

La sécurité sociale canadienne : problèmes et perspectives Canadian Social Security: Problems and Perspectives

Claude Morin

Volume 16, Number 1, January 1961

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1021903ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1021903ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Département des relations industrielles de l'Université Laval

ISSN

0034-379X (print)

1703-8138 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Morin, C. (1961). La sécurité sociale canadienne : problèmes et perspectives. *Relations industrielles / Industrial Relations*, 16(1), 3–29. <https://doi.org/10.7202/1021903ar>

Article abstract

There are two orders of deficiencies in our social security system. The distinction between them is that one group of deficiencies may be looked upon as being the basic one, while the other one is in fact the consequence of the basic shortcomings. This distinction is extremely important because, for the coming years, it will be possible to bring permanent solutions to the problems of our social security only if there is some action on their deep causes.

The basic deficiencies divide themselves in two groups: those concerning the conception we have of social security and those concerning its organization.

DEFICIENCIES IN THE CONCEPTION OF SOCIAL SECURITY

1) The Nature and the Function of Social Security in Canada

In Canada there is no agreement yet on a common definition of social security. Strictly speaking, we could do without this common definition if at least there was agreement on what Canadian social security should be and if, in some way, there was available a precise notion of its nature in the Canadian context. Neither would the lack of such a definition have important consequences, if we knew the part we want social security to play in the economy of a country such as ours.

2) Relations Between Private and Public Fields

This conceptual deficiency not only limits the role of our social security system, but also gives rise to certain confusions, namely in what regards the type of relation which should exist between the public or governmental social security system and private income maintenance and health measures.

3) Social Security in Relation with a General Welfare Policy

The lack of a precise concept of the real nature of the Canadian social security system may also explain why our social security is not sufficiently integrated to a general welfare policy. In the past there has not been enough preoccupation about the relation which could exist between social security measures and, for instance, a full employment policy. This results in assigning social security with a role the importance of which sometimes becomes so considerable that it ends by putting aside all other responsibilities.

Here are two policy recommendations concerning the first group of basic shortcomings:

- First, it is essential that the population and the government adopt a broader conception of social security no longer considering it as being only a means of income redistribution. Social security should be an integrating part of a vast welfare policy, in which the efforts toward full employment, the promotion of hygiene and better housing and the improvement of the level of education should deserve as much attention as the safeguard of a minimum standard of living.
- Second, in the present conditions, because of the nature, the influence and the dimension of social problems, private initiative is definitely unable, due to the weaknesses of its means, to meet all the needs. The government must therefore play a more dynamic and more progressive role in the field of social security.

DEFICIENCIES IN THE ORGANIZATION OF SOCIAL SECURITY

The second group of basic deficiencies, those of organization, takes the form of a constant lack of a general plan in the elaboration of our social security system and can be accounted for in great part by the above noted shortcomings, as well as by the presence of the following factors.

1) Empirical Elaboration

First the elaboration of our social security system took place in an unsystematic way. It has been built up from a multitude of particular programs which have few or no relations between themselves despite the similarities which could unite them. Moreover, it is administrated simultaneously by diversified governmental departments at the Federal as well as at the provincial level.

2) Insufficient Knowledge of the Facts

Neither has there always been an adequate knowledge of the facts, of the real needs of the population and of the financial resources and abilities of the Canadian economy facing the new obligations imposed upon it by the gradual extension of our social security system.

3) Ignorance of Consequences

In the course of the elaboration of our social security system, the consequences that it could bring about, in the long run, to the population's mentality and behavior have also been ignored.

4) Structural Deficiencies

While building a social security system, the government could not, would not or even did not want to establish communication media between itself and the population. The government has not sufficiently utilized the advice and experience of some benevolent or civic organizations.

Another structural element is missing in our social security system: those organizations and rehabilitation services whose creation should have accompanied the elaboration of certain palliative social security measures, particularly the social assistance measures.

The main policy recommendations concerning the so-called « organizational » deficiencies of our social security system are the following ones:

a) Federal and provincial governments should establish social research centers or extend their attributions and functions where they already exist. Those centers endowed with a diversified staff, made up of economists, sociologists, statisticians and social workers, could, alone or with the collaboration of universities, furnish a sizeable documentation on all the aspects of social welfare. This research effort would allow the governments to work out a rational policy in which all the significant elements would be taken into consideration.

b) The government should, as soon as the necessary information will have been gathered, prepare a general plan for the short and the long run. It would then be possible to decide which orientation Canadian social security would take from now on. It would be known which groups are still to be protected more adequately against the risks of social life. The method of action to be chosen in order to carry into effect all the improvements planned would also appear more clearly.

c) It is imperative, while improving our palliative social security system, to set up rehabilitation services where they are missing and to increase the attributions of those already existing. Those services could take many forms depending upon the kind of problems to be taken care of. They could be established independently or become a part of the services provided by hospitals or social agencies.

d) The government, at any of its levels, should consider the consultation of organizations representative of the population or of given fields of welfare a prerequisite and normal process in the elaboration and working out of new measures.

e) The public should constantly be kept informed of the financial burdens which governments have to assume with any increase in social security grants or with any widening of its present coverage. They should also know more than they do now about the inflationary tendencies likely to result from any sudden growth of public welfare provisions.

CONSEQUENCES

The consequences of the two groups of deficiencies mentioned above constitute what we may call the current problems of the Canadian social security system. They are easier to detect than the basic shortcomings.

1) An Incomplete System

Our social security system is incomplete. It is so because its programs are not diversified neither numerous enough and because they are not always adequate.

The needs of the population are insufficiently covered. The amounts granted in virtue of many income maintenance and social assistance programs provide most of the time only for a minimum level of subsistence and are revised only occasionally and in a completely arbitrary way. There is no link between the changing requirements of social and economic life and the level of those amounts.

Our social security system also provides more protection to the individual as a citizen than as the family as a component of society; despite some timid exceptions, it is far from giving enough weight to burdens and obligations pertaining to family life.

2) A Palliative System

Another obvious shortcoming of our social security system lies in its being almost exclusively palliative and in its dealing only with the more easily perceptible needs. Of course, it is possible thanks to the various social welfare measures, to help the population, but it is done in the least administratively complicated way.

Our social security measures are, for the most part, almost entirely negative, that is to say they aim at solving complex and varying problems with financial means exclusively. They are in fact directed to the problems, not to the people.

3) Social Dependency as a Consequence

Such an orientation in a social security system does much in bringing about a risk of social dependency for its beneficiaries; this mostly occurs when rehabilitation organizations and services are lacking as much as they are now.

4) A Lack of Respect for the Levels of Social Life

Neither does Canadian social security take enough into account the levels of social and community life.

The federal government, while being the governmental unit the farthest from the individual, reaches him more often and more directly in many cases than the provinces which are closer to him.

In fact, social security as it is now conceived and organized is liable to bring about an unacceptable national uniformity. After a close examination of the various social security programs, one is likely to get the impression that, in a way, a given type of « Canadian citizen » has been initially imagined, to whom programs have been applied after their conception by civil servants ignoring or neglecting some elementary sociological factors.

The last group of policy recommendations deals with some of the concrete problems of our social security measures.

a) Provincial responsibility in what regards social security should considerably be increased, since this level of government is closer to the population than the federal government and is in a better position to know its real problems. The federal government should perhaps withdraw from the administration of many present welfare programs.

b) A family policy should be adopted and current measures should be modified so as to provide a better protection for the family.

It would also be advisable to modify the taxation level through an increase in the basic exceptions for family charges.

c) So-called « collective » social security programs should be established in favour of unmarried women having reached 60, of survivors and other similar groups subject to a higher incidence of financial problems.

d) Employment insurance will have to become again a real social insurance or be definitely considered as an assistance program. Whatever choice is made, it is imperative to put an end to the present ambiguity.

e) In the future, pensions and allowances should be regularly revised according to the movements of the cost of living index. It would however be a prerequisite to such a policy that social security grants be based on the real average needs of the groups of the population for which they are intended.

CONCLUSION

The dimension of the task which has to be performed should not lead the government to undertake only one set of reforms at a time. The action must deal simultaneously with the fundamental characteristics of our social security system, its instruments and the measures it comprises. In the past, there has always been a tendency to forget the first two sources of problems, which made the lack of coordination worse. This triple direction of action appears as the essential condition of any lasting improvement in the social security system we are now living with.

La sécurité sociale canadienne: problèmes et perspectives

Claude Morin

L'auteur, dans cette étude, se livre à un effort de réflexion critique sur les caractéristiques du régime canadien de sécurité sociale et sur les problèmes que suscitent actuellement son organisation et ses tendances.

