car elle contrecarre la tendance générale à la baisse des prix, si désastreuse pour tant d'entrepreneurs et par suite génératrice de plus de chômage. La difficulté est d'éliminer l'inflation de crise avec le retour à la prospérité. L'objection des impossibilités de la charité face au chômage cyclique ne se pose donc plus dans les perspectives d'une politique bien conçue de sécurité sociale. Les mêmes incompréhensions des mécanismes économiques expliquent les difficultés de la période de chômage 1932-1936, comme elles expliquent les attitudes défaitistes envers les possibilités de la charité privée.

18. Cela dit, notons que la charité privée ne paraît pas avoir été à la hauteur de ce qu'elle aurait pu réaliser pendant cette période. Ne raisonnons pas le problème en partant de l'idée fausse que, dans cette dépression, tout le monde était mal placé et, par suite, incapable d'aider son sem-

blable. De nombreux entrepreneurs et de nombreux ouvriers connaissaient des difficultés, mais la situation d'autres ouvriers et d'autres entrepreneurs était meilleure que jamais. De même, tous les créanciers dont les débiteurs se révélaient capables de faire face à leurs échéances, ainsi que tous les fonctionnaires étaient en meilleure posture que jamais. Les courbes de salaires indiquent d'ailleurs une augmentation accélérée du salaire réel pendant la crise, par suite de la chute considérable des prix. Certes le déséquilibre même de la production et de la répartition rend-il difficile à l'Etat d'utiliser l'impôt pour redresser la situation. L'impôt, même progressif ou limité à certains produits, n'est jamais assez sélectif pour atteindre uniquement ceux qui peuvent vraiment payer. C'est un outil un peu gros, qui risque d'aggraver les situations dans des circonstances économiques difficiles. Mais la charité n'a pas le même inconvénient. Encore faut-il qu'elle soit organisée sur un plan approprié aux besoins des temps.

19. Au moyen-âge, nous trouvons dans les dialogues de Sainte-Catherine-de-Sienne(7) une indication que les prêtres étaient considérés comme tenus de se faire les organisateurs et les dirigeants de la sécurité sociale dans leur paroisse, de consacrer eux-mêmes tous leurs revenus aux pauvres et de faire les démarches voulues auprès des riches pour trouver ce qui manquait. Ceux qui ont vécu la période de 1932-1936, à Montréal, n'ont certainement pas souvenir que se soit organisée cette mobilisation des forces religieuses dans la paroisse, d'où sortent les actes exceptionnels nécessaires pour faire face aux situations graves. Certes les dévouements, parfois très secrets, souvent trop secrets, ont été nombreux, mais dans l'ensemble les efforts extraordinaires qui nous permettraient de proclamer la faillite du système de charité privée n'ont pas été tentés. Déjà, chacun s'en remettait trop à l'Etat. Et les Etats, provincial et fédéral, se disputaient entre eux pour savoir à qui la responsabilité incombait.

Organisation paroissiale 20. Intervient alors la deuxième cause: la désorganisation de la paroisse urbaine. Elle explique peut-être l'affaiblissement de l'esprit paroissial et par suite le manque de vigueur organisatrice dont la crise nous a fourni le spectacle. Les solidarités y étant moins immédiates, moins déterminées par des traditions ancestrales, l'émulation y fut moins grande. De là à admettre que cette désorganisation soit définitive et qu'il faille abandonner le champ d'action paroiss-

(7) Editions du Seuil, pp. 384, 392, 399, 415 et 434.

sial, il y a encore un pas qu'il faut se garder de franchir avant un examen bien objectif de la situation. Techniquement, la paroisse urbaine n'apparaît certes pas comme un cadre inadapté aux exigences de l'organisation de la sécurité sociale en matière d'assistance, sauf du point de vue financier. Ses frontières parfaitement délimitées en font un cadre aussi valable que n'importe quelle autre division territoriale. Et la cohésion qu'il est possible d'y réaliser grâce à la présence d'un centre d'activité, aux contacts fréquents et répétés entre pasteur et fidèles, en font certainement l'unité la plus valable pour jouer sur les sentiments humains en vue d'atteindre certains objectifs. Certes dans certains domaines, ce cadre est-il débordé par des exigences nouvelles, mais s'il y a un terrain où de telles difficultés ne jouent pas, c'est bien celui de la sécurité sociale, en particulier au chapitre de l'assistance. Après tout, il ne s'agit que de visiter des familles et de subvenir à leurs besoins.

21. Faire de la paroisse un centre vivant d'organisation de la sécurité sociale constitue peut-être le grand moyen de recréer une vie paroissiale urbaine, de regrouper les fidèles autour de l'Eglise, d'y ramener ceux qui s'en sont éloignés. La sécurité sociale a été l'un, sinon le plus grand des moyens humains qui ont assuré la pénétration de l'Eglise dans la société romaine; elle a toutes les raisons d'être le grand moyen de l'heure pour garder les fidèles dans l'Eglise. Et quel obstacle la formule paroissiale peut-elle opposer à ce qu'une Saint-Vincent-de-Paul fonctionne et couvre en quelque sorte la majeure partie des besoins de sécurité sociale d'une paroisse? L'obstacle financier seul, qui se résout aisément grâce à une pénétration appropriée des ressources par l'intermédiaire d'une Fédération! Il faut tout simplement à nos paroisses des chefs actifs et généreux, capables de se donner et de mobiliser les énergies et l'argent.

22. Avant même la municipalité, la paroisse devrait donc être considérée comme le noyau organisateur en matière d'assistance. Un noyau jaloux de ses prérogatives et désireux de les exercer au maximum avant de recourir à une aide supérieure, supplétive. Sur cette base solide, nous pourrions ensuite bâtir les superstructures qu'exigent nos temps modernes, sans pour cela y perdre notre âme. La paroisse, en effet, reste un centre bien supérieur à la municipalité pour une telle construction, précisément parce que celle-ci est surtout administrative, alors que l'autre est surtout humaine. Le centre d'oeuvres ou le conseil d'oeuvres de chaque paroisse deviendrait ainsi l'adjuvant précieux de la politique des associations plus vastes et des gouvernements. Des besognes administratives de surveillance et de contrôle pourraient lui être confiées en vue de faciliter et d'humaniser l'intervention de l'Etat. Des décisions comme la déclaration de l'état d'indigence, ou des informations re-

latives aux politiques de travail et d'assurance de l'Etat pourraient en relever. Ces centres ou conseils d'oeuvres paroissiaux seraient aux mains d'âmes charitables et non pas de techniciens de la sécurité. Ceux-ci relèveraient des organismes plus vastes et n'interviendraient que dans la mesure où les techniques du service social l'exigeraient. Les contacts les plus courants avec le pauvre seraient conduits par les âmes charitables.

Problème des fédérations 23. Dans le domaine de la charité, en effet, comme dans celui de l'assurance ou de l'entreprise, il faut se garder d'introduire l'esprit du socialisme dans les institutions dites privées. Ne socialisons pas la charité sous prétexte de l'organiser. Les fédérations d'oeuvres, que nous sommes loin de condamner (nous souhaitons, au contraire, la formation d'une fédération provinciale, appuyée sur des conseils d'oeuvres diocésains et même paroissiaux), ne sont pas indemnes de certains reproches à ce sujet. (8) Elles se sont trop directement inspirées des institutions anglo-saxonnes, dans le sillage desquelles elles se sont développées. Au lieu de créer des moyens plus perfectionnés pour aider les individus et les oeuvres charitables paroissiales à accomplir leur mission, elles ont tendu à centraliser le contrôle de la charité et, dans une bonne mesure, à étouffer ou paralyser les initiatives locales.

24. Désirables surtout pour aller chercher l'argent des compagnies par actions, ou pour organiser une sorte de fichier central et diriger une équipe de techniciens du service social, elles se sont plutôt substituées aux anciennes organisations. Elles ont voulu réduire les appels de charité à une seule campagne, à l'occasion de laquelle les individus ont été incités à leur confier tous leurs dons sur un seul chèque. Les anciennes oeuvres se sont ainsi trouvées transformées en des services dépendant des fédérations et exclusivement subventionnés par elles. Privées de l'émulation qu'apporte l'obligation de trouver des fonds au fur et à mesure des besoins, elles ont été réduites à l'administration d'un budget annuel. Il est probable, en dépit de l'augmentation des sommes prélevées par les fédérations à cause de l'augmentation générale des revenus, que le public, moins sollicité ainsi, a en définitive moins donné. L'effort général de charité privée a vraisemblablement souffert ainsi, non pas de l'existence des fédérations, mais de leur politique trop rigide et de leurs tendances centralisatrices. Il est fort douteux, psychologiquement et pratiquement parlant, que celui-là qui donne en une

(8) Cf. p. 201, par. 39.

seule fois, donne autant que s'il est fréquemment sollicité. Il souscrira plus à une oeuvre particulière, mais il en profitera généralement pour réaliser une économie sur l'ensemble. Le résultat le plus clair et le plus malheureux de ces efforts a sans aucun doute été l'affaiblissement du rôle de la Saint-Vincent-de-Paul et le manque d'intérêt qui s'est développé à son sujet. Or ce type d'organisation reste indiscutablement la réalisation la plus parfaite de l'idéal catholique de la charité ou, pour parler en termes laïques, de l'assistance.

25. Il faut donc repenser l'organisation de nos fédérations pour y introduire un esprit plus apostolique, plus sympathique à la charité du semblable par le semblable, moins mécanisé, sans naturellement mépriser pour cela l'apport, aujourd'hui indispensable, du technicien. Avec les meilleures intentions du monde, il est impossible d'exercer un esprit apostolique par les méthodes de la centralisation. Par la force des choses, celles-ci sont administratives, mécaniques, routinières; c'est la condition même de leur succès à cause du trop grand nombre de cas qu'elles ont pour mission de régler. N'y doivent être soumises que les choses réductibles à l'automatisme et à la standardisation (uniformité). Les pauvres ne tombent sûrement pas dans cette catégorie. Nos fédérations devraient donc être conçues comme des institutions au service des oeuvres issues elles-mêmes d'une pensée charitable aussi individualisée que possible. Les avantages de la centralisation — meilleure connaissance des faits, possibilités plus vastes d'action, ressources mieux établies, péréquation des ressources, etc... — devraient être mis au service d'oeuvres libres, surtout paroissiales.

26. Par l'intermédiaire de la fédération, les individus et les oeuvres charitables devraient pouvoir se renseigner sur les cas qui leur échoient et dont ils veulent s'occuper. Au besoin, l'organisation centrale fournirait les techniciens spécialisés, mais autant que possible l'argent des individus devrait plutôt être dépensé directement par eux ou par l'intermédiaire de l'oeuvre paroissiale à laquelle ils participent. Le pauvre lui-même devrait être protégé ainsi contre l'abus de la technique, contre l'indiscrétion statistique, qui transforment en des numéros les malheureux dont on dresse trop souvent le pedigree au mépris d'une pudeur et d'un amour-propre légitimes.

Rôle de
l'Etat

27. En attendant ces divers développements, qu'il faut implorer la direction ecclésiastique de stimuler vigoureusement, l'Etat devra continuer de s'intéresser à l'assis-

tance. D'après la suggestion faite au premier chapitre, (9) il le ferait en vertu d'un principe général qui l'autoriserait à intervenir dans tous les cas d'assistance non autrement couverts. Son initiative jouirait ainsi de toute la souplesse désirable. Selon l'état plus ou moins grand d'inorganisation de l'effort privé, son rôle se révélerait plus ou moins considérable; il se réduirait automatiquement au fur et à mesure que les institutions privées regagneraient du terrain. Le devoir de l'Etat serait naturellement de stimuler, par tous les moyens qui relèvent de lui et par une collaboration étroite avec l'Eglise, le progrès des institutions privées et leur organisation sur un pied d'efficacité.

28. Au point de vue pratique, les systèmes actuels de pensions seraient temporairement maintenus. Quant au reste, il faudrait apprécier à leur mérite les nombreuses propositions soumises dans différents mémoires, dont le résumé est fourni à l'annexe 10. Un peu partout se pose le problème de la suffisance des pensions ou des prestations d'assistance. Pour que l'assistance ne tourne pas à l'abus et ne développe le régime de la pauvreté professionnelle, il est de première importance que pensions et prestations d'assistance soient tenues au strict minimum convenable. (10) La loi doit cependant laisser assez de latitude pour apprécier des cas particuliers et envisager l'indigence d'une façon assez souple. Dans l'application du principe, des distinctions sont également nécessaires quant aux cas d'indigence où le législateur doit stimuler le désir de réhabilitation et ceux où le bien commun même exige en quelque sorte le contraire. Le cas le plus patent de ce dernier genre est celui des mères nécessiteuses: la mère doit être maintenue au foyer. Les prestations dans un tel cas doivent donc être systématiquement soutenues à un niveau d'existence convenable, non pas au strict minimum; autrement le but de l'assistance risquerait de n'être pas atteint. Le même raisonnement s'applique aux invalides, sous réserve d'une réhabilitation possible.

Enfants sans parents 29. Un problème particulier d'indigence mérite une attention toute spéciale, au point d'être mis en tête de la liste, s'il faut ordonner les réalisations selon un ordre de préférence: celui des enfants nés de parents non mariés. C'est un des problèmes les plus tristes de la sécurité sociale. Il l'est d'abord en ce que rien sans

(9) Partie VI, chapitre II, par. 12, p. 238.

(10) Meriam, op. cit., p 845.

doute ne fait plus pitié que ces pauvres enfants innocents, condamnés par l'absence de parents à souffrir dans leur développement physique et mental. Il l'est aussi du point de vue national: voilà en somme des éléments humains de notre chair et de notre sang que nous laissons en quelque sorte pourrir sur place pendant que nous déplorons nos faiblesses démographiques et que nous cherchons à l'étranger de quoi les atténuer.

30. La situation faite à l'enfant illégitime, entassé dans des locaux trop petits et mal organisés pour aider à son développement, est en partie le résultat d'une mentalité excessivement prude. Une société qui, avec raison, protège le mariage et réprouve la maternité en dehors du mariage comme une déchéance morale, exagère sa vertu en pénalisant l'enfant, alors que les parents s'en tirent le plus souvent sans même de flétrissure sociale. Comme si la situation déplorable des enfants pouvait constituer un moyen de stimuler la vertu! Et comme si la facilité pour les parents de se dissimuler en disposant de leurs enfants dans le secret n'était pas en soi une sorte d'encouragement! Inconséquences!

31. Du point de vue chrétien, cette enfance malheureuse a droit aux mêmes possibilités humaines que l'enfance normale. "Ne regardez pas, disait sainte Catherine de Sienne, à la dignité ou à la bassesse, à la légitimité ou à l'illégitimité: le Fils de Dieu, dont il convient de suivre les traces, ne méprisa ni ne méprise jamais personne pour sa situation ou par sa naissance, ni les justes, ni les pécheurs. (...) Et qu'ils soient nés comme on veut: Dieu ne méprise pas plus l'âme de celui qui est conçu en état de péché, que l'âme de celui qui est né d'une union consacrée par le mariage (11)". Pour ceux qui n'auront pas le bonheur d'être adoptés par une bonne famille, il faut demander instamment à l'Etat des institutions -- crèches, orphelinats, centres d'apprentissage, etc. -- d'un type aussi familial que possible, situées à la campagne et organisées pour donner à ces enfants les bonheurs de l'enfance et la préparation à la vie auxquels ils ont droit.

Rôle des mu- 32. Pour les indigents qui devraient faire appel direct
nicipalités à l'Etat, faute d'avoir été reçus ailleurs, faudrait-il cons-
tituer un service d'assistance d'Etat? Nous ne le croyons
pas. Nous estimons que l'Etat devra, selon le cas, s'acquitter de son devoir
par l'intermédiaire des institutions privées ou des autorités locales, parois-

(11) Lettre VIII, Le livre des dialogues, Aux Editions du Seuil,
Paris.

siales ou municipales. Les mémoires municipaux, certes, ont exprimé le désir de voir leurs obligations réduites à ce sujet. Nous comprenons que ces points de vue leur sont suggérés par les difficultés considérables qui ont résulté de la crise de 1929-35 et par leurs embarras financiers actuels. Mais il nous est difficile de nous y rendre.

33. D'une façon générale, la tendance des municipalités a été de considérer leur rôle comme plus proprement municipal quand elles s'occupent de voirie, d'égouts, de trottoirs, etc. En un sens, elles ont raison, car la municipalité étant une sorte d'autorité publique, l'assistance ne lui incombe pas au premier chef autant qu'aux autorités paroissiales. Il n'en reste pas moins qu'elle est l'autorité publique la plus voisine du peuple et, par conséquent, celle qui peut le mieux administrer l'assistance en tenant compte de toutes les contingences propres aux personnes et au milieu. En ce sens, il est plus important que le bien-être social soit municipal que la voirie, les égouts et les trottoirs. Dans ces derniers cas, le principe en jeu est d'ordre purement pratique: laisser à la charge des contribuables locaux le soin de se donner ou non des avantages plus ou moins considérés comme un luxe, surtout autrefois. Aujourd'hui que certains de ces services publics sont devenus relativement essentiels, ils pourraient plus aisément relever de l'Etat que le maniement des pauvres. Pour ceux-ci, il s'agit d'administration portant sur l'homme et appelant une sympathie difficile à obtenir d'une administration lointaine; la voirie ou les égouts n'en exigent pas autant. De toute façon, les municipalités peuvent surtout demander d'obtenir des sources de revenu correspondant à leurs fonctions. En matière provinciale-municipale, comme en matière fédérale-provinciale, les ressources doivent être appropriées aux besoins, non l'inverse.

34. Cela pose le problème de la péréquation, qu'on exagère cependant beaucoup. N'oublions pas que les raisons pour lesquelles l'institution municipale ne pourrait plus faire face à l'assistance tiennent à la pauvreté accrue par suite du régime industriel. Or, le régime industriel ne crée pas uniquement de la pauvreté, il crée également des richesses. Et il se trouve que ces richesses sont accumulées dans les villes mêmes où la pauvreté se fait le plus sentir. Donc....! Ce ne sont tout de même pas les cultivateurs ou les habitants des petites villes de la Province qui paieront pour Montréal, où se trouve la plus grande accumulation de richesses. Le raisonnement se présente de la même façon pour le chômage. Le chômage se fait surtout sentir à Montréal, d'où provient la plus forte partie des ressources fiscales. Dans la mesure où les ressources fiscales sont aptes à la solution du problème, Montréal peut faire face à son chômage aussi bien que la Province, à condition d'avoir des pouvoirs de taxation. Et s'il faut recourir à l'infla-

tion, la Banque du Canada ou les banques à charte peuvent aussi bien acheter les obligations de la ville de Montréal que celles du Dominion.

35. Comme toutes les généralisations, celle-ci comporte des exceptions. On a signalé que la responsabilité municipale aboutit à un monopole de la pauvreté dans certaines banlieues des grandes villes. (12) Mais c'est là le résultat d'une mauvaise organisation municipale. Il faudra certainement en finir un jour avec le système des villes séparées en fonction des classes sociales à l'intérieur d'un même grand centre métropolitain, qui provoque d'ailleurs des injustices semblables au niveau scolaire. Le problème disparaîtrait avec une administration métropolitaine unique, qui ne serait pas nécessairement incompatible avec une décentralisation par quartier.

36. Sérieux également est le cas des villes à industrie unique. Souvent l'industrie en question est puissante au point de pouvoir contribuer plus à l'assistance que ne le nécessite le territoire municipal où elle s'est située. Par ailleurs, elle est souvent une industrie créatrice d'un chômage relativement plus fort que ce qui peut être supporté au niveau municipal dans un tel cas. La péréquation sur le plan provincial peut être alors nécessaire, et elle peut s'effectuer sans priver les municipalités de leur autonomie, par un régime de subventions ou d'aide appropriées aux besoins.

37. Quant à "l'étalage public des misères" résultant de la "discussion des cas d'assistance publique au cours des séances des conseils municipaux", (13) ce n'est tout de même pas un problème qui nécessite d'être réglé par la centralisation. La discussion de ces matières en comité réglerait le problème.

38. Reste sans doute la série des arguments plus fondamentaux apportés: absence de contrôle municipal sur les causes d'indigence et manque de personnel spécialisé. (14) Mais le premier élément est une allusion assez nette à cette théorie de la faute qui, nous l'avons montré précédemment (15) n'a pas lieu d'intervenir ici. Face à un indigent, le problème qui se pose en attendant que d'une source quelconque vienne la disparition de l'indigence, c'est

(12) Cf. Annexe 10, p. 46.

(13) Ibid.

(14) Ibid.

(15) Partie IV, ch. III, pp. 256-259, par. 4-13.

de le soutenir pas l'assistance. Cela soulève un problème financier dont nous venons de disposer; et un problème de distribution et de contrôle qui est à la portée d'une organisation municipale et qui, par suite, lui revient avant toute autre autorité supérieure, dans les cadres déjà déterminés au cours du présent chapitre.

39. Par ailleurs, c'est considérablement exagérer le rôle du technicien que d'estimer, sans lui, "les administrateurs municipaux incapables d'obtenir suffisamment de renseignements pour pouvoir juger, sans trop de risques d'erreur, les cas d'indigence qui leur sont soumis". Une telle appréciation oublie qu'une bonne partie du travail des spécialistes est rendue nécessaire par la centralisation elle-même, à cause du manque de connaissance naturelle du milieu qui rend obligatoires des enquêtes élaborées en vue de s'assurer de la véracité des faits allégués. Le milieu municipal permet généralement des appréciations faciles de nombreux cas qui, réglés au niveau provincial ou régional, exigeront l'intervention du technicien. C'est ainsi d'ailleurs que la décentralisation permet d'appliquer directement au soin des pauvres une plus forte proportion des sommes fournies par la charité. Et lorsque la municipalité sera elle-même trop grande et trop peuplée pour que la chose soit facilement possible, elle aura généralement les revenus nécessaires pour s'assurer les services de techniciens. Quant aux cas exigeant vraiment le concours de la technique, rien n'empêchera le ministère provincial du Bien-Être de constituer une équipe qui peut être mise à la disposition des municipalités

40. Il a été également proposé de régionaliser l'organisation de l'assistance publique: (16) C'était plutôt d'ailleurs dans la perspective d'une étatisation complète de l'assistance publique, avec décentralisation régionale. Telle quelle, cette solution serait incompatible avec les conclusions qui précèdent. La régionalisation envisagée autrement, en vue de confier par exemple l'assistance à des conseils de comté, participerait aux avantages et inconvénients de toute centralisation, à un degré moindre dans la mesure même où la centralisation se trouve moins poussée. A vrai dire, une telle initiative ne serait pas particulièrement utile si le reste du programme proposé dans ce qui précède était appliqué. La municipalité n'interviendrait, en définitive, que dans des cas limités, pour les seuls indigents qui auraient échappé à la fois à la politique correctrice du gouvernement, aux initiatives

(16) Annexe 10, p. 46.

d'assurance et à l'assistance paroissiale et diocésaine, elle-même couronnée par une fédération provinciale des Oeuvres de Charité.

41. Dans le contexte actuel, l'utilité n'en est pas non plus très évidente. La municipalité peut, mieux que la région, s'occuper de la distribution et du contrôle. Par ailleurs, la région n'aura pas nécessairement les moyens d'assurer la péréquation ou d'entretenir l'équipe de techniciens. Autrement dit, l'opération d'assistance est relativement trop simple pour prêter avantageusement à la multiplication des intermédiaires.

42. Grâce à l'ensemble de ces politiques, la province de Québec verrait ses citoyens dans une situation aussi heureuse, du point de vue sécurité sociale, que n'importe quel des pays qui ont jugé bon de confier le soin d'assurer la sécurité à l'Etat, par des organisations généralisées et uniformisées. Dans une position plus heureuse en fait, car la sécurité serait réalisée pour tous, en laissant à chacun le maximum possible de liberté d'action et en réduisant considérablement la charge financière imposée à l'Etat, donc en laissant plus de latitude aux individus dans la constitution et l'utilisation de leurs épargnes. Moins mécanique et automatique, l'organisation en serait d'autant plus humaine.

CINQUIEME PARTIE

DE QUELQUES PROBLEMES TECHNIQUES GENERAUX

Le plan de sécurité sociale exposé dans la quatrième partie en surprendra sans doute plusieurs. Son caractère paraîtra inusité, du moins dans les milieux où ces questions sont discutées selon le point de vue du technicien. C'est que, nous l'avons déjà signalé, la sécurité sociale s'est à ce point identifiée avec les idées d'obligation, d'universalité, d'étatisation et de centralisation qu'il apparaît absolument inconcevable à plusieurs de l'imaginer autrement. Ces caractéristiques paraissent à plusieurs aller tellement de soi qu'elles ne se discutent même plus en principe. A quoi bon puisque, selon ces positions, elles sont les seules techniquement valables! La présente partie de ce mémoire examinera si les exigences pratiques dressent vraiment tous les obstacles que l'on prétend à toute réalisation d'un autre ordre.

CHAPITRE I

SECURITE SOCIALE VOLONTAIRE ET LIBRE

1. Au chapitre V de la troisième partie, nous avons déjà vu que l'obligation générale de participer à un régime de sécurité sociale est difficilement compatible avec les exigences d'une philosophie sociale catholique. Tout au plus pourrait-on admettre, à ce titre, une obligation avec sanctions (évidemment pas pénales, mais indirectes), laissant à l'individu toute sa liberté d'action du moment qu'il est prêt à en payer le prix. De même en est-il de l'étatisation, problème connexe à l'obligation, quoique différent et que nous traiterons au même chapitre.

- I -

Problèmes techniques de l'obligation

Discussion
technique

2. Sur le plan technique, les partisans de l'obligation font intervenir, en faveur de leur thèse, un certain nombre d'arguments pratiques comme ceux-ci:

- 1o à partir du moment où il est estimé nécessaire ou désirable que tout le monde soit assuré, seule l'obligation rend possible la réalisation de l'objectif, car tous n'ont pas le moyen de payer les primes correspondant à une protection complète;
- 2o "les institutions d'assurance libre sont trop nombreuses, trop faibles, mal réparties entre les centres urbains et les districts ruraux"; (1)
- 3o "Le nombre trop réduit des membres et l'instabilité des effectifs, surtout en période de crise économique, ne leur permettent pas d'avoir une solidité suffisante, font obstacle au jeu de la loi des

(1) L'assurance invalidité-vieillesse-décès obligatoire, op. cit., pp. 4-7.

grands nombres et rendent beaucoup d'institutions inaptes à une bonne gestion d'une assurance à long terme destinée à couvrir des risques graves comme l'invalidité et le décès prématuré." (1)

3. Cette argumentation est plutôt faible, et en définitive bourrée de contradictions. Sans doute est-il indiscutable, par exemple, que beaucoup de gens n'ont pas le moyen de se payer des assurances suffisantes pour couvrir d'une façon un peu satisfaisante tous les risques. Mais, en elle-même l'assurance ne règle nullement ce problème, de sorte que la rendre obligatoire n'apporte aucune contribution à sa solution. Grâce à l'assurance se réalise une meilleure répartition des risques entre les personnes menacées; mais la prime correspondant au coût moyen de ces risques reste sans aucun doute au-dessus des moyens de la plupart des gens. Le règlement ne vient pas de l'obligation; il est le résultat de l'introduction concomitante du principe de la contribution d'Etat. (2) En fait, c'est justement parce que l'obligation ne règle rien qu'il faut l'associer à l'assistance de l'Etat: comment obliger les indigents à payer de lourdes primes d'assurance?

4. Or, à partir du moment où l'aide de l'Etat intervient, l'obligation devient complètement inutile, à la fois du point de vue de l'obstacle financier et de celui de la loi des grands nombres. Dès que d'une façon ou de l'autre l'Etat couvre le déficit entre la prime réelle et la contribution des assurés incapables de l'assumer, il devient absolument inutile d'imposer l'assurance à tous. L'argument que la part de l'Etat s'en trouve réduite si tout le monde acquitte la prime moyenne et si les meilleurs risques contribuent ainsi leur part au fonds général doit être retenu. Il reste en fait largement dépourvu de signification pratique.

5. Dans un système d'assurance obligatoire, l'Etat contribue une part d'un très grand nombre de primes. Cette part excédera facilement la différence entre la prime moyenne de tous les risques et la prime inférieure qui aurait pu être exigée des meilleurs risques dans un système basé sur la sélection. En fait, c'est dont l'Etat qui assume de toute façon

(1) Ibid

(2) Du moins en apparence! On ne s'interroge cependant pas souvent sur la question de savoir si la protection envisagée, basée comme elle l'est sur des considérations fort générales et d'ordre surtout humanitaire, est vraiment réalisable dans l'état actuel de la productivité de l'économie nationale.

cette différence. Qu'il le fasse en contribuant une part des primes d'un nombre plus grand d'assurés ou d'une façon plus directe si le nombre d'assurés n'a pas été suffisant, voilà qui importe assez peu. (1) Quant à ceux qui ont le moyen de payer toute la prime ou une part de l'écart dont nous venons de parler, ils sont vraisemblablement les mêmes qui devront acquitter dans leurs impôts les déficits imposés aux plans d'assurance par leur abstention. La situation n'est donc pas de nature à justifier une suppression de la liberté pour chacun de choisir le mode de rechercher la sécurité qui lui convient le mieux: placements dans une propriété laissée hypothécable, placements dans des entreprises rentables, assurance traditionnelle, etc., etc.

6. D'ailleurs, faisons grâce de l'illusion que la prime moyenne d'une assurance obligatoire générale puisse être inférieure aux primes ordinaires de l'assurance commerciale. Encore une fois, ce n'est ni l'obligation, ni le caractère moyen de la prime qui met l'assurance à la portée de tous; c'est la contribution de l'Etat, qui peut aussi bien exister dans un système d'assurances libres subventionnées. Une prime moyenne générale doit nécessairement être plus élevée, toutes choses étant par ailleurs égales, que les primes d'un système libre où se pratique l'élimination des mauvais risques. L'assurance obligatoire ou l'assurance libre subventionnée couvre tous les cas. Mais de ce fait, elle assume des charges qui seront fatalement plus lourdes, puisqu'elle devra faire face aux mauvais risques. Elle rend peut-être plus de services, mais elle coûte plus cher.

7. L'assurance générale avec prime unique tend donc en un sens à compliquer les problèmes individuels d'assurance ordinaire, au bénéfice des cas tout de même exceptionnels que constituent les mauvais risques. Un certain nombre d'assurés -- bons risques pauvres -- se trouveront empêchés par leurs moyens de faire face à la prime unique (sans subventions d'Etat), alors qu'ils auraient pu se protéger mieux en fonction de la prime inférieure résultant, pour eux, de la sélection. En définitive, l'assurance

(1) L'obligation peut s'imposer davantage si le régime d'assurance doit se suffire à lui-même, sans aucune aide de l'Etat. Il est alors possible, un peu comme on le fait au Danemark, de n'exiger de tous qu'une contribution nominale (s'il ne s'assure pas) égale à la part dont sa non participation prive le fonds commun. Il gardera la liberté d'utiliser comme il lui plaira le résidu normal de la prime. Un tel régime est cependant condamné à maintenir contributions et prestations à un niveau relativement bas, de façon à se tenir dans les moyens de la catégorie d'assurés ayant les plus faibles revenus.

sociale ne réussit vraiment à se financer que parce qu'elle est sociale, c'est-à-dire qu'une autre personne que l'assuré -- patron ou Etat -- vient compenser pour l'impécuniosité de toute une classe d'assurés. Et l'aide de l'Etat ou subvention reste possible sans l'obligation.

8. Quant aux arguments sur les faiblesses structurelles de l'assurance libre, ils sont loin de porter à fond. Ils sont entièrement subordonnés aux formes d'organisation que prendront les entreprises libres. Ils font abstraction de l'intervention possible de l'Etat pour ordonner les développements et garantir la solidité de l'organisme. L'expérience canadienne est d'ailleurs concluante à ce sujet, dans à peu près tous les domaines de l'assurance. Un régime sain et efficace d'assurance fonctionne en dépit ou peut-être à cause de la multiplicité des entreprises privées. Il n'y manque surtout, outre une législation davantage orientée vers l'idée de services publics, que la possibilité d'accès à toutes les bourses, où rien n'est impliqué de plus que la subvention. Ni la loi des grands nombres, ni les règles d'une bonne administration ne sont empêchées de jouer par la soi-disant dispersion des forces. L'obligation n'ajouterait en définitive pas grand'chose à la force structurelle de nos entreprises d'assurance.

9. Mais au delà de toutes ces thèses, il faut surtout mettre en doute que le déploiement d'efforts comparables à ceux que l'assurance obligatoire a connus n'ait pas en définitive abouti à une généralisation aussi rapide de l'idée d'assurance dans les populations. En particulier aujourd'hui, avec les moyens formidables de propagande dont disposent les gouvernements et les entreprises, les possibilités d'aboutir par l'éducation devraient avoir préséance sur la contrainte. L'exemple est probant de ce qu'a réalisé le Danemark, avant l'ère de ces moyens puissants, avec l'aide d'un programme d'éducation des adultes (écoles du peuple).

L'exemple

du Danemark

10. A l'exemple du Danemark, on oppose souvent l'objection que les conditions étaient là toutes différentes de ce qu'elles sont au Canada ou dans la province de Québec et que, par suite, ce qui s'est fait là n'aurait pas pu ou ne pourrait pas se faire ici. En fait, toute la documentation du Bureau International du Travail a, comme nous l'avons vu précédemment, contribué à ancrer des opinions de ce genre dans le reste du monde à l'égard des réalisations danoises. La vérité est, en réalité, quelque peu différente. Le système volontaire d'assurances sociales danoises s'est développé dans des circonstances qui ressemblent considérablement à celles qui ont présidé à l'évolution de la province de Québec.

