

La politique sociale au Québec : d'une étape à l'autre

Jacques Parizeau

Volume 33, Number 2, 1965

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1103542ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1103542ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

HEC Montréal

ISSN

0004-6027 (print)

2817-3465 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this document

Parizeau, J. (1965). La politique sociale au Québec : d'une étape à l'autre. *Assurances*, 33(2), 73–85. <https://doi.org/10.7202/1103542ar>

ASSURANCES

Revue trimestrielle consacrée à l'étude théorique et pratique
de l'assurance au Canada

Le Ministère des Postes, à Ottawa, a autorisé l'affranchissement en numéraire
et l'envoi comme objet de la deuxième classe de la présente publication.

Les articles signés n'engagent que leurs auteurs.

Prix au Canada :

L'abonnement : \$3.00

Le numéro : - \$1.00

Membres du comité :

Gérard Parizeau, Michel Parizeau,
Gérald Laberge, Jacques Caya.

Administration :

Ch. 216
410, rue Saint-Nicolas
Montréal

73

33e année

Montréal, Juillet 1965

No 2

La politique sociale au Québec: d'une étape à l'autre¹

par

JACQUES PARIZEAU

La politique sociale, telle que nous l'avons connue depuis la seconde guerre mondiale, a été dominée par un principe essentiel: celui de l'universalité. On a voulu assurer à tous les individus de la société un niveau minimum de revenu ou certains services fondamentaux. C'est la base même du *Welfare State* tel qu'il est apparu dans le rapport Beveridge en Angleterre et qui a essaimé ensuite dans la plupart des démocraties occidentales.²

¹ Texte d'une conférence donnée devant les membres du club Kiwanis-Saint-Laurent en juillet 1965.

² Nous référons le lecteur aux numéros de janvier et de juillet 1943 de la Revue. Ils y trouveront un aperçu des Rapports Beveridge et Marsh, que le gouvernement britannique, puis canadien, ont voulu présenter durant la dernière guerre, à un moment où il était important de persuader le peuple anglais, surtout, qu'une fois le conflit terminé on lui apporterait une solution à ses problèmes de misère, de maladie, de santé et de vieillesse. Au Canada, l'exemple a été suivi par paliers, dont le dernier sera franchi avec l'assurance maladie et accidents, que l'État songe à instituer bientôt. A.

Certaines des mesures qui ont été adoptées impliquent le transfert d'un revenu, habituellement le même pour tous les individus qui ont les mêmes caractéristiques. C'est le cas au Canada de l'assistance vieillesse, des allocations familiales, des pensions aux aveugles ou aux invalides, de l'assurance chômage, etc. . . . D'autres mesures assurent gratuitement à l'ensemble de la population certains services. C'est le cas, par exemple, de la majeure partie de l'enseignement et des services d'hospitalisation. Le programme de pensions, l'assurance santé vont venir s'ajouter à l'un et à l'autre de ces groupes d'ici peu de temps.

La prolifération de ces programmes, depuis vingt ans, a été extraordinaire en même temps que leur coût total pour l'économie augmentait fortement.

A l'heure actuelle, au Québec, on peut établir ce coût de la façon suivante : les allocations familiales représentent un déboursé de 170 millions environ, les allocations de sécurité de la vieillesse, près de 200 millions. L'assurance-hospitalisation coûtera cette année environ 300 millions et il ne serait pas surprenant que l'assurance santé coûte, à ses débuts, plus de 200 millions si l'on suit les recommandations du Rapport Hall. Les diverses allocations sociales distribuées par le Ministère du Bien-Être social représentent près de 200 millions de dollars. Quant à l'éducation, sa gratuité au niveau primaire et secondaire publique coûte maintenant près d'un demi-milliard de dollars.

En somme, le coût total de nos grands programmes sociaux s'approchera rapidement de deux milliards de dollars dès que le système des pensions fonctionnera régulièrement et que l'assurance-santé aura été établie.