Introduction

Une des choses qui frappent le plus l'observateur attentif de notre société urbaine et industrialisée, c'est cette recherche de la sécurité personnelle et sociale dont la population manifeste si souvent et si fortement le désir. On se rend d'ailleurs facilement compte de l'influence de ce souci dans les nombreuses requêtes que des groupes organisés adressent aux gouvernements et dans la popularité grandissante des programmes privés d'assurance-vie et d'assurance-santé.

Bien que nous n'ayons pas à exposer ici les origines et la progression de ce phénomène en lui-même, il convient cependant de mentionner brièvement, au début de cet article, quelques-unes des conséquences qu'ont provoqué, ici au Canada, le comportement et les exigences de la population en matière de sécurité sociale, ainsi que les besoins réels nés de l'évolution graduelle de notre société.

La plus importante et probablement la plus connue de ces conséquences est d'ordre financier. En effet, les dépenses que les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux consacrent aux programmes de maintien du revenu et aux diverses mesures de bien-être sont plus élevées d'année en année, alors que leur

MORIN, CLAUDE, M.Sc.Soc. (Econ.), Master of Social Science in Social Work (Columbia). Professeur à la Faculté des sciences sociales de l'Uni- versité Laval, Québec.

somme totale représente une proportion croissante du revenu national. Si l'on tient compte de l'ensemble des programmes de maintien du revenu supportés par les trois niveaux de gouvernement, cette proportion s'établit actuellement à environ 8.0% du revenu national canadien. Il y a quinze ans, elle se situait à 4.0%.

La proportion est beaucoup plus impressionnante lorsqu'on étudie la relation entre les dépenses de maintien du revenu, qui comprennent la plus grande partie de toutes les dépenses de sécurité sociale au Canada, et les dépenses gouvernementales. En excluant du total de ces dépenses les déboursés de la défense nationale, on découvre que les programmes de maintien du revenu prennent une tranche de 40% du budget fédéral. Ces mêmes déboursés équivalent à environ 15% des dépenses totales des provinces. De fait, les sommes versées en vertu de l'application de programmes de sécurité sociale de plus en plus nombreux sont les secondes en ordre d'importance. Les premières, on le sait, sont celles qui découlent des obligations de la défense nationale.

Disons enfin, pour terminer cette courte présentation du fardeau financier qu'impose le secteur public du bien-être social, que, depuis le fin de la guerre, la part fédérale des dépenses de sécurité sociale a augmenté plus rapidement que celle de l'ensemble des provinces. Ce n'est que depuis quelque temps que cette augmentation a commencé à s'atténuer. Il n'en reste pas moins que, de tous les niveaux de gouvernement au Canada, c'est celui de l'état fédéral qui, en chiffres absolus et relatifs, consacre les sommes les plus considérables aux dépenses de sécurité sociale.

Pour ces trois raisons — son importance grandissante, la dimension des dépenses auxquelles il conduit et le rôle de premier plan qu'y joue le gouvernement fédéral — il est capital de nous livrer à un effort de réflexion critique sur les caractéristiques fondamentales de notre régime de sécurité sociale et sur les problèmes que suscitent actuellement son organisation et ses tendances. Ce sont ces problèmes qui, dans un avenir plus ou moins rapproché, devront être résolus si l'on tient à ce que notre régime canadien de sécurité sociale réponde adéquatement aux besoins de notre époque et si l'on veut qu'il satisfasse aux principes de la justice sociale.

MÉTHODE UTILISÉE

Afin de bien préciser la perspective dans laquelle nous nous situons, il importe d'expliquer quelque peu la méthode d'approche adoptée ici,

ainsi que de la façon dont nous entendons traiter notre sujet. Nous avons utilisé une méthode d'approche négative. Elle est négative en ce sens que nous consacrons beaucoup plus de temps à relever les déficiences de notre régime de sécurité sociale qu'à en signaler les aspects positifs. Il est bien entendu qu'il faut lui reconnaître plusieurs qualités, notamment celle d'être un complément parfois appréciable du faible revenu d'un grand nombre de citoyens. Ces points positifs, ces qualités et avantages, nous semblent assez connus pour que nous n'éprouvions pas le besoin d'insister longuement sur leur présence. Cependant, comme nous pensons — on verra plus loin pourquoi — que la sécurité sociale au Canada est en grand besoin d'améliorations, l'approche choisie nous semble être plus conforme à notre objectif.

Il existe des exceptions à toutes les remarques et constatations d'ordre général faites ici, mais nous n'en tiendrons pas beaucoup compte car nous ne visons qu'à donner une image globale de la façon dont nous apparaissent les principales caractéristiques actuelles de notre régime de sécurité sociale. Nous savons surtout qu'une bonne partie des déficiences mentionnées dans cet article ne sont que les résultats presque normaux du fait que notre régime de sécurité sociale est encore jeune et qu'il est devenu économiquement et socialement nécessaire à un moment où le gouvernement canadien et la population du pays n'avaient pas encore eu tellement le temps d'y réfléchir sérieusement. Si ce facteur explique plusieurs des déficiences actuelles, il n'excuse pas qu'on continue à les entretenir.

Nous aurons de plus à nous servir fréquemment de l'expression « régime de sécurité sociale ». Dès lors, il est important d'indiquer quelle réalité elle recouvre. Pour les fins du présent travail, cette expression signifie l'ensemble des programmes publics canadiens de maintien du revenu et de bien-être (assistance et assurance sociale), ainsi que certains programmes de protection de la santé, comme l'assurance-hospitalisation. Nous n'ignorons pas qu'il s'agit là d'une définition restreinte d'une réalité fort complexe. Elle n'est pas non plus très satisfaisante du fait que le concept de sécurité sociale peut être, et d'après nous devrait être, beaucoup plus large. Si nous en avons quand même gardé une notion plus étroite, c'est qu'elle correspond d'assez près à l'idée qu'on se fait généralement de la sécurité sociale; d'ailleurs la plupart de nos remarques s'adresseront justement à l'ensemble des mesures qu'on désigne habituellement sous ce nom.

Enfin, bien que la sécurité sociale canadienne soit en quelque sorte la responsabilité conjointe des trois niveaux de gouvernement du pays, nous porterons notre attention surtout aux problèmes du secteur qui relève du gouvernement fédéral.

* * *

Lorsqu'on examine l'ensemble des programmes canadiens de sécurité sociale, on remarque un certain nombre de déficiences faciles à découvrir et, d'après les apparences, faciles à corriger si on veut y mettre le prix. Or ces lacunes si aisément perceptibles ne sont en réalité que la conséquence normale et jusqu'à un certain point prévisible d'autres défauts, que l'on retrouve dans la conception qu'on s'est constamment faite de la sécurité sociale et dans la façon dont on l'a graduellement mise sur pied. Ces défauts de conception et d'organisation sont beaucoup moins susceptibles d'être immédiatement décelés. Point n'est besoin de dire que ce sont ceux dont la correction peut s'avérer la plus ardue.

Il nous faut en premier lieu décrire ces défauts de base, et ce, pour deux raisons. D'abord parce qu'ils expliquent tous les autres et surtout parce qu'il ne sera pas possible d'apporter de solutions permanentes aux problèmes et déficiences qui résultent d'eux à moins qu'on ne s'attaque résolument à leurs causes. On peut même dire que, jusqu'à présent, à peu près toutes les améliorations que l'on a apportées à la sécurité sociale canadienne ont contribué à embellir et à orner un édifice dont on n'a jamais encore sérieusement étudié l'état des fondations. Nous allons maintenant entreprendre l'examen de ces fondations.

Défauts dans la conception de la sécurité sociale

Arrêtons-nous d'abord à ce que nous avons appelé les « défauts de conception ». Ceux-ci se manifestent particulièrement de trois façons. La première n'est pas propre au Canada car on la retrouve dans la plupart des pays occidentaux; c'est celle de l'ignorance dans laquelle on est de la définition de cette entité qu'est la sécurité sociale. Nous ne voulons pas dire qu'on ignore ce qu'est la sécurité sociale; nous constatons seulement qu'on ne s'entend pas encore sur une définition unique.

1. LA NATURE ET LA FONCTION DE LA SÉCURITÉ SOCIALE AU CANADA

A la rigueur, on pourrait se passer de cette définition unique de la sécurité sociale en soi si au moins on pouvait s'entendre sur ce que

devait être la sécurité sociale *canadienne*, et si on avait en quelque sorte produit une notion précise de sa nature dans le contexte canadien et du rôle qu'on désire lui faire jouer dans l'économie d'un pays possédant les caractéristiques du nôtre. Nous savons tous par exemple que le Canada possède une économie évoluée, que ses ressources naturelles sont énormes et que le niveau de vie de sa population est un des plus élevés au monde. Est-ce que, dans ces circonstances, notre régime de sécurité sociale ne devrait pas modifier son orientation, c'est-à-dire dépasser le stade de la garantie d'un niveau minimum de subsistance, stade conforme à une économie non encore évoluée, pour se raffiner et devenir aussi un instrument de réhabilitation de certaines couches de la population? La sécurité sociale canadienne dans cette nouvelle optique, ne devrait-elle pas changer de sens?