11. On prend trop facilement pour acquis que le Danemark est un pays agricole. Si tel était le cas, cela ne ferait au fond que renforcer la thèse. De tout temps et dans tous les régimes d'assurance sociale, les classes agricoles et artisanales se sont révélées un problème plus difficile que celui des ouvriers des villes, ceux-ci étant plus faciles à rejoindre et à embrigader par suite de leur concentration dans les établissements industriels. Quoi qu'il en soit -- et le Danemark a réussi à bâtir son système d'assurance sociale par le volontariat aussi bien dans les milieux ruraux et artisanaux --, l'illusion du Danemark pays agricole nous viendrait des caractéristiques de son commerce extérieur, plus que de sa structure interne. (1)

12. Comme dans tous les pays, c'est sous l'impulsion des transformations industrielles et urbaines, combinées à l'exode rural, que le Danemark s'est éveillé à l'assurance sociale. Son évolution se poursuit à peu près parallèlement, du point de vue chronologique, à celle de la province de Québec. Rurale dans la proportion de 53% en 1870, la population ne l'était plus que pour 35% en 1940. Seulement 28% des travailleurs se trouvaient alors engagés dans l'agriculture. Et à partir de 1900, l'évolution qui s'était jusque-là faite de l'agriculture à l'artisanat, se dirige vers la véritable industrialisation. (2)

13. Comme dans la province de Québec, cependant, cette transformation n'a pas engendré l'accaparement de la propriété terrienne. L'agriculture danoise est donc restée une agriculture de petits fermiers propriétaires. Toutefois, la concentration industrielle n'y a pas été poussée au même point. Il n'en reste pas moins qu'en 1940, 75% des travailleurs du secteur industriel étaient des salariés, ce qui se compare en définitive, de loin (95%), avec la province de Québec. (3)

14. Le Danemark, également, se classe parmi les pays jouissant du plus fort revenu national par tête. Il se rapproche ainsi davantage des pays jouissant d'un haut niveau de vie que de la plupart des nations d'Europe où se sont développées les mesures socialisantes d'assurance sociale. (4) De toute évidence cependant, le niveau de vie du Canada et des Etats-Unis se situe à un plan supérieur, de sorte que ce qui est à la portée des citoyens du Danemark devrait être plus facilement encore réalisable dans ces deux pays. Ce que ce petit pays a tenu à faire pour échapper aux influences étatiques paternalistes émanant de chez ses voisins plus pauvres devrait donc nous intéresser au plus haut point. Sans doute ne devons-nous pas vouloir copier à la lettre des mesures sociales moins affectées que d'autres par le socialisme, mais fortement imprégnées de protestantisme sur certains points. Ces réalisations montrent bien toute-

(1) Social Denmark, op. cit., p. 4.

(2) Ibid.; aussi Le Danemark, publié par le Ministère des Affaires étrangères, Copenhague, 1938, p. 141.

(3) Social Denmark, op. cit., p. 7.

(4) Ibid., p. 10.

fois ce que peut, avec l'aide d'un gouvernement éclairé, réaliser un peuple qui veut conserver ses libertés.

15. Face aux problèmes d'assistance qu'ont créés, comme partout ailleurs, l'évolution industrielle et l'exode rural, le Danemark a d'abord réagi, selon sa mentalité et ses traditions protestantes, de la même façon qu'en Angleterre: l'institution d'une loi des pauvres. En 1891, est établi juridiquement le principe, "that the public must come to the aid of any person if and for as long as he is unable to procure for himself and his family the necessary means of sustenance, or medical attention and nursing in case of sickness. (1) Mais alors se produit le fait significatif dans l'histoire sociale du Danemark.

16. A côté de l'assistance d'Etat mise sur pied par le gouvernement danois comme dans les pays de tradition protestante, s'organise spontanément la réaction populaire vers des institutions qui dispenseraient l'Etat d'intervenir d'une façon massive dans la vie sociale. La mutualité était déjà en voie d'organisation depuis le milieu du XIXe siècle. Peu après le vote de la loi des pauvres, en 1892, l'Etat danois cédera aux instances de la population et légiférera sur l'activité des mutuelles en maladie; il en régularisera le fonctionnement et leur accordera des subventions. "Thus, nous dit l'auteur de Social Denmark, on that occasion the country acquired its State-regulated social sickness insurance, then as now open to everybody of small means and on an entirely voluntary basis." (2) Le même principe d'organisation et de fonctionnement devait peu après être étendu à l'assurance-chômage. (3)

17. Le Danemark ne devait pas se trouver plus mal que les autres pays d'avoir adopté et conservé la formule du volontariat. Les progrès devaient y être aussi rapides qu'ailleurs dans la voie de l'extension de la sécurité sociale à l'ensemble de la population. En 1947, 82% de ceux qui étaient éligibles à la participation aux caisses mutuelles en maladie étaient membres actifs et 95% des ouvriers étaient enregistrés dans les caisses de chômage. (4) Dès 1933, c'est-à-dire avant la plupart, sinon la totalité des autres pays, l'Etat danois en était arrivé, par une évolution normale riche d'éléments éducatifs pour tous et chacun des citoyens du pays, à une

(1) Ibid., p. 18.

(2) Ibid., p. 19.

(3) Ibid.

(4) Ibid., p. 22.

législation générale qui constitue déjà tout un système de sécurité sociale. On avait, il est vrai, recouru à l'obligation pour le système de pensions aux vieillards et aux invalides. "Danish experience, écrit toujours le même auteur...

... had shown that it was possible to get large numbers of people to insure themselves against the consequences of illness, whereas with regard to insurance against old age the prospect was an unknown quantity. For the young it is such a long way to old age, and many are so optimistic that they anticipate being able to provide for their declining years without insuring themselves while they are young." (1)

18. Même si cette dernière attitude reste discutable quant à la nécessité d'appliquer l'obligation, elle montre tout de même la différence de position entre un esprit non totalitaire, soucieux au moins de réaliser selon le mode du volontariat tout ce qui peut être ainsi fait, et une tendance qui cherche systématiquement à tout résoudre par la contrainte et l'omnipotence d'Etat. Le Danemark avait tenu en somme à manifester systématiquement sa conception propre de l'organisation sociale par opposition à celle de l'Allemagne. "Undoubtedly, écrit l'auteur de *Social Denmark*, there is a connexion between the German social insurance, which originated in the 1880's and the Danish social legislation, whose first important acts were passed in 1891 and 1892. The German example acted as a stimulus, but its principles were not simply transferred to this country. Where in Germany compulsion was chosen, the Danish legislators observed the tradition of the private societies and voted for the voluntary system. Where in Germany the measures applied particularly to the workers, the line followed in Denmark from the very beginning was that of the population as a whole, whereby the measures benefited all whose pecuniary status was low." (2)

19. En ce qui concerne l'assurance-santé en particulier, au moment où l'Etat y intervint au Danemark, rien ne ressemble plus à la situation canadienne. L'application du volontariat, au Canada, dans des conditions identiques à celles du Danemark, y paraîtrait donc susceptible de remporter les mêmes succès sans nécessiter la substitution de l'Etat aux organismes privés. Quand l'Etat danois s'introduit dans l'assurance-santé, il se trouve devant un système mutualiste déjà en fonctionnement, exactement comme les gouvernements canadiens font face aujourd'hui à un ensemble d'institutions, les unes commerciales, les autres philanthropiques, et quel-

(1) Ibid., p. 23.

(2) Ibid., pp. 21, 22.

ques-unes mutualistes, qui ont lancé en pleine expansion les mesures de protection contre les frais de la maladie. (1) Dans l'Ontario, les 3/5 de la population et plus participent déjà à de tels plans. Au Canada comme au Danemark, il suffirait donc amplement, selon toute apparence, d'introduire la subvention de l'Etat aux organismes existants sous une forme convenable pour compléter l'évolution et l'étendre à tous ou presque.

20. Ce genre de politique s'est en effet révélé très efficace au Danemark. "From a very modest beginning these societies, or sick club as they are now called, have with the support of the legislature grown into an insurance that comprises the great majority of the less well-to-do in the country. The three original fundamental principles have always been upheld: in the first place, all persons of moderate means have the right to insure against sickness in a sick club, regardless of their occupation; in the second place, membership is voluntary. (...) And in the third place, the administration is in the hands of autonomous, but State-controlled clubs. As will be explained in greater detail below, the sick clubs must give their members certain benefits, but they have the right to give more if the members wish it and are willing to pay more in contribution. The clubs themselves fix their contributions; they are independent institutions, and profit-earning is not one of their objects." (2)

21. Les subventions d'Etat, dans le régime mutualiste d'assurance-santé au Danemark, viennent surtout de privilèges accordés aux membres des clubs: annulation ou réduction des frais d'hospitalisation, paiement par les autorités locales de bénéfices équivalents à ceux que fournissent les clubs quand une maladie dépasse le temps maximum couvert, paiement d'une partie ou de la totalité de la contribution de l'assuré dans les cas extraordinaires de détresse. (3) Comme la part des autorités n'excède pas 30% du coût total de tous les bénéfices, le principe appliqué paraît s'inspirer nettement de l'idée suivante: par des réductions appropriées, mettre le coût de la maladie à la portée des moyens des assurés et leur laisser ensuite l'entière responsabilité de voir eux-mêmes à couvrir leurs besoins.

22. Les succès remportés au Danemark démontrent mieux que toute argumentation la possibilité d'assurer une protection complète en matière d'assurance sociale par le volontariat, à condition que l'Etat prenne les dispositions nécessaires pour que la prime exigée de l'assuré soit à la portée de sa bourse. Nous avons discuté, dans la précédente partie

(1) Cf. précédemment, quatrième partie, ch. I, par. 13-18.

(2) Social Denmark, op. cit., p. 35.

(3) Ibid., p. 36.

de ce travail, des méthodes qui paraîtraient préférables dans le cadre des idées courantes et des conditions régnantes dans la province de Québec. Elles ne correspondraient pas exactement avec les méthodes adoptées au Danemark. Nous avons mis de l'avant l'idée qu'un minimum de co-assurance constitue un facteur désirable dans un régime d'assurance, notamment en matière de dépenses pour causes de maladie. Nous avons également insisté sur l'idée qu'il vaudrait mieux maintenir séparé le cas des véritables indigents, incapables de contribuer eux-mêmes quoi que ce soit au paiement d'une prime. Il nous paraît également peu désirable de donner gratuitement l'hospitalisation, surtout dans l'hypothèse d'un système où les frais médicaux ne sont pas par ailleurs complètement couverts (effectivement, ces frais sont entièrement payés par les mutuelles du Danemark). D'ailleurs, au train où vont les choses à l'heure actuelle, ce n'est pas tant l'hospitalisation elle-même qui coûte cher que les traitements compliqués et les remèdes onéreux qui se donnent à l'hôpital.

23. Mais là n'est pas l'important pour le présent chapitre. Il s'agissait de montrer que le principe de l'obligation ne s'impose pas avec le caractère de nécessité que le B.I.T., en particulier, s'est assigné la tâche de faire prévaloir depuis un demi-siècle en vue de réaliser des objectifs dont le caractère socialisant ne peut pas faire de doute. Les arguments supposément techniques sur lesquels s'appuyait la démonstration avaient surtout la valeur d'un plaidoyer idéologique. Le Danemark nous est témoin qu'un pays vraiment soucieux de préserver la liberté d'initiative de ses citoyens peut trouver d'autres moyens d'atteindre avec non moins d'efficacité les fins de protection et de bien-être que se proposent les assurances sociales.

- II -

Considérations rapides sur l'étatisation

24. La preuve de l'efficacité possible d'un régime non etatisé se trouve en somme faite du même coup, puisqu'au Danemark l'assurance sociale y est non seulement volontaire, mais libre, mutualiste. Il reste qu'au Danemark, tout le système de sécurité sociale ne répond pas à cette description. En matière de vieillesse et d'invalidité notamment, le système des pensions d'Etat s'y est établi.

25. La France nous offre, par ailleurs, un excellent exemple du fait qu'un système compréhensif de sécurité sociale, même obligatoire, peut fonctionner sans demander à l'Etat autre chose que des fonctions de régula-

risation et de stimulation. Nous avons là un autre pays qui, comme le Danemark, a fait porter une grande partie de son effort sur les solutions mutualistes. Sous des influences évidemment socialistes, l'Etat y est intervenu d'une façon parfois plus vigoureuse qu'il n'aurait sans doute été nécessaire. C'est ce que tendent à démontrer notamment certaines expériences danoises. Quoi qu'il en soit, la force de l'opinion publique, exprimée à travers les intérêts mêmes des mutuelles, s'est révélée si puissante dans le sens de la libre initiative que l'Etat a dû se contenter d'un rôle souvent très minutieux, mais quand même extérieur, de contrôle sur l'activité des mutuelles.

26. Un pas de plus a été fait vers la socialisation en 1945. A la concurrence possible des mutuelles a été substitué, en quelque sorte, le régime de la caisse territoriale initié en Allemagne. Les mutuelles ont été à proprement parler supprimées, mais la caisse d'assurance sociale dans chaque territoire reste entièrement contrôlée et administrée, de même que financée, par les intéressés. Il existe bien une Caisse nationale de Sécurité Sociale, immédiatement dépendante du ministère de la Sécurité sociale, mais son rôle se limite à la compensation nationale des excédents ou déficits des caisses inférieures, au contrôle de la solvabilité de ces dernières et à la poursuite des campagnes nationales d'action sanitaire.

27. L'étatisation proprement dite des régimes de sécurité sociale n'apparaît donc pas plus impérieuse que leur caractère obligatoire. Elle reste largement une question de choix idéologique bien plus que de possibilité ou de facilité administrative ou technique.

CHAPITRE II

SECURITE SOCIALE UNIVERSELLE

1. Le concept d'universalité de la sécurité sociale est devenu à la mode surtout après la guerre de 1939. Avant cette date, les formules limitées de sécurité sociale étaient, nous l'avons vu, partout à l'honneur, tant dans l'assurance que dans l'assistance. Nous venons d'ailleurs de dire, au chapitre précédent, que le Danemark fut le premier pays à admettre le principe de l'extension de l'assurance sociale à toutes les catégories de revenus modestes. La plupart des autres pays se contentaient d'englober les ouvriers, ou en tout cas les salariés à revenus modestes.

2. Nous sommes d'ailleurs devant une question qui se discute souvent avec beaucoup de confusion. La situation n'est pas du tout la même selon qu'il s'agit d'assurance sociale ou d'assistance. A vrai dire, le principe de l'universalité dans l'assurance sociale a toujours été moins contesté, du moment que les plans prévus admettaient le paiement intégral de la prime par l'assuré lorsqu'il en avait le moyen. Ce sont surtout les difficultés pratiques soulevées par l'application de la contrainte à des travailleurs dispersés, tels les agriculteurs, les artisans et les commerçants, qui en ont retardé le développement. En un sens, le Danemark trouva une solution plus élégante à la question en combinant l'éducation au volontariat; il arriva ainsi bon premier dans la course au progrès social. Ailleurs, universalité et obligation ont souvent été confondues, celle-ci apparaissant comme un moyen de réaliser celle-là afin de permettre à la loi des grands nombres de jouer. Comme nous avons disposé de ce problème particulier au précédent chapitre, nous n'y reviendrons pas.

3. La difficulté de réaliser l'universalité, même par l'obligation, explique d'ailleurs en partie l'extension de ce concept à l'assistance. Par une sorte de confusion entre points de vue techniques et tendances idéologiques vers le socialisme, des pays par ailleurs favorables à l'idée d'assurance se rallièrent finalement à la formule de l'assistance institutionnelle (pensions gratuites) et y introduisirent l'idée d'universalité. Pour éviter les ennuis d'un contrôle et sous couvert d'un plus grand souci de la dignité humaine, on substitue alors à l'assistance proprement dite comme à l'assurance, un régime de tutelle permanente dans lequel l'Etat sert des pensions à tout le monde indifféremment, dans certaines éventualités déterminées (vieillesse, invalidité, maladie, charges familiales, etc.). En rapport avec l'administration antérieure des mesures d'assistance, est

alors proclamée odieuse la nécessité, pour l'assisté de faire la preuve de son état (means' test).

Le means
test

4. Une bonne partie des thèses élaborées contre la preuve du besoin s'appuie sur des considérations accessoires au régime. Sont surtout critiquées des mesures connexes, susceptibles de correction (telle l'exclusion de toute personne propriétaire) ou un esprit qui résulte des circonstances historiques dans lesquelles s'est développée l'application du procédé. Le "means' test" n'était sans doute pas drôle pendant toute la période, qui se prolonge jusqu'à tout récemment, où un protestantisme puritain avait engendré le mépris du pauvre et ne répugnait pas à des traitements, que nous estimons aujourd'hui indignes, appliqués avec un maximum de dureté de coeur par des fonctionnaires zélotes. The old poor laws, écrit Meriam...

"...were in many instances apparently deliberately designed to humiliate the recipient. Applicants might be required to take the pauper's oath. In several states they were disenfranchised. Administrators not infrequently were discourteous and harsh with the poor or undoubtedly lectured them on the virtues of work, thrift, frugality, sobriety, and morality. Certainly such must have been the practice in New England." (1)
(Et il suffit de lire Charles Dickens pour imaginer ce qu'était la situation en Angleterre).

5. Mais cela n'est pas inhérent au means test, comme le note Meriam même. "A means test can be administered with consideration and understanding." En France, comme dans la province de Québec, il ne semble pas que la situation ait jamais été aussi mauvaise que sous le régime des Poor laws dans les pays protestants. Les Saint-Vincent-de-Paul ont pu prêcher aux indigents les bienfaits de la vertu, mais en général dans un tout autre esprit, quoique des abus du type pharisaïque aient certainement existé. Et les régimes mêmes d'assistance publique qui succédèrent graduellement à la charité privée furent, à cause même du contexte historique dont ils sont sortis, largement dépourvus du caractère de dureté qui les ont rendus si odieux dans d'autres pays. D'un autre côté, il faut se garder de tomber dans le lyrisme de ceux qui regardent l'indigent comme le bon sauvage de Rousseau, homme pur d'intention, simplement victime de la société et envers qui les associations charitables et administrateurs publics peuvent se contenter d'exercer une générosité sans borne et sans méfiance.

6. L'esprit dans lequel la preuve du besoin est appliquée peut donc en modifier singulièrement le caractère. Et les reproches historiques qu'on lui fait doivent être considérés comme tels et corrigés au besoin; ils ne doi-

(1) Op. cit., p. 595.

vent pas servir d'argument pour condamner le système en lui-même, s'il se recommande par ailleurs à cause de sa valeur intrinsèque. D'ailleurs, justement parce que l'esprit a changé depuis quelques années, quant à la façon de traiter le pauvre, les conditions d'application d'un means test sont actuellement bonnes. Elles le sont également sous un autre aspect,

7. A venir jusqu'à tout récemment -- et cela s'applique aussi bien aux pays non protestants -- l'administration de l'assistance publique a été dominée par le souci de l'équilibre budgétaire. Préoccupé avant tout de réduire les dépenses de l'Etat au plus strict minimum et de n'admettre par suite qu'un nombre d'indigents aussi strictement limité que possible, l'enquêteur travaillait plus avec la mentalité d'un contrôleur des finances qu'avec un esprit de service social. L'enquête prenait donc la tournure d'une vérification comptable et tendait à devenir excessivement minutieuse. Le Trésor public importait en définitive plus que le pauvre ou le souci de respecter son honneur et sa dignité de personne et de citoyen.

8. Aujourd'hui, la tendance est plutôt à la générosité. Les législateurs sont à ce point disposés aux largesses, qu'ils sont même prêts à dispenser une assistance limitée à tous, afin que personne ne manque d'un minimum. Dans cette perspective, la preuve du besoin peut être retenue dans un tout autre esprit. Une réponse assermentée à un questionnaire bien conçu et une enquête discrète par un organisme du genre de ceux qu'emploient les compagnies d'assurance pour vérifier les déclarations des postulants, devraient être amplement suffisantes. Si par des institutions et une propagande appropriée, le sentiment général de la fierté personnelle est cultivé, la moralité privée et publique fera le reste.

9. Naturellement, il y aura des fraudeurs. Mais du point de vue principe, cela ne regarde que leur conscience. Et du point de vue pratique, l'administration sera satisfaite si elle en a réduit le nombre à un minimum compatible avec le principe qu'il vaut mieux se laisser tromper dans une certaine mesure que de condamner un véritable indigent à la détresse. Le contrôle est alors efficace s'il n'y a pas plus de fraudeurs qu'il en faut pour permettre une distribution efficace des secours publics à quiconque en a besoin. D'ailleurs, à partir du moment où le versement d'allocations générales à tous les vieillards, chargés de famille, invalides, veuves, etc., etc., est admis, le means test le plus large permettra encore à l'Etat de réaliser de fortes économies. De toute évidence, il sera dispensé de verser au moins une proportion des indemnités qui lui incomberaient dans un système de pensions généralisées. Si par hasard il en venait à coûter aussi cher, c'est alors qu'il aurait donné plus de services pour le même montant; ce qui n'aurait pas été versé à ceux que l'exigence de preuve exclurait l'aurait été en prestations accrues aux autres, qui en ont par définition plus besoin.

10. L'inconvénient inhérent à tout système de preuve du besoin et qui constitue la plus sérieuse objection à son application, c'est qu'il oblige l'enquêteur à s'immiscer dans les affaires personnelles de l'assisté. La chose devient particulièrement délicate quand, en matière d'assistance publique, ce sont des représentants du gouvernement qui deviennent enquêteurs, avec les dangers de collusion qui en résultent entre les nécessités sociales et certains intérêts politiques. En fonction de cet état de chose, les pensions générales paraissent réduire au minimum les ingérences de l'Etat dans les affaires personnelles du citoyen. L'argument est cependant superficiel et ne tient guère une fois prises en considération toutes les conséquences du système.

11. Dans un régime de pensions générales, ne l'oublions pas, tous les citoyens se trouvent d'abord soumis à un contrôle direct et immédiat de l'Etat par l'enregistrement, la vérification des conditions simples (âge, nombre d'enfants, état de veuvage, etc.) à remplir pour avoir droit à la pension, la distribution régulière des fonds et, éventuellement, les conditions posées à leur emploi (comme dans le cas des allocations familiales canadiennes: obligation d'utiliser l'argent pour le bien de l'enfant). A un régime où quelques familles ou individus indigents seuls (toujours une proportion relativement faible de la population) sont sujets à enquête, sur demande de leur part (réclamation d'assistance), s'en substitue un autre où tous les citoyens sont obligatoirement soumis à un certain contrôle, etc. L'enquête nécessitée est peut-être moins profonde, moins poussée dans les détails de la vie personnelle, mais elle est plus générale. Cela est, en fait, bien caractéristique de la manière socialiste, qui fait assez bon marché de la dignité personnelle de l'individu. La dignité humaine n'y apparaît que dans le collectif et s'accommode du nivellement par le bas afin d'éviter les inégalités.

12. Quand il s'agit de situations où quelques-uns profitent de leur supériorité pour s'assurer des avantages aux dépens de la masse, la formule s'impose davantage au sens de l'équité. Une philosophie catholique, par exemple, l'admettra si la minorité doit, afin de se procurer des privilèges, se comporter injustement envers la majorité. Lorsqu'il s'agit d'imposer une tutelle à la majorité des citoyens afin de permettre à une minorité, souvent insoucieuse, de ne pas sentir une tutelle qu'elle réclame, il faut se demander si, sous prétexte de sauvegarder la dignité humaine (de quelques-uns) on ne sacrifie pas celle de tous, c'est-à-dire si on ne contribue pas à une dépersonnalisation générale de l'humanité.

13. Il n'est cependant pas nécessaire d'aller aussi profondément pour apercevoir l'inconséquence du procédé. Nous sommes là dans la zone des raisonnements déductifs, appuyés sur des réactions différentes à partir de concepts divergents de la dignité humaine. Que trouvons-nous si nous nous rapprochons des réalités, en quelque sorte mécaniques, qui con-

ditionnent le maniement des diverses formules? Inévitablement, un régime qui sert des pensions à tout le monde coûte beaucoup plus cher à l'Etat qu'un régime d'assistance avec preuve du besoin. D'après Meriam, il faut compter qu'il en coûtera de 2 à 4 fois plus cher, selon les standards. (1) Ainsi, l'Etat se voit obligé de percevoir sous forme d'impôt ou de cotisations assimilables à l'impôt par leur caractère obligatoire et leur mode de perception, des sommes très considérables à même les revenus privés, plus vraisemblablement à même l'épargne privée.

14. Nous avons déjà examiné préalablement les problèmes de principe relatifs au respect de la propriété privée que soulève un tel état de chose. Leur solution milite en faveur d'une condamnation de ce type de formule, comme étant en quelque sorte confiscatoire: l'Etat s'empare de mon bien, non pas pour des fins de charité, mais en vue de m'en remettre ensuite la plus grosse part selon des modalités d'usage qu'il détermine lui-même. Il limite ainsi le libre usage de mes revenus ou de ma propriété dans des proportions qui ne cessent de croître avec l'extension de la sécurité sociale. Ce sont cependant les conséquences pratiques de ces impôts trop élevés qui nous intéressent ici. Ils stimulent la fraude ou l'évasion fiscale et conduisent le percepteur à rendre de plus en plus étroit et même abusif son contrôle sur les affaires personnelles de chaque contribuable. Si bien qu'à la fin, la suppression de preuve du besoin pour la minorité des indigents se paie par la preuve du revenu réellement gagné, des dépenses réellement encourues, etc., pour la majorité des citoyens, en tant que contribuables. Autrement dit, l'ingérence de l'Etat dans les affaires personnelles est tout simplement transférée de l'administration de l'assistance pour les indigents seulement à l'administration des impôts pour la majorité des citoyens. En tant qu'elle relève du fisc, cette ingérence se révèle en définitive beaucoup plus exigeante et tâtilonne.

15. La préférence pour des pensions générales au détriment de pensions payées sur preuve du besoin résulte donc d'une conclusion fort superficielle. Elle néglige de tenir compte de toute la réalité, non seulement dans ses aspects psychologiques et moraux, mais aussi bien dans ses résultats pratiques. Les pensions générales s'associent à l'uniformité, qui ne correspond pas très bien à l'idée fondamentale du secours aux indigents selon leur état. La réponse à cette objection tient souvent dans l'affirmation que la pension générale apporte un minimum et que l'assistance traditionnelle pourra ensuite compléter l'aide nécessaire au besoin. Du coup, l'on démontre ainsi en quelque sorte l'inutilité de la pension générale. Comme la pension ne sera vraisemblablement jamais suffisante pour répondre au besoin du véritable indigent, celui-ci devra de toute façon, en définitive, ou bien accepter son état d'indigence relative, ou bien se soumettre à la preuve du besoin pour obtenir une aide supplémentaire.

(1) Op. cit., ch. XXVII.

16. Le plus grave n'est cependant pas dans l'inutilité de la pension générale. Il réside dans le fait que son coût prohibitif rendra plus difficile l'assistance supplémentaire au véritable indigent. A cause même de son coût énorme, la pension générale sera rarement raisonnable ou suffisante; toujours au détriment de l'indigent, car celui qui n'en a pas besoin ne se plaindra que pour la forme. Par ailleurs, le contribuable finira par s'estimer si lourdement taxé que sa générosité aux oeuvres de charité s'en trouvera affectée.

17. Autrement dit, le système des pensions généralisées n'est guère qu'une occasion de perceptions exagérées et de gaspillages qui nuisent en définitive et sur une longue période, à la bonne solution des problèmes de l'indigence. Et cela qui est déjà vrai dans un centre restreint, disons par exemple à la seule échelle d'une ville comme Montréal, risque de conduire à des résultats invraisemblables dans un pays vaste, où les conditions sont si différentes que l'uniformité constitue la meilleure façon d'engendrer la pire inégalité. N'est-il pas évident qu'étant donné la variété des coûts et surtout des modes de vie, la pension de \$40 par mois pour les vieillards, ou l'allocation familiale moyenne de \$6 à \$7 par enfant par mois, prennent un sens tout différent, comme aide au budget des intéressés, selon qu'elles arrivent dans une famille de pêcheur gaspésien, d'agriculteur charlevoisien, ou dans une famille ouvrière de Montréal? Et qu'en est-il maintenant quant aux écarts dans les conditions de vie d'une province à l'autre, d'un groupe ethnique à l'autre, à travers la multiplicité des régions et des groupes qui constituent l'entité canadienne? Aussi les partisans des pensions générales sont-ils assez mal venus de vouloir condamner le means test parce que "however skilfully the details of a scheme be devised, some inequities or anomalies are unavoidable". (1) Les iniquités qui résultent de l'application du means test sont occasionnelles, individuelles et temporaires; celles qui produisent les pensions générales sont institutionnelles, générales et permanentes.

18. Il est donc fort douteux que l'abandon de la preuve du besoin en matière d'assistance institutionnalisée soit le signe par excellence du progrès social, comme d'aucuns veulent le prétendre en certains milieux. Il ne reflète le plus souvent qu'un manque de réflexion, qu'une réaction à prioriste en fonction d'abus remédiables ou de préjugés à caractère idéologique. La Nouvelle-Zélande nous fournit d'ailleurs l'exemple d'un pays qui a développé un système extensif de sécurité sociale sur la base du means test et qui n'en a pas moins été salué, depuis longtemps, comme étant à l'avant garde du progrès social.

(1) Leslie Lipson, *Public Administration*, (Journal of the Institute of Public Administration), vol. XXII, 1944, pp. 132-133.

L'exemple de
la Nouvelle-
Zélande

19. Le régime de sécurité sociale néo-zélandais a été le premier des régimes complets, simplifiés et unifiés de sécurité sociale tel qu'entendu dans l'après-guerre 1945. Il date cependant de 1938. Outre les services médicaux gratuits, il prévoit le versement de prestations monétaires pour tous les cas d'indigence imaginable: vieillesse, veuvage, absence de parents, invalidité, maladie, blessure de guerre aux civils, chômage ou tout autre état d'urgence. (1) A l'exception d'une partie du plan de protection de la vieillesse, qui prévoit la création d'un fonds d'assurance obligatoire susceptible de se substituer ultérieurement au régime général, tous les bénéfices monétaires sont sujets à la même restriction: "all monetary benefits are paid only to persons whose available resources are below amounts specified in the law". (2) D'une façon très réaliste, cette règle avait été adoptée en vue d'atteindre "a universal, comprehensive protection against want at something approaching minimum cost". (3)

20. La Nouvelle-Zélande a donc une expérience de 20 ans dans l'application d'un means test modernisé. Les partisans des pensions générales, notamment les documents du B.I.T., ne manquent pas de faire des restrictions sur cette caractéristique de la sécurité sociale néo-zélandaise; elle ne cadre guère avec leurs convictions idéologiques. Mais ils admettent généralement que l'esprit nouveau dans lequel le tout s'est développé a donné en quelque sorte satisfaction. Meriam, qui n'est pas un adversaire mais qui considère la question objectivement, l'estime dépourvu des inconvénients que l'on reproche habituellement à ces systèmes. (4)

21. En fait, les Néo-Zélandais ne se sont pas ralliés à la formule pour des raisons idéologiques, ce qui donne peut-être plus de poids à leur expérience. Tout indique que touchés comme les autres, plus que bien d'autres, semble-t-il, par le socialisme, ils auraient de beaucoup préféré un régime général de pensions. Partis cependant d'un point de vue réaliste, du désir de vraiment accorder une assistance sérieuse et humaine aux véritables indigents, le parti travailliste, alors au pouvoir, et après lui l'opposition vigoureusement opposée au projet initial de sécurité sociale avec means test, ont dû se rendre à l'évidence qu'il était financièrement impossible de réaliser les deux objectifs à la fois. (5) La possibilité d'as-

(1) Meriam, op. cit., p. 517; Systèmes de sécurité sociale: Nouvelle-Zélande B.I.T., Genève, 1950, p.2.

(2) Ibid., p. 518.

(3) Ibid., p. 515.

(4) Ibid., pp. 594 et 596, par. 1 et 3.

(5) John-S. Reid, "The Development of Social Security in New Zealand", University of Toronto Law Journal, Vol. VI, no 1, 1945, Tiré à part, p. 5.

sur des prestations plus satisfaisantes pour ceux qui sont vraiment dans le besoin l'emporta finalement sur les préjugés idéologiques de soi-disant discrimination. Tout le monde se rallia en définitive à l'inévitable dans l'esprit d'appliquer la preuve du besoin de la façon la plus humaine possible.

22. Dans un article sur le sujet, (1) Leslie Lipson montre que si la chose a été politiquement réalisable, c'est que la situation antérieure n'avait pas, en Nouvelle-Zélande comme en Angleterre, dégoûté les gens du means test. Ainsi ressort toute l'importance du contexte historique dans l'appréciation de chacun.

"Part of the reasons for current attitudes may be found in the public memories of the depression. With the British working class there lingers from that period an acute consciousness of two hard facts -- low scales of assistance for the unemployed and a rigorously administered means test. Because of the character of its administration the latter came to be bitterly resented. The outcry against the means test as applied in that particular form resulted in an opposition to the entire principle. It was to be not mended but ended. "No means test" became a political slogan. Thenceforth discussion on the pros and cons of alternative types of means test or of changed administrative procedures was swamped by the hostility to the principle as such. This reaction is perhaps typical of the process by which political opinions are formed. When thought is suffused with feeling, antipathy to the particular instance frequently turns into a condemnation of the general class. Crimine ab uno disce omnes has ever been a popular method of political argument. The hate is transferred from the concrete manifestation to the type which then becomes a symbol. When this occurs, it is insufficient just to substitute a new method of applying the same principle. The principle itself has to go.

In New Zealand, on the other hand, the means test, however disliked in the depression, was not quite so unpopular as in Britain. Though the test was often criticised, a deeper antipathy was engendered by the low scale of benefits. It was mainly against the latter that the hostile feelings of the unemployed and pensioners were directed. Hence it was politically possible for a Labour Government in New Zealand to continue with a means test once its provisions, were made more lenient, as has been done. The principle itself was not prejudiced to quite the same degree by a legacy of bitterness."

(1) "The New Zealand Means Test -- An Appraisal", Public Administration, vol. XXII, 1944, pp. 131-136.

23. La possibilité de mieux subvenir aux besoins des indigents sera donc la condition première qui incitera les Néo-Zélandais à accepter le means test, au moment même, ou presque, où des réactions plus sentimentales que réfléchies allaient le mettre en défaveur un peu partout. Il a cependant fallu plus pour que le système dure. Sans doute, nous dit Lipson, "everybody knows that it would cost a lot to do away with the means test if benefits stayed at their present figures", mais par ailleurs "the nature of the test and its administration do on the whole provide for the necessitous cases".

24. Tout d'abord les règles de la preuve du besoin sont précises. "To all of the classes roughly this same description applies: -- There is a basic rate of benefit up to a maximum set out in the Act and there is also a limit of the income or property allowed to a beneficiary who receives the full rate. For all income received or property owned above the allowable limit the amount of the benefit is automatically reduced by the fixed proportion of one pound to one pound of income or to ten pounds of property." (1) De plus, "the administrative procedure by which the Department investigates claims could scarcely be called rigorous and harsh...