Le contraste avec la situation telle qu'elle existait il y a vingt ans est extraordinaire. Alors l'assurance chômage, les

pensions et allocations aux civils, les soins hospitaliers gratuits et le coût total de l'enseignement, ne représentaient pas, pour la province de Québec, plus d'une centaine de millions, dont la moitié pour les dépenses des Commissions scolaires.

La progression a été foudroyante, on le voit, et elle s'est faite, en définitive, avec un minimum de dislocation du système économique traditionnel dans lequel nous vivons. Il a été possible, en particulier, d'éviter des augmentations considérables des taux d'impôt sur les revenus.

75

En définitive, une population encore peu protégée contre les risques de l'ignorance, du chômage, de la maladie et de la vieillesse, possède maintenant, ou possédera d'ici fort peu de temps, un système cohérent, développé et à peu près efficace, sans avoir eu à provoquer de révolution et sans avoir eu à modifier profondément le régime politique qu'elle s'était donné.

Que nous reste-t-il alors à faire pour prolonger ou pour développer la politique sociale actuelle? Une première voie s'offre qui consisterait à aller plus loin encore dans la même direction. Le système actuel n'est pas complet. La gratuité scolaire, par exemple, peut être prolongée jusqu'aux études universitaires.

En fait, on peut continuer presque indéfiniment dans le sens non pas tellement des allocations que dans celui des services gratuits. Ainsi, par exemple, il devient fréquent maintenant dans les grands centres urbains d'Europe orientale de fournir l'eau chaude à tous les logements à partir de quelques grandes centrales thermiques. Le gouvernement de l'U.R.S.S. a annoncé, il y a peu de temps, qu'il se fixait comme objectif de faire en sorte que d'ici vingt ans, la moitié de la consommation du peuple soviétique soit constituée

de produits et de services gratuits. Le mot gratuit prête d'ailleurs à confusion. Il s'agit d'offrir à chaque individu, sans qu'il ne se sente rationné par les ressources financières dont il dispose, certains produits ou services.

Dans ce sens il n'y a pas de différences profondes de nature entre fournir des lits d'hôpitaux et fournir des places de train à tous ceux qui en ont besoin, quels que soient leurs revenus.

76

Et pourtant, il est plus que probable que les pays occidentaux ne s'engageront pas beaucoup plus avant dans la politique sociale du genre de celle que je viens d'esquisser. Le cran d'arrêt correspond à une certaine conception que l'on a de la vie en société.

On peut juger essentiel d'assurer un niveau de vie minimum à tous, l'accès à l'enseignement sous toutes ses formes, et l'accès à tous les services de santé, considérer ces objectifs comme une nécessité sociale absolue, mais juger comme étant tout aussi nécessaire la liberté de l'individu de disposer du reste de son revenu comme il l'entend. Pousser trop loin la distribution universelle étatique et gratuite des services c'est, en définitive, restreindre considérablement la part du revenu qui peut être dépensée librement. On peut considérer qu'il est essentiel que tout malade soit soigné; on n'a pas à imposer une certaine quantité d'eau chaude à tous ceux qui ont la coquetterie de n'en pas vouloir ou d'en vouloir moins.

Dans ce sens, la politique sociale en Occident, et dans le Québec en particulier, arrive au terme d'une étape. Il reste bien certaines opérations à terminer. On modifiera, sans doute, la structure de certaines prestations. Il est clair, par exemple, que le système des allocations familiales gagnerait, ainsi que le suggérait récemment mon collègue Jacques Henripin, à être modifié. On augmenterait aussi les taux des

prestations au fur et à mesure de l'augmentation du coût de la vie ou de l'intensification des luttes électorales.