Ce sont des questions de ce genre qu'on est en droit de se poser maintenant, mais auxquelles il est difficile d'apporter des réponses. Dans plusieurs milieux, il semble bien que, faute d'une idée claire de la nature, du rôle et de la portée de la sécurité sociale, on en a adopté une conception simple et de tout repos, mais tellement étroite qu'elle stérilise au départ toute notion plus dynamique.

2. RELATIONS ENTRE LE SECTEUR PRIVÉ ET LE SECTEUR PUBLIC

Ce défaut de conception ne limite pas seulement la portée de notre régime de sécurité sociale; il provoque également certaines confusions, notamment en ce qui a trait au genre de relation qui devrait exister entre le régime public, c'est-à-dire gouvernemental, de sécurité sociale et les mesures privées de protection du revenu et de la santé.

Il se produit, de ce fait, une situation assez étrange. Le gouvernement, tout en énonçant ouvertement son désir de protéger l'initiative privée et en reconnaissant qu'il n'a qu'un rôle supplétif et secondaire à jouer dans plusieurs domaines, agit de telle façon qu'en matière de sécurité sociale il enlève au secteur privé bien des occasions de faire preuve des qualités qu'il lui concède lui-même. L'Etat est probablement tout à fait justifié, étant donné la nature des problèmes sociaux modernes et la dimension des solutions qu'il faut adopter, d'étendre graduellement la dimension de ses services, afin d'accroître la protection sociale dont peuvent bénéficier ses citoyens. Ce qui s'explique beaucoup moins bien toutefois, c'est l'insistance qu'on met à s'excuser en quelque sorte des gestes que l'Etat pose comme si son initiative était un phénomène qu'il faut autant que possible éviter et dont la répétition, si par

hasard elle devait se produire, ne constituait qu'une mesure d'exception. En réalité, personne n'ignore que l'intervention de l'Etat, dans le domaine du bien-être comme ailleurs, est non seulement excusable, mais très souvent nécessaire. Par conséquent, il vaudrait beaucoup mieux regarder les faits en face et admettre ouvertement, comme on le reconnaît implicitement, que l'action du secteur privé comporte d'énormes limitations qu'il faut compenser. Ces limitations n'existaient peut-être pas de façon aussi nette auparavant que maintenant; à l'heure actuelle pourtant elles sont assez évidentes pour que la population entière accepte de reconnaître à l'Etat, non seulement le droit d'intervenir dans certaines circonstances, mais aussi le devoir de prendre les devants et de mettre sur pieds les programmes de sécurité sociale qu'il juge de nature à accroître le degré de bien-être de la population.

Dans le passé, l'Etat a très souvent exercé cette initiative, mais de façon parfois tellement voilée que de larges couches de la population s'imaginent encore qu'il ne joue dans le domaine du bien-être social qu'un rôle supplétif et secondaire. Cette fausse perception de la réalité provoque certains malentendus et font disparaître les avenues de collaboration qui pourraient effectivement exister entre deux secteurs que rien n'empêche de se compléter mutuellement. La coordination éventuelle qui en résulterait empêcherait les juxtapositions de programmes similaires, comme c'est le cas par exemple chez ceux qui peuvent bénéficier de l'assurance-hospitalisation, alors qu'ils font déjà partie de mutuelle d'assurance-santé.¹ Il est bien clair que les double-emplois ne peuvent pas tous être évitables; nous voulons seulement faire remarquer plusieurs de ceux qui existent, ou qui ont existé à l'origine de certaines mesures de sécurité sociale, ont été en grande partie causés par cette sorte de rivalité qui a fini par prévaloir entre le secteur privé et le secteur public du bien-être. Le secteur privé croyait qu'il lui appartenait naturellement de fournir à la population la protection qu'elle recherche; le secteur public essayait de faire croire qu'il n'agissait que pour rendre service au secteur privé en acceptant de soutenir les pires cas d'indigence. De fait, le premier secteur souffrait de présomption, le second avait un complexe d'infériorité; d'aucuns diront qu'il était hypocrite et rempli de noirs desseins d'origine socialiste.

Le résultat ultime de cette confusion est que la sécurité sociale canadienne apparaît maintenant comme une excroissance socialiste

(1) C'est d'ailleurs pour empêcher un tel double emploi que toutes les mutuelles d'assurance-santé ont dû modifier leurs programmes de protection au moment de l'établissement au Québec de l'assurance-hospitalisation.

sur une structure supposée capitaliste. Cette interprétation de la réalité n'est pas tellement fausse, mais les faits qui la justifie ne peuvent durer.

3. LA SÉCURITÉ SOCIALE PAR RAPPORT À UNE POLITIQUE GÉNÉRALE DE BIEN-ÊTRE

L'absence de notion précise concernant la nature réelle du régime de sécurité sociale au Canada a une autre conséquence importante: notre sécurité sociale n'est pas suffisamment intégrée dans une politique générale de bien-être. On ne s'est pas assez préoccupé du lien qui pouvait exister entre les mesures de sécurité sociale et, par exemple, une politique de plein emploi. Cela a pour résultat d'imposer à la sécurité sociale un rôle palliatif dont l'envergure devient parfois si considérable qu'il finit par l'empêcher de remplir ses fonctions propres. Tout le monde admet que la sécurité sociale a pour fonction partielle, mais essentielle, d'atténuer chez les individus certains des problèmes d'ordre financier qui découlent des déficiences de l'économie. C'est ainsi que les allocations familiales peuvent accroître le revenu de chefs de familles dont le salaire leur serait autrement insuffisant pour s'acquitter de leurs obligations; c'est ainsi que l'assurance-chômage fournit un pouvoir d'achat minimum à ceux qui perdent leur emploi. Jusqu'à ce point on peut dire que la sécurité sociale correspond à une de ses raisons d'être. Mais la situation devient beaucoup moins acceptable lorsqu'on se sert de la sécurité sociale pour régler, ou plus précisément pour essayer de régler, les problèmes d'une économie dont les déficiences proviennent en bonne partie de la négligence des autorités gouvernementales à utiliser les moyens de stabilisation nécessaires ou de leur ignorance de ces moyens. Le problème du chômage n'est certainement pas facile à résoudre dans un pays aussi considérable et aussi économiquement diversifié que le Canada. Mais de là à agir comme si la meilleure solution au chômage était l'assurance-chômage, il y a une marge que nous ne croyons pas qu'on doive accepter de franchir. Il ne faut pas en somme que la sécurité sociale, à cause des garanties de bien-être qu'elle comporte pour la population, serve à donner bonne conscience à ceux qui ne réussissent pas à stabiliser l'économie ou à la faire progresser. La sécurité sociale ne doit pas devenir la bouée de sauvetage à laquelle on se fie pour le cas où la situation deviendrait trop grave. On ne doit pas, dans cet ordre de problèmes, faire de la sécurité sociale la solution alors qu'elle n'est avant tout qu'une façon d'assurer aux citoyens un meilleur niveau de vie.

Défauts dans l'organisation de la sécurité sociale

Passons maintenant à ce que nous avons appelé les « défauts d'organisation », c'est-à-dire surtout au manque constant, dans l'élaboration de notre régime de sécurité sociale, d'un plan d'ensemble. S'il est vrai qu'on a parfois essayé de coordonner l'action de l'Etat dans quelques domaines particuliers, il demeure qu'on ne s'est jamais suffisamment arrêté à l'ensemble de la sécurité sociale. Cette lacune s'explique en grande partie par l'imprécision notée précédemment, ainsi que par la présence des phénomènes suivants:

1. ELABORATION NON SYSTÉMATIQUE

Disons d'abord que l'élaboration de notre régime de sécurité sociale s'est faite de façon non systématique. Celui-ci est formé d'une multitude de programmes particuliers dont plusieurs, malgré les liens qui pourraient les unir, ont peu ou pas de relations entre eux. De plus, il est administré par plusieurs ministères à la fois, et ce, aussi bien au niveau fédéral qu'au niveau provincial. Cette dispersion répond peut-être à une exigence de la réalité mais entraîne nécessairement un manque de coordination. Quant aux programmes de sécurité sociale eux-mêmes, ils ont la plupart du temps été établis au fur et à mesure qu'on découvrait les problèmes; un bon nombre de ces programmes ont été édifiés erratiquement ou même improvisés par morceaux de dimensions inégales, à des moments de crise ou sous la pression d'une partie du public plus ou moins éclairée. Si on ajoute à tout cela que l'électoratisme a souvent eu plus de poids que les besoins mêmes dans la mise sur pied de nouveaux programmes, si on considère que les améliorations à la sécurité sociale sont devenues le meilleur moyen légal d'acheter le vote des électeurs à la veille d'une campagne électorale, il n'en faut pas plus pour démontrer l'absence notable de systématisation qui s'est manifestée dans l'élaboration de la sécurité sociale au Canada à la faveur de certaines imprécisions de départ.