... Applicants must fill in forms and disclose their income and property from all sources. The Department checks on some of the statements, e.g., by asking confirmation of employers or of the banks. The verification tends to be more thorough for what are called the "monthly benefits" (age, family allowance, widows', invalidity, and orphan) than for the more transitory benefits paid out weekly (unemployment, sickness, and emergency). Since the war commenced, some of the verification work has been discontinued because of staff shortages. In certain cases, e.g., for sickness benefits, an "inquiry officer" (who should be but is not a trained social worker) may visit the home. Annually the beneficiaries must send in forms or renewal, but verification is again limited by the staff available. On the whole, when allowance is made for war-time difficulties, the administration may be considered efficient. The animating spirit is certainly well-intentioned and humane, and in general the methods of inquiry and investigation could not be considered humiliating. One of the principal civil servants administering the Act expressed to me his pleasure at belonging to a Department whose function is, as he put it, "helping lame dogs over the stile". It should be added that the Act sets out all rates of benefit and the limits of allowable income in a manner that leaves no room for discretion.

(1) Lipson, op. cit.

Once the income and property are ascertained, the size of the benefit is automatically fixed. Thereby less responsibility is placed on the personal judgment of the administrator." (1)

25. Cette application du means test en Nouvelle-Zélande est d'autant plus significative qu'elle vient d'un homme qui en souhaite la disparition pour des raisons idéologiques, qui ne sont pas les nôtres. Le fait important est que techniquement parlant, un régime de means test peut fonctionner d'une façon satisfaisante s'il est convenablement organisé. Il faut donc retenir, sur ce point, les conclusions de Meriam; (2)

"(...) Under modern conditions, (...), a means test may easily be stripped of the features which made it so objectionable when used in connection with the old poor laws. Today a very substantial proportion of the workers of the country are required to make annual reports on their income to the national government and in many cases also to the state government. A modern means test system could have as its basic document the income reports. Persons with low incomes would not be free from the obligation to make a report. Instead, persons with incomes below specified figures could be required to make a report on a special form which would call for the essential facts not only regarding income but also regarding family responsibilities. If these reports revealed a level of living below the minimum standard, the allegation would be verified by suitable investigation, and if established as fact, the individual and those dependent upon him would be eligible for public assistance.

"Part of the hostility toward the means test arose from other things not necessarily connected with it. Among them were (1) discretionary grants, (2) absence of precise rules and regulations, (3) absence of legislative rights, (4) inadequate appropriations, and (5) harsh and unsympathetic administration. None of these features is a necessary and inescapable feature of a means test.

"A conclusion in favor of a modern means test calls for a clear statement of certain broad principles that apparently should govern in devising such a test. Immediate need results basically from the cash position of the individual or the family. An individual or a family is in need of assistance when cash cannot be obtained to provide for the necessities of

(1) Ibid.

(2) Op. cit., pp. 840 et ss.

life. From both an administrative and humanitarian standpoint, it is undesirable that an individual or a family should be required completely to exhaust all available resources before becoming eligible for public assistance. In many cases it is highly advantageous to have the services of the public welfare agency, if not the money grants themselves, available before all resources are exhausted and heavy debts incurred. Thus the legislation for a modern means test should make the individual or the family eligible for assistance when and if the resources fall below a sum, or a schedule of sums, set forth in the law. What sums should be allowable should be determined upon the basis of sound research."

26. En particulier, cela implique que l'indigent ne soit pas forcé, dans certaines limites, de liquider des propriétés qu'il peut détenir, ou d'abandonner des polices d'assurance, etc. Autrement dit, l'assistance doit être accordée en fonction de l'idée de réhabilitation. Peut-être serait-il également désirable que les enquêtes nécessaires pour vérifier les déclarations individuelles ne soient pas confiées aux fonctionnaires de l'Etat, mais aux institutions privées de charité. Ainsi éviterait-on complètement l'ingérence de l'Etat et de la politique dans le système des pensions ou prestations d'assistance. Une fois débarrassé de ses inconvénients pratiques, le means test se recommande hautement du point de vue idéologique à quiconque conçoit la sécurité sociale comme devant s'organiser selon le principe supplétif. Le système des pensions générales, au contraire, n'est qu'une des formes de mises en application progressive du socialisme.

CHAPITRE III

SECURITE SOCIALE ET CENTRALISATION

1. Le problème de la sécurité sociale mis en relation avec la centralisation se présente à nous sous deux aspects. Un premier, propre à l'administration interne de la sécurité sociale elle-même; un second, relatif aux problèmes du contrôle keynésien de l'économie. Nous nous en tiendrons, au présent chapitre, à envisager le premier des deux.

Le point de
vue du
Rapport
Sirois

2. Le Rapport Sirois, dans son deuxième volume, chapitre I, s'est largement chargé d'établir la thèse centralisatrice en matière d'assistance et d'assurance sociales. Le principal argument centralisateur invoqué est celui de la répartition des pouvoirs financiers. Il ne nous intéresse guère ici, vu que nous en avons déjà discuté au long dans l'annexe spéciale consacrée à la politique fiscale et aux relations fédérales-provinciales. Nous considérerons ici les arguments d'ordre administratif principalement.

3. Le Rapport divise ses observations en deux, considérant tour à tour l'assistance et l'assurance. En matière d'assistance ou de prévoyance sociale, il situe les responsabilités au niveau provincial, à l'exception du chômage qu'il retient au Fédéral. Les considérations de coût expliquent surtout cette différence et relèvent de la politique fiscale. Le seul argument d'un autre ordre qui intervient s'explique ainsi: "en assumant la pleine responsabilité de l'assistance-chômage, le Dominion serait plus porté à adopter de vigoureuses mesures remédiatrices et préventives que sous le régime actuel des responsabilités partagées". Il est faible car, après tout, les mesures à prendre ne relèvent pas toutes, ni même principalement du fédéral. Ce sont les provinces qui contrôlent et administrent les ressources naturelles. Ce sont elles également (avec les municipalités) qui ont les plus fortes responsabilités en matière de travaux publics. Même avec une juridiction fédérale complète sur l'assistance-chômage, le Rapport admet la nécessité d'une collaboration constante entre les différents niveaux de gouvernements pour que les autorités centrales atteignent leur objectif. Le processus inverse de la juridiction provinciale avec collaboration des provinces et du fédéral est pour le moins aussi prometteur.

4. Tout autre devrait être, selon le Rapport, l'attitude à prendre pour l'assurance sociale. "... si l'on choisit, y lit-on, les services contributifs, leur avantage, variable il est vrai selon les services, devra résider dans un certain degré d'uniformité pour tout le Canada et, par conséquent dans la perception des contributions par le Dominion...

...La raison principale de cette uniformité se trouve dans le fait que l'industrie d'une province sera portée à se plaindre si elle est taxée pour des services sociaux qui n'existent pas en d'autres provinces, ou y sont assurés par un impôt général. Même s'il existe des avantages compensateurs, par exemple, l'amélioration de la santé des employés, ou l'absence de toute inquiétude chez eux, et même si, en définitive, la contribution patronale vient à retomber sur les employés à la suite de contrats de travail, l'employeur ne tardera pas à se plaindre, et non sans raison, d'être mis en état d'infériorité auprès de ses concurrents des provinces où les services sociaux ne sont pas à base contributive. Si les désavantages, dans une province, deviennent suffisamment graves, ses industries pourraient bien aller se fixer dans les provinces protégées. Une seconde raison qui milite en faveur de l'uniformité réside dans le fait qu'une certaine migration pourrait se produire d'une province à l'autre. Si une province adoptait l'assurance obligatoire, tandis qu'une autre s'en abstiendrait, un nomade pourrait être exposé à perdre le bénéfice des versements effectués avant la migration. Enfin, si une autorité, le Dominion, opère certaines déductions sur les salaires et impose une retenue sur les bordereaux de paye, il serait beaucoup plus simple et moins coûteux, au point de vue administratif, que cette autorité se chargeât de toutes les déductions et retenues." (1)

5. Les mêmes positions sont reprises et précisées à propos de l'assurance-vieillesse. A la section sur l'assurance-chômage, elles sont tout juste esquissées tant il apparaît évident aux rédacteurs que, dans ce cas, aucune solution n'est vraiment concevable en dehors de la juridiction fédérale. A propos de l'assurance-vieillesse, on lit:

"La possibilité de l'adoption d'un plan contributif par une province canadienne est éloignée. Il y a peu de chances qu'une province introduise un régime qui, en augmentant le coût de la production, placerait ses industries en état d'infériorité

(1) Rapport de la Commission Royale des Relations entre le Dominion et les Provinces, vol. II, Recommandations, pp. 37-38.

auprès de leurs concurrentes des autres provinces; un régime sans doute impopulaire parmi les salariés et les commerçants. (...)

"Mais en supposant qu'une ou plusieurs des provinces, ou même toutes les provinces soient disposées à établir des systèmes contributifs, il y aurait de grandes difficultés administratives à surmonter. D'abord la difficulté d'adopter un système commun, ou des systèmes assez analogues pour équilibrer les charges imposées aux employés et à l'industrie dans les différentes provinces. Puis, la difficulté de maintenir cette uniformité par la suite. (...) Enfin, dans le cas des employés qui ont changé de province au cours de leur carrière, il serait difficile de procéder à l'ajustement des comptes, sans lequel les projets provinciaux tendraient forcément à immobiliser la main-d'oeuvre.

"Il ressort donc que si l'on veut établir au Canada un système d'annuités à contribution obligatoire, l'initiative ne peut être laissée aux provinces. Il est peu probable que les provinces soient disposées à établir leurs propres systèmes; et il n'est guère à souhaiter qu'elles les établissent. Seul le Dominion serait en mesure d'établir un système obligatoire, facile à administrer, n'entravant pas le libre déplacement de la main-d'oeuvre, répartissant également les charges sur l'industrie (et aussi sur la main-d'oeuvre) sans tenir compte des frontières provinciales, et pouvant s'incorporer dans l'ensemble du régime fiscal de manière à ne pas opprimer l'industrie ou la main-d'oeuvre." (1)

6. Assez curieusement cependant, l'argumentation change du tout au tout à l'assurance-maladie. Quant à la vieillesse, les différences qualitatives entre provinces étaient mentionnées, mais les considérations techniques l'emportaient. Pour l'assurance-maladie, les différences de conditions économiques et sociales entre provinces prennent le devant et l'argumentation s'efforce de minimiser les difficultés techniques. L'apparence de contradiction est justifiée par un développement où sont soulignées les différences soi-disant radicales qui existeraient entre assurance-chômage, assurance-vieillesse et assurance-maladie. Les exigences cycliques de l'assurance-chômage par rapport au caractère plutôt constant des dépenses en assurance-maladie font l'objet d'une première distinction vraiment im-

(1) Ibid., pp. 41.42.

portante, mais pas nécessairement significative. (1) Les différences le sont encore moins pour l'assurance-vieillesse alors qu'elles sont réduites à des aspects plutôt secondaires et fort susceptibles d'ajustement. "A l'encontre des pensions de vieillesse à forme contributive, lit-on au Rapport, l'assurance-maladie ne comporte pas d'épargne obligatoire et n'exige pas la tenue de comptes individuels pendant un certain nombre d'années d'emploi.(!)" (2)

7. Il est question d'une contribution patronale possible, mais les dangers de la concurrence n'apparaissent plus prédominants. "En attribuant l'assurance-maladie à la juridiction provinciale, nous avons conscience, nous disent les auteurs, du danger inhérent à tout système d'assurance sociale inauguré par l'une ou l'autre province d'une répartition inégale des taxes frappant l'industrie." Mais, ajoutent-ils aussitôt, "nous croyons néanmoins que les divergences qui existent au Canada, suivant les régions, rendent inacceptable tout système de portée nationale. (Et) l'expérience nous apprend qu'en matière de législation de prévoyance sociale dès qu'une province ose une réforme importante, les autres provinces ne tardent pas à emboîter le pas. Tel fut le cas pour la réparation des accidents du travail; il en sera peut-être de même pour l'assurance-maladie, de sorte que la marge entre le poids de l'impôt dans les diverses provinces aura tôt fait de disparaître." (3)

Examen
critique

8. En somme, argumentation assez inconsistante! Même si elle signale les difficultés des plans provinciaux -- sans d'ailleurs considérer les inconvénients des plans fédéraux--, l'ensemble indique que les auteurs ne les considéraient guère comme insurmontables. D'ailleurs, les distinctions faites entre assistance et assurance contributive en matière de concurrence régionale ne sont pas très profondes. En définitive, que l'industrie paie une part de taxe dans de l'assistance ou de contribution dans de l'assurance, le problème reste le même dans l'ensemble pour ce qui est de la concurrence inter-provinciale. Si les cotisations d'assurance devaient se révéler un obstacle insurmontable au jeu de la concurrence, les dépenses d'assistance auraient le même effet. Puisque le Rapport, au surplus, paraît estimer qu'une taxe générale n'aurait pas à ce sujet les mêmes inconvénients qu'une contribution spécifique, qu'est-ce qui empêcherait une province désavantagée de ne pas recourir à la formule contribution patronale et d'y substituer la contribution d'Etat?

(1) En effet, dans un plan comme le plan canadien d'assurance-chômage, que le fonds de réserve constitué par le paiement des primes soit fédéral ou provincial ne change pas grand-chose à l'affaire sous ce rapport.

(2) Ibid., p. 43.

(3) Ibid., p. 44.

9. Certes, l'argument de la concurrence et de la migration inter-provinciale des industries ne doit pas être esquivé. Il convient même, en un sens, d'y attacher plus d'importance que le Rapport lui-même ne le fait. Mais il ne faut pas non plus en exagérer la portée. Le coût des services sociaux et de l'assurance sociale n'est évidemment pas le seul facteur de localisation industrielle. Dans un pays comme le Canada, certaines conditions géographiques rendent presque impossible le déplacement de certaines industries, indépendamment de la question des coûts. Diverses rigidités naturelles qui existent sur n'importe quel marché permettent au surplus certains écarts de coût sans qu'entrent en jeu les mécanismes de compensation. Tous ces problèmes méritent un examen. Mais on tomberait dans la même illusion que le Rapport Sirois si on allait les croire résolus par la centralisation et l'uniformisation des contributions. Une telle uniformité, loin de neutraliser ces influences, pourrait bien, au contraire, les accentuer, là où une organisation plus décentralisée rendrait possible une meilleure adaptation. Dans un pays vaste et varié comme le Canada, une charge uniforme ne pèse pas le même poids d'une région à l'autre et par suite aggrave ou améliore les positions concurrentielles relatives. Laisser les provinces chercher le niveau qui leur convient le mieux en regard des autres et collaborer entre elles pour ajuster leurs différences respectives, reste encore la meilleure solution en ce qui regarde les problèmes de concurrence entre économies régionales.

10. En somme, c'est surtout sur le plan administratif pur que la solution centralisée paraît comporter des avantages. Sur le plan humain, rien n'est moins sûr. Non seulement il n'est pas certain que les industries des provinces plus défavorisées y trouveront mieux leur compte, mais il est encore plus douteux que les indigents ou les assurés, les premiers intéressés dans toute l'affaire, jouiront vraiment de la diversité des formules nécessaires, sous tous les aspects (conditions générales, contributions, prestations, etc.), qui convient à leur besoin. Nous l'avons constaté déjà aux chapitres de la première partie de l'annexe sur la centralisation, plus l'autorité est centralisée, plus elle est éloignée des intéressés, plus elle est mécanique, rigide, inadaptée aux besoins particuliers, c'est-à-dire tyrannique pour les personnes.

11. Les satisfactions que nous trouvons à contempler de beaux régimes de sécurité sociale bien ordonnés sur le papier, sont bien souvent, même si l'on n'en est pas toujours assez conscient, d'ordre intellectuel bien plus que réaliste et pratique. Nous nous complaisons dans un idéal que nous croyons réalisé, parce que du point de vue mécanique un beau système a été organisé, de maniement administratif simple et facile. Nous oublions que des hommes traités comme des numéros ne peuvent pas être satisfaits, même s'ils sont gavés d'avantages matériels. Ce dernier résultat n'est d'ailleurs pas lui-même atteint. Ce que nous avons dit au chapitre précédent du désavantage des pensions générales et unifor-

mes intervient ici. L'égalité arithmétique des conditions, surtout dans un pays à l'échelle continentale, aboutit par la force des choses aux plus flagrantes inégalités, non seulement sur le plan concurrentiel, comme nous venons de le signaler, mais aussi bien sur le plan des réalisations sociales envisagées. C'est la formule idéale pour mécontenter tout le monde et ne contenter personne.

12. A lire le Rapport Sirois, il devient vite évident que les points de vue mécaniques dominent dans tous les raisonnements, sauf dans le cas de l'assurance-maladie. Tout tourne en définitive autour d'un point en somme secondaire: l'avantage administratif d'avoir des perceptions centralisées et des registres faciles à tenir. L'exemple de la France est tout de même là pour nous montrer, par une longue expérience, que l'administration de la sécurité sociale peut être parfaitement décentralisée, même sous une direction unique. La perception des cotisations et la tenue des registres, de même que le paiement des prestations, y apparaissent parmi les fonctions qui se décentralisent le mieux. Dans ce pays, en effet, c'est la Caisse primaire, c'est-à-dire la caisse locale, autonome, qui perçoit les primes et paie les prestations.

L'exemple
français

13. Certes le plan français, surtout après l'évolution récente des années d'après-guerre, ne correspondrait pas par ailleurs aux conceptions idéologiques du Canada français. La décentralisation pratiquée y est du type socialiste et garde la haute-main sur les standards. (1) Mais dans son fonctionnement actuel comme dans le mécanisme beaucoup plus large et plus libre des années d'avant-guerre, il constitue une preuve vivante qu'un régime décentralisé de sécurité sociale est parfaitement possible, au plan administratif. Sans doute, à l'heure actuelle, le système général est-il uniformisé. Cependant, l'administration des plans et des fonds reste encore entièrement aux mains des unités locales ou régionales. Seule une part de la cotisation locale s'en va, pour fins de péréquation, aux caisses régionales (2) et à la Caisse nationale. Et ces unités locales et régionales ne sont pas elles-mêmes une émanation de la Caisse nationale. Elles en sont complètement séparées. Devenues des corps d'ordre semi-

(1) Le régime général de la sécurité sociale. La Documentation française, 22 septembre 1949; Pierre Lesage, "L'organisation française de la sécurité sociale", Relations, mai 1949; Barbara Rodgers, "Social Security in France", Public Administration, Hiver 1953, vol. XXXI et XXXII.

(2) Celles-ci, en fait, administrent certains services.

public, elles sont contrôlées par une représentation des intéressés, arrangée en catégories par la loi, mais finalement élue par les assurés.

14. Selon le même plan d'organisation, une administration de la sécurité sociale par échelons, en partant des assurés comme base, et en réduisant au minimum les fonctions des gouvernements provinciaux, puis finalement du gouvernement fédéral, pourrait donc facilement convenir, pourrait effectivement mieux convenir que la centralisation à un régime canadien de sécurité sociale. La centralisation proposée par le Rapport Sirois ne paraît nullement fondée, même si la plupart des arguments apportés en sa faveur devaient être retenus. Cependant, un plan comme celui-là serait difficilement satisfaisant pour la province de Québec, qui ne saurait abandonner la détermination des standards de son régime de sécurité sociale aux autorités fédérales, à cause des relations entre le sujet en question et la civilisation ou les institutions d'un peuple.

L'exemple
américain

15. Nous avons alors sous les yeux l'exemple de l'organisation de l'assurance-chômage aux Etats-Unis pour nous indiquer la possibilité d'existence et de fonctionnement de la sécurité sociale selon un mode de décentralisation fédéraliste qui laisse l'initiative aux Etats. Aux Etats-Unis, il existe en effet autant de plans différents d'assurance-chômage que d'Etats particuliers. Ce que la Commission des Assurances sociales de Québec estimait imprudent, en 1933, sur la foi surtout de raisonnements généraux, s'est réalisé aux Etats-Unis depuis sans qu'il en soit apparemment résulté de catastrophe et sans, qu'après 20 ans, se manifestent de mouvements significatifs en faveur d'un changement pour une seule organisation nationale d'assurance-chômage. "No two laws are alike, écrit Meriam, and in many instances there are great differences with respect to basic principles." (1) Tous les problèmes de concurrence entre Etats soulevés dans le Rapport Sirois sont donc présents, mais ils ne semblent pas, en pratique, fatiguer outre-mesure les intéressés.

16. Il est vrai que le point de départ de tout le mouvement d'assurance-chômage dans ce pays a été l'établissement, par le Social Security Act, d'une taxe fédérale de 3% sur les salaires payés par les employeurs, avec possibilité d'obtenir un dégrèvement de 90% (2.7% sur 3) si un montant équivalent était versé à un plan d'assurance-chômage dans l'Etat. Pour autant que les Etats s'en tiendraient à cette règle, l'élément concurrence se trouverait en partie éliminé puisque l'employeur paie de toute façon. En fait, 21 Etats n'hésitèrent pas à exiger des taux excédant les 3%. (2)

(1) Op. cit., p. 183

(2) Ibid., p. 231.

17. Naturellement, il existe, aux Etats-Unis comme ailleurs, des auteurs favorables à la centralisation. Ils se recrutent d'ailleurs assez généralement chez les techniciens de la sécurité sociale, où on se laisse plus souvent séduire davantage par un plan clair et net sur le papier et par l'élégance des méthodes simplifiées d'administration qui accompagnent la centralisation que par une efficacité considérée en fonction de tous les points de vue à envisager. Le système de l'assurance-chômage d'Etat n'en tient pas moins et les auteurs se plaisent, pour être objectifs, à aligner les avantages pour et contre le système tel qu'établi. (1) C'est donc signe que la décentralisation complète a tout de même des avantages.

Centralisa-
tion vs décen-
tralisation

18. En définitive, le plus sérieux argument du Rapport Sirois sur la décentralisation fédéraliste des services sociaux provenait de l'espèce de paralysie qu'elle engendre par les hésitations de l'action provinciale. La thèse soutient que la crainte des facteurs concurrentiels induit chaque province à attendre qu'une autre commence; si bien que personne ne commence jamais. En fait, le Rapport lui-même se contredit à ce sujet quand il passe de l'assurance-vieillesse à l'assurance-maladie. C'est sans doute, parce que les événements ne lui donnaient pas entièrement raison. L'histoire de la sécurité sociale au Canada nous montre, en effet, que les initiatives provinciales n'ont pas vraiment fait défaut, même si elles n'ont pas réalisé tout ce que d'aucuns auraient désiré.

19. La thèse de la paralysie se fonde surtout sur l'expérience de la crise de 1939 et sur les réactions gouvernementales en face du chômage. Mais les tergiversations des provinces à cette époque s'expliquent bien plus par les conceptions financières du temps que par des craintes relatives aux éléments concurrentiels entre les industries d'une province par rapport à une autre. La finance déficitaire ne connaissait pas alors la faveur qu'on lui accorde aujourd'hui. Tous les gouvernements étaient préoccupés de maintenir l'équilibre budgétaire. Ils jouèrent le jeu politique de se débarrasser, en se renvoyant la balle, du fardeau coûteux que constituait le chômage, menace à leur équilibre budgétaire ou financier et, par là, selon les conceptions et les réactions du temps, menace aussi à leur avenir politique. Le gouvernement fédéral aurait eu alors toutes les facilités et toutes les occasions de faire avancer les desseins centralisateurs qu'il a entretenus depuis. Les provinces auraient, à ce moment, été trop

(1) Burns, *The American Social Security System*, Houghton Mifflin Co., New-York, 1949, pp. 174 et ss; Atkinson, *The Federal Role in Unemployment Compensation Administration*, Washington, 1941, pp. 154 et ss.

heureuses de lui abandonner toutes les fonctions imaginables s'il avait voulu en assumer le poids. Mais pour les mêmes raisons financières, il joua, comme les Provinces, le jeu de renvoyer la balle à celles-ci en invoquant l'argument constitutionnel. Dans toute cette question, ce n'est pas vraiment le fonctionnement du fédéralisme qui a été en cause, mais bien d'autres considérations. Le fédéralisme n'a servi que d'instrument occasionnel pour favoriser des politiques dilatoires.

20. En définitive, si l'on s'en tient aux cadres administratifs d'un régime de sécurité sociale, la question a été essentiellement mal posée par les centralistes. Que l'organisation et l'administration décentralisées puissent soulever certains problèmes techniques ou certaines difficultés particulières de réalisation, personne ne le conteste. D'une certaine façon le gouvernement d'un seul est toujours plus facile et, théoriquement, plus efficace (l'efficacité de la facilité) que le gouvernement de plusieurs. Mais il comporte aussi ses inconvénients. Il est sérieux que les centralistes ne songent guère à les aborder et à les mettre en parallèle avec ceux de la décentralisation. Après tout, le problème est du même ordre que celui de la dictature et de la démocratie. Avons-nous préféré la dictature parce que, selon la même façon de raisonner, nous en tirerions des avantages techniques et administratifs supérieurs? Si nous trouvons bon alors d'opposer les avantages et la supériorité de la liberté, de l'émulation et de la concurrence, comment la chose ne comporte-t-elle plus que des défauts quand il s'agit du fédéralisme canadien?

21. Du point de vue administratif, au surplus, les inconvénients de la décentralisation sont grossièrement exagérés par les centralistes. Après tout, la sécurité sociale n'est qu'une distribution d'argent ou de travaux en certaines circonstances. A la rigueur, et indépendamment des questions financières qui, nous l'avons vu au mémoire sur la politique fiscale, ne sont pas un véritable obstacle à condition qu'on veuille bien aborder le problème dans un esprit objectif et non préjugé en faveur de la centralisation, la collaboration entre les gouvernements n'est même pas de rigueur pour l'assurer. Du moment qu'il en a les moyens financiers, un gouvernement provincial n'a qu'à couvrir tous les cas qu'il voudra et à donner du travail à tous les chômeurs pour que la question soit réglée sous l'aspect particulier de l'assurance ou de l'assistance sociale. Si le gouvernement central s'en mêle, abstraction faite des problèmes constitutionnels que cela peut poser et qui ont été discutés ailleurs, le gouvernement provincial n'a qu'à ajuster ses propres initiatives à celles qui sont déjà poursuivies par l'autre. Ou inversement, si le gouvernement fédéral est constitutionnellement autorisé à intervenir et estime que les provinces ne font pas assez, il n'a qu'à compléter ce qui lui paraît insuffisant.

22. Certes, il ne faut pas vouloir simplifier le problème à l'extrême. Il importe de rester conscients des problèmes politiques que suscitent les exigences de la coordination. Techniquement parlant, les difficultés ne sont cependant pas ce qu'on semble les faire à plaisir. Que la décentralisation de la sécurité sociale et la coordination plus grande des forces qui en résultera puissent, dans une certaine mesure, freiner la rapidité des progrès, cela est vraisemblable. Mais quand l'ensemble de la population d'une province voudra vraiment obtenir certains avantages, elle ne manquera pas de les obtenir, puisqu'elle contrôle le gouvernement. Et si des obstacles surgissent parce que la population des autres provinces n'est pas d'accord et que la province désireuse d'avancer se heurte à des problèmes de concurrence, pourquoi la centralisation devrait-elle lui permettre de passer par-dessus les désirs de la majorité et de lui imposer ceux de la minorité? Par ailleurs, un groupe de provinces comportant une majorité pourra toujours agir. Elle englobera alors nécessairement l'Ontario, qui est en définitive la clef de tout cet édifice. Même si le Québec devait rester en dehors, ni l'Ontario (qui jouit d'avantages tellement supérieurs), ni les Maritimes (qui seront toujours dans la position d'exiger une politique d'aide à leur développement économique) ne seraient susceptibles d'être affectées défavorablement.

23. Dans un grand pays, varié comme le Canada, la décentralisation des initiatives de ce genre, à cause même de l'effet de freinage qu'elle comporte est dans l'ensemble un bienfait. Elle empêche les coteries d'intellectuels ou les groupes régionaux d'imposer à l'ensemble du pays, avant que celui-ci n'ait vraiment accepté leur doctrine, des réalisations qui ne sont pas vraiment souhaitées et dont la valeur peut être douteuse. Autrement, à la faveur des questions nombreuses qui sont en jeu dans une élection fédérale, des intérêts régionaux divers qui déterminent le vote, une minorité régionale peut faire passer à Ottawa des mesures qui ne sont pas vraiment réclamées par l'ensemble de la population. Le parti au pouvoir ou postulant au pouvoir les leur promettra pour gagner ce vote régional, s'il est assuré que le reste du pays est indifférent ou assez préoccupé par d'autres questions pour ne pas appuyer son vote en réaction contre cette question particulière, qu'il peut par ailleurs réprouver.

24. La décentralisation fédéraliste règle avantageusement ces problèmes. Chaque groupe régional sera en mesure de se donner le type d'organisation qui lui convient, qu'il désire. Il devra cependant modérer son évolution en fonction des changements de l'opinion dans les autres parties du pays. Les exigences de la vie économique générale, notamment la concurrence industrielle si elle intervient vraiment, ou la nécessité de coordonner les efforts sur le plan des relations inter-provinciales entre gouvernements comme entre groupes, l'y inciteront. Même du point de vue de l'union des Canadiens, une telle situation est autrement plus favorable aux contacts et au travail en commun, que les mesures imposées d'en haut et qui

ne plaisent le plus souvent qu'à un petit groupe. Par ailleurs, les difficultés techniques de réalisation ne sont pas primordiales. L'expérience prouve que les pays qui ont voulu réaliser la décentralisation aux divers degrés qui leur paraissaient respectivement convenables ont parfaitement réussi à établir des régimes satisfaisants.

CHAPITRE IV

SECURITE SOCIALE ET CONTROLE ECONOMIQUE -

1. En ces dernières années, le problème de la centralisation dans la sécurité sociale a pris une autre tournure que celle, classique, des points de vue administratifs. Avec les développements de la théorie keynésienne, elle est devenue un moyen d'agir sur le pouvoir d'achat des masses et de modifier les données de l'équilibre économique dans un sens propre à réaliser le plein emploi. Elle s'est alors classée, avec les variations d'impôt et les travaux publics, comme l'un des éléments d'une politique fiscale gouvernementale. Une telle position rendait nécessaire non seulement l'étatisation de la sécurité sociale, mais aussi bien une centralisation complète de son organisation aux mains du seul gouvernement capable, selon ces théoriciens, de poursuivre une politique de stabilité économique: le gouvernement fédéral.

2. L'Advisory Report on Reconstruction expose ainsi ce point de vue, après avoir parlé de la sécurité sociale en tant que moyen d'assurer plus de bien-être à la population: (1)

"Social security measures, it must be pointed out, involve more than matters of welfare. They constitute an important group of fiscal instruments that governments can use in their general economic strategy of recovery and stabilization. Unemployment insurance benefits and pensions help to maintain the level of spending power during periods of adjustment when it might otherwise decline and intensify the problems of economic stabilization, while the contributions received from the insured population tend to reduce aggregate expenditure during periods of full employment, and thus reduce the tendency to inflation. It is essential, therefore, that the whole problem of social security should be studied, not in isolation but as an integral part of a governmental program in which fiscal policy is designed to stabilize the process of capital formation, and public investment is intended to supplement private investment with a view to the maintenance of full employment.

(1) Ottawa, septembre 1943, p. 33

The development of mass unemployment, indicating the failure of the various policies already discussed, would make any system of social security unworkable.

If a comprehensive plan of social security could be agreed upon in all its details, it is conceivable that different units of the system could be brought into operation at times when they were most advantageous from the point of view of the general business situation. It is true that the impact, in terms of purchasing power, of a new unit only lasts for a short period, after which expenditure continues at a fairly steady rate; but the initial stimulus is important, and might be enlarged at moments when markets were sagging or unemployment getting larger."

3. La publication officielle Travail et Revenus (1) indique clairement que le gouvernement fédéral a fait siennes les idées de l'Advisory Committee et qu'il songe à centraliser les diverses mesures de sécurité sociale en vue de contribuer au soutien du pouvoir d'achat et de la consommation après-guerre. Il expose ses intentions d'une façon encore plus évidente, quoique encore suffisamment enveloppées pour éviter les heurts politiques, dans les Propositions du Gouvernement du Canada aux provinces, (2) Les textes suivants indiquent la position théorique du gouvernement sur le sujet:

"Le maintien d'une plus grande stabilité dans le courant des dépenses de consommation dépend, à un degré significatif, des mesures qui sont prises pour protéger le revenu basique des groupes dont la situation est la plus précaire. Le gouvernement fédéral a déjà pris des mesures importantes dans ce sens. L'assurance-chômage, les allocations familiales, les pensions et autre assistance aux anciens combattants, et le programme de la fixation d'un minimum pour les prix agricoles, toutes ces mesures contribuent substantiellement à la sécurité sociale. Elles ne manqueront pas de servir d'appui solide aux dépenses de consommation et conséquemment à l'embauchage, chaque fois que le revenu national aura des tendances à faiblir. Il reste pourtant des vides considérables à remplir avant de pouvoir combler la mesure de bien-être et de sécurité dont l'opportunité a été démontrée par l'expérience du passé et les possibilités de l'avenir. Comment mettre en oeuvre ces nouvelles mesures, non seulement dans quelques provinces mais dans toutes les provinces et pour tous les Canadiens, voilà le problème qu'il nous faut considérer."

(1) Ottawa, 1945, pp. 16-18.

(2) Conférence fédérale-provinciale du rétablissement, août 1945.

"(...)

"Le problème de la sécurité sociale se présente sous deux aspects. En premier lieu, on trouve le côté humanitaire ou social et, en second lieu, le côté économique ou financier. Nous avons été enclins, par tradition, à envisager ces deux aspects comme étant incompatibles. Récemment, cependant, nous en sommes venus à nous rendre compte qu'un vaste programme de sécurité sociale trouve sa justification non seulement au point de vue humanitaire mais en ce qu'il peut contribuer à la stabilité économique par le maintien de la production, du revenu et de l'embauchage et par une distribution équitable de la puissance d'achat."

"(...)

"Il a été question de l'effet que pourraient avoir des mesures de sécurité sociale de grande envergure sur l'économie du pays en général. Telle ne doit pas être la principale considération lorsqu'il s'agit d'adopter des mesures législatives de santé et de bien-être. Vu, toutefois, que cet aspect du problème n'a pas reçu l'attention qu'il mérite, il convient peut-être que nous nous y arrêtions un peu.

"Au cours de la guerre, nous avons réussi à établir des niveaux élevés d'embauchage inconnus jusqu'ici. Notre revenu national a atteint des sommets inaccoutumés. Le revenu et le pouvoir d'achat ont été plus uniformément répartis que jamais auparavant. En conséquence, la demande du consommateur a accusé une augmentation sans précédent.