Mais il ne s'agit plus que d'adaptation. Le régime des allocations générales, des services universels, est maintenant à peu près monté. Les grandes mesures spectaculaires ont été prises. Le Québec n'a pas eu à faire preuve d'une originalité particulière à cet égard. En retard dans bien des domaines, comme le Canada d'ailleurs, il lui suffisait de suivre des programmes déjà très connus dans d'autres pays et dont les répercussions ne faisaient guère de doute. Encore faut-il noter, pour être juste, le rôle extrêmement original joué par le Québec vis-à-vis le gouvernement canadien à l'occasion de l'établissement du régime national de pension.

77

Quoi qu'il en soit, s'il est vrai qu'une étape se termine, nous sortons de l'ère des grandes mesures sociales telles que proposées par une succession d'individus qui, selon leur époque, ont été de grands visionnaires, de grands prophètes, de grands doctrinaires ou de grands ministres. L'étape que nous avons parcourue, c'est, en somme, le point d'aboutissement d'un mouvement d'idées qui a profondément marqué un siècle d'évolution de la pensée sociale. Ce fut, en définitive, la victoire d'un radicalisme réformiste qui, chez nous, en tout cas, n'a jamais conquis le pouvoir, mais aura orienté son cheminement dans ses phases principales.

Est-ce à dire que la politique sociale va s'arrêter ? Que les mécanismes essentiels étant posés il ne s'agit plus maintenant que de les administrer convenablement en évitant le gaspillage, le patronage et la fraude ? D'ores et déjà, on sait que non. Si une phase se termine, une autre va s'ouvrir dont les caractéristiques seront certainement différentes de celles qu'on a connues jusqu'ici.

Il reste, en effet, un nombre considérable de problèmes à régler et qui ne peuvent pas l'être, ou ne peuvent plus l'être,

par le truchement d'une nouvelle distribution de prestations ou par la gratuité d'un nouveau service. Il ne s'agit plus, en somme, d'appliquer une mesure à un groupe parce que les individus qui le composent ont tous plus de 65 ans, ou sont tous estropiés, mais d'aller à l'intérieur de ces groupes résoudre des problèmes d'adaptation sociale que certains individus seulement ressentent.

78

Il s'agit, en définitive, de passer d'un régime universel d'assistance ou de sécurité sociale, à une organisation sociale véritable où les problèmes d'ordre qualitatif reçoivent au moins autant d'attention que les problèmes quantitatifs, qui ont dominé les vingt dernières années.

Qu'on ne croie surtout pas qu'en faisant intervenir ici des considérations d'organisation sociale qualitatives, on entre dans le royaume du vague et du littéraire. Parmi les problèmes qu'il nous reste à résoudre, la plupart peuvent donner lieu à des propositions d'une grande précision et à des estimés de coût aussi élaborés que ceux qui président aux grands programmes de sécurité sociale.

Quelques exemples sont nécessaires pour faire comprendre la nature exacte des problèmes auxquels j'ai fait allusion. Quatre me paraissent avoir une importance et une urgence particulière. On pourra, sans doute, discuter de ce choix et je voudrais surtout éviter de laisser croire qu'une telle série puisse être exhaustive ou que l'ordre dans lequel je vais les présenter implique un ordre de priorité. Je me contenterai, encore une fois, de les indiquer comme des exemples, mais des exemples hautement typiques des travaux d'ordre social que nous ne pourrons éviter d'entreprendre au cours des années qui viennent.

Le premier des exemples auquel je veux faire allusion a trait au travail des femmes mariées. Nous sommes ici en

face d'une situation qui, si elle n'est pas corrigée, va provoquer un terrible gaspillage de fonds et de ressources, en même temps que des tensions sociales insupportables.

De quoi s'agit-il en effet ? La société canadienne-française a entretenu traditionnellement à l'égard du travail des femmes un certain nombre de dogmes bien arrêtés. Pendant plusieurs générations, le travail féminin, ailleurs que sur une ferme, était, d'abord et avant tout, l'expression de la pauvreté. La femme mariée, en particulier, ne devait travailler que pour des raisons péremptoires d'ordre financier. A part quelques emplois, institutrices ou infirmières, la femme mariée ne faisait pas carrière, elle ne pratiquait même pas un métier, elle gagnait sa croûte dans le sens le plus littéral de ce terme.