2. CONNAISSANCE INSUFFISANTE DES FAITS

On n'a pas toujours eu non plus une connaissance suffisante des faits. C'est ainsi que, dans un programme aussi électoralement influençable que la sécurité de la vieillesse, les montants des pensions mensuelles ont été établis tout à fait arbitrairement, d'abord à \$40, puis à \$46 et plus tard à \$55. Pourquoi \$55? Pourquoi pas \$60, \$65 ou même \$52.75? A-t-on sérieusement mesuré les besoins des vieillards avant

d'avancer ce chiffre? Et d'ailleurs pourquoi devient-on « vieillard » à 70 ans? Pourquoi pas à 69 ans ou à 71 ans? Nous comprenons évidemment qu'il faut à un moment donné tirer une ligne de démarcation, mais encore devrait-on le faire un peu moins arbitrairement. On pourrait ici ajouter plusieurs autres exemples de ce genre.

Si on n'a, d'une part, qu'une idée confuse de la nature et de la dimension des besoins que certains programmes sont destinés à rencontrer, il faut bien constater, d'autre part, que celle qu'on a des ressources et de la capacité financière de l'économie en face des nouvelles obligations que lui crée l'extension de notre régime de sécurité sociale est également assez peu satisfaisante. Une économie aussi riche que la nôtre peut supporter un régime de sécurité sociale très dispendieux, mais on ignore jusqu'à quel point il peut le faire; on a droit de se demander si certaines mesures actuelles ne sont pas un luxe fort onéreux, alors que d'autres qui sont encore inexistantes ne seraient pas plus socialement profitables. De fait, un des grands problèmes actuels de notre sécurité sociale est de savoir, si en continuant de procéder comme on a fait dans le passé, le pays ne se livre pas à une mauvaise allocation des ressources. Nous ne savons pas si c'est le cas ou non; ce qui est plus grave, c'est que le gouvernement ne le sait pas lui non plus, sauf qu'il a traditionnellement agi comme s'il ne voyait aucun problème de ce côté.

Une autre chose dont on n'a pas suffisamment tenu compte, ce qui prouve une fois de plus une connaissance trop partielle des faits, est — comme nous l'avons mentionné précédemment — le degré de protection qu'accordait déjà à la population l'ensemble des mesures privées de bien-être social et de sécurité sociale. Il serait intéressant de savoir jusqu'à quel point il y a actuellement double-emploi entre mesures publiques et programmes privés. Il n'y a pas trop d'objections à ce que la protection soit relativement trop considérable dans un domaine donné; c'est lorsque cette protection trop considérable se fait au prix de la négligence d'autres domaines qu'elle devient regrettable. Nous retombons ici dans le problème de l'allocation optima des ressources signalé plus haut.

3. IGNORANCE DES CONSÉQUENCES

Au cours de l'élaboration de notre régime de sécurité sociale, on a également ignoré certaines des conséquences que celui-ci pouvait comporter, en longue période, sur les façons d'agir et de penser de la population. Ces conséquences proviennent aussi bien des mesures elles-mêmes de sécurité sociale, que de leur mode d'organisation. Pour ce

qui est des mesures de sécurité sociale, on en connaît assez bien les conséquences économiques immédiates. On sait, par exemple, que l'assurance-chômage aura, pour effet, de garantir aux personnes sans travail un minimum de revenu capable de les soutenir et capable d'empêcher une baisse considérable de la demande effective. L'assurance-chômage peut donc être, même s'il ne faut pas en exagérer les effets à ce propos, une bonne mesure de politique économique stabilisatrice de la demande. Mais personne n'ignore que si sous la poussée des circonstances, on fait de l'assurance-chômage un programme d'assistance sociale, on crée un fort danger de dépendance sociale; pour certains chômeurs, la situation est maintenant telle, surtout avec les nouvelles décisions sur le revenu permmissible sans déduction de prestation, qu'il leur devient économiquement avantageux de ne pas trouver d'emploi. Grâce à une transformation, provoquée par une politique de courte période, on a donc fini par dénaturer un programme dont les objectifs initiaux étaient tout autres que ceux pour lesquels il existe maintenant. C'est de cette façon que l'assurance-chômage est devenu le meilleur moyen de lutter contre le chômage et qu'elle peut entraîner les effets socialement néfastes, auxquels nous venons de faire allusion.

Mais ce n'est pas là le seul genre de conséquences qu'on n'a pas prévues, ou, plus justement, dont on a mésestimé l'importance. Le public n'a pas toujours attendu que le gouvernement établisse ses mesures de sécurité sociale pour se protéger contre les maux qui le menaçaient. Nous avons déjà parlé à ce propos des programmes privés d'assurance-vie et d'assurance-santé. Il existe d'autres solutions suscitées par l'initiative privée, mais elles ont le désavantage d'être moins faciles à déceler. Nous pensons ici à tout ce réseau d'entraide sociale et familiale, de secours à la vieillesse, à l'indigence ou à la maladie qui se forme naturellement dans toute société et dont l'envergure correspond à l'esprit d'entraide de la population et à la gravité des problèmes sociaux et familiaux. Nous ignorons ce qu'en pensent les historiens et les sociologues, mais cet esprit de mutualité aurait peut-être pu accomplir au Canada beaucoup plus que ce qu'il n'a effectivement réalisé si des mesures d'ordre public n'avaient pas définitivement neutralisé ses efforts en plusieurs domaines. Même si l'initiative privée et charitable ne pouvait seule assurer à l'ensemble de la population une protection adéquate, elle aurait pu faire davantage si, du côté de l'Etat, on avait songé un peu plus sérieusement à la conséquence restrictive qu'aurait sur les activités du secteur privé l'instauration de certaines pensions d'apparence pourtant assez anodine. Il est difficile et même dangereux après coup

d'évaluer les effets qu'aurait la non-application d'un programme de sécurité sociale; c'est pourquoi nous pouvons mieux signaler la possibilité d'un problème qu'en donner des exemples concrets.

Les modes d'organisation de la sécurité sociale jouent aussi un rôle dans le comportement de la population. Il est malheureux qu'on n'y ait pas plus pensé au Canada et qu'on en déplore maintenant la conséquence, en regrettant que la population se fie trop au gouvernement et le considère comme un pourvoyeur tout-puissant de fonds et de secours. Il n'y a à cela rien d'étonnant puisque, sauf à de rares exceptions, la population n'a presque jamais été, par l'entremise de corps représentatifs, consultée dans l'élaboration de la sécurité sociale et qu'elle n'a jamais participé à son administration, comme cela se fait dans certains pays. Tout ce qu'on ajoute à la sécurité sociale lui semble demander tellement peu d'efforts qu'il n'existe pas actuellement de groupements qui, sans y avoir d'intérêts particuliers à le faire, compensent par leur attitude réaliste, pour les demandes exagérées d'autres groupements moins conscients de la portée et de la signification réelle de leurs exigences.

4. LACUNES DANS LA STRUCTURE

Cette irresponsabilité généralisée a partiellement son origine dans un quatrième grand défaut d'« organisation » de notre régime de sécurité sociale, c'est-à-dire le fait que jusqu'à maintenant il a été privé d'éléments de structure qui auraient pu jouer un rôle capital dans son efficacité. En effet, notre régime de sécurité sociale a constamment souffert de ce que l'Etat n'a pas pu, pas su ou pas voulu établir de voies de communication entre lui et l'ensemble de la population; le gouvernement n'a pas suffisamment utilisé certains organismes bénévoles, susceptibles d'être écoutés et surtout susceptibles de le renseigner sur plusieurs aspects de la vie sociale que, de lui-même, il pouvait difficilement arriver à saisir. Il existe évidemment des organismes et des groupements, et ils sont nombreux, qui présentent des mémoires au gouvernement, mais la plupart du temps ces groupements se portent à la défense d'intérêts particuliers et visent surtout à exercer des pressions pour que des mesures de sécurité sociale soient financièrement plus fortes. D'autres organismes, représentant aussi des intérêts particuliers, s'efforcent au contraire d'empêcher que les dépenses de bien-être social augmentent.