"Pendant la guerre, nous avons dû réglementer autant que possible cette faculté d'achat du consommateur. Mais au fur et à mesure que les articles rares réapparaîtront sur le marché et que la demande du matériel de guerre diminuera, il deviendra nécessaire d'encourager le consommateur à acheter davantage afin de parer au ralentissement qui autrement se produira. C'est à cet égard, -- soit le maintien d'un pouvoir d'achat élevé chez le consommateur, -- que des mesures de sécurité sociale de grande envergure peuvent jouer et jouent effectivement un rôle important.

"Une somme appréciable d'allocations de sécurité sociale versées aux consommateurs contribuera à stabiliser l'économie du pays en général et à prévenir la chute du revenu national.

En conséquence, ces allocations constituent, dans les circonstances, une arme puissante contre une crise économique générale." (1)

4. Le gouvernement n'argumente pas sur la nécessité d'assurer un contrôle absolu de toutes les avenues de la sécurité sociale au niveau du gouvernement central, mais il le propose comme partie d'un plan d'ensemble dans lequel la juridiction fédérale apparaît comme indispensable au maintien de la stabilité économique. En définitive, la nécessité de ce contrôle centralisé relève de la thèse générale du gouvernement que "ses propositions fiscales (de centralisation de toutes les sources importantes d'impôt aux mains du gouvernement fédéral) sont des préliminaires essentiels à toute réforme majeure" entreprise en vue d'atteindre les objectifs de stabilité économique. L'Advisory Committee ayant proposé que les dépenses de sécurité sociale soient financées à même l'impôt sur le revenu, seul l'Etat fédéral aura les moyens d'en acquitter les frais. Et il tiendra d'ailleurs à s'en charger pour pouvoir agir à sa guise sur le pouvoir d'achat.

5. Nous verrons qu'il est discutable que cela soit essentiel, même si la théorie keynésienne de la stabilité économique devait être acceptée dans toute sa rigueur. Il n'est cependant même pas sûr qu'elle doive l'être. Nous n'avons pas à nous étendre spécialement sur ce sujet ici, puisque nous l'avons déjà traité longuement sous ses aspects théoriques dans le mémoire sur la centralisation (2) et sous ses aspects pratiques et fiscaux, dans le mémoire sur la politique fiscale. (3)

6. La conclusion générale en est que ni en théorie, ni en pratique, il n'est possible de retenir la théorie et la politique keynésiennes d'immédiat après-guerre dans toute sa rigueur. Il est douteux que la théorie puisse expliquer valablement toutes les variations cycliques en termes d'écart entre les épargnes et les investissements, du moins s'il s'agit d'établir une relation causale. Il n'est pas sûr non plus qu'en pratique, il soit possible de mesurer cet écart de façon à pouvoir le combler d'une façon précise, mécanique, arithmétique.

7. A tout événement, nous avons montré dans ces autres mémoires qu'une politique keynésienne modérée de stabilisation économique n'exigerait nullement un degré de centralisation aussi poussé que ce qu'a voulu réaliser le gouvernement fédéral en 1945. Or dans tout le secteur couvert

(1) Ibid., pp. 6 et 30.

(2) Annexe No 11 au rapport général de la Commission.

(3) Annexe No 5 au rapport général de la Commission.

par la politique fiscale -- impôts, grands travaux, sécurité sociale --, c'est la sécurité sociale qui comporte le moins d'exigence centralisatrice, pour la raison simple qu'elle revêt un caractère institutionnel en vertu duquel les politiques se trouvent d'avance déterminées dans des cadres précis. Une fois ce cadre établi, la supériorité de la direction provinciale devient même un facteur supplémentaire d'efficacité du point de vue politique économique, parce qu'elle permet l'adaptation du système aux conditions et situations locales. A l'intérieur même de la province, il y aurait avantage à régionaliser toute l'organisation pour la même raison.

8. La sécurité sociale constitue donc le type de politique keynésienne qui se prête le plus facilement aux formules décentralisées basées sur la collaboration. Les possibilités sont telles, à notre sens, qu'il n'y a même pas lieu d'en faire une politique d'Etat. Tout d'abord le domaine de la vieillesse, de la maladie, du décès du père de famille ne se prête en aucune façon à des manœuvres cycliques. Il n'y a guère de sens à manipuler les prestations des vieillards, ou des malades parce qu'il y a un fléchissement de la conjoncture. Tout d'abord, seule une faible proportion de la population s'y trouve intéressée. De plus, c'est la partie de la population la moins en mesure de stimuler la consommation; les besoins des vieillards sont toujours plus limités et ceux que frappe la maladie sont plus disposés à l'épargne qu'à la dépense à cause des incertitudes que présente pour eux l'avenir. Enfin, et surtout dans les circonstances que nous venons d'indiquer, il est un peu absurde d'accroître les prestations au moment même où les prix montrent des tendances au fléchissement, alors que les prestations déjà payées sont susceptibles automatiquement de conduire à une plus forte consommation; et encore plus peut-être de les diminuer avec l'accroissement des prix. Ce serait un renversement de la tendance générale dans le monde à adapter progressivement les prestations de sécurité sociale au coût de la vie. Electoralement, ce ne serait sûrement pas chose facile; socialement parlant, cela ne paraîtrait pas non plus très désirable.

9. Du point de vue conjoncturel, ces types de sécurité sociale n'ont donc pas un rôle bien significatif à jouer. Ils peuvent exercer une influence de ce genre accidentellement, un fléchissement de la conjoncture est choisi pour mettre en vigueur un type particulier d'assurance sociale, avec paiement immédiat de prestations. C'est cependant une action tellement épisodique qu'elle ne justifierait pas, dans l'hypothèse d'une politique keynésienne généralement admise, le chambardement de principes plus importants tant en matière de politique constitutionnelle, que de politique sociale tout court.

10. Restent les prestations de chômage et les allocations familiales qui peuvent exercer une influence proportionnée au cycle. Dans le premier cas, le fait est même automatique, une fois le système établi, qu'il

soit provincial ou fédéral. Dès que le chômage se manifestera, les prestations viendront soutenir le pouvoir d'achat. Pas de difficultés quant à des décisions rapides à prendre. C'est un problème réglé d'avance. Mais, dira-t-on, si les provinces, ou certaines provinces, refusent d'établir l'assurance-chômage ou un mécanisme équivalent? En fait, cela n'a rien à voir avec l'aspect théorique de la politique économique; c'est une question à juger sur le plan purement politique. Si une ou quelques provinces ne veulent pas d'une telle organisation, c'est que la population de cette ou de ces provinces, ainsi que les gouvernements qui les dirigent, ne croient une telle mesure opportune, peut-être parce qu'ils n'acceptent pas comme valable la théorie en cause. Quel droit particulier le gouvernement fédéral aurait-il alors d'imposer ses vues plus que celles des provinces? Surtout quand pour des raisons fondamentales, il a été jugé bon d'exclure ce droit de ses pouvoirs, du moins dans l'esprit de la Constitution telle qu'établie à son origine et telle qu'elle aurait dû rester pour correspondre aux exigences du fédéralisme canadien.

11. Quant aux allocations familiales, elles pourraient effectivement servir à une distribution cyclique de pouvoir d'achat, à condition de les faire varier en fonction des exigences de la conjoncture économique. En serait-il ainsi, que par une action coordonnée, les provinces pourraient tout aussi bien le faire que le fédéral, une fois réglés les problèmes de répartition fiscale. Cela supposerait évidemment qu'elles accepteraient le principe de l'allocation familiale d'Etat. Mais une telle évolution cyclique des allocations serait-elle facilement réalisable et désirable, même du strict point de vue économique? Le gouvernement pourrait assez facilement augmenter les allocations; la population accepterait-elle facilement qu'il les diminue? En définitive, si une théorie économique bien établie nous conduisait à la conclusion qu'il importe de supplémenter le pouvoir d'achat à certains moments par des distributions inflationnistes de pouvoir d'achat directement au consommateur, il semblerait bien préférable que cela se fasse par un mécanisme spécial, qui n'aurait rien à voir avec la sécurité sociale.

12. La sécurité sociale a des fonctions bien précises à remplir. Elle vise à protéger les familles contre certaines infortunes. Du point de vue de l'évolution cyclique de l'économie, il y est déjà pourvu par une forme quelconque d'assurance-chômage ou d'assurance-travail. Quant au reste de la sécurité sociale, il correspond à des situations qui n'ont rien à voir avec le cycle économique. Il touche à des problèmes délicats, qui soulèvent de multiples difficultés d'ordre moral, social et politique.

13. L'inclusion de la sécurité sociale dans la politique fiscale cyclique ne constitue en définitive qu'un expédient par lequel on met au service de la politique économique une institution ou une série d'institutions dont ce n'est nullement l'objectif principal. En agissant ainsi, on brouille

les questions et on soulève des difficultés techniques et politiques, autant que sociales et morales, qui sont proprement irréconciliables. Il n'est pas désirable qu'il ne soit ainsi intrinsèquement parlant.

14. A partir du moment où a été rectifiée cette erreur de perspective, la centralisation n'a plus aucune utilité proprement économique. Les provinces contrôleront l'organisation de leur sécurité sociale. Quant à la nécessité de distribuer éventuellement du pouvoir d'achat pour des fins économiques, le gouvernement fédéral, comme les gouvernements provinciaux, peuvent y pourvoir tout simplement par une réduction générale des impôts, quitte à financer les déficits qui en résulteront par des emprunts inflationnistes. Cela revient en somme au même que de maintenir les impôts, payer des prestations supplémentaires et emprunter à la Banque centrale pour les couvrir.

Autrement dit, du point de vue du contrôle économique, il n'y a aucune raison valable pour que l'administration de la sécurité sociale soit nécessairement confiée au gouvernement central. Il existe divers autres moyens par lesquels le gouvernement fédéral lui-même peut atteindre aux mêmes fins qu'il se proposerait ainsi. Des moyens plus appropriés à son rôle et qui éviteront de chambarder l'organisation et les institutions sociales des provinces.

CONCLUSIONS GENERALES

Au terme de cette longue étude, nous avons constaté que la sécurité sociale doit nécessairement rester en entier sous la juridiction provinciale, pour autant que la province de Québec veut rester fidèle à ses origines françaises et catholiques. Nous savons par ailleurs qu'elle a le droit d'exiger, de ses partenaires dans la Confédération, la conservation d'une telle juridiction sur les matières à incidence culturelle. La reconnaissance de ce droit constitue l'essence même des décisions de la Conférence de Québec et du texte de l'A.A.B.N., comme le réitérait d'ailleurs encore, en 1938, le Rapport Sirois. Ce Rapport n'en tirait pas la conclusion qui s'impose quant à la sécurité sociale dans son ensemble, bien qu'il en reconnait certains aspects. Ces illogismes sont attribuables à une insuffisance de compréhension, générale à l'époque, des relations entre la sécurité sociale (alors encore désignée dans les termes d'assurance et d'assistance sociales) et les facteurs culturels. Si bien que les auteurs s'attachèrent surtout à certaines difficultés pratiques résultant d'une décentralisation législative de la sécurité sociale, difficultés dont ils ont, nous l'avons vu, considérablement exagéré la portée.

En fonction de ces données et à partir des principes qui doivent inspirer l'action du législateur québécois, nous avons donc été amené à formuler ensuite certaines conclusions pratiques qu'il importe maintenant de résumer.

I - Sur le plan constitutionnel, (3e partie, chap. VIII, par.9):

- (a) maintien intégral de toutes les juridictions actuellement dévolues aux provinces;
- (b) reprise de tous les domaines abandonnés au gouvernement fédéral (pensions de vieillesse et assurance-chômage) ou occupés par lui sans autorisation (allocations familiales);

- (c) fin du régime des législations concurrentes, qui tendent à favoriser l'inclusion de standards fédéraux dans les législations provinciales, et abandon au système général de pé-
réquation fiscale du soin d'assurer les compensations néces-
saires aux provinces qui en ont besoin.

II - Sur le plan de la politique provinciale:

A - Modifications de la loi de l'assistance publique en vue:

- (a) d'en changer le titre en loi générale de sécurité sociale
(4e partie, chap. II, par. 12);
- (b) d'y inscrire en un préambule ou premier article le princi-
pe d'une responsabilité reconnue et proclamée de l'Etat pro-
vincial, de voir selon la hiérarchie des institutions com-
mandées par le respect du principe supplétif, à ce que cha-
que citoyen jouisse d'un état de sécurité suffisant en matiè-
re de:
 - (1) soins médicaux,
 - (2) compensation pour perte de revenu en cas de maladie,
 - (3) chômage,
 - (4) vieillesse,
 - (5) accidents du travail et maladies professionnelles,
 - (6) invalidité,
 - (7) veuvage,
 - (8) charges familiales,
 - (9) tout autre état de détresse économique et sociale;
 (4e partie, ch. II, par. 13.)
- (c) d'y intégrer en autant de chapitres ou divisions toutes les
lois qui intéressent la sécurité sociale au sens strict;
 - (1) loi des assurances,
 - (2) loi des accidents du travail
 - (3) loi de l'assistance aux mères nécessiteuses,
 - (4) loi de l'assistance-vieillesse,
 - (5) loi de l'assistance aux aveugles,
 - (6) loi de l'assistance aux invalides,
 - (7) loi de l'assistance médicale aux colons,
 - (8) loi des unités sanitaires,
 - (9) loi des centres de diagnostic;
 (4e partie, ch. II, par. 13.)

B- Politique générale

- (a) stimuler le développement de l'organisation professionnelle afin de permettre au secteur privé d'orienter lui-même la productivité dans le sens d'un meilleur état de sécurité; (4e partie, ch. II, par. 21.)
- (b) loi de soutien des revenus des agriculteurs et des pêcheurs; (4e partie, ch. II, par. 23, 152, 49)
- (c) amélioration de la législation relative à la détermination du revenu des salariés en vue de tenir compte entre autres des besoins d'assurance par l'introduction prudente et progressive de principes en fonction desquels devront se déterminer les décisions arbitrales en matière de salaire; (4e partie, ch. II, par. 23.)
- (d) réalisation progressive, par là, d'un état de chose, en vertu duquel l'intervention supplétive de l'Etat s'exercera de moins en moins, non seulement en vertu du progrès des institutions privées d'assistance, mais de la disparition graduelle de l'indigence et de la possibilité pour chacun d'assumer une part croissante du coût de sa propre sécurité;

C - Politique familiale:

- (a) favoriser une politique industrielle qui réserverait, d'une façon générale, aux chargés de famille l'attribution du travail à temps supplémentaire; (4e partie, ch. II, par 41)
- (b) créer une caisse de compensation provinciale en vue de généraliser la pratique du sursalaire familial et prescription des normes pour que le système se généralise par l'intermédiaire du mécanisme des conventions collectives; (4e partie, ch. II, par. 46)
- (c) assurer aux agriculteurs et aux pêcheurs des avantages financiers compensatoires pour les difficultés plus grandes qu'ils rencontrent à assurer l'éducation et l'établissement de leurs enfants; (4e partie, ch. II, par. 49)

- (d) permettre l'adhésion des agriculteurs et des pêcheurs, ainsi que des autres artisans et petits commerçants, à la caisse de compensation familiale, utilisée par eux comme une sorte d'assurance contre les charges familiales avec éventuellement, à titre d'encouragement, contribution de l'Etat égale au 1/5 des contributions versées au maximum; (4e partie, ch. II, par. 50.)

D - Politique de travail et de chômage:

- (a) favoriser la généralisation du salaire annuel garanti comme contribution à la solution du chômage saisonnier, tant du point de vue secours que du point de vue stabilisation de l'emploi; (4e partie, ch. III, par. 15, 33.)
- (b) intégrer dans la loi générale de sécurité sociale une division ou chapitre relatif à un plan d'assurance-travail, point d'appui d'un service provincial de placement très élaboré; (4e partie, ch. III, par. 54, 55.)
- (c) fonctionnement du département des travaux publics comme élément de compensation pour les déficiences de l'industrie en matière de travail dans toute la mesure du possible:
 - (1) par le renvoi à la saison morte de tous les travaux d'Etat qui sont techniquement réalisables aux périodes habituelles de chômage saisonnier;
 - (2) par la mise en oeuvre de travaux supplémentaires utiles tant aux fins du chômage saisonnier que du chômage cyclique; (4e partie, ch. III, par. 34, 45.)
- (d) prise en charge par l'Etat des chômeurs technologiques aux fins d'assurer leur réadaptation:
 - (1) dans l'industrie, s'ils sont encore d'âge à y travailler, par un enseignement ou un apprentissage technique approprié; (4e partie, ch. III, par. 22, 39)
 - (2) dans l'artisanat ou le commerce, pour les ouvriers déjà trop âgés, par une formation appropriée et des crédits d'établissement; (4e partie, ch. III, par. 40)
- (e) encouragement donné, pour fins de chômage structurel ou de friction, aux caisses syndicales d'épargne, par une contribution d'Etat maximum égale au 1/5 de l'épargne versée par l'ouvrier gagnant moins d'un certain salaire (4e partie,

ch. III, par. 4.); le même objectif pourrait également être atteint en se servant du mécanisme des caisses populaires, selon des données semblables à celles qui ont été suggérées pour l'assurance-vieillesse; (4e partie, ch. IV, par. 25.)

- (f) réorganisation de notre système scolaire en vue de donner au travailleur une formation de métier plus complète avant de le laisser entrer sur le marché du travail, de façon qu'un plus grand nombre d'ouvriers puisse être mis au travail dans les métiers fondamentaux à l'occasion des travaux publics rendus nécessaires par la conjoncture ou des réadaptations exigées par le chômage technologique; (4e partie, ch. III, par. 52, 53.)
- (g) mise à la charge de l'industrie des chômeurs de conjoncture que l'ensemble des mesures précédentes n'aura pas absorbés:
 - (1) soit par un système d'assurance chômage du type américain, obligatoire pour toutes les industries, avec cotisation à la charge de l'employeur seulement, calculée en fonction du risque de chômage qu'il représente, et avec prestation ne devant intervenir que sur proclamation de l'existence d'un état de chômage cyclique;
 - (2) soit, de préférence, par une déclaration législative de responsabilité patronale (comme dans les lois de réparation des accidents du travail), avec entente que l'entreprise pourra compter, en cas de crise, sur le concours du système bancaire pour financer ses prestations de chômage; (4e partie, ch. III, par. 46, 47, 48-50.)

E - Politique d'assurance:

- (a) amender la loi actuelle des assurances ou la division ou chapitre consacré aux assurances dans la loi générale de sécurité sociale (au cas de l'intégration précédemment proposée) en vue de soumettre davantage le commerce de l'assurance à un régime de service public dans les domaines propres à la sécurité sociale (vieillesse, vie, accident, invalidité, maladie):
 - (1) prescrire des règles quant aux types de contrat qui devraient être offerts à la population afin d'assurer à la

famille le maximum de protection pour le prix minimum; (4e partie, ch. IV, par. 16.)

- (2) exiger la tenue de statistiques détaillées et complètes des assurés; (4e partie, ch. I, par. 6.)
- (3) tenir une caisse spéciale pour les cas non assurables sur une base régulière, avec garantie de l'Etat pour la couverture du déficit au besoin; (4e partie, ch. IV, par. 17.)
- (4) développer des plans spéciaux pour couvrir les cas d'invalidité congénitale; (4e partie, ch. IV, par. 7.)

(b) favoriser les progrès de l'assurance libre des salariés dans le domaine de la vie du chef de famille, de l'indemnité pour dépenses et compensation pour perte de revenu en maladie, de l'invalidité et de la vieillesse; notamment, à cette fin, payer une subvention d'Etat pouvant varier de 10 à 90% de la prime selon le salaire et le volume d'assurance souscrit jusqu'à un certain montant; (4e partie, ch. IV, par. 17.)

(c) pour la maladie, limiter la dite subvention aux assurances prises:

- (1) dans des organismes philanthropiques existants ou des mutuelles appartenant à une fédération provinciale approuvée par le Conseil Supérieur de la Coopération; (4e partie, ch. IV, par. 24, 25.)
- (2) dans ceux de ces organismes et mutuelles seulement qui offriront:
 - (i) un plan couvrant les soins médicaux et chirurgicaux à domicile, à l'hôpital ou clinique; (4e partie, ch. IV, par. 26.)
 - (ii) un plan exigeant de chaque assuré une part de co-assurance déterminée en fonction de sa capacité de payer; (4e partie, ch. IV, par. 33, 34.)

(d) utiliser les caisses populaires pour l'institution d'un système d'assurance-vieillesse; (4e partie, ch. IV, par. 25.)

(e) songer non seulement au secours, mais surtout à la réhabilitation des invalides:

- (1) soit par la guérison ou la prothèse;
- (2) soit par une politique industrielle d'utilisation des invalides dans les emplois qu'ils peuvent remplir aussi bien que les hommes valides; (4e partie, ch. IV, par. 46.)

- (f) appliquer une politique de réduction du coût de la maladie:
- (1) en développant des centres moins coûteux d'hospitalisation pour les cas bénins, les malades chroniques et incurables n'exigeant pas l'emploi d'un outillage aussi perfectionné que celui des hôpitaux généraux; (4e partie, ch. IV, par. 40.)
 - (2) en étudiant les méthodes comptables des hôpitaux et l'opportunité d'établir le coût de l'hospitalisation selon les méthodes actuelles; (4e partie, ch. IV, par. 41-42.)
 - (3) en examinant l'avantage de mettre entièrement à la charge de l'Etat le traitement de certaines maladies particulièrement coûteuses; (4e partie, ch. IV, par. 44.)
 - (4) en appliquant le principe de mettre entièrement à la charge de l'Etat la partie du coût de construction des hôpitaux qui n'aura pu être financée par des appels à la charité privée; (4e partie, ch. IV, par. 45.)

F - Politique d'assistance:

- (a) favoriser la formation d'une fédération provinciale des oeuvres de charité, qui pourrait éventuellement reprendre à son compte l'administration et le financement des systèmes de pensions actuellement assumés par l'Etat; (4e partie, ch. V, par. 12.)
- (b) établir une politique d'impôt plus favorable aux dons aux institutions de charité; (4e partie, ch. V, par. 13.)
- (c) encourager le développement des oeuvres paroissiales par tous les moyens et la réforme des méthodes administratives actuelles des fédérations d'oeuvres en vue de redonner plus d'initiative et de liberté d'action aux oeuvres particulières et paroissiales; (4e partie, ch. V, par. 20-26.)
- (d) contribuer aux efforts nécessaires de coordination des nombreuses oeuvres privées existant dans Québec; (4e partie, ch. V, par. 27.)
- (e) assigner aux municipalités le soin de s'occuper des chômeurs qui échapperaient au réseau de mesures relevant de la section D de ce plan; (4e partie, ch. V, par. 40.)

- (f) s'occuper, en vertu du principe général posé à la base de ce plan, de tous les cas non résolus en fonction des autres dispositions (4e partie, ch. V, par. 27). Une Commission ou organisme quelconque en vue d'assurer l'exécution de cette fonction avec célérité serait nécessaire pour que les personnes en besoin d'assistance ne soient pas renvoyées de Caïphe à Pilate. Cependant un véritable service d'assistance d'Etat ne devrait pas être constitué et l'exécution des oeuvres de l'Etat confiée aux organismes privés ou, en dernier ressort, aux municipalités. La commission gouvernementale devra être munie de pouvoirs suffisants pour s'assurer que les municipalités accomplissent leur mission; (4e partie, ch. V, par. 32-33.)
- (g) accorder une attention toute spéciale au problème de l'enfance illégitime et créer à cette intention des institutions spéciales de formation et de préparation à la vie; (4e partie, ch. V, par. 29-30.)

G - Effort spécial de publicité et d'éducation en vue:

- (a) de faire connaître et apprécier à la population les réalisations du Québec;
- (b) de perpétuer ou de ressusciter (là où il tend à disparaître) ce sens de la dignité et de la responsabilité personnelle:
 - (1) qui communique à chacun le désir de se suffire à lui-même;
 - (2) lui inspire de la répulsion pour toutes les solutions inutilement collectivisées;
 - (3) protège le système de sécurité sociale contre les abus et les fraudes et en permet le maniement efficace et économique.

Tel qu'il a été expliqué au paragraphe 7 du chapitre II, 4e partie, ce plan a été conçu sans tenir compte de la part actuellement tenue par les autorités fédérales dans l'organisation de la sécurité sociale, ni des conséquences financières du plan.

De ce dernier point de vue, il constitue seulement un programme à longue portée, à réaliser le plus tôt possible dans le temps, mais en tenant compte de la capacité économique et financière de la Province. La ca-

pacité financière sera évidemment conditionnée par la solution apportée au problème de la répartition des ressources fiscales entre autorités fédérales et autorités provinciales. Et le caractère même des problèmes que soulève la sécurité sociale indique assez que les besoins des provinces ont une priorité économique et morale sur les besoins principaux du gouvernement fédéral, qui se révèlent être surtout d'ordre militaire et qui ne peuvent jouir ainsi, si tant est qu'il en est ainsi, que d'une priorité politique momentanée et circonstancielle. Il faut cependant admettre qu'à l'échelle de l'histoire, cette priorité momentanée et circonstancielle peut s'imposer pendant longtemps, si on mesure le temps en fonction des générations d'hommes.

Dans le cas du Canada cependant, n'y aurait-il pas lieu de se rappeler que cette priorité politique militaire n'a jamais revêtu le caractère d'urgence qu'on lui a connu dans les pays directement menacés ou appelés par leur importance à jouer un rôle inéluctable dans les jeux de la politique de puissance? N'y aurait-il pas lieu de songer que la faiblesse numérique du Canada lui interdit d'envisager de se suffire à lui-même en matière militaire ou de pouvoir jouer un rôle décisif dans la balance des décisions? Dans ces perspectives, il est certes anormal de sacrifier l'équilibre politique et social intérieur aux circonstances extérieures.

A tout événement, dans l'hypothèse la plus vraisemblable d'un choix nécessaire à faire pour réalisation immédiate, les mémoires soumis à la Commission d'une part et l'analyse théorique et pratique des exigences de la situation actuelle d'autre part, incitent l'auteur à souligner l'urgence égale de régler les trois problèmes suivants: la sécurité du travailleur contre les diverses variétés de chômage, le développement d'un système sain d'assurance-santé et le règlement des problèmes de l'enfance illégitime. La chose a été notée en cours d'exposé (4e partie, chap. III, par. 36-38): le coût financier de la sécurité du travailleur est inexistant, sauf sur le plan psychologique; au contraire, le travail, quel qu'en soit le coût financier, est moins coûteux pour la collectivité que le chômage. Quant à la santé, les changements des dernières années dans le coût de la maladie autant que la situation politique rendent impérieuse une action provinciale plus intense et plus spectaculaire: un plan libre d'assurance-santé mutualiste avec subvention d'Etat serait de cet ordre. Enfin, le sort de l'enfance illégitime pèse sur notre conscience d'un poids que nous ne devrions pas pouvoir supporter plus longtemps. Les misères de tous ordres sont si grandes dans ce domaine que ces enfants sont sans doute les plus malheureux des citoyens, ceux qui souffrent du maximum d'insécurité. De sorte que s'il fallait réduire les initiatives possibles à une seule, c'est encore celle-là qui serait humainement parlant la plus pressante de toutes.

Reste la question des relations fédérales-provinciales, non pas dans ses aspects financiers, que nous venons de couvrir, mais dans ses côtés juridictionnels. Déjà nous viennent d'Ottawa, selon des méthodes qui ne cadrent guère avec les données du plan précédent, des initiatives en matière de charges familiales, de vieillesse après 70 ans et d'assurance-chômage; alors que dans le domaine des aveugles, des autres invalides et de la vieillesse de 65 à 70 ans des interventions intrinsèquement inutiles constituent comme une épée de Damoclès sur la tête des provinces qui n'entendent pas la sécurité sociale comme la comprend le législateur d'Ottawa. Intrinsèquement inutiles parce que la plupart des provinces pourraient aussi bien y pourvoir elles-mêmes sans l'aide fédérale et qu'un système général de péréquation fiscal suffirait pour les autres; menaçantes non seulement dans les exigences des législations actuelles, mais dans la possibilité constante d'une intervention nouvelle. Et cela sans parler des infiltrations subtiles du ministère fédéral de la santé dans les institutions hospitalières. Alors, faut-il faire porter sur la rétrocession immédiate des pouvoirs perdus ou entamés, le principal effort? Le signataire du présent mémoire n'est pas enclin à partager cette opinion.

Cependant l'idée d'une action immédiate et constante en ce sens ne peut pas être complètement rejetée hors du tableau. Une attitude de réclamation pourrait bien être inévitable pour empêcher tout empiètement ultérieur du gouvernement central, en vertu de l'axiome que l'offensive est la meilleure défensive. Il est probable que si les provinces, ou même la seule province de Québec, avaient forcé le gouvernement fédéral à rester sur la défensive en matière d'assurance-chômage, celui-ci ne se serait pas aventuré ultérieurement ni dans les allocations familiales, ni dans les pensions de vieillesse, ni dans les pensions aux invalides et qu'il ne menacerait pas de déborder dans l'assurance-santé.

Dans cette perspective, il serait par suite dans l'ordre que les autorités provinciales fassent sentir une pression sur le domaine le plus discutable à l'heure actuelle des invasions fédérales: celui des allocations familiales. C'est aussi celui qui est le plus menaçant pour l'avenir de nos institutions culturelles par ses caractéristiques plus profondément socialisantes, pour ne pas dire socialistes, et par les relations directes et constantes qu'il établit entre la cellule fondamentale de notre société, la famille, et les autorités fédérales.

Cependant, il importe de tenir compte du fait que nous entrons actuellement dans une période de négociations capitales entre Ottawa et les provinces. Il vaut sans doute mieux de ce point de vue et pour les fins des

négociations à engager que la province de Québec soumette ses demandes dans leur totalité et essaie de profiter de la circonstance pour en négocier la solution totale et définitive si les chances se révèlent favorables. La forme la plus pratique de négociation pourrait bien être d'ailleurs de demander le transfert pur et simple des rouages fédéraux actuels à la juridiction provinciale, avec libération appropriée du champ d'imposition directe nécessaire et rajustement des données dans les formules de péréquation fiscale qui pourraient être en vigueur. La Province continuerait d'abord d'administrer ces lois telles quelles, mais en vertu de lois provinciales qui prévoiraient spécifiquement une formule appropriée de transformation progressive du système en un régime plus conforme aux idées et aux besoins du Québec.

Pour le moment cependant, c'est sur l'occupation la plus rapide possible par la Province de tout le territoire convoité par Ottawa, c'est-à-dire en définitive tout le champ de la sécurité sociale, que devraient surtout porter les initiatives provinciales. Naturellement, comme le montre bien le plan proposé précédemment, il ne s'agit pas d'imiter ce qui serait réalisé par les représentants de l'autre groupe ethnique selon leurs traditions; rien, au contraire, ne faciliterait davantage la centralisation de tout le système. Il s'agit bien de développer au plus vite nos propres institutions pour faire face aux problèmes nouveaux de l'heure, de façon que l'intervention centralisatrice les trouve sur sa route et ne puisse les ignorer sans commettre une injustice grave et évidente et sans se heurter, non pas seulement à des principes mais à des institutions établies.

Cela n'implique pas que la Province ne s'intéresse qu'aux domaines non touchés par le Fédéral. Au contraire, c'est déjà occuper une des positions les plus importantes par rapport à l'ensemble du terrain que de venir pallier autant que faire se peut aux insuffisances et aux déviations des mesures fédérales actuelles. Les allocations familiales, par exemple, ne remplacent pas un véritable sursalaire familial, surtout dans le cas des familles nombreuses. De plus elles ne comptent pratiquement pas pour les familles dont le chef paie l'impôt, puisque la plus grande part de l'allocation lui est enlevée par la réduction de l'exemption de \$400 à \$150 par enfant. Pour les autres, elles sont relativement généreuses pour les petites familles en un sens, s'il est estimé que le sursalaire n'est vraiment dû qu'au quatrième enfant et que les allocations pour les trois premiers enfants deviennent attribuables, de ce fait, au quatrième, puis partagées entre le quatrième et le cinquième s'il y en a deux de plus, etc. Mais en définitive, la famille de huit enfants ne reçoit guère ainsi que \$125 par enfant au-dessus du troisième; la famille de sept, \$132; la famille de six, \$156; la famille de

cinq, \$204. La Province pourrait donc établir le sursalaire compensatoire pour toutes les familles qui en ont besoin.

Les pensions de vieillesse, de même, diminuent à peine le besoin d'une assurance-vieillesse convenable. La Province pourrait donc considérer la garantie fédérale pour limiter le montant de rente sur lequel elle accorderait une subvention, mais elle pourrait occuper le reste du champ. Il y aurait d'ailleurs lieu d'entreprendre au moins, auprès d'Ottawa, des démarches pour gagner que ceux-là dont l'esprit de prévoyance a déjà pourvu à leur besoin de protection aient droit de déduire leur prime de l'impôt de sécurité de la vieillesse. Et même pour un montant plus fort que la part d'impôt sur le revenu vu leur participation à la taxe de vente et à l'impôt sur les compagnies attribués à ces fins.

L'assurance-chômage fédérale est un obstacle plus sérieux à l'intervention provinciale pour la stabilisation de l'emploi et l'assurance-travail, quoiqu'elle n'empêcherait pas son action de montrer une certaine efficacité. Bien des ouvriers cependant seraient malheureusement incités à préférer l'assurance au travail. Une entente devrait intervenir avec Ottawa, à tout le moins, pour que l'assurance-chômage ne soit payable qu'à ceux-là pour qui le service de placement provincial ne trouve pas de travail convenable. Et pour ceux qui seront ainsi placés, la part de l'assurance-chômage devrait revenir à la Province pour l'aider à défrayer le coût des travaux.

Naturellement, tous ces raisonnements et accommodements impliquent confiance que le gouvernement central finira, devant les objections du Canada français, par se rendre à une conception vraiment fédérative, sur des bases culturelles, de l'idéal canadien. Et qu'il ne s'agit par suite que d'aménagements transitoires. Toute autre solution, en effet, serait anti-canadienne, dans les perspectives de notre histoire et de notre constitution. La centralisation viole en effet, le principe démocratique du gouvernement par soi-même du groupe français dans les matières touchant à sa culture. Et accepter d'administrer des systèmes quine s'appliqueraient pas à toutes les provinces, comme l'impliquent les législations concurrentes ou certaines interventions unilatérales refusées dans certaines provinces équivaut pour le gouvernement central à pratiquer une politique de séparatisme dans l'espoir que les provinces, ne tenant pas au séparatisme, accepteront de se soumettre.