79

L'accès des femmes à l'enseignement collégial ou universitaire est en train de nous forcer à changer complètement l'optique traditionnelle. Le nombre de jeunes filles dans l'enseignement supérieur s'accroît à toute allure et l'on peut déjà prévoir, suivant en cela le Rapport Parent, que d'ici quelques années plus de 15 pour cent des jeunes femmes de 18 à 24 ans seront à l'université, c'est-à-dire un pourcentage presque aussi important que celui des jeunes gens.

Il faut être réaliste. Une fraction très importante des études universitaires est d'ordre professionnel et non pas culturel. Une place dans une université coûte jusqu'à 10,000 dollars. Les frais courants annuels d'éducation d'un étudiant varient de 1,500 à 3,000 dollars. La majeure partie de ces coûts est portée par le budget gouvernemental. A-t-on vraiment l'intention de tenir à coup de millions de dollars des institutions professionnelles dont 40 ou 50 pour cent des étudiants seraient des femmes qui, en majorité, iraient ensuite s'enfermer pour dix ans dans un trois pièces-cuisine-salle

de bain et ne réapparaîtraient ensuite sur le marché du travail que comme sténo-dactylo ?

80 Le conseil économique du Canada prévoit qu'en 1970, les gouvernements fédéral et provincial dépenseront 840 millions de dollars pour les universités et autres institutions spécialisées. Le gaspillage possible est donc énorme à moins que l'on ne trouve un moyen non pas de maintenir les femmes au foyer mais de leur permettre de travailler.

Dans ce sens, ce n'est pas un système de prime à l'abstention du travail qu'il faut monter, mais, par exemple, un système de garderie d'enfants qui soit, et suffisamment répandu et convenablement surveillé. Dépense additionnelle dira-t-on, sans doute, mais qui permettra d'utiliser convenablement des ressources humaines qui auront coûté trop cher pour qu'elles se perdent.

Le question dépasse d'ailleurs cet aspect purement économique et déborde le seul groupe des diplômées de l'enseignement supérieur. Il y a quelque chose de profondément malsain à dresser, comme on l'a fait, autant d'obstacles au travail de femmes mariées qui, quel que soit leur niveau d'instruction, ne se sentent pas capables d'accepter le genre de vie que les grandes agglomérations urbaines offrent à la mère de famille, qui n'est que cela. Il ne s'agit pas ici de forcer qui que ce soit à travailler, mais de permettre que le choix se fasse dans des conditions satisfaisantes. Une femme mariée sur dix, au Canada, travaillait hors de chez elle en 1950. Si les tendances actuelles se poursuivent, il y en aura trois sur dix en 1970, donc dans cinq ans. Et on ne voit pas pourquoi cette tendance s'arrêterait.

On ne peut donc plus parler de cas spéciaux ou de phénomènes isolés. Le panégyrique habituel de la place de la femme au foyer a manifestement échoué. Il nous reste à en

tirer les conclusions. Et parmi ces conclusions, il n'est pas nécessaire de retenir une augmentation du nombre des psychiatres.

Le second problème, dont l'acuité s'accroît constamment, est celui de l'organisation de la vie des retraités et, plus spécialement, des vieillards. Dans ce domaine, le Canada, en général, et le Québec, sont extraordinairement en retard sur plusieurs autres pays du monde. Cela se comprend. Notre population a été longtemps très jeune en ce sens que la proportion des personnes âgées y était faible. Le placement des vieux et leur entretien exigeait proportionnellement peu de ressources.

81

En même temps que leur nombre s'accroissait considérablement — il y a maintenant près de 200,000 habitants du Québec qui ont plus de 70 ans — les conditions de vie et de logement rendaient proportionnellement plus difficile l'organisation de leur existence. Le logement dans des conditions satisfaisantes est, en particulier, devenu un problème très aigu auquel le secteur privé ne semble plus être capable de répondre d'une façon satisfaisante.