Ce qui manque, ce sont des organismes qui objectivement et sans caractère officiel renseigneraient l'Etat sur les besoins et les problèmes

de diverses classes de la société, sans inévitablement avoir pour but un accroissement de telle ou telle pension particulière. En somme, il n'y a pas assez d'intermédiaires éclairés entre l'Etat et l'ensemble de la population et le gouvernement ne réussit pas toujours à percevoir adéquatement l'opinion du public sur des sujets qui le concernent de très près. Il va de soi, bien entendu, qu'il n'appartient pas à l'Etat de former ces organismes intermédiaires; il en existe déjà à tous les niveaux de la vie communautaire. Il n'a qu'à adopter une attitude plus positive à l'égard de ceux qui fonctionnent déjà en leur permettant de croire qu'une oreille attentive satisfera nécessairement à leurs désirs. Il nous semble qu'en soutenant une collaboration de cet ordre, l'Etat acquerrait une information de première valeur et arriverait à formuler un programme de sécurité sociale où le public serait mieux en mesure de voir sa part de responsabilité.

Un autre élément de structure fait défaut à notre régime de sécurité sociale. Nous voulons parler ici de tous ces organismes et services de réhabilitation dont la création aurait dû accompagner l'élaboration de certaines mesures sociales d'ordre palliatif, surtout les mesures d'assistance sociale. S'il en existe aussi peu à l'heure actuelle, c'est — comme nous l'avons déjà dit — que notre régime de sécurité sociale a presque constamment eu un but curatif et non préventif. On ne s'est à peu près jamais préoccupé de la réhabilitation personnelle et sociale des bénéficiaires de pensions et d'allocations chez qui cette réhabilitation était possible en raison de la nature particulière de leurs besoins. Les bureaux de recherches des divers ministères intéressés à la sécurité sociale fournissent souvent une excellente source de documentation statistique et financière sur l'administration de la sécurité sociale, mais ont accordé très peu d'attention à la valeur purement économique de la réhabilitation. Si on l'avait fait, on aurait probablement découvert qu'il est, en définitive, plus rentable pour la société toute entière de mettre sur pied, même à un coût initial élevé, tout un réseau de services et de centres de réhabilitation ou encore d'aider certaines institutions privées à les établir.

Si on ajoute à cela la valeur humaine que comporte la réhabilitation, il faut nécessairement conclure que les bienfaits dont on peut en attendre justifient qu'on s'efforce de la faciliter.

Dans tout ce qui précède, nous avons pu constater la présence, dans notre régime de sécurité sociale, de deux grandes catégories de déficiences: celles qui ont trait à la *conception* qu'on a de la sécurité

sociale et celles qui concernent son *organisation*. Chacune de ces catégories se subdivisaient en plusieurs défauts secondaires, plus ou moins reliés les uns aux autres et s'influençant mutuellement.

Le commun dénominateur de toutes les déficiences que nous avons rapidement passées en revue est d'être beaucoup plus des causes que des conséquences. En d'autres termes, tous ces défauts de *conception* et d'*organisation* nous semblent se situer à l'origine d'un certain nombre d'autres déficiences de la sécurité canadienne. La caractéristique de ces dernières cependant est qu'elles sont plus facilement décelables; ce sont de fait celles dont il est le plus souvent question, celles que l'observateur remarque le plus vite, celles par conséquent auxquelles l'Etat, sous la poussée des faits et de l'opinion publique, risque d'accorder le plus d'attention tout en négligeant leurs causes profondes.

Il nous reste à exposer ces défauts plus apparents de notre régime de sécurité sociale. Pour ce faire, il nous faudra à l'occasion reprendre certaines remarques déjà présentées pour les reformuler.

Problèmes actuels de la sécurité sociale canadienne

Si nous voulions résumer en une phrase le reste de cet article, nous pourrions dire que le régime canadien de sécurité sociale est incomplet, qu'il est presque exclusivement palliatif, qu'il engendre la dépendance sociale et qu'il ne respecte pas les niveaux de la vie sociale et communautaire.

1. UN RÉGIME INCOMPLET

Notre régime de sécurité sociale est incomplet de deux façons: d'abord, les mesures qu'il comprend ne sont pas assez variées ni assez nombreuses, et elles ne sont pas toujours adéquates. Tout le monde se rend compte en effet — c'est d'ailleurs ce de quoi on se plaint le plus souvent — qu'il y aurait lieu d'établir plusieurs autres mesures sociales. Nous pensons par exemple à l'assurance-santé, comme continuation logique de l'assurance-hospitalisation, à la protection des survivants, à la protection de certains groupes plus exposés que d'autres comme les veuves, les célibataires âgés, etc. Nous comprenons bien qu'il ne pouvait être question, au moment où la sécurité sociale a débuté au Canada, de mettre sur pied tous ces services; toutefois, à mesure que le temps avance, il deviendra un jour nécessaire de le faire. Le public, habitué comme il l'est maintenant à réclamer davantage de l'Etat, fera agir son

influence; l'Etat de son côté, ou plus justement le parti au pouvoir à ce moment, essaiera de se conserver ses faveurs en allant au devant de ses désirs. C'est pourquoi il est essentiel dès maintenant que l'on sache dans quelle direction et dans quelle mesure l'Etat devra agir afin de ne pas poursuivre la tendance actuelle de parer au plus pressé.

Nous avons dit aussi que notre régime de sécurité sociale était incomplet parce que les besoins de la population étaient insuffisamment couverts. Il en est ainsi pour deux raisons. Tout d'abord les montants versés en vertu de plusieurs programmes de sécurité sociale ne pourvoient la plupart du temps qu'à un minimum vital et ne sont qu'occasionnellement révisés et de façon tout à fait arbitraire. Il n'y a aucun lien entre les exigences changeantes de la vie économique et sociale et le niveau de ces montants; conséquemment les augmentations des récentes années se sont faites par bonds erratiques. Un danger toujours possible, en procédant de cette façon, est qu'on accroît les déboursés incompressibles de l'Etat; la sécurité sociale a en effet ceci de particulier qu'elle conduit à des dépenses qui ne peuvent varier que dans un sens, celui de la hausse. Si on tenait davantage compte de cette conséquence on y songerait peut-être plus avant d'accroître arbitrairement les montants de pensions et des allocations. Si les besoins l'exigent, il n'y a pas d'objection à l'augmentation; mais dans la situation actuelle on ignore jusqu'à quel point tel est le cas.

L'autre raison pour laquelle notre régime de sécurité sociale est incomplet, ou plus exactement mériterait une réforme, est qu'il protège plus l'individu comme citoyen que l'individu comme membre d'une famille. De fait, il est facile de s'apercevoir que la sécurité sociale canadienne n'est pas du tout orientée à la protection de la famille comme entité sociale; malgré quelques exceptions timides, elle est loin de tenir suffisamment compte des charges et des obligations de la famille. Cette constatation s'est vérifiée lors de la conception de plusieurs programmes, et même de celui des allocations familiales, qui, à bien des points de vue, apparaît plutôt comme une concession à un groupe de la population canadienne, notamment le groupe canadien français. L'Etat n'a évidemment pas à assumer toutes les charges des individus, surtout celles qui découlent de certaines activités domestiques. Il n'en reste pas moins que la famille, qu'on dit être la cellule de base de la société, aurait pu être l'objet d'un peu plus d'égard lors de l'établissement des niveaux, sinon de toutes les pensions, allocations et prestations, du moins de celles d'entre elles qui se prêtent mieux à ce genre de considérations.

Disons en passant, qu'on a manifesté la même désinvolture au moment où on déterminait le niveau des exemptions pour fins d'impôt et de taxation.

Nous avons l'impression qu'au Canada la vieillesse, du moins en matière de sécurité sociale, est plus favorisée que la jeunesse. Les vieillards ont certainement plus de problèmes d'ordre financier que les jeunes, mais il est quand même curieux de constater le nombre de pressions qu'on fait pour provoquer une augmentation des pensions de vieillesse comparativement aux rares efforts et démarches en vue d'améliorer le sort de la jeunesse, ou du moins de ceux qui en ont la responsabilité. Nous pensons en particulier aux allocations familiales qui, même si elles ne sont qu'une aide apportée à un groupe de la population sujet à des difficultés financières, demeurent beaucoup trop basses pour exercer une influence vraiment appréciable.

2. UN RÉGIME PALLIATIF

Le deuxième défaut le plus évident de notre régime de sécurité sociale est que celui-ci est presque exclusivement d'ordre palliatif et qu'il vise les besoins les plus facilement perceptibles et les plus facilement identifiables. Nous n'avons pas à insister longuement sur cet aspect puisqu'il découle assez clairement de quelques remarques déjà faites dans notre analyse des problèmes de base. Bien entendu, on peut par les diverses mesures de bien-être rendre service à la population, mais on s'efforce de le faire de la façon la moins administrativement compliquée possible. C'est pourquoi — et quelquefois avec raison — autant de programmes n'exigent pas de vérification des moyens de subsistance comme condition d'éligibilité. Ajoutons seulement ici que notre sécurité sociale est presque entièrement négative, c'est-à-dire qu'elle vise à régler des problèmes complexes et de tout ordre avec des moyens exclusivement financiers. Elle est de fait orientée vers les problèmes et non vers les personnes. Elle cherche à régler le problème qui peut exister chez un *individu* donné et non à aider à réhabiliter la *personne* aux prises avec un problème.