Si la conception canadienne ne devait pas prévaloir à Ottawa ou dans les autres capitales provinciales, il faudrait bien tout de même en venir à une solution qui distinguerait entre le Québec et les autres provinces

de façon à laisser à celles-ci la possibilité de se donner l'organisation centralisée qu'elles désirent, tout en laissant au Québec sa liberté de s'organiser à sa guise. Québec ne devrait pas alors contribuer autre chose au fonds général que la part pouvant résulter d'une plus grande concentration des richesses, de façon que lui restent toutes ses ressources propres pour faire face à ses propres problèmes selon le mode qui lui convient.

En l'absence d'accords fiscaux du type actuel (1), les citoyens du Québec devront profiter d'une pleine réduction d'impôt pour toute la part des impôts fédéraux prélevés à des fins contestables. Il serait alors désirable que de telles initiatives fédérales soient financées par un impôt spécial dont les citoyens des provinces dissidentes seraient exempts.

Si le gouvernement fédéral ne voulait accepter ni l'une ni l'autre de ces solutions, il faudrait bien qu'en temps opportun, le gouvernement provincial se décidât à entreprendre une lutte active pour reconquérir ses droits. Il ne manquerait pas de moyens à cette fin. Par exemple, par rapport à l'existence des allocations familiales fédérales, le système pourrait être adopté d'un sursalaire familial provincial complet, avec obligation pour le salarié désireux de recevoir l'allocation provinciale plus élevée d'endosser son chèque d'allocation fédérale au bénéfice de la caisse de compensation provinciale. Le même principe pourrait être appliqué aux autres types de pensions. La situation serait plus difficile en matière d'assurance-chômage, mais le gouvernement pourrait aller jusqu'à faire de la renonciation au bénéfice de l'assurance-chômage une condition sine qua non du droit au bénéfice de l'assurance-travail.

Naturellement, l'obligation où la province de Québec pourrait être mise d'avoir à appliquer des politiques de ce genre mettrait en danger l'avenir même de la Confédération canadienne. Il faut donc espérer que les citoyens des autres provinces et les autorités fédérales en viennent à une meilleure compréhension du problème québécois et acceptent de partir d'un véritable principe fédératif dans la recherche des solutions nécessaires aux problèmes de sécurité sociale. Les dernières parties de ce mémoire ont montré que la chose est possible, même dans les cadres plus compliqués de nos économies modernes, pour peu qu'on veuille bien se donner la peine de chercher et faire preuve de la bonne foi nécessaire pour admettre ces possibilités.

- (1) Dans la mesure où de tels accords continueraient, la justice exigerait l'application du principe de la déductibilité des impôts directs provinciaux jusqu'à concurrence de la subvention prévue pour le Québec.

BIBLIOGRAPHIE

- Alvin, Louis, Salaire et sécurité sociale. Presses Universitaires de France, Paris, 1947.
- ANTOINE, Charles, Cours d'économie sociale. Félix Alcan, Paris, 1914.
- ARES, Richard, s.j., Dossier sur le pacte fédératif.
- " " "Qu'est-ce que la sécurité sociale?" La sécurité sociale, XXXe Semaine Sociale du Canada, Institut Sociale Populaire, Montréal.
- ATKINSON, Raymond, The Federal Role in Unemployment Compensation Administration. Social Science Research Council, Washington, D.C., 1941.
- BAKKE, E. Wight, Insurance or dole? Yale University Press, 1935.
- BAUDIN et autres, Pour une économie libérée. Spid, Paris, 1946.
- BAUDRILLART, Histoire générale. Bloud & Gay, 1925.
- BEER, M. Fifty Years of International Socialism. George Allen & Unwin Ltd., 1935.
- " " Histoire générale du socialisme et des luttes sociales, V. L'époque contemporaine. Les revues, Paris, 1931.
- BEVERIDGE, Sir William, Social Insurance and Allied Services, H.M.S.O., London et New York, 1942.
- BLODGETT, Comparative Economic Systems (revised Edition). The Macmillan Company, New York, 1949.

- BOISGUILLEBERT, Le factum de la France (1707), Economistes financiers au XVIIIe siècle. Guillaumin, Paris, 1851.
- BOISSARD, M.A. La coopération internationale dans le domaine social: Le bureau international du travail et les associations internationales de politique sociale, Semaines sociales de France, Le Havre, XVIIIe session, 1926.
- BONVOISIN, G. L'Institution française des allocations familiales. Centre d'informations documentaires, Paris.
- BONVOISIN ET MAIGNAN, G., Allocations familiales et caisses de compensation. Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1930.
- BOUGLE, C. et autres, Inventaires, Félix Alcan, Paris, 1936.
- BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL
- Serie A Genève, 14 octobre 1920, Le congrès de l'internationale ouvrière et socialiste, 31 juillet-6 août 1920.
- Série M. Ass.Sociales
- | | | |
|--------|---|--|
| No. 1, | | Genève 1925 - Les problèmes généraux de l'assurance sociale. |
| No. 2, | " | 1925 - La réparation des accidents du travail. |
| No. 3, | " | 1925 - La réparation des maladies professionnelles. |
| No. 4, | " | 1925 - L'assurance-maladie. |
| No. 5, | " | 1926 - La réparation des accidents du travail aux Etats-Unis, par Ralph-H. Blanchard. |
| No. 6, | " | 1927 - L'assurance-Maladie obligatoire |
| No. 7, | " | 1927 - L'assurance-maladie libre. |
| No. 8, | " | 1928 - Les prestations de l'assurance-maladie allemande du point de vue de l'hygiène sociale, par Franz Goldmann et Alfred Grotjahn. |
| No. 9, | " | 1933 - Pensions non contributives. |

- Série M. Ass.Sociales No. 10, Genève 1933 - L'assurance invalidité-vieillesse-décès obligatoire.
- No. 11, " 1933 - Les services sociaux.
- No. 12, " 1936 - L'organisation internationale du travail et les assurances sociales.
- No. 13, " 1936 - vol. I - Les services sociaux en 1933.
- No. 13, " 1936 - vol. II - Les services sociaux en 1933.
- No. 14, " 1937 - L'évaluation de l'incapacité permanente de gain dans les assurances sociales.
- No. 15, " 1938 - L'organisation économique des prestations médicales et pharmaceutiques dans l'assurance-maladie.
- No. 16, " 1939 - L'investissement des fonds des institutions d'assurances sociales.
- No. 17, " 1940 - Technique actuarielle et organisation financière des assurances sociales, par Lucien Féraud.
- No. 18, Montreal 1942 - Approaches to Social Security.
- L'organisation internationale du travail 1919-1929, 1930.
- Dix ans d'organisation internationale du travail, 1931.
- L'organisation internationale du travail (Ce qu'elle est, ce qu'elle a fait), 1936.
- "A New Era", The Philadelphia Conference and the Future of the I. L. O., Montreal, 1944.
- Rapport I - Conférence internationale du travail, vingt-sixième session, Principes d'action, programme et statut de l'Organisation internationale du travail.
- The I. L. O. and the United Nations, Montréal, 1946.
- Politique sociale internationale, Albert Thomas, 1947.
- Premier rapport de l'Organisation internationale du travail aux Nations Unies, vol. I.

BUREAU INTERNATIONAL DU
TRAVAIL

La sécurité sociale - Etude internationale, Genève, 1950.

Système de sécurité sociale: Nouvelle-Zélande, Genève, 1950.

Sécurité sociale, Rapport III, Genève, 1950.

Objectifs et normes minima de la sécurité sociale, Rapport IV (1), Genève, 1950.

Objectifs et normes minima de la sécurité sociale, Rapport IV (2), Genève, 1951.

Sécurité sociale: réalisations et politique future, Rapport II, Genève, 1952.

Norme minimum de la sécurité sociale (35e session), Rapport V-a (1), Genève, 1952.

Norme minimum de la sécurité sociale (35e session), Rapport V-a (2), Genève, 1952.

Objectifs et normes supérieures de la sécurité sociale, Rapport V-b, Genève, 1952.

BURNS, Eveline N.

The American Social Security System. Houghton Mifflin Company, Boston, 1949.

CASSIDY, Harry M.

Public Health and Welfare Reorganization. The Ryerson Press, Toronto, 1945.

CHAPAIS, Thomas,

Cours d'histoire du Canada, Tome VIII, 1861-1867, Librairie Garneau, Québec.

CLEMENT, Marcel

L'économie sociale selon Pie XII, Documents pontificaux, Pie XII, vol. 2, Nouvelles éditions Latines, Paris, 1953.

COLDWELL, M. J.,

Left Turn, Canada. Duell, Sloan and Pearce, New York, et Toronto, 1945.

COLE, G.D.H.

The Next ten years in British Social and Economic Policy. Macmillan and Co., Ltd., London, 1929.

COLSON, Charles,

Cours d'économie politique. Félix Alcan, Paris, 1928, vol. II.

" "

Organisme économique et désordre social. Ernest Flammarion, Paris, 1912.

- COURCELLE-SENEUIL,
J. -G. Traité théorique et pratique d'économie politique,
vol. I. Paris, 1858.
- COURTIN, René, L'organisation permanente du travail et son action.
Librairie Dallos, Paris, 1923.
- CROISET, La civilisation de la Grèce antique. Payot, Paris, 1932.
- DE KONINCK, Charles, De la primauté du bien commun. Fides, Montréal, 1943.
- DELOS, J. -T. La nation. Editions de l'Arbre, Montréal, 1944.
- DE MAN, Henri, L'exécution du plan du travail. Félix Alcan, Paris,
1935.
- " " Au delà du marxisme. Félix Alcan, Paris, 1929.
- " " L'idée socialiste. Editions Bernard Grasset, Paris,
1935.
- DEWEY, John, Liberalism and Social Action. G.P. Putnam's Sons,
New York, 1935.
- DICKINSON, H.D., Economics of Socialism. Oxford University Press,
1939.
- DOBB, Maurice, Political Economy and Capitalism (Some Essays in
Economic Tradition). International Publishers,
New York, 1940.
- DOUGLAS, Paul-H., Social Security in the United States. Whittlesey House,
New York, 1939.
- DUCATILLON, Santé et société, Semaine sociale de France, 1951.
- ELLSWORTH LOWE, The International Protection of Labor. Macmillan
Company, New York, 1921.
- FALLON, Valère, s.j., Principes d'économie sociale. Ad. Wesmael-Charlier,
Namur, 1935.

- FERRERO, Grandeur et décadence de Rome, vol. 1, 26e édition, Plon, Paris.
- FISHER, A.G.B., Economic Progress and Social Security. Macmillan, Londres, 1946.
- FRANK, Tenney et autres, Economic Survey of Ancient Rome. The John Hopkins Bros., Baltimore, 1933.
- FRIEDMANN, Georges, Où va le travail humain? Gallimard, Paris.
- FUNCK-BRENTANO, Frantz, Le Roi. Hachette, Paris, 1913.
- " " L'ancien régime. Fayard, Paris, 1926.
- GAIRDNER, J., Lollardy and the Reformation in England, cité par Dom Charles Poulet.
- GETTING, André, La sécurité sociale. Presses Universitaires de France, Paris, 1948.
- GIDE & RIST, Histoire des doctrines économiques, vol. I. Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1947.
- GODART, Justin, Les clauses du travail dans le traité de Versailles, 28 juin 1919. Dunod, Paris, 1920.
- GONNARD, René, Histoire des doctrines économiques (vol. I - Doctrines antérieures à Quesnay). Librairie Nationale, Paris, 1921.
- " " Volume II - De Quesnay à Stuart Mill, 1921.
- " " Volume III - Ecoles socialistes - Ecoles réalistes - Déclin de l'école libérale, 1922.
- GOUT, Etienne, Sécurité sociale. Les cours de droit, Paris Ve, 1939, 1950.
- GREEN, John Richard, England. Collier & Son, 1900, vol. I.

- GROTE, Greece. Collier, New York, 1899.
- GUIZOT, France, Collier & Son, 1900, vol. I.
- HANEY, History of Economic Thought. Macmillan, New York, 1949.
- HANSEN, MURRAY,
STEVENSON, STEWART, A Program for Unemployment Insurance and Relief in the United States. The University of Minnesota Press, Minneapolis, 1934.
- HARRIS, Seymour E., Economics of Social Security. McGraw-Hill Book Co., New York and London, 1941.
- HAYEK, F.A., La route de la servitude. Librairie de Médicis, Paris, 1943.
- HIRSCHFELD, Gerhard, Social Security: past, present, future? American Taxpayers Association, Washington, D.C., 1944.
- HOOVER, Glenn, Twentieth Century Economic Thought. Philosophical Library, New York, 1950.
- LACHANCE, Louis, L'humanisme politique de saint Thomas. Recueil Sirey, Paris et Editions du Lévrier, Ottawa, 1939.
- " " La personne humaine, ses grandeurs et ses limitations. Institut Social Populaire, Montréal, 1952.
- LASKI, Harold-J., A Grammar of Politics. George Allen & Unwin Ltd., London, 2e éd. 1930.
- " " The Rise of Liberalism: The Philosophy of a Business Civilization. Harper & Brothers, New York, 1936.
- " " Le libéralisme européen - Du moyen âge à nos jours. Editions Emile-Paul Frères, Paris, 1950.
- LEON XIII, Rerum Novarum. Secrétariat général de L'A.C.J.C., Montréal, 1920.

- LHOSTE-LACHAUME, Pierre, Réhabilitation du libéralisme. Editions Sedif, Paris, 1950.
- LORWIN, Lewis-L., Labor and Internationalism. The Institute of Economics of the Brookings Institution, Macmillan, 1929.
- LOUIS, Paul, La crise du socialisme mondial (De la IIe à la IIIe internationale). Librairie Félix Alcan, Paris, 1921.
- LOWER, Arthur-R.M., Colony to Nation. Longmans, Green, Co. Toronto, 1947.
- " " Two Ways of Life: The primary antithesis of Canadian History. Canadian Historical Association, Report of Annual Meeting, 1943.
- MALET, Albert, L'époque contemporaine. Hachette, Paris, 1922.
- MARITAIN, Jacques, Du régime temporel et de la liberté. Desclée de Brouwer et Cie, Paris, 1933.
- " " Humanisme intégral. Fernand Aubier, Paris, 1936.
- " " Les droits de l'homme et la loi naturelle. Editions de la Maison française, New York, 1942.
- MARKHAM, S.F., A History of Socialism. A & C Black, Ltd., London, 1930.
- MARTIN, Kingsley, Harold Laski (1893-1950), A Biographical Memoir, The Viking Press, New York, 1953.
- MENDELSON, Ronald, Social Security in the British Commonwealth. University of London, Londres, 1954.
- MERIAM, Lewis, Relief and Social Security. The Brookings Institution, Washington, D.C., 1946.
- MICHELL, H., The Economics of Ancient Greece. Cambridge University Press, 1940.

- MINVILLE, Esdras, Le citoyen canadien-français. Fides, Montréal, vol. I.
- NETTER, Notions essentielles de sécurité sociale. Recueil Sirey, Paris, 1951.
- PERRAULT, Jacques, Droit des assurances. Texte miméographié.
- PETIT, Edouard, Histoire universelle illustrée des pays et des peuples. Quillet, vol. VI.
- PIERSON, N.G., Ludwig Von MISES, GEORG HALM, ENRICO BARONE
L'économie dirigée - En régime collectiviste. Librairie de Médicis, Paris, 1939.
- PIE XI, Quadragesimo Anno. Ecole sociale populaire, Montréal, 1931.
- PIE XII, Message de Noël 1953.
- " " Actes pontificaux. Editions Bellarmin, Montréal, no 23.
- PIROU, Gaétan, Le corporatisme, Sirey, Paris, 1935.
- POULET, Dom Charles, Histoire du christianisme (Temps modernes). Beauchesne, Paris, 1937.
- REID, John, The Development of Social Security in New Zealand. Extrait de University of Toronto Law Journal, vol. VI, no 1, 1945.
- RUEFF, Jacques, L'ordre social. Librairie de Médicis, Paris, 1948.
- SCOTT, Frank et autres, Planning for Freedom (16 Lectures on the CCF, its policies and program). Ontario CCF, décembre 1944.

- SIEGFRIED, André, Civilisation européenne et civilisation américaine (conférence). Le Musée Social, juin 1930, no 6.
- " " Le Canada, puissance internationale. Armand Colin, Paris, 1937.
- " " Qu'est-ce que l'Amérique? Collection "Directives", no 20. Flammarion, Paris, 1937.
- " " Les Etats-Unis d'aujourd'hui. Armand Colin, Paris, 1947.
- SIEGFRIED, André
et autres, L'économie dirigée (conférences). Félix Alcan, Paris, 1934.
- STEWART, Bruce-M. et
autres, Unemployment benefits in the United States. Industrial Relations Counselors, Inc., New York, 1930.
- TAWNEY, R.H., Religion and the Rise of Capitalism. Montor Books, The New American Library, New York, 1952.
- TILLICH, Paul-J., Religion and the World Order. Inst. for Religious Studies, New York, 1944.
- VON MISES, Ludwig, Le socialisme. Librairie de Médicis, Paris, 1938.
- " " " Human Action. Yale University Press, New-Haven, 1949.
- WHITTON, Charlotte, The Dawn of Ampler Life. The Macmillan Company of Canada Limited, 1943.
- WINSLOW, C.E.A., Le coût de la maladie et le prix de la santé. Organisation mondiale de la santé, Genève, 1952.
- L'Agriculture, Collection des Etudes sur Notre Milieu. Ecole des Hautes Etudes Commerciales, Montréal, 1944.

- Debates of the Parliament of the Province of Canada on Confederation, Sir Georges Cartier, 1865, cité par F.R. Scott. Hunter-Rose.
- Essais sur le corporatisme. Sirey, Paris, 1938.
- Le Fédéralisme. Editions Bellarmin, no 441, Montréal, 1951.
- Harmonies économiques (5e édition). Guillaumin, Paris, 1864.
- Histoire des corporations de métiers. Félix Alcan, Paris, 1922.
- The Human Group. Harcourt, Brace & Co., New York, 1950.
- Initiation à la vie aux Etats-Unis. Librairie Delagrave, Paris, 1931.
- Le livre des dialogues de sainte Catherine-de-Sienne, Lettre VIII. Editions du Seuil, Paris.
- New Trends in Socialism. Lovat Dickson & Thompson Ltd., London, England, 1935.
- Nouveaux aspects du corporatisme. Sirey, Paris, 1936.
- Pêche et chasse, Collection des Etudes sur Notre Milieu. Ecole des Hautes Etudes Commerciales, Montréal, 1946.
- Planning for Freedom, Social Security. Les membres du C.C.F. Research Committee, Ontario, décembre 1944.
- The Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt, vol. III. Random House, New York.

- La sécurité sociale, Semaines Sociales du Canada, XXIX Session, 1952. Institut Social Populaire, Montréal.
- Social Denmark. Social Tidsskrift, Copenhagen, 1947.
- Le socialisme. Librairie de Médicis, Paris, 1938.
- Thomas, Albert, 1878-1932. Recueil de discours et articles à son sujet, à l'occasion de son décès.
- Travail et revenus. Ministère de la Reconstruction, Ottawa, 1945.

REVUES

L'Action Nationale:

février 1944
1952

- Les colonnes du temple s'écroulent, Montréal.
- Lionel Groulx, "Histoire du Canada français," vol. IV, Deuxième période, Montréal.

L'Actualité Economique:

juillet 1954

- Claude Delmas, "Situation et avenir de l'économie française". Montréal.

American Economic Review:

September 1932

- C.J. Ratzlaff, "The International Labor Organization of the League of National: its significance to the United States", no 3.

Annales de l'économie collective:

janvier-juillet 1943

- Edgar Milhaud, "Le Plan Beveridge". Genève.

The Annals of the American Academy of Political and Social Science:

March 1933

- Charles-W. Pipkin, "Relations with the League of Nations", vol. 166.

Bulletin de la Société
française de philoso-
phie:

octobre-déc. 1936

- Elie Halevy, "L'ère des tyrannies". Armand Colin.

Culture:

mars 1948

- A.R. Lower, "The French Origin of English Civil Liberty.

mars 1954

- Edmond Gaudron, o.f.m., "Bien commun et justice sociale.

Documentation catholi-
que:

décembre 1949

La Documentation fran-
çaise:

22 septembre 1949

- Le régime général de la sécurité sociale.

The Economist:

3 janvier 1953

- How to start saving.

7 février 1953

- Corpse in the Capital Market.

L'Europe nouvelle:

9 avril 1932

- Louis Joxe, "Sur un rapport de M. Albert Thomas", no 739.

Foreign Affairs Review:

octobre 1938-juillet
1939

- Jacques Maritain, "The Catholic Church and Social Progress", vol. 17.

Fortune:

July-December 1944

- The Fair Deal, vol. XXX.

Public Administration:

Winter 1953

- Barbara Rodgers, "Social Security in France, ", Part I, vol XXXI.

Spring 1954

- Barbara Rodgers, "Social Security in France, ", Part II, vol. XXXII.

- Public Affairs:
March 1944 Walter Nash, "Social Security in New Zealand",
- Dal-housie University.
- Quarterly Review of
Commerce:
1944 - T. Norman Dean, "The Positive Approach to the
Individual in Social Security", vol. XI, no 1.
1945 - James A. Campbell, "An outline of old age
pensions in Great Britain, United States and Canada",
vol. XI, no 4.
- Relations:
avril 1949 - Pierre Lesage, "L'organisation française de la sé-
curité sociale."
- Revue Danoise:
2, 1952 Hans Hedtoft, " Le Danemark - pays d'égalité sociale.
- Revue d'économie po-
litique:
no 43, 1929 - Etienne Antonelli, "La doctrine socialiste".
- Revue de Paris:
décembre 1945 André Siegfried, "Introduction aux Etats-Unis
septembre 1949 - d'après-guerre." no 9.
- Paul Reynaud, "Deux débats sur la sécurité sociale".
- Revue des cours et
conférences:
15 juillet 1939 Edouard Dolleans, "L'histoire du travail". no. 15.
Editions Boivin & Cie, Paris.
- Revue des Deux Mondes:
1930 - André Siegfried, "L'Europe devant la civilisation
américaine." Tome cinquante-sixième, septième
période.
avril 1932 - A. Millerand, "Les origines françaises du B.I.T."
- Revue Esprit:
1er février 1934 - André Philip, "Le socialisme et les classes sociales".

Revue Internationale
du travail:

- | | |
|-----------------|--|
| mai 1927 | - G. Loriga, "Le rôle de l'assurance-maladie dans l'organisation de l'hygiène". |
| juin 1927 | - "Les tendances actuelles de l'assurance-maladie obligatoire". |
| juillet 1934 | - F.A. Bland, "L'assistance aux chômeurs en Australie". |
| août 1934 | - L'application des assurances sociales au Danemark. |
| décembre 1934 | - Elisabeth C. Wilson, "L'assurance-chômage et la stabilité des salaires en Grande-Bretagne". |
| mars 1935 | - A. Abramson, "La réorganisation des institutions d'assurances sociales en U.R.S.S." |
| mai 1935 | - K.K. Steincke, "La réforme de l'assurance et de l'assistance sociales au Danemark". |
| janv.-fév. 1937 | - Paul Goldschmidt, "Le régime belge de sécurité sociale". |
| mars-avr. 1947 | - Les assurances sociales dans l'Union soviétique. |
| juin 1947 | - Assurance et assistance sociales. |
| janv.-fév. 1948 | - Les progrès de la législation concernant la protection de la santé aux États-Unis. Le service de l'emploi en Finlande. |
| mars 1948 | - Rapports et enquêtes: Assurance et assistance sociales. |
| avril 1948 | - Rapports et enquêtes: La législation relative aux allocations familiales en 1947: I. Emploi et chômage. |
| mai 1948 | - Rapports et enquêtes: La législation relative aux allocations familiales en 1947: II. |
| juin 1948 | - De l'assurance sociale à la sécurité sociale - L'expérience française. |
| juin 1949 | - Les tendances de la sécurité sociale dans la période d'après-guerre; Garantie des moyens d'existence: I. |
| juillet 1949 | - Les tendances de la sécurité sociale dans la période d'après-guerre - Garantie des moyens d'existence: II. |
| août 1949 | - Les tendances de la sécurité sociale dans la période d'après-guerre - Soins médicaux: I. |
| septembre 1949 | - Les tendances de la sécurité sociale dans la période d'après-guerre - Soins médicaux: II. |

novembre	1949	- La coopération et la sécurité sociale: I.
décembre	1949	- La coopération et la sécurité sociale: II.
février	1950	- La sécurité sociale dans l'agriculture: I.
mars	1950	- La sécurité sociale dans l'agriculture: II.
aug. sept.	1951	- Negotiated Social Security Plans for North American Automobile Workers, par Max Bloch.
janvier	1952	- La sécurité sociale dans les pays d'Amérique centrale: I.
février	1952	- La sécurité sociale dans les pays d'Amérique centrale: II.
mai	1952	- La politique sociale dans les territoires non métropolitains.
juin	1952	- Enquête sur le coût de la sécurité sociale.
juillet	1952	- Problèmes internationaux de sécurité sociale: I, par Pierre Laroque.
octobre	1952	- La trente-cinquième session de la Conférence internationale du Travail, Genève, juin 1952.
nov. dec.	1952	- Social Security Financing and Demography. Social Security Developments in the Federal Republic of Germany Since 1949.
mars	1953	- Analyse comparée du coût de la sécurité sociale.

Publications gouvernementales et autres:

Québec

Rapport sur la mise en application de la loi de l'Assistance aux Mères nécessiteuses. Ministère du Bien-Être Social et de la Jeunesse, Québec. 1952.

9e Rapport du Ministère de la Santé, 1952. Québec. 1953.

Rapport annuel du surintendant des Assurances, Québec, 1953, 1954.

Rapport du Ministre de la Colonisation, Québec, 1953.

Rapport. Division de l'Assistance publique, 1952. Québec, 1953.

Commission des Assurances Sociales de Québec. Ministère du Travail, Québec, 1933.

L'assistance sociale dans la province de Québec, 1608-1951, par Gonzalve Poulin. Etude pour la Commission Royale d'Enquête sur les Problèmes Constitutionnels de la province de Québec. Québec, 1953.

Gazette Officielle du Québec, supplément vol. 75, 25 juin 1943.

Ottawa

- Annuaires du Canada, 1932 et 1936.
 Débats de la Chambre des Communes, Coldwell, vol. IV, 1946 (édition révisée), et 6 avril 1954 (Section des "documents budgétaires").
 Survey of Pension and Welfare Plans in Industry, Reference Papers, 1950, no 4, Ottawa, 1950.
 Assurance-santé, Rapport du comité consultatif de l'Assurance-santé nommé par le décret du conseil C.P. 386, du 5 février 1942. Ottawa, 16 mars 1943.
 Recensement des institutions de bien-être social 1951, Document de référence, no 41, D.B.S., Ottawa, 1953.
 Preliminary Analysis of Revenue and Expenditures of Provincial Governments, 1952, Ottawa, 1953.
 Summary of Estimates of Revenue and Expenditures of Provincial Governments, 1953, Ottawa, 1954.
 National Accounts - Income and Expenditure, 1949-1952 et 1950-1953, DBS, Ottawa Financial Statistics of Municipal Governments (Summary of Revenues, Expenditures and tax collections), Interim 1952, Ottawa, 1953.
 Estimates for the fiscal year ending March 31st 1955, Ottawa.
 The Financing of Hospitals in the Province of Quebec. Ottawa.
 Unemployment Insurance: Memorandum of Information and Select List of References. Department of Labour. Ottawa, 1934.
 Unemployment Insurance. House of Commons, Bill no 98, Special Committee. No 1, July 22, 1940; no 2, July 23, 1940; no 3, July 24, 1940. Ottawa, 1940.
 Rapport sur la sécurité sociale au Canada, L.C. Marsh. Ottawa, 1943.
 Report. Advisory Committee on Reconstruction. Ottawa, September 1943.
 Propositions du gouvernement du Canada. Conférence fédérale-provinciale du rétablissement. Ottawa, août 1945.
 Report of the National Health Survey. Canadian Medical Procurement and Assignment Board. Ottawa, 1945.
 La législation ouvrière et le régime social dans la province de Québec. Appendice 5, par Esdras Minville. Rapport de la Commission Royale des Relations entre le Dominion et les Provinces.
 Assistance publique et assurance sociale. Appendice 6, par A.E. Grauer. Etude préparée pour la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces.
 Public Health, par A.E. Grauer. A Study prepared for the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations, Ottawa, 1939.
 Health, Welfare and Labour. Dominion-Provincial Conference on Reconstruction, Ottawa.
 Health Reference Book, 1946. Department of Trade and Commerce. Ottawa, 1947.

- Assurance facultative contre les frais médicaux. Ministère de la Santé Nationale et du Bien-Etre social, Ottawa, novembre 1954.
- Rapport de la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces, vol. I, Canada: 1867-1939, Ottawa.
- Rapport de la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces, vol. II, Recommandations. Ottawa.
- Recensement du Canada, 1951, vols. I, II, III, V.
- Old Age Pensions in Canada. Department of Labour, Ottawa, 1929.
- An Old Age Pension System for Canada, Chambre des Communes, Ottawa, 1924.
- Comité Permanent des Relations Industrielles et Internationales. Chambre des Communes 1928, Ottawa, 1929.
- Comité Permanent des Relations Industrielles et Internationales. Chambre des Communes, 13 et 14 février 1929, Ottawa, 1930.
- Rapport du Ministère des Pensions et de la Santé nationale. Dominion du Canada, 31 mars 1943, Ottawa, 1944.
- Rapport du Ministère des Pensions et de la Santé nationale. Dominion du Canada, 31 mars 1944, Ottawa, 1945.
- Rapport du comité mixte d'enquête du Sénat et de la Chambre des Communes sur les pensions de vieillesse, 28 juin 1950, Ottawa, 1950.
- Report on the Administration of Allowances for Blind Persons in Canada, Department of National Health and Welfare, Ottawa, 1953.
- Report on the Administration of Old Age Assistance in Canada. Department of National Health and Welfare, Ottawa, 1953.
- Canadian Sickness Survey 1950-51: no 1, Family Expenditures for Health Services (National Estimates) mai 1953; no 2, Family Expenditures for Health Services by Income Groups, juillet 1953 (National Estimates); no 3, Family Expenditures for Health Services by Expenditure Group, septembre 1953 (National Estimates); No 4, Family Expenditures for Health Services, janvier 1954 (Regional Estimates); no 5, Volume of Sickness, avril 1954 (National Estimates); no 6, Permanent Physical Disabilities, février 1955 (National Estimates). The Department of National Health and Welfare, Ottawa.

Autres publications

- Development of Canadian Federalism, Papers and Proceedings of the Annual Meeting of the Canadian Political Association, Ottawa, 1931.
- Financing Health Services in Canada, Toronto, 302, Bay Street, Février 1954.

- Report on the British Social Services, Political and Economic Planning, London S.W.I. June 1937 and December 1937.
- Family Allowances in Foreign Countries, Mary T. Waggaman. No 401, Bulletin of the United States Bureau of Labor Statistics. U.S. Department of Labor, Washington, 1926.
- National Resources Development Report for 1943. Message from the President of the United States. Washington, 1943.
- Security, Work and Relief Policies. Message from the President of the United States, Washington, 1942.
- Social Security Throughout the World, Federal Security Agency, Social Security Administration Bureau Report no 16, Washington.
- Joint Statement on Social Security, Agriculture, Business and Labor Committees on National Policy. National Planning Association, Washington, avril 1944.
- Life Insurance Fact Book, 1954, Institute of Life Insurance, New York.
- The Encyclopedia of Social Sciences, Kenneth-L-M. Pray. vols. 3, 5, 7. Macmillan, New York, 1934.
- Encyclopedia Britannica, Year Books 1941-1949.
- Le Danemark 1938. Ministère Royal des Affaires Etrangères du Danemark, Copenhagen, 1938.
- Denmark 1947. Ministry for Foreign Affairs and the Danish Statistical Department, Copenhagen, 1947.
- New Zealand Official Year-Book 1954. Census and Statistics Department, 1954.
- Annuaire des statistiques du travail, 1949-1950, 1951-1952, 1953. Bureau International du Travail, Genève.
- The International Labour Code 1951, vol. I: Code. International Labour Office, Genève, 1952.

A N N E X E S

(Le lecteur trouvera les Annexes 1 à 10 en deuxième partie du Volume I)

Annexe 11

DESCRIPTION DE LA PARTICIPATION DE L'ETAT PROVINCIAL
A LA SECURITE SOCIALE

par

J. -EDGAR GUAY

professeur à la Faculté des Sciences sociales de Laval, Québec

Chez les auteurs qui traitent de sécurité sociale depuis que cette expression a fait fortune, on sent une oscillation dans l'extension de la définition des objectifs à atteindre (1). Un Roosevelt voulait assurer par elle la libération du besoin. Un Beveridge tout en insistant sur cette libération du besoin ouvre à la sécurité sociale un vaste champ d'action (2). "La sécurité du revenu, qui est tout ce qui peut être donné par l'assurance sociale, est une mesure si inadéquate pour le bonheur humain que la promotion de cette seule mesure dans un plan de reconstruction sociale vaut à peine considération." Et on le voit répéter à qui veut l'entendre que son plan est une attaque contre un des cinq géants qui barrent la route d'une saine politique sociale. D'ailleurs, pour bien marquer son désir de voir s'organiser la lutte pour une sécurité sociale plus large, il lie organiquement les services de santé, ceux du Ministère du travail aux services de maintien du revenu (cf. para. 409 du Plan). C'est d'ailleurs ce qu'ont compris ses commentateurs les plus avertis comme Edgar Milhaud, et François Lafitte(3). Ce dernier nous assure même que le voteur anglais quand il approuva le plan était plus intéressé par "la création de bonnes conditions de vie en société" que par les seuls services de maintien de revenu. La sécurité sociale en Angleterre a dès lors pris l'allure d'une lutte contre les cinq géants identifiés par Beveridge. Au Besoin sont opposés les services de maintien

(1) Richard Arès, s.j., *Qu'est-ce que la Sécurité sociale?*, Editions Bellarmin, Montréal, 1952, p. 16.

(2) Sir William Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*, H.M.S.O., London, 1942 - Cmd. 6404 parag. 409-440-456.