L'augmentation des pensions va résoudre une partie de l'aspect financier des difficultés actuelles, mais il ne faut tout de même pas se faire d'illusion; il reste à monter des services entiers de logements, de soins, de loisirs, sans lesquels un nombre beaucoup trop important de vieillards seront transformés en habitants végétatifs de taudis urbains.

La troisième question que je tiens à soulever a trait à l'entraînement de la main-d'œuvre. On sait que déjà le gouvernement du Québec a, en collaboration avec le gouvernement fédéral, amorcé un programme d'enseignement technique considérable. Il s'agit, cependant, d'offrir des facilités plus étendues aux jeunes qui ne sont pas encore entrés sur le marché du

- travail. Nous sommes très loin de pouvoir offrir aux travailleurs adultes des moyens de réentraînement, ou même de rééducation, sans lesquels un nombre variable, mais croissant, d'entre eux, vont être incapables d'éviter le chômage ou le déclassement. Toute une série de facteurs tendent à rendre ce genre de programme extrêmement urgent au Québec. Les progrès de l'automatisation y contribuent. C'est un facteur bien connu sur lequel il n'est pas nécessaire de s'attarder.
- 82 En second lieu, la chute des droits de douane, qui semble devoir se poursuivre, va accélérer la transformation de la structure industrielle. Enfin, la politique économique suivie par le gouvernement du Québec ne peut faire autrement que de modifier la structure des emplois. On ne peut pas accepter ainsi qu'une économie se transforme rapidement sans prévoir en même temps des mesures pour rendre les employés plus mobiles donc mieux à même de quitter certains emplois et d'en remplir d'autres.

Il ne faut pas oublier que le système de sécurité sociale qui a été monté depuis vingt ans, n'a pas que des avantages. Il présente cet inconvénient de réduire, par la protection même qu'il donne à l'individu, l'incitation de se déplacer d'une région à une autre, ou d'un emploi à un autre.

Que l'on puisse maintenant éviter que des groupes nombreux crèvent de faim est une réussite appréciable. Encore faut-il que tous les moyens soient mis en œuvre pour que ces groupes aient une productivité aussi élevée que possible.

Déjà on sent les gouvernements sensibilisés à la question de la mobilité de la main-d'œuvre. Le gouvernement fédéral amorce une politique de mobilité géographique. Le reclassement de la main-d'œuvre mise en chômage récemment dans les mines d'amiantes du Québec est une expérience qui ouvre la voie à de nouvelles tentatives d'accélérer la mobilité d'un secteur d'activité à un autre ou à d'autres.

Mais tout cela n'est encore que balbutiements. S'il fut un temps où le chômage technologique ou régional attirait peu l'attention, ou même était considéré comme la rançon de la croissance, on commence à le comprendre pour ce qu'il est : un coût financier considérable et un gaspillage social évitable. Il reste à sortir des expériences intéressantes pour s'engager dans des politiques systématiques, complexes, très souples, susceptibles de s'adapter aux mouvements de l'économie, à son rythme et à ses transformations.

Enfin, le quatrième problème a trait à l'organisation sociale des jeunes et à son prolongement, la réhabilitation. On a répété ad nauseam que la jeune génération d'aujourd'hui présente dans son comportement et dans l'échelle des valeurs qu'elle adopte, une rupture par rapport, non pas à la génération qui l'a précédée, mais à plusieurs des générations précédentes. Manifestement l'encadrement religieux et familial de type traditionnel — et on comprendra que par encadrement j'entends ici aussi bien l'organisation des loisirs que l'élaboration de règles de conduites — cet encadrement donc n'est plus suffisant et il n'est même pas satisfaisant. Il n'est pas certain que les tentatives d'encadrement entreprises par les syndicats se soient révélées aussi prometteuses qu'on le croyait, encore qu'il soit bien tôt pour juger.