3. LA DÉPENDANCE SOCIALE COMME CONSÉQUENCE

Une telle orientation dans un régime de sécurité sociale concourt pour beaucoup à provoquer, chez les bénéficiaires, un danger de dépendance sociale, surtout lorsque les organismes et les services de réhabilitation font autant défaut qu'actuellement. Il demeure évident

qu'on ne peut pas réhabiliter tous les récipiendaires de pensions, mais il en existe un bon nombre qu'on pourrait inciter, grâce à ces services, à subvenir plus adéquatement à leurs propres besoins. Si la sécurité sociale était davantage accompagnée de service de prévention — le meilleur de ces services étant probablement une politique efficace de plein emploi — certains des bénéficiaires de la sécurité sociale cesseraient de penser qu'ils doivent tout attendre de l'Etat.

Il y a d'autres raisons qui expliquent le danger actuel de dépendance sociale. Par exemple la façon dont notre régime de sécurité sociale a graduellement été mis sur pied a on le sait, habitué le public à penser que le gouvernement peut, quand il le veut, régler des problèmes tout simplement en ajoutant quelques dollars au montant des pensions et allocations déjà versées ou en en instaurant de nouvelles. On n'a d'ailleurs jamais assez expliqué au public le lien qui existe entre la sécurité sociale et le niveau de la taxation; l'éducation de la masse à ce propos a toujours été nettement insatisfaisante. Une des plus fréquentes sources de dépendance sociale est cependant le manque de coordination entre les divers programmes de sécurité sociale; il fait que parfois des familles sont en mesure grâce à eux de recevoir des montants supérieurs à ceux que leur procurerait le travail du père. Les recherches sur le phénomène de la dépendance sociale montrent qu'il existe une couche de 5 à 7% de la population qui reçoit plus de 50% de tous les versements d'assistance sociale à l'indigence. Il serait curieux de savoir quelle proportion de ces gens sont devenus dépendants sociaux sous l'influence d'un régime de sécurité sociale qui les y poussait.

4. MANQUE DE RESPECT DES NIVEAUX DE LA VIE SOCIALE

Il nous faut, en dernier lieu, nous arrêter à une caractéristique de notre régime de sécurité sociale dont nous avons peu parlé à date mais qui est une conséquence évidente du défaut général de conception et du manque de plan d'ensemble déjà noté.

La sécurité sociale canadienne ne respecte pas assez les niveaux de vie sociale et communautaire, au pays, la sécurité sociale est à la fois la responsabilité des trois niveaux de gouvernements: fédéral, provincial et municipal. Les montants versés par les deux premiers niveaux sont de dimensions approximativement semblables. Les programmes dont les municipalités sont responsables se limitent à l'assistance publique; ils sont moindres en nombre, ainsi que par les sommes qu'ils représentent. Nous nous en tiendrons donc ici aux deux premiers niveaux.

Il est bien évident que le gouvernement provincial est celui qui touche l'individu de plus près, celui qui est par conséquent le plus apte à connaître les besoins réels de la population, ses façons d'agir et ses réactions. Il connaît également mieux les problèmes particuliers de certaines régions et serait théoriquement mieux en mesure de proposer des programmes de sécurité sociale, de les mettre en application et de les rendre plus adéquats si la nécessité s'en faisait sentir. Or, actuellement, l'initiative en matière de sécurité sociale provient clairement du gouvernement fédéral qui a mis sur pied de nombreux programmes auxquels les provinces en ont, par la suite, greffés d'autres ou qu'elles ont adoptés tels quels. Les provinces acceptaient souvent ce rôle passif avec plus ou moins d'empressement. Il est vrai qu'elles n'avaient pas toujours les sources de revenus qui leur auraient permis de supporter et d'entreprendre de nouveaux programmes. Nous retombons ici dans le vieux problème de la répartition des champs de taxation.

Quoiqu'il en soit, il en résulte que des programmes fédéraux correspondent mal aux problèmes réels de certaines provinces; selon les circonstances, les prestations ou pensions versées apparaissent ou bien trop basses ou bien élevées. Certaines mesures à participation fédérale-provinciale ont également créé de sérieuses difficultés à quelques provinces trop pauvres pour accepter un tel surcroît de dépenses ou non préparées à se prévaloir de ces programmes; à l'occasion, il s'est même créé une atmosphère de concurrence entre niveaux de gouvernement. A la longue, les provinces ont fini par développer une attitude d'expectative, attendant pour agir que le niveau fédéral entreprenne quelque chose. En d'autres termes, on a abandonné au fédéral l'initiative dans ce domaine, ce qui s'explique en partie par le manque de pouvoir de taxation et aussi par le fait que souvent le pouvoir central a été plus dynamique et plus progressif que les administrations provinciales. En conclusion, le gouvernement fédéral qui est le corps administratif le plus éloigné de l'individu, l'atteint plus souvent et plus directement dans bien des cas, celui des allocations familiales par exemple, que les provinces qui en sont naturellement plus près.

Dans un pays comme le Canada, où l'on déclare officiellement vouloir sauvegarder certaines des caractéristiques particulières des groupes ethniques qui le composent, la sécurité sociale telle qu'elle est actuellement conçue et administrée peut tendre à provoquer une uniformité nationale de mauvais aloi. La sécurité sociale, dans son application, touche l'individu, tellement intimement pour ainsi dire, qu'il aurait fallu — comme nous l'avons déjà noté — au moins accorder quelque

attention à l'effet de certains programmes sur la vie familiale et aussi sur la vie nationale. Le tout donne maintenant l'impression qu'on a en quelque sorte imagé au point de départ un type donné de « canadien » et qu'on lui a appliqué divers programmes de sécurité sociale, souvent conçus par des fonctionnaires qui ignoraient certaines vérités sociologiques élémentaires. C'est ainsi, par exemple, que l'entité familiale à laquelle les canadiens-français accordent autant d'importance n'a jamais été comme telle le sujet de préoccupations de ceux qui sont à l'origine de plusieurs vastes programmes d'assurance ou d'assistance sociale. Souvent les programmes fédéraux conçus de cette façon ont contribué à donner le ton à des mesures d'ordre provincial qu'on s'est contenté d'ajouter aux programmes existants, commettant par là les mêmes fautes.

Les corrections possibles

A la suite des remarques qui précèdent, on pourrait être porté à demeurer sur une impression pessimiste puisque, semble-t-il, notre régime de sécurité sociale, de la façon dont nous en avons analysé les caractéristiques, est rempli de défauts. Il n'y a pas raison toutefois que cette impression persiste. Il ne faut pas, en effet, perdre de vue que, malgré ses déficiences, la sécurité sociale canadienne comprend un ensemble de mesures offrant une protection non négligeable. Les corrections qu'on doit y apporter n'exigent pas, si on demeure réaliste, l'abolition de ce qui existe, ni un point de départ complètement nouveau. Il y a possibilité d'aménager autrement ce dont nous disposons maintenant et d'orienter dans un sens déterminé les réformes à effectuer et les améliorations projetées ou souhaitables.

Sans tomber dans des détails de technique administrative, nous voudrions maintenant, en terminant, présenter quelques suggestions de réforme basées sur les constatations formulées au cours de notre analyse. On comprendra que le fait même d'avoir mentionné certains problèmes comportait implicitement ou explicitement des recommandations d'ordre politique. C'est pourquoi on trouvera ici certaines répétitions inévitables.

Nous présentons ces suggestions groupées en trois catégories, selon qu'elles concernent les caractéristiques fondamentales de notre régime de sécurité sociale, les instruments de la sécurité sociale ou certaines mesures particulières.