(3) Edgar Milhaud, "Le Plan Beveridge". *Les Annales de l'Economie Collective*, Genève, janvier-juillet 1943.

de revenu, à la Maladie, les services de santé et de réhabilitation, à l'Oisiveté, la politique de plein emploi, à l'Ignorance les services d'éducation, à la Sordidité, le planisme urbain et rural.

L'idée d'une sécurité sociale dans un sens aussi extensif a été reprise à la semaine sociale de Bologne en 1949 (1). On peut y identifier les mêmes objectifs que chez Beveridge, mais sous une appellation positive. Bien-être, santé, travail, éducation, aménagement du milieu de vie, etc.

Ce tableau des services de sécurité sociale de la Province qui suit cette courte entrée en matière, tient compte de ces deux pôles d'oscillation de la définition. En groupant les services sous les cinq titres suggérés par Beveridge et améliorés par les catholiques italiens, leur identité et même leur interdépendance sont plus facilement discernées.

La première partie fournit les données statistiques tirées des comptes publics de 1953 pour l'année 1952.

Dans une deuxième partie, nous fournirons la description des plus importants services offerts par l'Etat provincial.

(1) Documentation catholique, décembre 1949.

PREMIERE PARTIE

Tableau des dépenses publiques provinciales de sécurité sociale

-I-

BIEN-ETRE VS BESOIN

		<u>Services</u> <u>directs</u>	<u>Subventions</u>
C-3	<u>Bien-Etre et Jeunesse</u>		
p. 6	Salaires, dépenses de voyage, frais de bureau	119,673.05	
19	Ecoles de protection de la Jeunesse		1,234,808.11
20	Subventions: Associations de jeu- nesse; Camps de santé; Camps d'étu- diants; Centres de loisirs; Colonies de vacances; Instituts de charité; Instituts et associations d'aveugles; Scouts et guides; Oeuvres de ter- rains de jeux; Constructions; Patro- nages; Divers		674,965.2
30	Clinique d'Aide à l'enfance	99,600.11	
30	Loi pour remédier à la délinquance juvénile - 14 Geo VI c 33		87,687.5
35	Loi pour remédier à la délinquance juvénile (immobilisations)		656,678.0
31	Loi concernant la protection civile	1,805.05	
31	Assistance aux personnes âgées de 65 à 70 ans	7,666,111.74	
33	Allocations aux aveugles 15-16 Geo VI c 4	477,595.51	
34	Assistance aux Mères nécessiteuses S.R. C-180	7,740,890.08	
C-5	<u>Colonisation</u>		
p. 10	Aide au maintien des colons; Assis- tance aux nécessiteux	483,680.00	
	Société de l'Aide aux colons		7,311.0
14	Subventions; Sociétés de colonisa- tion		76,950.0
16	Divers: Fédération diocésaine de l'U.C.C. d'Amos		3,750.0
	l'Aide aux Colons		4,899.0

	<u>Services directs</u>	<u>Subventions</u>
16 - Loi pour organiser la colonisation selon des méthodes progressives et rationnelles. Subventions - Sinistres de St-Charles Borromée		55,000.00
19 - Dépenses imprévues et diverses: Guignolée des colons		3,006.00
C - 6 <u>Conseil Exécutif</u>		
p. 9 - Office Provincial de publicité (Subventions) Sociétés de bien-être (3)		1,150.00
12 - Subventions - Terrains de jeux et centres de loisirs (12)		35,500.00
20 - Pour venir en aide aux sinistrés de Rimouski et Cabano - (Vr aussi année précédente)	222,700.00	
21 - Pour venir en aide aux sinistrés de Belgique, Hollande et des Iles Britanniques		35,000.00
C - 7 <u>Finance</u>		
p. 4 - Loi des Pensions S.R.C. 13 Am par 6 Geo VI c 14	1,042,832.65 (1)	
5 - Pensions spéciales	5,630.00	
5 - Pension à la veuve d'un ex-Président des eaux courantes S.R.C. 98	7,200.00	
5 - Assurance collective sur la vie des fonctionnaires et employés publics S.R.C. 14	85,874.00	
C - 13 <u>Procureur général</u>		
p28 - Cour de Bien-Etre social 14 Geo VI c 10	280,252.00	
C - 15 <u>Santé</u>		
17 - Loi de l'Assistance publique S.R.C. 187 Am par Geo VI c 47 (évaluation basée sur des 2/3 du coût total)		
Classe B4 - Chroniques et incurables (domicile)		1,254,000.00

(1) Non compris les cotisations remises

	<u>Services directs</u>	<u>Subventions</u>
Classe C - Incurables (domicile)		1,720,000.00
" D ₁ -Orphelinats		2,634,000.00
" D ₁ -Orphelins en foyers nourriciers		2,774,000.00
" F ₂ -Crèches (0 à 5 ans)		1,212,000.00
" F ₂ -Foyers nourriciers		956,000.00
" G - Garderies		7,000.00
" H - Enfants infirmes par école		70,000.00
" H - " " " agence		25,000.00
" P - Enfants abandonnés		225,000.00
" P -Adoption		88,000.00

C - 18 Travail

D - 11 Commission des Accidents du travail:

Administration	592,937.13 (1)
Réserve	372,754.16 (1)
Incapacité temporaire	4,809,164.26
" permanente	6,094,918.55
Décès	1,594,254.13
Fonds de pension	887,074.14

32,584,946.56 13,841,704.91

32,584,946.56
13,841,704.91

TOTAL : 46,426,651.47

Contributions fédérales

C - 2 Agriculture

p. 19 - Subventions et primes

235,036.56

(1) Nous avons réparti arbitrairement les dépenses d'administration entre le secteur santé et le secteur bien-être en partant de l'idée que l'administration des secours médicaux est plus coûteuse.

	Services <u>directs.</u>	<u>Subventions</u>
C - 3 Bien-être et jeunesse		
p.31 - Assistance aux personnes âgées de 65 à 70 ans	6,919,081.11	
p.33 - Allocations aux aveugles 15 - 16 Geo VI c 4	<u>1,105,286.60</u>	
	8,259,404.27	

Contributions municipales

C - 3 Bien-être et jeunesse		
p.19 - Ecoles de protection de la jeunesse	1,097,871.77	
TOTAL		
Contributions provinciales	46,426,651.47	
Contributions fédérales	8,259,404.27	
Contributions municipales	<u>1,097,871.77</u> (1)	
	55,783,927.51	

- II -

SANTÉ VS MALADIE

C - 3 Bien-être et Jeunesse	
p.19 - Ecoles de Protection de la jeunesse (2)	(2)
20 - Subventions (3)	(3)
33 - Allocations aux Aveugles 15 - 16 Geo VI c 4 (Traitements chirurgicaux aux pensionnaires)	4,862.37
C - 5 Colonisation	
p.10 - Aide au maintien des colons Accidents du travail	32,337.00

(1) Aucune contribution municipale n'a été calculée pour la partie de l'assistance publique attribuée à cette section. La participation municipale est en effet relativement très faible dans ces domaines.

Notes 2 et 3, voir page suivante.

	Services directs	Subventions
C - 15 Santé		
p. 6 à 8 - Salaires - Dépenses de voyage -		
Frais de bureau - matériel	1,253,388.74	
9 - Rassemblement de statistiques vitales	44,697.90	
9 - Subventions		35,700.00
9 - Institutions pour malades mentaux		6,731,333.62
11 - Unités sanitaires de comtés 15-16		
Geo VI c 12	1,990,847.43	
16 - Maladies vénériennes	39,665.89	
Subventions à des hôpitaux		70,450.00
17 - Aide au "Verdun Protestant Hospital"		
2 Geo VI c 6		26,250.00
17 - Aide à l'établissement d'une école d'hygiène a Montréal 10 Geo VI c 5		80,000.00
17 - Etablissement de centres de diagnostic dans la Province 15-16 Geo VI c 8	6,200.00	
17 - Loi de l'Assistance Publique S. R. C. 187 Am. par Geo VI c 47 (Sauf ce qui a été attribué au bien-être)		23,476,731.18
Immobilisations		8,871.27
21 - Service médical aux colons	471,063.32	
23 - Publicité éducative	10,076.92	
C - 18 Travail		
D-11 Commission des Accidents du travail,		
administration	1,000,000.00	
Indemnités	2,899,509.98	

- (2) Le Ministère engage et paie le personnel médical, et paie les frais médicaux pour les enfants en écoles de protection. Environ \$100,000.00.
- (3) Sur quelque 900 sociétés de bien-être subventionnées annuellement par le Ministère, une douzaine environ sont actives dans le champ de la santé: oeuvres de goutte de lait, assistances maternelles, l'Institut National Canadien pour les Aveugles, la Ligue de Sécurité de la province de Québec, Child Health Association of Montreal, etc. Un estimé de leur subvention se chiffrerait aux environs de \$50,000.00. Encore là, difficulté, car chez elles parfois, il est difficile de dissocier bien-être et santé

	Services directs	Subventions
C - 18 Travail (suite)		
D-11 Commission des Accidents du travail, subventions aux associations de pré- vention		243,204.00
Réserve	500,000.00	
	8,252,649.20	30,672,540.07
	8,252,649.20	
	30,672,540.07	
TOTAL	38,925,189.27	

Contributions fédérales

C - 3 Bien-être social et Jeunesse

p.33 - Allocations aux Aveugles 15-16
 Geo VI c 4
 Traitements chirurgicaux aux pen-
 sionnaires

4,241.61

C - 15 Santé

p. 6 - Salaires - Dépenses de voyage	116,238.11
9 - Rassemblement des statistiques vitales	20,366.90
11 - Unités Sanitaires de comtés	57,705.88
16 - Maladies vénériennes	116,286.85
17 - Loi de l'Assistance Publique	2,027,728.73
23 - Loi favorisant une collaboration intergouvernementale et municipale en matière de santé publique.	
13 Geo VI c 16 - Subventions:	
a) Prévention et correction des infirmités chez les enfants	105,133.45
b) Hygiène mentale	1,433,294.80
c) Lutte antituberculeuse	1,840,108.84
d) Recherche sur la santé publique	130,393.19
e) Service d'hygiène publique	613,231.60
f) Lutte contre le cancer	810,582.17
	7,275,312.13

Contributions municipales

C - 15 Santé

p. 11 - Unités Sanitaires de comtés	306,908.09
17 - Loi de l'Assistance Publique	5,485,582.39
	5,792,490.48

TOTAL

Contributions provinciales	38,925,189.27
Contributions fédérales	7,275,312.13
Contributions municipales	5,792,490.48
	51,992,991.88

- III -

EDUCATION VS IGNORANCE

	Services directs	Subventions
C - 2 Agriculture		
p. 17 - Subventions:		
a) Cercles de fermières		29,170.00
b) Fédérations régionales (Cercles de fermières)		11,535.00
c) Quebec Women's Institute		875.00
18 - Subventions et primes: Cercles d'aviculteurs dans les centres de colonisation		11,374.00
Cercles de jeunes éleveurs de bovins		7,027.00
Propagande agronomique - Cercles agricoles		17,770.00
Enseignement agricole		13,323.00
26 - Ecoles provinciales - 6 écoles:	472,900.00	
Ferme-école Deschambault; Ferme- école d'animaux à fourrure, Courvil- le;		
Ecole de laiterie, St-Hyacinthe;		
Ecole d'agriculture, Ste-Martine;		
Ecole de céramique, St-Joseph de Beau- ce; Ecole de médecine vétérinaire, St- Hyacinthe.		
27 - Subventions aux écoles d'agriculture		645,026.00

	Services directs	Subventions
C - 2 Agriculture (suite)		
p. 28 - Bourses d'études agricoles	9,440.00	
28 - Etablissement d'écoles régionales d'agriculture		35,592.00
28 - Subventions - Sociétés d'agriculture		99,717.00
34 - Conseil de recherches agricoles: Bourses d'étude	46,989.00	
C - 3 Bien-être et Jeunesse		
p. 8 - Ecoles d'enseignement spécialisé, bourses d'étude	4,770,079.41	
19 - Ecoles professionnelles	3,503.52	
20 - Bourses pour études complémen- taires	25,800.00	
26 - Aide à l'établissement des jeunes: Bourses d'études, culture popu- laire, cédules, Ecoles d'enseigne- ment spécialisé	1,261,189.65	
35 - Aide à l'établissement des jeunes	1,567,514.84	
35 - Ecole pour les aveugles	16,000.00	
C - 5 Colonisation		
p. 10 - Aide au maintien des colons Travaux domestiques	37,738.00	
13 - Encouragement au développement de l'agriculture dans les centres de colonisation. Bourses d'études	2,868.00	
16 - Divers - Commission des bourses d'études aux familles nombreuses du Québec		300.00
C - 8 Industrie et Commerce		
p. 6 - Education hôtelière (Cours)	14,930.00	
C - 9 Instruction Publique		
p. 9 - Subventions aux corporations sco- laires S.R.C. c 59 et 61 - Aide pour l'éducation des élèves pau- vres protestants		13,350.00

	Services directs	Subventions
C - 9 Instruction Publique (suite)		
p.20 - Subventions à certaines institutions et à des particuliers:		
a) Ecole des sourds-muets:		
Pour les garçons		50,000.00
Pour les filles		50,000.00
b) Bourses d'études pour écoles normales et high schools	6,358.00	
c) Aide pour l'éducation des élèves pauvres protestants		1,124.00
d) Enseignement ménager - Ecoles moyennes - supérieures et universitaires		525,900.00
e) Divers: Ecole Cardinal Villeneuve		5,000.00
Société de Réhabilitation, Sherbrooke		8,000.00
23 - Ecoles normales (Bourses d'études)	250,000.00	
27 - Dépenses diverses et imprévues:		
Enseignement ménager cath.		54,968.00
Education postscolaire		22,327.00
C - 11 Mines		
p.17 - Bourses d'études	40,000.00	
C - 12 Pêcheries		
p. 7 - Subventions: Ecole supérieure des Pêcheries, Ste-Anne de la Pocatière		15,000.00
7 - Ecole d'apprentissage en pêcheries, Grande-Rivière	57,720.00	
8 - Construction: Ecole d'apprentissage en pêcheries, Grande-Rivière	93,644.00	
C - 15 Santé		
p. 9 - Bourses d'études au personnel technique	6,448.75	
C - 16 Secrétaire de la Province		
p. 9 - Enseignement des Beaux-Arts et de la Musique	628,459.00	
11 - Enseignement postscolaire	107,212.00	
12 - Subventions S.R. c 66 à des sociétés culturelles		173,070.00
13 - Ecoles ménagères provinciales 18 Geo V c 48		2,500.00
13 - Concours littéraires ou scientifiques S.R. c 65		5,000.00

	Services directs	Subventions
C - 17 Terres et Forêts		
p. 11 - Ecole de Garde-Forestiers	134,792.00	
.12 - Bourses d'études forestières	5,650.00	
C - 18 Travail		
p. 7 - Aide à l'apprentissage		350,000.00
8 - Dépenses diverses et subventions: Centres d'apprentissage et syn- dicats ouvriers		365,347.00
C - 20 Voirie		
p.35 - Dépenses diverset et imprévues: Cours d'études postsecondaires	631.38	
	9,559,867.55	2,513,295.00
		2,513.295.00
		9,559,867.55
TOTAL	12,073,162.55	

Contributions fédérales

C -3	Bien-être social et Jeunesse	
p. 8 - Ecoles d'enseignement spécialisé	10,000.00	
26 - Aide à l'établissement des jeunes		
9 Geo VI c 27 Am par Geo VI c 23	651,738.29	
C - 15 Santé		
p. 9 - Bourses d'études au personnel technique	4,780.00	
23 - Loi favorisant une collaboration intergouvernementale et municipale en matière de santé publique 13 Geo VI c 16 b) Formation professionnelle	230,200.00	
	896,718.29	

Contributions municipales

	Services directs	Subventions
C - 3 Bien-être social et Jeunesse		
p. 8 - Ecoles spécialisées	95,000.00	

TOTAL

Contributions provinciales	12,073,162.55
Contributions fédérales	896,718.29
Contributions municipales	<u>95,000.00</u>
	13,064,880.84

- IV -

TRAVAIL VS CHOMAGE

	Services directs	Subventions
C - 2 Agriculture		
p.31 - Organisation de la main-d'oeuvre agricole		4,071.12
C - 8 Industrie et Commerce		
p.10 - Office de l'artisanat et de la petite industrie	46,554.00	
C - 12 Pêcheries		
p. 6 - Assistance aux pêcheurs et à l'industrie	534,516.00	
C - 18 Travail		
p. 7 - Conseil Supérieur du travail	15,000.00	
4 - Bureaux de placement	231,077.00	
D - 10 Commission du Salaire Minimum		
Contributions et prélèvements	<u>1,669,741.42</u>	
	2,496,888.42	4,071.12

	4,071.12
	<u>2,496,888.42</u>
TOTAL	2,500,959.54

Services
directs

Subventions

Contributions fédérales

C - 2 Agriculture		
p. 7 - 13 - 30 - Organisation de la main-d'oeuvre agricole	6,489.93	
TOTAL		
Contributions provinciales	2,500,959.00	
Contributions fédérales	6,489.93	
	2,507,448.93	

- V -

AMELIORATION DU MILIEU DE VIE

Planisme urbain et rural

C - 1 Affaires municipales		
p. 6 - Subventions à association d'Urbanisme		1,000.00
6 - Service d'urbanisme	21,052.00	
C - 2 Agriculture		
p.29 - Commission du prêt Agricole cana- dien		95,248.00
33 - Loi pour améliorer les conditions de l'habitation	2,404,916.00	
18 - Subventions et primes: a) Etablis- sment de fils de cultivateurs	362,600.00	
C - 5 Colonisation		
p.10 - Aide au maintien des colons:		
Primes de défrichement	544,579.00	
Organisation de la ferme du colon	465,115.00	
Primes de jardin	4,160.00	

	Services directs	Subventions
C - 5 Colonisation (suite)		
p. 12 - Loi pour assurer aux colons le crédit nécessaire à la bonne exploitation de leur lot. - Intérêts payés à certaines caisses populaires	10,635.00	
12 - Aide à l'établissement des colons	97,108.00	
14 - Subventions: Construction et réparation de maisons	468,515.00	
Construction de granges-étables	72,379.00	
Forage de puits	84,125.00	
Constructions culturelles		83,089.00
16 - Loi pour organiser la colonisation selon des méthodes progressives et rationnelles - Subventions		87,950.00
C - 6 Conseil Exécutif		
p. 14 - Office de l'électrification rurale	703,383.00	
17 - Commission d'enquête sur le problème du logement	15.00	
18 - Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires		
14-15 Geo VI c 29 et amendement	1,027,060.00	
C - 12 Pêcheries		
p. 6 - Aide concernant les prêts aux pêcheurs 10 Geo VI c 43 Am par 13 Geo VI c 58	12,544.00	
C - 14 Ressources hydrauliques		
p. 8 - Aide à l'électrification rurale		79,574.00
C - 18 Travail		
p. 4 - Service civil extérieur: Etablissements industriels et commerciaux	228,910.00	
C - 19 Travaux publics		
p. 27 - Prévention des incendies		795,898.76
C - 20 Voirie		
p. 33 - Protection du public aux passages à niveau	60,165.00	

D - 9 Office du Crédit Agricole Administration	Services directs 821,199.13	Subventions
	7,388,460.13	1,142,759.76
	1,142,759.76	
	7,388,460.13	
TOTAL	8,531,219.89	

TABLEAU GENERAL

Contribution provinciale

	Services directs	Subventions	Total
I - Bien-Etre vs Besoin	32,584,946.56	13,841,704.91	46,426,651.4
II - Santé vs Maladie	8,252,649.20	30,672,540.07	38,925,189.2
III - Education vs Ignorance	9,559,867.55	2,513,295.00	12,073,162.5
IV - Travail vs Chômage	2,496,888.42	4,071.12	2,500,959.5
V - Amélioration du milieu de vie	7,388,460.13	1,142,759.76	8,531,219.89
	60,282,811.86	48,174,370.86	108,457,182.7

GRAND TOTAL (1)

I - Bien-être	55,783,927.51
II - Santé	51,992,991.88
III - Education	13,064,880.84
IV - Travail	2,507,448.93
V - Amélioration du milieu de vie	8,531,219.89
	<u>131,880,469.05</u>

(1) A - Les contributions fédérales et municipales sont incluses.

B - La colonisation n'est incluse qu'en partie.

DEUXIEME PARTIE

Description des plus importantes initiatives provinciales en matière de sécurité sociale

- I -

C-3 Ministère du Bien-être social
et de la Jeunesse

Commission des Allocations sociales du Québec

Comptes publics:

- 31 - Assistance aux personnes âgées de 65 à 70 ans (15-16 Geo VI c 3)
- 33 - Allocations aux aveugles (15-16 Geo VI c 4)
- 34 - Assistance aux mères nécessiteuses (S.R. c 180)

La Commission des Allocations sociales administre trois lois d'assistance en faveur de trois catégories de nécessiteux: vieillards, aveugles et mères nécessiteuses.

Pour fin d'administration la Province a été divisée en trois districts: Montréal, Québec et Trois-Rivières. Ils groupent respectivement 48, 31 et 13 comtés. Dans chaque comté réside un fonctionnaire de la Commission. Il procède aux enquêtes pour les trois formes d'assistance. L'étude des dossiers et l'adjudication d'allocations se font à Québec au bureau principal de la Commission.

a) Assistance aux personnes âgées de 65 à 70 ans

La loi provinciale d'assistance aux personnes âgées de 65 à 70 ans a été sanctionnée le 15 novembre 1951 et mise en vigueur le 1er janvier 1952. En vertu des dispositions de cette loi, le Ministre du Bien-être social et de la Jeunesse, avec l'approbation du Lieutenant-Gouverneur en Conseil, fut autorisée à conclure, pour le compte du gouvernement de la Province avec le gouvernement du Canada, une convention conformément à la loi fédérale en la matière. Aux termes de cette entente, le gouvernement du Canada rembourse au gouvernement provincial 50% des sommes versées par la Province à titre d'allocations.

Toute personne âgée de 65 ans, ayant résidé au Canada durant les dernières 20 années et dont le revenu annuel, y compris l'assistance versée, n'excède pas la somme de \$720 dans le cas d'une personne seule, ou de \$1,200 dans le cas de deux conjoints vivant ensemble, est éligible à une allocation en vertu de cette loi.

La loi provinciale comporte aussi une disposition spéciale. Selon l'article 4, "le Lieutenant-Gouverneur en Conseil peut adopter, modifier ou abroger les règlements qu'il juge appropriés, pour autoriser la Commission à accorder des allocations d'assistance aux personnes âgées de soixante-cinq ans inclusivement à soixante-dix ans exclusivement, dans des cas spéciaux ne rencontrant pas strictement les conditions de la présente loi mais dans lesquels la Commission, après enquête, juge équitable et conforme à l'esprit de la présente loi d'accorder de telles allocations".

Le taux mensuel de l'assistance est de \$40.00.

Un excédent du revenu autorisé diminue proportionnellement le montant d'assistance accordé. Le nombre des bénéficiaires de cette loi en 1952 fut de 34,254.

b) Allocations aux aveugles

Selon les dispositions de la présente loi fédérale des allocations aux aveugles, le gouvernement du Canada a été autorisé à conclure une convention avec toute province en vue de verser tous les trois mois à la province une somme n'excédant pas 75% du montant payé aux personnes aveugles selon la loi provinciale. Ces allocations sont versées selon des conditions spécifiées dans la loi fédérale et ses règlements.

En vertu de la loi provinciale (15 Geo VI c 38) toute personne reconnue aveugle, sujet britannique ou non, âgée de 21 ans ou plus, ayant résidé au Canada durant les dix dernières années et dont le revenu y compris l'assistance versée n'excède pas la somme de \$840.00 dans le cas d'une personne seule, ou de \$1,320.00 dans le cas de deux conjoints vivant ensemble est éligible à une allocation.

La loi provinciale comporte une clause spéciale. Le Lieutenant-Gouverneur en Conseil peut autoriser la Commission à accorder des allocations aux aveugles, payables entièrement par la province, dans les cas spéciaux ne rencontrant pas strictement les conditions de la loi fédérale. L'équité et l'esprit de la loi prévalent en l'occurrence.

Le taux mensuel de l'assistance est de \$40.00. Un excédent du revenu autorisé diminue proportionnellement le montant d'assistance accordé. Le nombre des bénéficiaires de cette loi fut en 1952 de 3,072. Le déclin du nombre des pensionnés si on compare les données de 1951, s'explique par le transfert à la Sécurité de la Vieillesse de 1,013 pensionnés âgés de 70 ans et plus.

Un service auxiliaire des allocations aux aveugles permet le traitement de la cécité et le paiement des frais encourus par les bénéficiaires. (Pour détails voir section santé C-3 Ministère du Bien-être et de la Jeunesse).

c) Allocations aux mères nécessiteuses

La loi de l'assistance aux mères nécessiteuses a été adoptée en 1937 (1 Geo VI c 81). Elle a été amendée à deux reprises au moins en 1940 (4 Geo VI, c 43) et en 1947 (11 Geo VI c 55). Cette loi avait pour but à ses origines de garder au foyer les enfants dont la famille avait été désunie par la mort du père. Elle était, comme on le disait si bien, un placement en citoyenneté.

A l'heure présente, peut être admise à bénéficier d'une allocation mensuelle déterminée par l'Office, toute mère qui:

"a) est veuve ou épouse d'un mari absent depuis cinq ans ou totalement invalide ou détenu dans une prison ou autre lieu de détention pour une période de douze mois ou plus;

b) possède la citoyenneté canadienne par naissance, ou l'a acquise depuis au moins quinze ans, ou est l'épouse ou la veuve de tel citoyen canadien;

c) est domiciliée dans la Province depuis cinq ans lors de la demande d'une allocation et y a résidé effectivement au moins 1,095 jours durant cette période;

d) offre, à la satisfaction de l'Office, des garanties raisonnables de bonne conduite et d'habileté à donner à ses enfants les soins d'une bonne mère;

e) ne possède pas les moyens nécessaires à l'entretien de ses enfants."

L'enfant aux termes de la loi, désigne un enfant légitime âgé de moins de seize ans ou qui n'ayant pas atteint l'âge de dix-neuf ans, ne peut travailler par suite d'une incapacité physique ou mentale. L'enfant peut être aussi une belle-fille ou beau-fils à la charge de sa belle-mère. Une grand'mère peut selon les règlements être considérée comme la mère de l'enfant sous certaines conditions.

La loi prévoit à l'article 13 que le lieutenant-gouverneur en conseil peut autoriser le paiement d'allocations dans des cas spéciaux où l'équité et l'esprit de la loi le requièrent. Le revenu permmissible est de \$400.00 par année. Un excédent de cette somme est déduit de l'allocation maximum à laquelle la bénéficiaire pourrait avoir droit par ailleurs. Un plafond de \$2,000. pour les biens meubles et de \$2,000 à \$3,000. pour les biens immobiliers selon le cas limite la distribution des allocations.

Le taux de l'allocation mensuelle est de \$40.00 pour une bénéficiaire ayant un enfant à ses charges et soins et résidant dans une ville de plus de 5,000 âmes. Il est de \$35.00 dans une ville de moins de 5,000 âmes. Trois sortes d'allocations supplémentaires sont prévues sur bases mensuelles -- pour les enfants, pour bénéficiaire incapable de travailler, pour la bénéficiaire dont le mari est totalement invalide et demeure avec elle.

Les taux de ces allocations supplémentaires s'établissent comme suit sur base mensuelle:

a) Enfants:

\$1.00	par	enfant	pour	les	2ème,	3ème,	4ème	et	5ème	enfants
\$2.00	"	"	"	"	"	"	"	"	6ème,	7ème
\$3.00	"	"	"	"	"	"	"	"	autres	

b) Bénéficiaire reconnue physiquement ou mentalement incapable de travailler:

\$5.00 par mois

c) Bénéficiaire dont le mari totalement invalide demeure avec elle:

\$5.00 par mois

Le nombre des bénéficiaires s'établissait ainsi en 1952: (1)

Nombre de familles secourues pendant l'année.....17,619

(1) Ministère du Bien-Être social et de la Jeunesse, Rapport sur la mise en application de la loi de l'Assistance aux Mères nécessiteuses, Québec, 1952.

Nombre d'enfants secourus pendant l'année.....	50,038
Bénéficiaires incapables de travailler.....	3,628
Bénéficiaires dont l'époux est invalide à la maison.....	5,684
Bénéficiaires dont l'époux est hospitalisé.....	850

- II -

D-11 Commission des Accidents du Travail

Nous n'entrerons pas ici dans le détail de cette organisation qui n'est guère mise en cause dans la discussion relative aux relations fédérales-provinciales.

Services médicaux.....	97,177 accidents annuels
Indemnité:	
Invalidité temporaire.....	48,000 cas annuels
" permanente.....	3,000 dossiers
Décès.....	150 cas annuels

- III -

C-15 Ministère de la Santé

Unités sanitaires

Comptes publics - 1953: 8 Unités sanitaires de comtés.
Loi: S.R.Q. 1941, ch. 184.

Deux enquêtes faites en cette province entre 1921 et 1926 sous les auspices de la Fondation Rockefeller ont hâté la décision du gouvernement dans l'adoption du système des unités sanitaires. Cette formule d'administration de l'hygiène publique a pour but de rendre meilleures les conditions hygiéniques et sanitaires dans notre milieu. La première loi votée à ce sujet, portait le titre, 18 Geo V, ch. 69.

Cette loi donnait un statut permanent aux unités sanitaires déjà existantes. Un premier rapport annuel publié en 1927 mentionne quatre unités sanitaires dans les comtés suivants: Beauce, Lac Saint-Jean, Saint-Jean et Iberville, Saint-Hyacinthe et Rouville. Au début de 1953, soixante-sept unités sanitaires et cinquante-deux cliniques dentaires rendaient des

services à la population de soixante-dix-huit comtés. Quelques services municipaux de santé desservent les villes de Québec, Montréal, l'Île de Montréal et l'Île Jésus. Une population totalisant les 2,500,000 est à l'heure présente protégée efficacement par ce réseau d'unités sanitaires.

La loi donne aussi au Lieutenant-Gouverneur en Conseil le pouvoir d'établir de nouvelles unités. Elle fixe le mode de financement, les modes de contribution des municipalités et ceux de la Province. Par la même loi une structure administrative est aussi fixée; les unités sanitaires dépendent du Ministère de la Santé.

L'Unité sanitaire là où elle est établie, a pour fonction la protection et la surveillance de la santé publique. C'est pourquoi sont inscrits au programme de toutes les unités sanitaires: l'éducation en hygiène publique, les maladies contagieuses et l'épidémiologie, le dépistage de la tuberculose, l'hygiène dentaire, l'hygiène maternelle, l'hygiène de la première enfance, l'hygiène scolaire, la collection des renseignements démographiques, la collaboration au contrôle des maladies vénériennes et de l'hygiène industrielle, le travail de salubrité sous la direction technique du Génie sanitaire du Ministère et aussi les travaux d'analyse en laboratoire.

Chacune des unités sanitaires est dirigée par un médecin hygiéniste diplômé dépendant directement du Ministère de la Santé. Les collaborateurs du médecin sont les inspecteurs sanitaires et les infirmières visiteuses.

L'Unité sanitaire est établie après demande au Ministère de la Santé par le conseil de comté. Le coût de mise sur pied de cet organisme et de sa gestion est défrayé par une contribution du conseil de comté et des octrois substantiels accordés par le gouvernement provincial à même le fonds consolidé de la Province. Depuis quelques années le gouvernement fédéral accorde une certaine contribution en vertu des ententes fédérales-provinciales sur la santé. En 1933, le coût total de l'administration des unités sanitaires se chiffrait par \$2,608,909.63; la contribution des municipalités et conseils de comtés par \$316,909.36; celle du gouvernement fédéral par \$357,585.93. Au cours de l'année 1952 le rapport du Ministère de la Santé révèle que les unités sanitaires ont donné entre autres les services suivants:

Unités sanitaires: (1)

Vaccination:

Anti-variolique.....39,191

(1) 9e Rapport du Ministère de la Santé, 1952, Québec, 1953, pp. 11 à 17.

Unités sanitaires: (suite)

Vaccination:

Anti-tuberculeuse.....	82,142
Anti-diphtérique.....	(59,826 complétées (67,045 de rappels
Anti-typhoïdique.....	2,658
Anti-scarlatine.....	84

Visites:

Générales.....	252,125 familles
Tuberculose.....	23,127 "
Maladies contagieuses.....	13,668 "
" "	9,057 écoles
Prénatales.....	18,683 cas
Nourrissons.....	175,663 "
Enfants pré-scolaires.....	245,592 "
Enfants scolaires infirmes.....	8,831 "

Examens cliniques:

Tuberculose.....	131,251 personnes
Puériculture.....	(190,402 nourrissons (134,383 enfants pré-scolaires
Age scolaire.....	176,191 enfants
Dentaire.....	88,749 "

Maladies vénériennes (enquêtes)..... 841

Salubrité publique (visites d'établisse-

ments: boulangeries, épicerie, res-
taurants, boucheries, marchés publics,
beurreries et fromageries, laiteries
publiques, usines de pasteurisation,
vacheries, abattoirs et porcheries,
aqueducs, égouts, puits, écoles, sa-
lons de coiffure, salles publiques,
hôtels et tavernes, bains publics et
plages) 114,491 visites

Analyses de laboratoire (prélèvement:

eau et lait pour diphtérie, typhoïde
et tuberculose)..... 41,692

Conférences, cours, démonstrations,

etc..... 14,302

Démonstrations à domicile..... 20,890

Sources: Annuaire statistique, province de Québec, année 1953; Comptes
Publics, province de Québec, année 1954; Rapport du Ministère
de la Santé, année 1952; Enquête sur les Services de Santé, pro-
vince de Québec, année 1948.

- VI -

C-15 Ministère de la Santé

Service médical aux colons

Le service médical aux colons relève du Ministère de la Santé. Il doit ses origines aux autorités du Ministère de la Colonisation qui firent demande au Ministère de la Santé pour des services médicaux en territoire de colonisation. Dès 1932 sous l'égide du Service Provincial d'Hygiène, deux gardes-malades furent préparées à ce rôle, l'une dans Rimouski et l'autre au Témiscamingue.

En 1936, après une enquête plus poussée sur les conditions sanitaires et hygiéniques dans la région nord-ouest de cette province, un service fut organisé. Dès l'année suivante, il acquit le statut de division du Ministère.