Il faudra probablement attendre que les jeunes d'aujourd'hui aient un peu vieilli pour qu'eux-mêmes puissent tracer les cadres d'une politique mieux adaptée que celle, qu'à travers les brumes de l'incompréhension, l'on cherche à trouver depuis quelque temps. Il semble bien, cependant, que l'on puisse déjà distinguer des besoins énormes de ressources encore rares, qu'il s'agisse du service social, de services récréatifs, de services d'orientation, d'appareils policière et judiciaire spécialisés, etc. . . .

Je n'ai pas cherché, — comme on a pu s'en rendre compte — à pousser bien loin l'analyse de tels problèmes. Je n'ai pas cherché non plus à aborder des questions qui chevauchent aussi bien la vie économique que la vie sociale, le logement par exemple. Ce qui semble ressortir, cependant, des développements prévisibles de la politique sociale contraste fortement avec les lignes de forces majeures auxquelles elle a été soumise depuis la seconde guerre mondiale.

84

Il est probable, en effet, que les mesures qui devront être adaptées, que les programmes qui seront mis en route, pour résoudre des difficultés analogues à celles dont j'ai parlé, n'auront pas le caractère spectaculaire de mesures de sécurité sociale que nous avons connues jusqu'ici. Leurs effets se feront sentir graduellement parce que leur réalisation sera graduelle. L'organisation de la société, dans le sens où j'ai utilisé cette expression jusqu'à maintenant, va exiger un personnel extrêmement nombreux, souvent très spécialisé, dont l'entraînement prendra plusieurs années.

C'est ainsi, par exemple, que la mise au point des services nécessaires aux vieillards et aux retraités prendra infiniment plus de temps qu'en a pris l'établissement du régime de sécurité de la vieillesse proprement dit.

Dans ce sens, on ne peut donc pas conclure que le relèvement des prestations de sécurité sociale et leur prolifération vont entraîner une diminution dans le rôle joué par ce qu'on pourrait appeler, d'une façon un peu vague, le service social. Bien au contraire, les carrières qui en relèvent sont appelées à une extraordinaire expansion.

Ces techniques d'organisation sociale coûteront sans doute moins cher à réaliser que certains des programmes majeurs de sécurité sociale que nous avons connus. Et, justement parce que la réalisation des programmes sera gra-

duelle, parce qu'ils ne seront pas spectaculaires, ils ne sont pas susceptibles de présenter le même attrait électoral que les allocations familiales ou les pensions de vieillesse. Le risque consiste donc à voir les gouvernements ne pas entreprendre leur mise en œuvre avec suffisamment d'énergie. En outre, de tels programmes exigent un effort de compréhension, d'adaptation, d'intelligence et d'originalité bien supérieur à celui qui a été exigé jusqu'à maintenant des gouvernements.

Il aura été, en somme, relativement facile de mettre au point une politique sociale globale et universelle. Il nous reste, maintenant, la tâche sûrement plus complexe de construire une société où ne proliféreront pas les femmes mariées névrosées, les vieillards aigris, les ouvriers mal adaptés au marché du travail et les vestes de cuir.

Dictionnaire de l'assurance et de la réassurance, par Roger Barthe. Aux Annales de l'Idée Latine, Paris, 1965.

Nous avons lu avec intérêt le livre de M. Roger Barthe qui, en 270 pages, réunit un assez grand nombre de termes d'assurances français ou anglais. Nous en recommandons l'achat à nos lecteurs canadiens, même si l'auteur ne s'intéresse guère au vocabulaire américain; ce qui est normal pour un Européen qui n'a à se préoccuper que de ce dont il fait usage. Tandis que pour nous, gens d'Amérique, qui nous obstinons à parler une langue qu'ignorent superbement nos voisins anglo-saxons, la chose est d'autant plus importante que la technique américaine pèse de tout son poids sur la nôtre. Malgré cela, nous pensons que nos lecteurs feront bien de se procurer le livre de M. Barthe, qui leur apporte des termes et des définitions intéressants. J. H.