1. CARACTÉRISTIQUES FONDAMENTALES

a) Il est indispensable, en premier lieu, que la population et le gouvernement adoptent une conception plus large de la sécurité sociale, en cessant de la considérer comme n'étant que l'ensemble des pensions et allocations sociales. On doit également cesser de la rendre, sinon en principe, du moins en pratique, seule responsable du maintien et de l'augmentation du bien-être de la population. De fait la sécurité sociale devrait faire partie intégrante d'une vaste politique de bien-être, où la recherche du plein-emploi, la promotion de l'habitation salubre et de l'hygiène, et l'amélioration du niveau de l'éducation recevraient autant d'attention que la sauvegarde d'un niveau de vie minimum. Même s'il peut sembler étrange de parler ainsi, le but indirectement poursuivi par une telle politique générale de bien-être pourrait être de réduire une partie des paiements de sécurité sociale; en effet, certains programmes de sécurité sociale, comme l'assurance-chômage et quelques autres mesures de secours à l'indigence, conduisent à des dépenses totales d'autant plus élevées que des éléments de cette politique générale sont absents ou qu'ils sont mal coordonnés.

b) Dans les circonstances actuelles, étant donné la nature, la portée et la dimension des problèmes sociaux, l'initiative privée est incapable, à cause de ses faibles moyens, de répondre à tous les besoins. L'État doit donc jouer dans le domaine de la sécurité sociale un rôle dynamique de premier plan. Il ne s'agit évidemment pas de déterminer arbitrairement dans quels domaines le secteur privé et le secteur public pourront respectivement continuer à agir; ce qu'il faut c'est reconnaître que l'État, dans la société urbanisée et industrialisée où nous vivons, a l'obligation de fournir à la population tous les services aptes à lui assurer un minimum de bien-être variable selon l'état de l'économie et la qualité du niveau de vie moyen. Quant au secteur privé, il ne perdrait pas, dans cette optique, sa raison d'être; il lui demeure toujours loisible d'accorder une protection additionnelle plus considérable aux citoyens qui le désirent. Nous considérons donc que ce rôle supplétif, dont on parle si souvent lorsqu'il est question de bien-être social, c'est peut-être au secteur privé à l'exercer et non à l'État.

2. LES INSTRUMENTS DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

a) Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux devraient au plus tôt mettre sur pied des bureaux de recherche sociale ou encore élargir les attributions et les fonctions de ceux qui existent

déjà. Ces bureaux, dotés d'un personnel varié, composé d'économistes, de sociologues, de statisticiens et de travailleurs sociaux, pourraient, seuls ou avec la collaboration des universités, étudier les manifestations et les causes de la dépendance sociale, faire l'inventaire des besoins de diverses régions, compiler des statistiques sur la sécurité sociale et ses bénéficiaires, étudier les caractéristiques des récipiendaires d'allocations et de pensions, examiner les capacités financières maxima des gouvernements et de l'économie par rapport aux charges de la sécurité sociale, prévoir les conséquences économiques et sociales des mesures de bien-être, etc. L'action de ces bureaux de recherche fournirait une documentation considérable sur tous les aspects du bien-être social et permettrait aux gouvernements d'élaborer une politique rationnelle où entreraient en ligne de compte tous les facteurs en présence.

b) L'Etat devrait, le plus tôt possible après que les renseignements nécessaires auront été recueillis, établir un plan d'ensemble pour l'avenir immédiat et éloigné. De cette façon on pourrait prévoir dès maintenant l'organisation, les modalités administratives et les conséquences de l'assurance-santé. On pourrait aussi savoir quelle orientation prendra désormais la sécurité sociale canadienne, si évidemment on juge qu'elle doit en prendre une autre. On saura mieux quels groupes de la population restent à couvrir plus adéquatement contre les risques de la vie sociale; on établira également de quelle façon on entend réaliser toutes ces améliorations.

c) Il est impérieux, parallèlement à la sécurité sociale curative traditionnelle, d'instituer des services de réadaptation et d'accroître le nombre de ceux qui existent déjà. Ces services n'auraient pas pour but illusoire la réhabilitation de tous les récipiendaires d'allocations et de pensions, mais logiquement seulement de ceux qui sont victimes de l'indigence et de la maladie mentale ou physique. Il est probable, dans ces conditions, que les provinces auraient une plus grande responsabilité dans ce domaine que le gouvernement fédéral, puisque, dans le cas de ce dernier, les pensions et allocations qu'il verse ne sont en général pas rattachées à l'existence d'un état de besoin personnel aigu.

d) Le gouvernement, quel qu'il soit, devrait considérer la consultation d'organismes représentatifs de la population ou de secteurs donnés du bien-être comme procédure normale prérequis pour l'élaboration de mesures nouvelles. Dans toutes les provinces qui n'en ont pas encore, les organismes privés et publics de bien-être devraient voir à

la formation d'un conseil provincial où des représentants de toutes les couches de la communauté pourraient collaborer en ce sens avec le gouvernement. Au plan fédéral, le Conseil Canadien du Bien-Etre joue déjà ce rôle, mais de façon encore trop peu systématique.

e) Le public devrait constamment être informé des obligations financières que comporte pour l'Etat, et en définitive pour tous les contribuables, toute modification à la hausse des mesures de sécurité sociale et tout élargissement de son domaine actuel d'action. Il devrait aussi être mis au courant des tendances inflationnaires susceptibles de résulter de la croissance subite des dépenses de sécurité sociale. De la sorte, les citoyens réclamant une protection qu'ils jugent plus conforme à leurs besoins le feraient en meilleure connaissance de cause.

3. LES MESURES DE SÉCURITÉ SOCIALE

a) La responsabilité des provinces en matière de sécurité sociale devrait considérablement être accrue, du fait que ce niveau de gouvernement est plus près de la population que le niveau fédéral et qu'il est mieux placé pour en connaître les besoins réels. Le fédéral devrait peut-être, par conséquent, se retirer de l'administration de plusieurs programmes actuels de sécurité sociale. Certains peuvent même trouver souhaitable qu'il abandonne en très grande partie le champ de la sécurité sociale, c'est-à-dire plus précisément l'administration des pensions et allocations, à la juridiction des provinces. Son rôle qui demeurerait toutefois important se bornerait alors à octroyer des subsides aux provinces à même ses revenus généraux. Il est bien clair qu'une telle suggestion signifierait, si elle était réalisée, une longue réorganisation de toute la structure administrative actuelle, ainsi que l'établissement d'un mode juste de répartition des fonds fédéraux aux provinces.

Ajoutons ici que les difficultés d'ordre administratif sont évidemment réelles et risquent d'être considérables si on ne veut pas, par la sécurité sociale, comme par d'autres moyens, créer une unité nationale artificielle. Ici il faut choisir. En voulant réduire les difficultés administratives, en voulant couper au plus court et au plus simple, on tombe alors dans l'erreur relevée plus haut. Si, par contre, on croit que la richesse culturelle du Canada provient partiellement de ce que notre nation est formée de multiples groupes ethniques, si on veut éviter le phénomène du « melting pot », alors il faut en accepter les conséquences et s'efforcer, même si c'est administrativement plus ardu, de ne pas détruire par la sécurité sociale et des mesures du genre, cette

multiplicité de culture dont on est si souvent heureux de se vanter et à laquelle on reconnaît, au moins officiellement, plusieurs avantages.

Cela ne veut pas dire qu'il faille éviter toute mesure à l'échelle nationale. On ne doit pas, en effet, exagérer la portée de ce qui précède; ce qui est important c'est de ne pas la minimiser. Il faut en somme se souvenir que la sécurité sociale n'a pas que des effets financiers de courte période, mais que sa structure et ses modes d'application finissent par influencer le comportement de la population dans des directions qu'on ne soupçonnait pas toujours au début et surtout qu'on ne désirait pas.

Il va sans dire que cette recommandation était appliquée, plusieurs des remarques qui suivent vaudraient pour les gouvernements provinciaux et non plus pour le gouvernement fédéral comme présentement.

b) on devrait, le plus tôt possible, adopter une politique familiale et modifier les mesures actuelles en vue de rendre la protection de la famille plus adéquate. A cette fin, on pourrait augmenter sensiblement les allocations familiales à partir du troisième enfant, par exemple; cette mesure ne serait pas aussi coûteuse qu'une augmentation générale même modeste et atteindrait les cas où l'état de besoin est le plus marqué. Dans le même ordre d'idée, on pourrait peut-être songer à des allocations de maternité pourvu que celles-ci demeurent assez basses pour ne pas provoquer une natalité irresponsable.

Il y aurait lieu aussi d'agir du côté de la taxation en augmentant les exemptions de base pour charges de famille.

c) dans un avenir prochain il faudra instituer des programmes de sécurité sociale dits « sélectifs » en faveur des célibataires de sexe féminin ayant atteint l'âge de 60 ans, en faveur des survivants pour l'entretien desquels la personne décédée n'aura pas suffisamment pourvu, etc.

d) il faudra que l'assurance-chômage redevienne une véritable assurance sociale ou bien qu'on la considère définitivement comme un programme d'assistance. Quelle que soit l'attitude adoptée, il faudra dorénavant agir en conséquence et mettre fin à l'ambiguïté actuelle.

e) à l'avenir les pensions et allocations devraient être régulièrement révisées en fonction du comportement de l'indice du coût de la vie.

L'idéal serait que tous ces versements s'établissent à un niveau correspondant au coût réel de la vie dans la région ou la ville habitée par les bénéficiaires. Comme cet objectif exigerait une administration et des données statistiques très complexes, le moins auquel on puisse s'attendre est que les bénéficiaires de la sécurité tiennent davantage compte de l'évolution du coût de la vie. Logiquement, ces bénéficiaires devraient au préalable avoir été basés sur les besoins réels des groupes de la population auxquels ils s'adressent.