Le développement de la Division fut parallèle à celui de la Colonisation. A l'heure présente on compte plus de 120 postes de gardes-malades dans 24 comtés. Chacun de ces postes est un dispensaire. Les infirmières qui y demeurent, tout comme l'infirmière-visiteuse d'une Unité sanitaire, donnent des consultations, prescrivent les remèdes usuels, extraient des dents, font des pansements et assistent aux accouchements normaux. Pour tout ce qui regarde la pratique médicale, les infirmières sont sous la direction d'un médecin praticien des environs. Celui-ci travaille à temps partiel pour la Division. On compte plus d'une centaine de médecins employés sur cette base. Un système de communications téléphoniques relie toujours le dispensaire en colonie avec le bureau du médecin responsable qui réside ordinairement dans un centre voisin.

La Division du service médical aux colons collabore avec la Société Canadienne de la Croix Rouge dans l'organisation de cliniques mobiles médicales et dentaires pour les territoires non-organisés. Ces équipes voyagent dans les colonies de juin à septembre.

Même le coût du transport des colons indigents malades est défrayé par la Division. C'est là un des nombreux avantages dont jouit la population des colonies et des territoires non-organisés de cette province. Une estimation très grossière des personnes ainsi couvertes pourrait aller à 75,000.

Les services fournis sont les suivants:

Hygiène maternelle:	
Consultations prénatales.....	15,271
Analyses d'urine.....	6,407
Régimes prescrits.....	4,772
Visites post-natales.....	5,084
Hygiène de la première enfance:	
Bébés examinés.....	16,661
Enfants préscolaires examinés.....	11,937
Régimes prescrits.....	10,911
Hygiène scolaire:	
Conférences.....	676
Assistance.....	4,432
Enfants examinés.....	4,980
Enfants normaux.....	2,043
Enfants infirmes.....	110
Maladies contagieuses:	
Cas déclarés.....	1,080
Maisons visitées.....	552
Cas suspects examinés.....	726
Exclusions des écoles.....	432
Enquêtes épidémiologiques.....	12
Tuberculose, nombre de cas.....	119
Vaccinations et immunisations:	
Variole.....	1,281
Typhoïde (inj. données).....	254
" (inj. comp.).....	127
" (inj. de rappel).....	78
Diphtérie-coqueluche (inj. données).....	4,507
" " (inj. comp.).....	1,386
" " (inj. de rappel).....	1,798
Médecine générale:	
Consultations.....	164,293
Examens.....	41,358
Petite chirurgie:	
Détails.....	10,022
Soins dentaires:	
Dents enlevées.....	13,516
Nombre de personnes.....	7,100
Obstétrique:	
Avortements.....	441

Accouchements prématurés.....	172
Accouchements à terme: normaux.....	2,264
Accouchements à terme.....	204
Visites du médecin:	
Visites régulières.....	102
Visites sur appel.....	221
Hospitalisation:	
Cas envoyés à l'hôpital.....	2,576
Distances parcourues:	
En auto personnelle.....	199,141

- V -

C-15 Ministère de la Santé

Service de l'Assistance Publique

La loi de l'Assistance Publique fut votée à la session de 1921 (S.R.Q., ch. 79, 11 Geo V. 1921). Elle fut annoncée par le Discours du Trône comme une "participation aux charges de l'Assistance sociale". Elle instituait le "sou du pauvre" cette taxe perçue sur les spectacles par les municipalités.

Le service d'assistance fut établi tout d'abord sous l'autorité du secrétaire provincial. Ce service remplissait deux fonctions; a) collaboration avec les institutions d'assistance; b) surveillance des municipalités dans leur fonction d'assistance sociale.

D'après la loi, aucune institution n'était obligée de se faire reconnaître d'assistance. Si elle s'affiliait c'était de son plein gré. Le but était d'aider et les oeuvres d'assistance et les hôpitaux à remplir leur mission charitable. Elle accordait à ces institutions une aide sur base des individus secourus, après reconnaissance de leur statut d'indigent.

Aux termes de la loi le mot "indigent" signifie: "toute personne hospitalisée ou recueillie dans tout établissement reconnu d'assistance publique par le Lieutenant-Gouverneur en conseil, en vertu des dispositions de la présente loi, et dans tout hospice, hôpital, crèche, sanatorium, refuge, institution de charité publique, qui ne peut subvenir, ni directement, ni indirectement à son entretien d'une façon temporaire ou définitive, par elle-même ou par des personnes tenues de lui fournir des aliments ou des soins, ayant son domicile dans la province de Québec."

Depuis la fondation d'agences sociales, organismes créés pour répondre aux besoins nouveaux de notre société, la coutume a voulu que ces organismes soient reconnus comme "institutions sans mur". C'était la porte ouverte à l'acceptation de secours non plus à l'institution mais à domicile. Vingt-sept de ces organismes ont secouru en 1953, 7,784 personnes seules incapables de travailler, 4,644 malades chroniques, et un total de 18,672 enfants dont la majeure partie à domicile soit environ 9,000, plus de 7,000 en foyers nourriciers et environ 3,000 dans des institutions non d'assistance comme pensionnats, couvents, collèges, etc.

On compte à l'heure actuelle plus de trois cents institutions reconnues d'assistance publique. Toutes ne sont pas du domaine de la santé. Un bon nombre relèvent plutôt de celui du bien-être. Nous les détaillons ci-après. Le coût total des services indiqué dans chaque cas comprend le 1/3 de l'institution. Dans ces classes il ne s'agit pas tant de soigner, d'accorder des soins médicaux que de pallier au manque de ressources financières.

Classe B-4 - Chroniques et incurables

Sous cette étiquette, seize agences sociales accordent des pensions à domicile à des chroniques et incurables, sur la foi d'un certificat médical et d'une enquête révélant un manque de ressources financières. 4,108 récipiendaires ont reçu \$1,882,480.50 au taux journalier de \$2.70 pour un total de 697,215 jours.

Remarque

Dans les cités et villes, les institutions, le gouvernement provincial, les municipalités contribuent chacun pour un tiers du taux quotidien. Dans les municipalités régies par le code municipal 33 1/3% des dépenses sont absorbées par l'institution, 51 2/3% par le gouvernement provincial et 15% par les municipalités. Dans la distribution de fonds d'assistance publique par les agences sociales, le 33 1/3% du taux quotidien est donné le plus souvent sous forme de services personnels. Il arrive aussi que la municipalité refuse d'accorder sa part à un récipiendaire de sorte que ce dernier reçoit en monnaie solide la seule part du gouvernement provincial.

Classe C - Hospices

Sous cette classe vingt agences sociales accordent des pensions à domicile à des personnes seules et âgées sur la foi d'un certificat médi-

cal. 6,575 récipiendaires ont reçu \$2,575,631.85 au taux journalier de \$1.65 pour 1,560,989 jours de pension.

D-1 - Orphelins (dans les orphelinats)

9,706 enfants âgés de 5 ans et plus ont été hébergés dans les orphelinats au taux journalier de \$1.80 pour 2,195,904 jours. La dépense totale se chiffre à \$3,952,627.20

D-1 - Orphelins et autres enfants ayant besoin de protection placés en foyer nourricier ou dans leur propre foyer, ou ailleurs sous l'égide d'agences sociales

Dix-neuf agences sociales ont eu à leur charge 9,826 enfants (5 ans et plus). On a dépensé pour eux \$4,163,322.60 au taux de \$1.80 pour 2,312,957 jours.

F-2 - (Crèches 0 à 5 ans)

Dix-huit institutions ont hébergé 6,861 bébés de diverses catégories pendant 1,101,427 jours à un taux journalier de \$1.65 pour un total de \$1,817,354.55.

F-2 - (Enfants de 0 à 5 ans sous les soins d'agences sociales, généralement en foyers nourriciers)

Dix-neuf agences sociales ont pris soin de 4,309 enfants de 0 à 5 ans surtout dans des foyers nourriciers au taux journalier de \$1.65 pour un total de 871,760 jours. Il en a coûté \$1,438,404.00.

Classe G - Garderies pour enfants

Trois institutions ont reçu 100 enfants pendant 17,083 jours au taux de \$0.60. Le coût se chiffre par \$10,249.80.

Classe H - Ecoles pour enfants infirmes (externats)

Trois écoles ont reçu 393 enfants pendant 51,401 jours au taux de \$2.01. Coût total \$103,316.01.

Classe H - Enfants infirmes protégés par des agences sociales

Dix agences ont eu à leur charge 347 enfants pendant 18,971 jours au taux de \$2.01. Coût total \$38,131.71.

**Classe P - Placement des enfants abandonnés
généralement les illégitimes**

L'indemnité en l'occurrence est de \$90.00. Elle n'est payée qu'une fois pour le placement d'un enfant et ne peut être répétée ou renouvelée advenant le transfert d'un foyer à un autre.

Quatorze agences ont placé 3,747 enfants. Dépense totale \$337,030.00.

Classe R - Adoption légale après placement

Treize agences ont placé en adoption 2,543 enfants. L'indemnité était de \$60.00 par enfant. Dépense totale \$132,580.00.

Le tableau suivant fournit la liste des institutions couvertes par la loi, selon leur catégorie officielle. Le taux quotidien de base permet de déterminer la part assumée par le fonds d'assistance publique, soit 1/3 du taux dans les villes et 51 2/3% dans les municipalités par le code municipal. Un autre 1/3 est à la charge de l'institution, et le reste, soit 1/3 dans les villes et 15% dans les autres municipalités, est à la charge de la municipalité.

Table des taux d'hospitalisation et de pension
des indigents d'assistance publique en vigueur
le 1er avril 1954 (O.C. 432 - 29 avril 1954)

CLASSES	DESIGNATION DES INSTITUTIONS	TAUX QUOTIDIEN DE BASE
A	HOPITAUX GENERAUX	
A-1		11.25
A-2		9.00
A-3		6.00
B	HOPITAUX POUR CONVALESCENTS, MALADIES CHRONIQUES ET INCURABLES	
B-1	Convalescents (50 premiers jours d'hospitalisation).....	3.75
B-2	Jours subséquents (au delà des 50 premiers jours).....	3.00
B-3	Incurables.....	4.50
B-4	Malades chroniques.....	2.70

B-5	Paraplégiques (hospitalisation, appareils orthopédiques comp).....	10.00
C	HOSPICES	
C	Vieillards.....	2.25
D	ORPHELINATS (5 à 18 ans) ET INSTITUTIONS POUR ARRIERES MENTAUX EDUCABLES	
D-1	Orphelinats (garçons et filles) 12 à 18 ans inc.....	2.70
D-2	Institutions pour arriérés mentaux.....	3.60
D-3	Orphelinats (garçons et filles) 5 à 11 ans inc.....	2.10
E	MATERNITES (filles-mères).....	6.00
F	CRECHES (0 à 5 ans)	
F-1	Bébés malades (interventions chirurgicales seulement)...	4.50
F-2	Crèches (toutes catégories).....	2.25
G	GARDERIES.....	0.60
H	INFIRMES (0 à 21 ans) FREQUENTANT DES EXTERNATS.....	2.01
I	EPILEPTIQUES.....	3.00
J	SANATORIUMS ET HOPITAUX POUR TUBERCULEUX	
J	Thoracoplastie 1 et 2 temps (60 jours maximum).....	11.25
J-1	Sanatoriums-hôpitaux.....	6.75
J-2	Sanatoriums.....	6.00
J-3	Malades tuberculeux hospitalisés dans les hôpitaux généraux.....	3.00
K	Institutions, sociétés et organisations charitables pouvant être reconnues d'assistance publique aux fins de recevoir des octrois ou subsides en vertu des dispositions de l'article 18 de la Loi de l'Assistance publique.	
L	HOPITAUX POUR MALADIES MENTALES. La pension des aliénés est	
L-1	Taux prévus selon les contrats:	
L-2	" " " " "	à la charge totale du
L-3	" " " " "	gouvernement depuis
L-4	" " " " "	le 1er janvier 1945.
M	MALADIES CONTAGIEUSES.....	8.25

N	HOPITAUX SPECIAUX	
N-1	60 premiers jours d'hospitalisation.....	9.75
N-2	60 jours subséquents.....	8.25
N-3	Balance des jours au delà de 120 jours.....	6.00
P	PLACEMENT DES ENFANTS ABANDONNES	
P	Indemnité \$90. - L'indemnité de \$90. ne sera payée qu'une fois pour le placement d'un enfant et ne pourra être répétée ou renouvelée advenant le transfèrement pour cause d'un même enfant d'un foyer à un autre.	
R	ADOPTION LEGALE APRES PLACEMENT	
R	Indemnité \$60.	

- - - - -

Annexe 12

LA LEGISLATION DE SECURITE SOCIALE AU SENS LARGE
DANS LA PROVINCE DE QUEBEC

(à l'exclusion des lois de sécurité)
(sociale proprement dite)

rédigée par l'auteur du mémoire, François-Albert Angers, avec la collaboration de Mtre Marie-Louis Beaulieu, avocat, professeur à la Faculté de Droit et à la Faculté de Sciences Sociales de l'Université Laval. (1)

Tel que mentionné au chapitre I de la quatrième partie, par. 39, "toutes les législations qui facilitent l'obtention d'un revenu, le préservent ou permettent de l'accroître, constituent un effort de sécurité sociale". Faire la liste de ces législations, au plan provincial, et en rappeler rapidement le sens constituent l'objet de la présente annexe.

Cette législation peut être répartie en cinq sections: Organisation professionnelle, Etablissement, Coopératives, Epargne et Habitation.

- I -

Organisation professionnelle

Les lois d'organisation professionnelle visent deux séries d'objectifs apparentés: 1o permettre à certaines professions ou métiers de se cons-

(1) Comme Mtre Marie-Louis Beaulieu a limité sa contribution à la partie la plus importante du travail, la constitution du dossier et son interprétation, mais qu'il n'a pas participé à sa rédaction, ni n'a eu l'occasion d'en voir le texte avant publication, la responsabilité des erreurs qui ont pu se glisser dans le texte ne saurait lui incomber.

tituer en corporations (au sens social de l'expression) et de réglementer ainsi l'activité de leurs membres, seuls habilités à pratiquer la profession ou à exercer le métier en question; 2o faciliter à des individus exerçant certaines professions ou métiers la défense de leurs intérêts professionnels, soit que la loi elle-même se fasse leur défenseur, soit qu'elle leur permette de s'associer à cette fin et leur facilite la poursuite de leurs revendications. Dans les deux cas, ces lois concourent à protéger le niveau de revenu que recevra chacun des membres de ces professions ou métiers. La corporation, en restreignant l'entrée de la profession ou du métier à ceux qui sont compétents, agit sur le revenu à la fois par un certain contrôle de la quantité de travail offerte et par le maintien d'un niveau de qualité du travail qui facilite l'obtention de meilleurs prix. Les autres lois fixent des niveaux de salaire ou permettent de les améliorer par le mécanisme des conventions collectives.

Dans Québec, dix-sept professions libérales jouissent du privilège corporatif: les avocats (chap. 262 des Statuts Refondus de 1941), les notaires (ch. 263), les médecins et chirurgiens (ch. 264), les médecins et chirurgiens homéopathes (ch. 266), les pharmaciens (ch. 267), les chirurgiens-dentistes (ch. 268), les médecins vétérinaires (ch. 269), les ingénieurs-civils (ch. 270), les arpenteurs (ch. 271), les architectes (ch. 272), les ingénieurs-forestiers (ch. 273), les optométristes et opticiens (ch. 274), les opticiens d'ordonnance (275), les agronomes (6 Geo. VI, ch. 61), les techniciens dentaires (8 Geo. VI, ch. 43), les comptables vérificateurs (10 Geo. VI, ch. 47), les infirmières (10 Geo. VI, ch. 88). Au surplus, trois métiers artisanaux ont obtenu des privilèges identiques: les entrepreneurs en plomberie et chauffage (13 Geo. VI, ch. 109), les maîtres électriciens (14 Geo. VI, ch. 146) et les mesureurs de bois (14 Geo. VI, ch. 147). Trois autres métiers, celui des mécaniciens en tuyauterie (S.R.P.O., 1941, ch. 173), celui des chauffeurs de chaudière (ch. 177) et celui des mécaniciens de machines fixes (ch. 178) sont en voie d'organisation. Enfin, les comptables généraux (10 Geo. VI, ch. 89), les courtiers d'assurance (4 Geo. VI, ch. 90), les techniciens diplômés (14 Geo. VI, ch. 145) et les horlogers-bijoutiers (15-16 Geo. VI, ch. 115) ont droit à un titre et les instituteurs (52 Victoria, ch. 70 et 9 Geo. VI, ch. 106, amendé par 1-2 Elizabeth II, ch. 130) sont organisés en corporation sans cependant avoir le droit de fermer la profession. (1)

(1) Pierre Harvey, "L'organisation corporative dans la province de Québec", L'Actualité Economique, octobre-décembre 1953.

Le deuxième type de lois professionnelles englobe les lois suivantes:

- 1 -loi des syndicats professionnels (S.R.Q., 1941, ch. 162).
Vingt personnes peuvent former un syndicat, association volontaire dont l'entrée et la sortie sont libres. Ces syndicats peuvent s'organiser en fédérations et confédérations. Ces syndicats ont le privilège de signer des conventions collectives qui "donnent ouverture à tous les droits et recours établis par la loi pour la sanction des obligations".
- 2 -loi des relations ouvrières (8 Geo. VI, ch. 30)
droit pour une association de se faire reconnaître comme mandatée pour représenter un groupe d'employés et forcer le patron à négocier; à défaut d'entente l'arbitrage est obligatoire;
- 3- loi des différends entre les services publics et leurs salariés (8 Geo. VI, ch. 31)
décision arbitrale obligatoire dans ce cas;
- 4- loi de la convention collective (S.R.Q., 1941, ch. 163)
permet d'adapter, d'étendre et de rendre obligatoire à tout un secteur une convention collective déjà existante; la convention extensionnée sera administrée par un comité paritaire;
- 5- loi du salaire minimum (S.R.Q., 1941, ch. 164)
établit des minima de salaires et de conditions de travail au moyen d'ordonnances rendues par une commission gouvernementale, là où il n'existe pas de convention collective.

- II -

Etablissement

La série de ces lois a pour objet de faciliter l'établissement, donc l'obtention d'un revenu, dans divers domaines de l'activité économique et/ou de protéger au besoin le revenu ou la fortune des producteurs. On peut les répartir en quatre catégories: colonisation, agriculture, enseignement, établissement général.

Colonisation

- 1 -loi concernant l'administration et la vente des terres de colonisation (S.R.Q., 1941, ch. 104)
établit les conditions auxquelles les colons peuvent obtenir des lots, et prévoit des primes de défrichement, de labour et de domicile.
- 2 -loi pour promouvoir la colonisation et le retour des terres (S.R.Q., 1941, ch. 105)
octroi aux sociétés diocésaines de colonisation ou à toute organisation s'occupant de colonisation, de même qu'aux cultivateurs qui établissent leurs fils.
- 3 -loi concernant les chemins de colonisation (S.R.Q., 1941, ch. 108)
- 4 -loi concernant la protection des colons (S.R.Q., 1941, ch. 110) établit des exemptions de saisie;
- 5 -loi pour organiser la colonisation selon des méthodes progressives et rationnelles (9 Geo. VI, ch. 33.)
permet au gouvernement de mettre lui-même la ferme en état de production et d'habitation avant d'y installer le colon.

Agriculture

- 1 -loi établissant le crédit agricole provincial (S.R.Q., 1941, ch. 113)
a d'abord permis aux cultivateurs de conserver leurs fermes en se libérant de dettes envers les particuliers qui les menaçaient de saisie, puis d'établir leurs enfants sur des fermes, à un taux d'intérêt de $2\frac{1}{2}\%$ et d'amortissement de $1\frac{1}{2}\%$;
- 2 -loi concernant les prêts agricoles (S.R.Q., 1941, ch. 114)
permet d'utiliser le prêt agricole fédéral pour les fins provinciales;
- 3 -loi concernant les sociétés d'agriculture (S.R.Q., 1941, ch. 120).

- 4 -loi pour protéger l'industrie laitière du Québec (13 Geo. VI, ch. 44, amendée par 1-2 Elizabeth II, ch. 12)
prohibe la vente de la margarine dans la province de Québec.

Enseignement

- 1 -loi concernant l'enseignement spécialisé (S.R.Q., 1941, ch. 63)
- 2 -loi concernant les écoles professionnelles (S.R.Q., 1941, ch. 64)

Etablissement général

- 1 -loi des compagnies de Québec (S.R.Q., 1941, ch. 276)
il peut surprendre de voir cette loi classée parmi les législations de sécurité sociale au sens large. C'est que nous pensons trop aux quelques grosses compagnies anonymes qui en profitent. A côté d'elles, il y a les milliers d'entreprises du type vraiment individuel ou familial qui se servent de la loi pour assurer une plus grande stabilité à leur organisation et garantir leur fortune personnelle ou familiale contre les mésaventures inhérentes aux entreprises commerciales. De plus, c'est en vertu de la troisième partie de cette loi que sont constituées toutes les sociétés charitables. En ce dernier sens, elle est plus que toute autre loi, une loi d'établissement de la sécurité sociale;
- 2 -à cette loi générale, il faut ajouter toute la liste des autres lois du même type concernant certains secteurs particuliers d'activité: loi des compagnies de fidéi-commis (S.R.Q., 1941, ch. 284), loi des compagnies de garantie (S.R.Q., 1941, ch. 285), loi des compagnies de gaz et d'eau (S.R.Q. 1941, ch. 294), loi des compagnies de télégraphe (S.R.Q., 1941, ch. 297), loi des compagnies de téléphone (S.R.Q., 1941, ch. 298), loi des compagnies minières (S.R.Q., 1941, ch. 197).

- III -

Coopératives

Les lois coopératives ont certainement un fort relent de sécurité sociale, toujours si l'on entend le terme dans son sens le plus large. Toujours, en effet, elles sont un moyen de permettre aux unités faibles, consommateurs, cultivateurs, pêcheurs, artisans, etc., d'améliorer leur situation économique, soit par une réduction du coût de la vie, donc une amélioration de la valeur réelle du salaire, soit par agrégation à leurs revenus de producteurs primaires, du revenu qui peut être tiré du commerce de leurs produits ou de certaines transformations secondaires. Les lois qui les concernent sont ou bien d'un caractère habilitant, ou bien d'un caractère d'aide, ou des deux à la fois.

- 1 - loi des syndicats coopératifs (S.R.Q., 1941, ch. 290)
loi générale qui permet l'organisation de coopératives dans tous les domaines de la production, de la distribution et de la consommation des biens;
- 2 - loi des sociétés coopératives agricoles (S.R.Q., 1941, ch. 120) favorise particulièrement les coopératives agricoles, qui, outre de pouvoir ainsi se constituer, en tirent des avantages sous forme de subsides;
- 3 - loi pour les sociétés coopératives de pêcheurs (S.R.Q., 1941, ch. 201)
- 4 - loi favorisant l'organisation de fédérations de coopératives de pêche (S.R.Q., 1941, ch. 202)
- 5 - loi pour aider au développement des pêcheries dans cette province (S.R.Q., 1941, ch. 200)
prescrit au surintendant des pêcheries maritimes de voir à la création de coopératives de pêcheurs, à leur organisation et à leur fonctionnement;
- 6 - loi du département des pêcheries maritimes (S.R.Q., 1941, ch. 200, telle qu'amendée par 7, Geo. VI, ch. 34)
crée un fonds annuel pour garantir les sociétés coopératives de pêcheurs;

- 7 -loi de l'électrification rurale (9, Geo. VI, ch. 48)
création d'un Office d'électrification rurale, habilité
à consentir des prêts à des usagers pour leur facilit-
ter l'installation d'une coopérative d'électricité, avec
pouvoir au besoin de procéder par voie d'expropriation
afin d'acquérir les installations nécessaires;
- 8 -loi du département de l'agriculture (S.R.Q., 1941, ch. 111,
sect. 4)
prévoit une aide gouvernementale aux sociétés coopératives
agricoles;
- 9 -loi des assurances de Québec (S.R.Q., 1941, ch. 299)
couvre le cas des mutuelles.

- IV -

Epargne

La protection de l'épargne est évidemment un élément de sécurité sociale.

- 1 -loi de l'instruction publique (S.R.Q., 1941, ch. 59)
incite à la création de Caisses scolaires et au développement
de l'esprit d'épargne chez les écoliers;
- 2 -loi Lacombe (3, Edouard VII, ch. 57)
protège l'ouvrier contre les frais de saisie. Dans les sept
jours d'un jugement ou en tout temps avant l'exécution, le
défendeur peut déposer dans les mains du greffier de la Cour
de Magistrat la partie saisissable de son salaire et produire
une déclaration sous serment indiquant le nom de son employeur,
le montant de ses traitements, la périodicité du paiement, don-
nant avis à ses créanciers qu'aucune saisie ne peut être émise
contre lui. Il lui restera ensuite à chaque paie à déposer la
partie saisissable de son salaire à la Cour, jusqu'à paiement
de sa dette;
- 3- articles 598 et 599 du Code de Procédure Civile
protègent le débiteur contre les abus de saisie du créancier,
en l'obligeant à laisser dans la maison du débiteur les meubles

et articles essentiels à la vie ou nécessaires pour gagner le revenu, ainsi que certains revenus dits insaisissables. Le texte en est cependant fort démodé et perd ainsi de sa valeur sur beaucoup de points.

- 4 - loi de contrôle des loyers (14-15 Geo., VI, chap. 20)

- V -

Habitation

- 1 - loi autorisant les compagnies à consentir des prêts à leurs employés (12 Geo., VI, ch. 9)
semble restée lettre morte;
- 2 - loi accordant aux municipalités des pouvoirs spéciaux pour remédier à la crise du logement (12 Geo., VI, ch. 7)
permet aux municipalités d'accorder des réductions de taxe aux nouveaux propriétaires;
- 3 - loi pour améliorer les conditions de l'habitation (12 Geo., VI, ch. 6)
réduit les taux d'intérêt payé par les propriétaires de nouvelles habitations à $2\frac{1}{2}\%$, en remboursant la différence de 3% sur un taux de 51% au maximum;
- 4 - loi pourvoyant à la construction de logements ouvriers et à des avantages aux municipalités (S.R.Q., 1941, ch. 240)
cette loi, dite loi des habitations salubres, n'est plus utilisée;
- 5 - loi des compagnies de construction de maisons d'habitation (S.R.Q., 1941, ch. 241)
inutilisée aujourd'hui;
- 6 - loi des sociétés de construction (S.R.Q., 1941, ch. 287)
loi de mutualité dans le domaine de l'habitation votée depuis 1849 et qui semble oubliée aujourd'hui;
- 7 - loi pour encourager la construction de maison d'habitation (8, Geo. VI, ch. 36)

permet au trésorier de la Province de faire des contrats avec les municipalités, les syndicats coopératifs ou le gouvernement fédéral en vue d'effectuer des prêts destinés à l'habitation.

- - - - -

Annexe 13

ETUDE SUR LE CHOMAGE DANS LES INDUSTRIES MANUFACTURIERES
AU CANADA, 1929-1933

par

ANDRE BERGEVIN

secrétaire du Service de Documentation économique de
l'Ecole des Hautes Etudes commerciales (Montreal)

L'analyse économique suggère que les industries qui fournissent le moins de chômeurs en période de crise sont celles qui s'adonnent à la production de biens de consommation de première nécessité (tels que produits alimentaires, vestimentaires, etc.), alors que celles qui provoquent le plus de chômage sont celles dont la production comprend des biens de semi-luxe, de luxe ou de production (tels que les automobiles, les parfums, l'acier, etc.). Il ressort également de l'analyse économique, que les industries de biens de luxe ou de production paient en moyenne des salaires plus élevés que les industries de biens de consommation de première nécessité et de matières premières.

Et l'on explique le chômage de ces industries par le jeu de l'élasticité des besoins à un moment (la crise) où une grande contraction du pouvoir d'achat des consommateurs ne laisse pas tellement de place aux satisfactions de besoins de luxe. De plus la surproduction dans divers secteurs de l'industrie provoque un ralentissement inévitable dans le secteur des biens de production. On expliquera aussi la différence des salaires signalée précédemment par le fait que généralement les industries de biens de production (sidérurgie) ou de luxe (l'automobile) sont les plus mécanisées et par conséquent les plus rentables. Parce qu'elles sont hautement mécanisées et rentables, elles attireront une main-d'oeuvre experte qu'elles devront payer à grand prix en temps de prospérité, contrairement aux

industries de biens de première nécessité qui connaissent généralement moins la mécanisation et qui doivent produire à des prix voisins du coût de production, d'où une rentabilité moindre qui appelle des salaires moindres.

En fonction de ces conclusions on pourrait s'attendre que:

1o les industries qui paient les plus hauts salaires en temps de prospérité sont celles qui sont le plus frappées par le chômage en temps de crise;

2o les industries d'un premier groupe composé des biens de première nécessité et des matières premières provoquent un chômage cyclique moindre que les industries d'un deuxième groupe comprenant les biens de luxe et de production.

Nous nous proposons de vérifier le fait d'après les statistiques manufacturières du Canada pour 1929 (année de grande prospérité) et de 1933 (Année de dépression profonde). Il n'existe pas de données précises sur le chômage par industrie (1) pour les deux années considérées. Nous avons donc été obligé de faire subir à ces données originales des transformations afin d'isoler le phénomène que nous voulons observer.

Ainsi, pour établir le chômage, nous avons soustrait le nombre des ouvriers en 1933 de ceux de 1929, et nous avons retenu ce résultat comme indicateur du chômage en 1933 dans cette industrie. C'est une méthode certes assez rudimentaire, mais qui est acceptable en ce que nous comparons deux années extrêmes: 1933, chômage généralisé et 1929, prospérité généralisée. On peut supposer que la population active totale de 1933 est sensiblement celle de 1929 et que les transferts de main-d'oeuvre d'une industrie à l'autre en 1933 n'ont rien d'important, vu que l'état de chômage est généralisé.

Une fois le chômage ainsi obtenu, nous avons calculé le salaire moyen par industrie en divisant le total des salaires payés aux ouvriers par leur nombre, pour l'année 1929 seulement. En effet, c'est en cette année-là qu'il est le plus juste de comparer des salaires en vue de déterminer ce

(1) Dans la suite de ce texte, nous emploierons le terme "industrie" pour désigner un groupe d'établissements appartenant à une même catégorie d'activités, selon les désignations des statistiques manufacturières.

qu'on appelle les industries à bas salaires et les industries à hauts salaires. Du point de vue langage économique, nous y sommes plus près de ce qu'on appelle la normale. Ensuite nous avons classifié les industries selon le pourcentage décroissant de chômeurs attribués à chaque industrie en 1933, ce qui nous a donné le tableau I suivant:

Tableau I

Nombre d'ouvriers et distribution des industries selon le p.c. décroissant de l'emploi, salaire moyen par industrie et classification des industries selon les besoins, Canada, 1929 et 1933 (1)

	Total des ouvriers		% de l'emploi en 1933 sur emploi (+) chômage (-)	Salaire moyen 1939	Classifica- tion selon les besoins
	1929	1933			
Engrais.....	204	501	+ 145.6	901.4	I
Voitures et traîneaux.....	128	240	+ 87.5	1,100.6	IV
Soies et soieries.....	4,015	7,121	+ 77.3	786.6	III
Préparation du riz.....	40	61	+ 52.5	1,303.6	II
Parfumerie.....	373	552	+ 48.0	836.5	III
Draps de laine.....	3,837	5,095	+ 32.8	838.5	II
Articles en cheveux.....	13	17	+ 30.8	935.5	III
Filés de laine.....	1,758	2,212	+ 25.8	643.9	II
Crème p. cuirs, pâte d'orfè- vre, etc.....	147	183	+ 24.5	992.9	I
Sauçisses et boyauderie.....	220	272	+ 23.6	1,152.4	II
Boutons.....	402	484	+ 20.4	634.4	II
Produits des malteries.....	166	199	+ 19.9	1,618.5	I
Beurre et fromage.....	7,690	9,025	+ 17.4	1,048.5	II
Dactylotypes et accessoires..	66	77	+ 16.7	1,233.0	IV
Fourn. p. apiculture & avicul- ture.....	19	22	+ 15.8	869.3	IV
Substances adhésives.....	198	226	+ 14.1	912.0	I
Corsets.....	1,085	1,207	+ 11.2	642.8	II
Fleurs & plumes artificielles..	87	95	+ 9.2	678.9	III

(1) Annuaire du Canada, 1932, pp. 340-345 et 1936, pp. 442-447.