• • •

On constate donc facilement que les réformes à effectuer sont multiples. Notre dernière recommandation découle justement de cette multiplicité. En effet, l'envergure de la tâche à accomplir ne doit pas porter le gouvernement à n'entreprendre qu'une série de réformes à la fois. Il faut que l'action soit conduite simultanément sur les trois plans des caractéristiques fondamentales, des instruments de la sécurité sociale et des mesures elles-mêmes. Dans le passé, on a toujours eu tendance à n'agir que sur le troisième de ces niveaux ce qui faisait qu'aggraver le manque de coordination. Cette triple direction de l'action nous apparaît, en conclusion, comme la condition indispensable de toute amélioration que l'on voudra durable de notre régime actuel de sécurité sociale.

CANADIAN SOCIAL SECURITY: PROBLEMS AND PERSPECTIVES

There are two orders of deficiencies in our social security system. The distinction between them is that one group of deficiencies may be looked upon as being the basic one, while the other one is in fact the consequence of the basic shortcomings. This distinction is extremely important because, for the coming years, it will be possible to bring permanent solutions to the problems of our social security only if there is some action on their deep causes.

The basic deficiencies divide themselves in two groups: those concerning the *conception* we have of social security and those concerning its *organization*.

DEFICIENCIES IN THE CONCEPTION OF SOCIAL SECURITY

1) *The Nature and the Function of Social Security in Canada*

In Canada there is no agreement yet on a common definition of social security. Strictly speaking, we could do without this common definition if at least there was agreement on what *Canadian* social security should be and if, in some way, there was available a precise notion of its nature in the Canadian context. Neither

would the lack of such a definition have important consequences, if we knew the part we want social security to play in the economy of a country such as ours.

2) *Relations Between Private and Public Fields*

This conceptual deficiency not only limits the role of our social security system, but also gives rise to certain confusions, namely in what regards the type of relation which should exist between the public or governmental social security system and private income maintenance and health measures.

3) *Social Security in Relation with a General Welfare Policy*

The lack of a precise concept of the real nature of the Canadian social security system may also explain why our social security is not sufficiently integrated to a general welfare policy. In the past there has not been enough preoccupation about the relation which could exist between social security measures and, for instance, a full employment policy. This results in assigning social security with a role the importance of which sometimes becomes so considerable that it ends by putting aside all other responsibilities.

Here are two policy recommendations concerning this first group of basic shortcomings.

a) First, it is essential that the population and the government adopt a broader conception of social security no longer considering it as being only a means of income redistribution. Social security should be an integrating part of a vast welfare policy, in which the efforts toward full employment, the promotion of hygiene and better housing and the improvement of the level of education should deserve as much attention as the safeguard of a minimum standard of living.

b) In the present conditions, because of the nature, the influence and the dimension of social problems, private initiative is definitely unable, due to the weaknesses of its means, to meet all the needs. The government must therefore play a more dynamic and more progressive role in the field of social security.

DEFICIENCIES IN THE ORGANISATION OF SOCIAL SECURITY

The second group of basic deficiencies, those of *organization*, takes the form of a constant lack of a general plan in the elaboration of our social security system and can be accounted for in great part by the above noted shortcomings, as well as by the presence of the following factors.

1) *Unsystematical Elaboration*

First the elaboration of our social security system took place in an unsystematical way. It has been built up from a multitude of particular programs which have few or no relations between themselves despite the similarities which could unite them. Moreover, it is administrated simultaneously by diversified governmental departments at the federal as well as at the provincial level.

2) *Insufficient Knowledge of the Facts*

Neither has there always been an adequate knowledge of the facts, of the real needs of the population and of the financial resources and abilities of the Canadian economy facing the new obligations imposed upon it by the gradual extension of our social security system.

3) *Ignorance of Consequences*

In the course of the elaboration of our social security system, the consequences that it could bring about, in the long run, to the population's mentality and behavior have also been ignored.

4) *Structural Deficiencies*

While building a social security system, the government could not, would not or even did not want to establish communication media between itself and the population. The government has not sufficiently utilized the advice and experience of some benevolent or civic organizations.

Another structural element is missing in our social security system: those organizations and rehabilitation services whose creation should have accompanied the elaboration of certain palliative social security measures, particularly the social assistance measures.

The main policy recommendations concerning the so-called « organizational » deficiencies of our social security system are the following ones.

a) **Federal and provincial governments** should establish social research centers or extend their attributions and functions where they already exist. Those centers endowed with a diversified staff, made up of economists, sociologists, statisticians and social workers, could, alone or with the collaboration of universities, furnish a sizeable documentation on all the aspects of social welfare. This research effort would allow the governments to work out a rational policy in which all the significant elements would be taken into consideration.

b) The government should, as soon as the necessary information will have been gathered, prepare a general plan for the short and the long run. It would then be possible to decide which orientation Canadian social security would take from now on. It would be known which groups are still to be protected more adequately against the risks of social life. The method of action to be chosen in order to carry into effect all the improvements planned would also appear more clearly.

c) It is imperative, while improving our palliative social security system, to set up rehabilitation services where they are missing and to increase the attributions of those already existing. Those services could take many forms depending upon the kind of problems to be taken care of. They could be established independently or become a part of the services provided by hospitals or social agencies.

d) The government, at any of its levels, should consider the consultation of organizations representative of the population or of given fields of welfare as a

prerequisite and normal process in the elaboration and working out of new measures.

e) The public should constantly be kept informed of the financial burdens which governments have to assume with any increase in social security grants or with any widening of its present coverage. They should also know more than they do now about the inflationary tendencies likely to result from any sudden growth of public welfare provisions.

CONSEQUENCES

The consequences of the two groups of deficiencies mentioned above constitute what we may call the current problems of the Canadian social security system. They are easier to detect than the basic shortcomings.

1) *An Incomplete System*

Our social security system is incomplete. It is so because its programs are not diversified neither numerous enough and because they are not always adequate.

The needs of the population are insufficiently covered. The amounts granted in virtue of many income maintenance and social assistance programs provide most of the time only for a minimum level of subsistence and are revised only occasionally and in a completely arbitrary way. There is not link between the changing requirements of social and economic life and the level of these amounts.

Our social security system also provides more protection to the individual as a citizen than to the family as a component of society; despite some timid exceptions, it is far from giving enough weight to burdens and obligations pertaining to family life.

2) *A Palliative System*

Another obvious shortcoming of our social security system lies in its being almost exclusively palliative and in its dealing only with the more easily perceptible needs. Of course, it is possible thanks to the various social welfare measures, to help the population, but it is done in the least administratively complicated way.

Our social security measures are, for the most part, almost entirely negative, that is to say they aim at solving complex and varying problems with financial means exclusively. They are in fact directed to the problems, not to the people.

3) *Social Dependency as a Consequence*

Such an orientation in a social security system does much in bringing about a risk of social dependency for its beneficiaries; this mostly occurs when rehabilitation organizations and services are lacking as much as they are now.

4) *A Lack of Respect for the Levels of Social Life*

Neither does Canadian social security take enough into account the levels of social and community life.

The federal government, while being the governmental unit the farthest from the individual, reaches him more often and more directly in many cases than the provinces which are closer to him.

In fact, social security as it is now conceived and organized is liable to bring about an unacceptable national uniformity. After a close examination of the various social security programs, one is likely to get the impression that, in a way, a given type of « Canadian citizen » has been initially imagined, to whom programs have been applied after their conception by civil servants ignoring or neglecting some elementary sociological factors.

The last group of policy recommendations deals with some of the concrete problems of our social security measures.

a) Provincial responsibility in what regards social security should considerably be increased, since this level of government is closer to the population than the federal government and is in a better position to know its real problems. The federal government should perhaps withdraw from the administration of many present welfare programs.

b) A family policy should be adopted and current measures should be modified so as to provide a better protection for the family.

It would also be advisable to modify the taxation level through an increase in the basic exceptions for family charges.

c) So-called « selective » social security programs should be established in favour of unmarried women having reached 60, of survivors and other similar groups subject to a higher incidence of financial problems.

d) Unemployment insurance will have to become again a real social insurance or be definitely considered as an assistance program. Whatever choice is made, it is imperative to put an end to the present ambiguity.

e) In the future, pensions and allowances should be regularly revised according to the movements of the cost of living index. It would however be a prerequisite to such a policy that social security grants be based on the real average needs of the groups of the population for which they are intended.

CONCLUSION

The dimension of the task which has to be performed should not lead the government to undertake only one set of reforms at a time. The action must deal simultaneously with the fundamental characteristics of our social security system, its instruments and the measures it comprises. In the past, there has always been a tendency to forget the first two sources of problems, which made the lack of coordination worse. This triple direction of action appears as the essential condition of any lasting improvement in the social security system we are now living with.