Tableau I (suite)

	Total des ouvriers		% de l'emploi en 1933		Salaire moyen 1939	Classifica- tion selon les besoins
	1929	1933	sur emploi (+)	chômage (-)		
Formes et chevilles.....	501	543	+	8.4	809.1	IV
Epingles à linge.....	205	220	+	7.3	583.8	II
Apprêtage des fourrures.....	652	689	+	5.7	972.0	I
Glace artificielle.....	253	266	+	5.1	1,214.0	II
Cièrges et rats de cave.....	64	67	+	4.7	625.6	II
Jouets et jeux.....	122	126	+	3.3	709.2	II
Prép. médicinales & pharmacie	1,835	1,880	+	2.4	905.1	II
Café et épices.....	1,120	1,138	+	1.6	978.4	II
Eaux minérales et gazeuses...	1,637	1,648	+	0.7	1,031.4	III
Articles de sport.....	449	450	+	0.2	905.8	III
Crépins.....	306	305	+	0.3	733.8	I
Annèries.....	3,019	2,987	+	1.1	1,030.4	I
Vins et jus de raisin.....	329	319	-	3.0	1,580.8	III
Cercueils et bières.....	679	654	-	3.7	995.8	II
Amidon et glucose.....	433	416	-	3.9	1,046.2	I
Chaussures en cuir.....	14,240	13,092	-	8.1	871.7	II
Avons et saponures.....	1,206	1,102	-	8.6	1,090.5	II
Sel.....	371	337	-	9.2	1,115.8	II
Papier toiture, carton-planche.	343	311	-	9.3	1,267.1	II
Ants et mitaines en cuir.....	1,496	1,350	-	9.8	715.0	II
Balais, brosses et fauberts....	1,222	1,084	-	11.3	776.9	II
Produits du pétrole.....	4,468	3,957	-	11.4	1,544.4	II
Raffinage du sucre.....	2,018	1,779	-	11.9	1,361.9	II
Battoirs et salaisons.....	8,263	7,272	-	12.0	1,122.4	II
ustensiles en bois.....	424	371	-	12.5	689.0	II
êtements-femmes(confection)	15,069	13,142	-	12.8	1,069.5	II
oke et produits du gaz.....	3,013	2,620	-	13.1	1,483.4	I
Articles-plomb, fer-blanc, zinc	594	515	-	13.3	1,108.5	II
mpression et édition.....	10,190	8,743	-	14.2	1,465.0	II
Boîtes et sacs en papier.....	4,762	4,082	-	14.3	812.3	I
Bonneterie et tricots.....	18,347	15,728	-	14.3	741.3	II
onfection des fourrures.....	2,439	2,090	-	14.3	1,164.4	III
onnellerie.....	572	489	-	14.5	979.6	I
ncres.....	254	217	-	14.6	1,318.9	II
igares, cigarettes, tabacs...	7,685	6,378	-	17.0	644.1	III

Tableau I (suite)

	Total des ouvriers		% de l'emploi en 1933 sur emploi (-) chômage (-)	Salaire moyen	Classifica- tion selon les besoins
	1929	1933			
Lait condensé.....	640	527	- 17.7	1,144.1	II
Brasserie.....	3,955	3,245	- 17.9	1,200.9	III
Gaz comprimés.....	250	205	- 18.0	1,303.9	I
Lingerie d'hommes.....	8,998	7,360	- 18.2	638.0	II
Sacs en coton et en jute.....	935	764	- 18.3	750.4	I
Fil de coton.....	678	553	- 18.4	727.9	I
Macaroni et vermicelle.....	235	188	- 20.0	610.3	II
Impression et reliure.....	10,248	8,172	- 20.3	1,198.8	II
Filé et tissus de coton.....	19,526	15,529	- 20.5	771.2	II
Timbres en caoutchouc.....	204	162	- 20.6	1,270.2	IV
Teintu., nettoyage, blanchisse- rie.....	11,629	9,179	- 21.1	862.2	III
Appareils scientifiques, profes.	749	590	- 21.2	1,088.3	IV
Tournage du bois.....	600	473	- 21.2	674.2	I
Pain, autres prods. boulang.	15,749	14,526	- 22.3	1,060.2	II
Aluminium et ses dérivées...	640	496	- 22.5	1,190.3	I
Huile de lin, tourteaux oléag..	203	157	- 22.7	1,144.9	I
Access. & pièces rechange d'auto.....	4,178	3,196	- 23.5	1,324.2	III
Réduction-métaux non-ferreux	7,435	5,681	- 23.6	1,616.4	I
Boîtes & caisses d'emballage	3,293	2,513	- 23.7	798.7	I
Déchets de coton & de laine..	235	178	- 24.3	988.0	I
Explosifs, munitions, pièces pyrotechniques.....	1,315	996	- 24.3	969.0	I
Métaux précieux.....	2,346	1,755	- 25.2	1,211.0	I
Matelas et sommiers.....	1,638	1,223	- 25.3	1,076.8	II
Corde et ficelle.....	1,246	907	- 27.2	972.6	II
Biscuits, confise., cacao, cho- colat.....	10,726	7,794	- 27.3	761.0	II
Peintures et vernis.....	1,942	1,409	- 27.4	1,065.1	II
Wagons de ch. de fer & par- ties.....	23,858	14,925	- 27.7	1,453.5	IV
Tapis, Carpettes, paillassons.....	1,079	777	- 28.0	928.9	II
Bleu prussiate.....	74	53	- 28.4	871.5	I

Tableau I (suite)

	Total des ouvriers		% de l'emploi en 1933		Salaire moyen	Classifica- tion selon les besoins
	1929	1933	sur emploi (+) chômage (-)			
Chapeaux et casquettes.....	4,083	2,872	-	29.7	838.2	II
Vêtements huilés et imperméa- bilisés.....	279	196	-	29.8	1,019.7	II
Mise en conserve (fruits et légumes).....	8,163	5,733	-	29.8	383.6	II
Pulpe et papier.....	30,464	21,117	-	30.7	1,340.0	I
Litho., électro., stéréo, gra- vure.....	4,902	3,393	-	30.8	1,398.5	I
Vêtements-hommes(confection)	10,086	6,859	-	32.0	1,068.3	II
Statuaires & objets décoratifs	360	242	-	32.8	932.8	III
Minoterie et provende.....	5,408	3,593	-	33.6	976.0	I
Auvents, tentes, voiles.....	449	298	-	33.6	952.1	III
Chaudières et machines.....	792	1,166	-	34.9	1,256.3	IV
Aéropplanes.....	163	106	-	35.0	1,353.9	IV
Articles de réclame.....	142	92	-	35.2	691.5	IV
Verre taillé et vitraux.....	3,567	2,277	-	36.2	1,109.8	III
Fil de fer et articles en. fer	3,721	2,274	-	38.9	1,087.4	II
Goudron et produits.....	211	128	-	39.3	1,274.2	I
Acides, alcalis, sels.....	2,517	1,525	-	39.4	1,397.8	I
Amiante & ses produits n.a.e.	286	173	-	39.5	794.2	I
Tôle et fer-blanc.....	7,949	4,701	-	40.9	1,094.1	I
Abrasifs.....	727	427	-	41.3	1,418.3	I
Cônes à crème glacée.....	87	51	-	41.4	731.4	III
Produits argileux importés.....	781	457	-	41.5	1,103.8	III
Distillerie.....	1,858	1,084	-	41.7	1,109.1	III
Quincaillerie et outils.....	6,376	3,576	-	43.9	1,018.9	IV
Prods de distillation du bois...	229	128	-	44.1	975.8	I
Meubles et rembourrage	11,889	6,507	-	45.3	1,009.1	II
Bicyclettes et motocyclettes	425	226	-	46.8	1,260.8	III
Chaussures & art.-caoutchouc	15,537	8,217	-	47.1	1,028.3	II
Appareils électriques & acces.	15,916	8,329	-	47.7	1,120.8	III
Produits du bronze, du cuivre	5,127	2,562	-	50.0	1,147.4	III
Chaux.....	1,273	631	-	50.0	969.7	I
Courroies et boyaux en cuir...	140	67	-	52.1	1,167.5	IV
Automobiles.....	14,145	6,491	-	54.1	1,529.7	III
Machineries.....	9,999	4,512	-	54.9	1,239.2	IV
Fonderie, montage, ajustage.	20,796	9,355	-	55.0	1,206.3	IV

	Total des ouvriers		% de l'emploi en 1933		Salaire moyen	Classifica- tion selon les besoins
	1929	1933	sur emploi (+) chômage (-)			
Insignes, boutons, brassards, etc.....	65	29	-	55.4	803.7	III
Acier, produits de laminoires, 10,	506	4,631	-	55.9	1,598.0	IV
Glacières.....	255	110	-	56.9	1,105.7	II
Ouate en feuilles.....	230	98	-	57.4	968.5	I
Ecrin à bijoux, cabinets à argenterie.....	116	49	-	57.8	898.9	III
Construction navale.....	4,726	1,885	-	60.1	1,309.6	IV
Préparation du lin.....	105	40	-	61.9	311.0	I
Fabrique de portes & châssis..	11,586	4,037	-	65.2	1,045.5	II
Scieries.....	44,580	15,282	-	65.7	723.8	I
Pierre taillée & d'ornement....	1,540	529	-	65.7	1,591.9	III
Canots, chaloupes, yachts.....	828	268	-	67.6	995.7	III
Produits du ciment.....	1,153	363	-	68.5	1,103.5	I
Mannequins.....	87	27	-	69.0	1,100.0	II
Instruments de musique.....	2,379	621	-	73.9	1,106.4	III
Parapluies et ombrelles.....	176	45	-	74.4	613.7	II
Instruments aratoires.....	9,643	2,424	-	74.9	1,187.6	IV
Préparation et mise en boîte (poisson).....	15,707	3,591	-	77.1	284.0	II
Argile et ses produits.....	5,115	1,073	-	79.0	935.6	I
Brique de chaux et sable.....	279	54	-	80.7	1,001.1	I
Films.....	87	16	-	81.6	1,436.5	III
Suif et huile animale.....	113	15	-	86.7	1,048.8	I
Pièces de charbonnerie.....	2,130	63	-	97.0	1,106.5	IV

Afin de rendre plus évident le phénomène que nous voulons dégager à partir du tableau I, nous reclassifions les données de celui-ci par fréquences dans le tableau II.

Tableau II

Répartition par fréquences des industries selon l'état d'emploi
en 1933 et le salaire moyen des ouvriers en 1929

Emploi en 1933	/ Salaires moyens dans les industries en 1929 /					Total
	/ Moins de	\$800 à	\$1,000 à	\$1,200 à	\$1,500 /	
	/ \$800	\$1,000	\$1,200	\$1,500	et plus /	
Sur emploi	8	12	4	3	1	28
Chômage: 0 à 20%	10	4	10	7	2	33
" 20 à 40%	7	10	11	10	1	39
" 40% et plus	5	7	18	6	3	29
Total des industries	30	33	43	26	7	139

D'où l'on peut facilement observer que les industries à bas salaires font plus de sur-emploi en temps de crise que les industries à hauts salaires. En d'autres termes, les industries qui consentaient les plus hauts salaires en temps de prospérité sont celles qui sont le plus affectées par le chômage en temps de crise. Si l'on veut simplifier davantage le phénomène pour le rendre encore plus apparent, considérons à partir du tableau II que les salaires inférieurs à \$1,000 (approx. la moyenne générale des salaires dans toutes les industries en 1929) sont de bas salaires, et au-dessus de \$1,000 de hauts salaires. Nous aurons alors:

	Moins de \$1,000	Plus de \$1,000
Sur-emploi	71.4% des industries	28.6% des industries
Chômage: 0 à 20%	42.4 " "	57.6 " "
" 20 à 40%	43.6 " "	56.4 " "
" 40% et plus	30.8 " "	69.2 " "

D'où l'on voit que 71.4% des industries payant moins de \$1,000 de salaire moyen en 1929 avaient du sur-emploi, alors que 69.2% de celles qui payaient plus de \$1,000 avaient un chômage de 40% et plus en 1933. Ce qui démontre bien que les industries à hauts salaires sont généralement des pourvoyeuses de chômage en temps de crise.

- - - - -

Maintenant, à partir des données statistiques précédentes, nous allons essayer d'analyser l'incidence des genres d'industries sur le salaire et le chômage. Pour cela, nous avons distribué les industries (tableau I) en 4 groupes suffisamment larges et distincts pour que la classification ne prête pas trop à contestation: (I) matières premières; (II) biens de première nécessité; (III) biens de luxe; (IV) biens de production.

On pourra ici et là discuter ces distinctions. Dans l'ensemble, en se basant sur une conception objective du besoin, nous croyons qu'elles peuvent rallier tous les suffrages. Il faut cependant souligner que nous avons dû classer en bloc des groupes d'activités, dits "industries", qui comportent presque toujours à la fois des productions de pure nécessité et des productions de luxe. Notre classification en est une de pure tendance. Mais nous voyons que l'analyse plus détaillée, si elle était possible, ne ferait que ressortir davantage la thèse que nous soutenons.

Si nous résumons, dans le tableau III, les résultats obtenus au tableau I, nous aurons:

Tableau III

Classification des industries selon les besoins et le p.c.
de l'emploi en 1933

	I		II		III		IV	
	Matières	ières	Biens néces-	saires	Biens de luxe		Biens de produc-	tion
	No	%	No	%	No	%	No	%
Sur l'emploi	5	12.2	12	23.5	6	21.4	4	22.2
Chômage: 0 à 20%	9	21.9	20	39.2	4	14.3	0	0.0
" 20 à 40%	16	39.0	12	23.5	5	17.9	6	33.3
" 40% et plus	11	26.8	7	13.7	13	46.4	8	44.4
Total	41	100.0	51	100.0	28	100.0	18	100.0

Il ressort assez clairement de ce tableau que les industries du groupe I et II ont plus nettement tendance à se concentrer dans la zone de chômage moins

Tableau IV

Analyse du coût du chômage dans diverses industries, Canada¹
(en unités et en dollars)

Industries classifiées selon % décroissant de chômage (1933)	Nombre de salariés (1929)	Salaire hebdomadaire moyen (1929)	Cotisations totales (1929)	Cotisations en p.c. en p.c.	Nombre de chômeurs sur-emploi	Prestations totales (1933)	Prestations en p.c. en p.c.	Classifica- tion selon les besoins
Soie et soieries	4,372	16.83	2,623.20	0.8	Sur-emploi	-	-	- III
Beurreries et fromageries	11,872	20.59	7,123.20	2.0	"	-	-	- II
Substances adhésives	267	23.14	192.24	0.0	"	-	-	- I
Apprêtage des fourrures	720	21.93	516.40	0.1	"	-	-	- I
Préparations médicinales	2,849	24.79	2,051.28	3.6	"	-	-	- II
Café, épices, etc.	1,701	26.07	1,224.72	0.3	"	-	-	- II
Chaussures en cuir	15,533	18.57	9,337.80	2.7	1,037	10,732.95	0.6	- II
Pétrole	4,978	31.50	4,181.52	1.2	350	5,407.50	0.3	- II
Raffineries de sucre	2,325	30.49	1,953.00	0.6	233	3,599.85	0.2	- II
Abattoirs et salaisons	10,732	25.01	7,748.64	2.2	1,475	19,061.70	1.0	- II
Confection, femmes	17,024	19.35	10,214.40	2.9	1,760	18,216.90	0.9	- II
Impression et édition	16,960	29.94	14,246.40	4.1	996	15,388.20	0.8	- II
Bonneterie, tricot & gants	19,609	15.98	11,765.40	3.4	2,450	25,357.50	1.3	- II
Cigars, cigarettes	6,522	17.28	3,829.20	1.1	Sur-emploi	-	-	- III
Brasseries	4,859	28.35	4,064.75	1.2	333	10,552.35	0.5	- III
Lingerie, hommes	9,890	14.23	4,747.20	1.4	1,701	11,461.75	0.6	- II
Impression et reliure	12,378	25.94	8,912.16	2.6	1,107	14,280.30	0.7	- II
Filature et tissage - coton	20,321	15.86	12,132.60	3.5	4,126	42,794.10	2.2	- II
Fabriques, portes et chassis	13,152	21.92	9,465.04	2.7	7,790	100,491.00	5.2	+ I
Pain - aut. prod. boulangerie	17,023	20.88	10,213.80	2.9	Sur-emploi	-	-	- II
Accessoires d'autos	4,708	27.41	3,954.72	1.1	502	14,399.40	0.7	- III
Réduc. métaux non-ferreux	8,119	32.62	6,819.96	2.0	1,759	27,176.65	1.4	- I
Biscuits, confiserie, gomme	13,073	18.78	7,845.30	2.3	3,202	33,140.70	1.7	- II
Matériel de chemins de fer	25,488	28.90	21,409.92	6.2	9,316	143,532.20	7.5	+ IV
Pulperie, papeterie	34,202	28.23	28,729.69	8.3	10,165	157,049.25	6.1	- I

1. Cf. Annuaire du Canada: 1933, pp. 340-45 et 351-52; 1936, pp. 442-47 et 455.

Industries classifiées selon % décroissant de chômage (1933)	Nombre de salariés (1923)	Salaire hebdomadaire moyen (1923)	Cotisations totales (1923)	Cotisations en p.c.	Nombre de chômeurs sur-emploi	Prestations totales (1933)	Prestations en p.c.	Classifica- tion selon les besoins
Confection, hommes	11,506	22.35	8,284.32	2.4	3,537	45,627.30	2.4	II
Minoterie, meunerie	6,616	22.00	4,764.96	1.4	1,148	14,809.20	0.8	- I
Acides, alcalis, sels	2,667	23.60	2,433.48	0.7	1,003	15,542.70	0.3	+ I
Tanneries	2,286	23.25	6,645.92	1.9	3,206	42,389.40	2.2	+ I
Distilleries	2,219	27.15	1,603.90	0.5	835	12,746.25	0.7	+ III
Meubles, rembourrage	13,032	21.33	9,419.04	2.7	4,360	69,144.00	3.6	+ II
Caoutchouc (+ chaussures)	17,793	21.76	12,813.12	3.7	4,033	103,690.20	5.4	+ II
Appareils, access. électr.	20,871	24.63	15,027.12	4.3	9,104	117,441.60	6.1	+ III
Produits en laiton, cuivre	6,232	24.07	4,467.04	1.3	2,657	36,597.30	1.9	+ III
Automobiles	16,435	31.43	13,305.40	4.0	6,301	128,250.45	6.6	+ III
Machines	12,465	26.45	8,953.20	2.6	6,118	78,922.20	4.1	+ IV
Fonderies et forges	23,443	25.31	16,879.96	4.9	12,302	159,082.80	8.2	+ IV
Prod. laminaire, fer-gueuse	11,613	31.77	9,403.12	3.7	6,010	92,978.10	4.8	+ IV
Scieries	46,406	14.96	22,803.68	6.4	28,687	193,637.25	10.0	+ I
Instruments aratoires	11,400	24.91	8,813.76	2.4	3,329	107,960.10	5.6	+ IV
Poissonneries, conserveries	16,337	6.56	5,492.12	1.7	14,003	55,335.50	2.9	+ II
			346,602.24	100.0		1,927,093.65	100.0	

intensif que celles des groupes III et IV, ce qui confirme suffisamment bien l'hypothèse du début à savoir que: les industries de biens de production ou de luxe sont celles qui provoquent le plus de chômage en temps de crise. Il est à noter au surplus que les 6 industries de biens de luxe offrant du sur-emploi en temps de crise s'occupent pour la plupart de menus articles (parfumerie, articles en cheveux, fleurs et plumes artificielles, eaux minérales et gazeuses, et articles de sport). On le voit mieux encore en associant les groupes I-II et III-IV:

	I - II		III - IV	
	No	%	No	%
Sur-emploi	17	18.5	10	21.7
Chômage: 0 à 20%	29	31.5	4	8.7
" 20 à 40%	28	30.4	11	23.9
" 40% et plus	18	19.6	21	45.6
Total	92	100.0	46	100.0

- - - - -

A partir de ce qui précède, nous allons maintenant examiner comment peut se répartir le fardeau du chômage entre les diverses industries durant une crise en fonction du régime actuel d'assurance-chômage. Nous négligerons la participation de l'Etat au coût du chômage pour ne nous en tenir qu'à celle de l'industrie (y compris la contribution ouvrière).

Vu qu'il ne s'agit que d'une démonstration, nous nous contenterons de la liste d'une quarantaine d'industries parmi les principales en 1929 et 1933 (échantillon ajusté aux dimensions de la liste générale des industries du tableau I). Nous avons pris ici le nombre total des employés (salariés et ouvriers) de chacune de ces industries pour établir le salaire annuel moyen, vu que les employés sont couverts en bonne partie par l'assurance-chômage. Ce résultat nous a permis de prendre une idée de la cotisation hebdomadaire d'assurance-chômage que chaque industrie aurait pu payer en 1929 selon l'échelle actuelle des cotisations exigées par l'assurance-chômage. Pour cela, nous avons multiplié le nombre d'employés par une cotisation unique correspondant à celle qu'aurait payée un ouvrier recevant le salaire moyen.

Puis à partir du nombre probable de chômeurs, que nous avons établi par différence entre le personnel (salariés et ouvriers) de 1929 et celui de 1933, nous avons calculé la prestation hebdomadaire que chacune des industries aurait reçue pendant la crise (1933), compte tenu de l'échelle actuelle des prestations d'assurance-chômage. (1) On trouvera les résultats au tableau IV qui précède.

On observera au tableau IV que les industries qui paient de gros salaires en temps de prospérité (1929) et qui portent généralement sur les biens de luxe (III) et de production (IV), tel qu'établi précédemment, sont celles qui contribuent le moins à défrayer le coût de l'assurance-chômage en période de prospérité (1929) et qui retirent davantage en période de crise (1933). A titre d'exemples frappants, nous voyons l'industrie de l'automobile (salaire moyen en 1929, \$1,634) et les fonderies et forges (salaire moyen en 1929, \$1,316), contribuer respectivement 4 et 5% du total des cotisations et retirer en 1933, 7 et 8% des prestations. Par ailleurs, les industries de chaussures en cuir (salaire moyen, \$966 en 1929) et les beurreries et fromageries (salaire moyen, \$1,070 en 1929) contribueront 3% et 2% des cotisations respectivement; et quand viendra la crise, les beurreries produiront du sur-emploi (donc ne coûteront rien au fonds) et les industries de la chaussure ne retireront que 1% des prestations. Le tableau montre des exceptions -- il y en a à toute règle --, mais la tendance générale est nette.

- (1) Nous avons basé nos calculs sur la prestation moyenne, établis à partir des deux prestations correspondantes de célibataires et de personnes avec charges de famille, pour chaque cas. Nous avons appliqué cette prestation au nombre de chômeurs, en fonction de la prestation versée à une personne recevant le salaire moyen.

Le tableau V, classifie nos résultats selon la catégorie des biens concernés (nécessité, matières premières, luxe, production) et la différence entre la contribution des industries au fonds de chômage et ce qu'elles en retirent. Le signe positif montre un gain net; le signe négatif une perte nette.

Tableau V

Classification des industries selon les biens concernés, leur p.c. de chômage et la différence entre les cotisations payées et les prestations reçues par chacune d'elles

	- I -		- II -		- III -		- IV -		Total	
	-	+	-	+	-	+	-	+	-	+
Sur-emploi	2	0	4	0	2	0	0	0	8	0
Chômage: 0 à 20%	1	0	9	0	2	0	0	0	12	0
" 20 à 40%	2	2	2	0	0	2	0	0	4	4
" Plus de 40%	0	2	0	3	0	3	0	4	0	12
Total	5	4	15	3	4	5	0	4	24	16
	9		18		9		4			

La colonne du total illustre qu'il y a une tendance nette à ce que tout un groupe d'industries gagne et tout un autre groupe perde. Comme on peut s'y attendre, cette relation est liée au taux du chômage dans ces industries. L'analyse des catégories de biens nous montre que, parmi les industries qui y perdent, 20 sur 24 appartiennent aux groupes des biens de nécessité et des matières premières. Parmi celles qui y gagnent: 9 sur 16 ressortissent aux groupes des biens de luxe et des biens de production.

La situation est moins nette au tableau VI réparti de la même façon, mais selon les catégories de salaires. Néanmoins la tendance est évidente: la moitié (12 sur 24) des industries qui y perdent sont des industries à bas salaires et 11 sur 16 de celles qui y gagnent sont des industries à gros salaires.

Tableau VI

Classification des industries selon le salaire moyen,
le gain ou la perte nette en prestations, et le p.c.
de chômage, Canada 1929

	Moins de \$1,000		\$1,000 à \$1,200		\$1,200 à \$1,500		\$1,500 et plus		Total	
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sur-emploi	2	0	3	0	3	0	0	0	8	0
Chômage: 0 à 20%	3	0	2	0	4	0	3	0	12	0
" 20 à 40%	2	0	0	0	1	3	1	1	4	4
" 40% et plus	0	2	0	3	0	5	0	2	0	12
Total	7	2	5	3	8	8	4	3	24	16
	9		8		16		7			

- - - - -

Si nous résumons ce qui ressort de cette analyse, nous avons constaté que, dans l'ensemble, certaines industries (celles du secteur des matières premières et des biens de consommation de première nécessité) paient de moindres salaires en temps de prospérité, fournissent moins de chômeurs en temps de crise et supportent plus que leur part du fardeau du chômage, tandis que les industries des deux autres catégories (biens de luxe et de production) paient les meilleurs salaires en temps de prospérité, mais fournissent le plus gros contingent de chômeurs et ne supportent que faiblement leur fardeau de chômage.

TABLE DES MATIERES

VOLUME I

Introduction.....	1
-------------------	---

PREMIERE PARTIE

La donnée essentielle du problème

Chapitre I - Définition de la sécurité sociale.....	4
La sécurité sociale de Roosevelt en 1934; évolution du concept; état actuel de la question; essai de définition positive.	
Chapitre II - Sécurité sociale et fédéralisme.....	13
Sécurité sociale et civilisation; la donnée canadienne du problème; le rôle du fédéralisme.	

DEUXIEME PARTIE

Vérification positive des faits

Chapitre I - Préliminaires historiques.....	22
I - Antiquité et Moyen Age: l'assistance; l'assurance;	
II - Renaissance, Réforme et Révolution: protestantisme anglo-saxon; la loi des pauvres; la France libre-penseuse;	
III - Le socialisme en marche: révolution industrielle; l'initiative privée.	
Chapitre II - L'avènement des assurances sociales.....	36
Un nouveau principe: la prévoyance obligatoire; application aux accidents du travail; application aux autres domaines; réaction protestante; les controverses.	

Chapitre III	- Le triomphe de l'obligation.....	46
	I - Histoire de l'obligation: période 1910-1920; période 1920-1930; les influences religieuses; sommaire de la question	
	II - Les autres modalités de l'assurance sociale: extension; risques couverts; prestations; financement; administration.	
Chapitre IV	- La socialisation de la sécurité sociale.....	60
	Définitions des caractères de la sécurité sociale moderne; obligation; extension; risques couverts; prestations; financement -- finance des allocations familiales, financement par impôts, financement par contribution patronale; administration; évolution ou révolution de la sécurité sociale; conflits idéologiques au B.I.T.	

TROISIEME PARTIE

Vérification positive des données idéologiques

Chapitre I	- Remarques introductives	83
	Relations entre les philosophies et les institutions; méthodologie propre à la recherche des influences réciproques; les grandes idées civilisatrices.	
Chapitre II	- La sécurité sociale libérale.....	89
	La thèse libérale; libéralisme et assurance sociale; libéralisme et sécurité sociale; vues néo-libérales.	
Chapitre III	- La sécurité sociale socialiste	101
	I - Le socialisme et les socialismes: unité d'esprit du socialisme, unité mécanique du socialisme moderne, philosophie du socialisme.	
	II - Socialisme et liberté: la liberté; la liberté en pratique; liberté économique.	
	III - Socialisme et sécurité sociale: caractères socialistes de la sécurité sociale, sécurité sociale et socialisation intégrale.	

Chapitre IV	- La sécurité sociale catholique	123
	I - La doctrine sociale catholique: position générale en regard du libéralisme et du socialisme; la doctrine du bien commun; la doctrine de la liberté; doctrine politique en matière d'autorité et de liberté.	
	II - Catholicisme et sécurité sociale politique économique catholique générale; sécurité sociale par le salaire d'abord; le rôle et la nature des assurances; l'Etat et les assurances sociales; l'Etat et les indigents; l'Etat et la sécurité sociale	
Chapitre V	- Idéologies et modalités de la sécurité sociale	149
	I - Caractéristiques générales de la sécurité sociale et idéologies: l'obligation d'assurance; l'étatisation de la sécurité sociale; sécurité sociale universelle; sécurité sociale générale; sécurité sociale distributive; gratuité et sécurité sociale.	
	II - Synthèse et examen de quelques problèmes particuliers: systhèse; conception différentes du besoin; responsabilités familiales; preuve de nécessité; modalités empiriques.	
Chapitre VI	- La situation au Canada	172
	Mentalité fondamentale de la population; la situation avant 1920; l'évolution dans Québec après 1920; l'évolution dans le reste du Canada.	
Chapitre VII	- L'évolution socialiste est-elle fatale?	181
	Causes apparentes de l'évolution socialiste; le rôle de mutualité; le rôle du patronat; l'action du B.I.T.; l'esprit du B.I.T.; les causes des succès socialistes; discussion du cas canadien.	
Chapitre VIII	- Conclusions	203
	L'importance du facteur idéologique; nécessité pour le Québec de garder le contrôle de la sécurité sociale.	

VOLUME II

QUATRIEME PARTIE

Un plan de sécurité sociale pour la province de Québec

Chapitre I	- La situation actuelle de la sécurité sociale dans Québec	210
I	- L'effort économique privé: assurance-vie; assurance-vieillesse; assurance-accident-maladie; l'assurance dans l'entreprise; tendances actuelles.	
II	- L'effort social privé.	
III	- L'effort de l'Etat provincial: tableau général; risques couverts; vue d'ensemble; sécurité sociale au sens large.	
Chapitre II	- Positions de principe et politique générale de sécurité sociale.....	234
	Caractéristiques et inspiration générale du plan.	
I	- Positions de principe: déclaration générale et planification; les causes d'indigence.	
II	- Politique générale: productivité et indigence; prévention et indigence; répartition et indigence.	
III	- Politique familiale: charges familiales; allocations familiales.	
Chapitre III	- Politique de travail.....	255
I	- Attribution de responsabilités: la théorie de la faute; la théorie de la responsabilité patronale.	
II	- Les différentes formes de chômage et les problèmes qu'elles soulèvent: chômage saisonnier; chômage technologique; chômage cyclique; chômage structurel.	
III	- Les politiques de chômage: politique saisonnière; politique technologique; politique structurelle; politique cyclique; politique générale.	

Chapitre IV	- Politique d'assurance.....	277
I	- Les données du problème: vieillesse; invalidité; santé; décès.	
II	- Le développement des assurances: action législative; subventions; contribution patronale; paiera-t-on les subventions aux mutuelles seules?; les contrats d'assurance-santé; personnes non assurables.	
III	- Réduire le coût de la maladie: traitement à domicile; maisons pour malades chroniques et honoraires médicaux; comptabilité des hôpitaux; maladies réservées à l'Etat; coût de construction des hôpitaux.	
IV	- Problèmes divers: réhabilitation des invalides; problèmes financiers; problèmes de placement.	
Chapitre V	- Politique d'assistance.....	300
	Limites de la charité privée; le rôle de l'Eglise; organisation paroissiale; problèmes des fédérations; rôle de l'Etat; enfants sans parents; rôle des municipalités.	

CINQUIEME PARTIE

De quelques problèmes techniques généraux

Chapitre I	- Sécurité sociale volontaire et libre.....	319
I	- Problèmes techniques de l'obligation: discussion technique; l'exemple du Danemark.	
II	- Considérations rapides sur l'étatisation.	
Chapitre II	- Sécurité sociale universelle.....	329
	Le means test; l'exemple de la Nouvelle-Zélande.	
Chapitre III	- Sécurité sociale et centralisation.....	341
	Le point de vue du rapport Sirois; examen critique; l'exemple français; l'exemple américain; centralisation vs décentralisation.	
Chapitre IV	- Sécurité sociale et contrôle économique.....	353
	Les thèses fédérales; examen critique.	

CONCLUSIONS GENERALES

Propositions.....	361
Sur le plan constitutionnel; sur le plan de la politique provinciale -- modifications à la loi de l'assistance publique, politique générale, politique familiale, politique de travail et de chômage, politique d'assurance, politique d'assistance, effort spécial de publicité et d'éducation; les questions les plus pressantes; relations fédérales-provinciales.	
Bibliographie.....	375

TABLE DES MATIERES DES ANNEXES

VOLUME I

Annexe 1-	Coût de la sécurité sociale au Canada en 1952-1953 et 1953-1954.....	2
Annexe 2-	L'organisation de la sécurité sociale..... Tableau sur l'état de la sécurité sociale en 1933 et 1949-1950 dans les différents pays du monde quant au caractère libre ou obligatoire des assurances sociales, aux services d'assistance et aux allocations familiales dans les divers pays du monde.	4
Annexe 3-	L'extension des assurances sociales obligatoires et des pensions de vieillesse non contributives (sauf accidents du travail et assurance-chômage)..... Tableau concernant les catégories de personnes couvertes dans les différents pays en 1933 et 1949-1950.	7
Annexe 4-	Modalités des prestations dans l'assurance-obligatoire et les pensions non contributives..... Tableau du mode de paiement des prestations, soit en proportion du salaire, soit en proportion des cotisations, soit sur la base d'un minimum de soutien dans les différents pays en 1933 et 1949-1950.	10
Annexe 5-	Financement de l'assurance sociale et des allocations familiales..... Tableau de la répartition des cotisations entre les assurés, les patrons et l'Etat dans les différents pays en 1933 et 1949-1950.	13
Annexe 6-	Les modes d'administration de l'assurance-sociale obligatoire (à l'exclusion des accidents du travail)..... Tableau de mode de gestion dans les différents pays en 1933 et 1949-1950.	16

Annexe 7-	Principales étapes législatives de la sécurité sociale.....	20
	Ephéméride des différentes législations de sécurité sociale dans le monde, avec les caractéristiques principales des différentes lois.	
Annexe 8-	Positions personnalistes et communalistes sur la personne et le bien commun.....	30
	Vues respectives de Jacques Maritain, de Charles de Koninck et du Père Louis Lachance.	
Annexe 9-	Citations relatives à conception catholique de la politique et des politiques.....	34
Annexe 10-	Analyse des mémoires portant sur la sécurité sociale et les mesures connexes.....	40
	Etudes de 45 mémoires soumis à la Commission en fonction de leurs positions sur la sécurité sociale réparties selon les sous-titres suivants: principes généraux -- vue d'ensemble des mémoires, mémoires municipaux, autres mémoires; problèmes de juridiction -- mémoires généraux, mémoires sur des problèmes particuliers, analyse des mémoires par groupes; loi de l'assistance publique; l'assurance-santé -- généralités, la question de l'obligation, mode de financement, services, administration du plan, médecins et hôpitaux;; santé; problèmes de l'enfance -- enfants sans foyer, enfants handicapés; loi des mères nécessiteuses; pension aux invalides; loi de l'assistance vieillesse; chômage; réhabilitation; personnel; logement; coordination.	

VOLUME II

Annexe 11-	Description de la participation de l'Etat provincial à la sécurité sociale, par J.-Edgar Guay, professeur à la Faculté des Sciences sociales de Laval.....	89
	Définition:	
I-	Tableau des dépenses publiques provinciales de sécurité sociale: A- Bien-être; B- Santé vs maladie; C- Education vs ignorance; D- Travail vs chômage; E- Amélioration du milieu de vie.	
II-	Description des plus importantes initiatives provinciales en matière de sécurité sociale: A - Ministère	

du Bien-être social et de la Jeunesse -- Commission des Allocations sociales du Québec, (Assistance aux personnes âgées de 65 à 70 ans, allocations aux aveugles, allocations aux mères nécessiteuses); B- Commission des Accidents du Travail; C- Ministère de la Santé -- Unités sanitaires, service médical aux colons, assistance publique.

- Annexe 12- La législation de sécurité sociale au sens large dans la province de Québec (à l'exclusion des lois de sécurité sociale proprement dite)..... 121
- I-Lois d'organisation professionnelle.
 - II-Lois d'établissement; colonisation; agriculture; enseignement; établissement général.
 - III-Coopératives.
 - IV-Epargne.
 - V-Habitation.
- Annexe 13- Etude sur le chômage dans les industries manufacturières au Canada, 1929-1933, par André Bergevin, professeur à l'Ecole des Hautes Etudes commerciales..... 131