

La sécurité sociale

Arthur Saint-Pierre

Volume 31, numéro 2, juillet–septembre 1955

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1002616ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1002616ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (imprimé)

1710-3991 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Saint-Pierre, A. (1955). La sécurité sociale. *L'Actualité économique*, 31(2), 195–217. <https://doi.org/10.7202/1002616ar>

La sécurité sociale

La sécurité sociale c'est la protection, collectivement organisée, des familles et des individus contre les risques de l'existence et les misères de la destitution.

Elle peut être gratuite pour ses bénéficiaires et se confond alors avec la charité privée ou l'assistance publique. Ou bien elle peut être contributive et revêt par suite l'une des multiples formes de la mutualité ou de l'assurance commerciale.

Lorsque ses bénéficiaires sont libres d'y adhérer ou non, de choisir eux-mêmes les genres de risques contre lesquels ils veulent se protéger, de déterminer sans contrainte la part de leurs revenus qu'ils entendent y consacrer, la sécurité sociale relève de l'initiative privée. Dès lors qu'elle est obligatoire et généralisée, que les sacrifices qu'elle impose et les avantages qu'elle offre sont établis en haut lieu et que son administration est confiée à des fonctionnaires, elle devient une institution de l'État. C'est, si l'on peut dire, de la sécurité sociale socialisée.

La sécurité sociale peut se donner deux buts bien différents. Elle peut — et c'est là sa fonction normale — se proposer de prévenir ou d'atténuer dans toute la mesure du possible les souffrances que la pauvreté engendre ou aggrave. Ou bien elle peut s'efforcer d'égaliser la situation économique des hommes par le partage forcé des revenus et de la richesse acquise.

Dans le premier cas, elle s'inspire inconsciemment ou de propos délibéré des principes de fraternité et de charité qui puisent leur pleine justification et leur puissance de rayonnement dans l'Évangile. Dans le second cas, elle se révèle d'inspiration purement socialiste et tombe fatalement dans l'injustice et la spoliation.

Malheureusement, la distinction n'est pas toujours facile à faire entre ces deux conceptions de la sécurité sociale. Beaucoup de gens tombent dans la seconde en s'imaginant qu'ils n'ont rien de commun avec le socialisme, tandis qu'une multitude de propagandistes habiles entretiennent la confusion, qui leur fournit de précieux collaborateurs dans leur besogne destructive.

On voudrait croire que nous n'avons ici rien à craindre de cette sorte de sécurité sociale, dont l'aboutissement logique est l'esclavage communiste. Ce serait pourtant une bien grande illusion de croire que les séductions d'une injuste et chimérique égalité n'ont pas fait de dupes parmi nous. Nous avons comme partout ailleurs, quoique en moins grand nombre, de ces réformateurs sûrs d'eux-mêmes, que le 7^e Commandement n'embarrasse pas et qui se font forts de régler une fois pour toutes le problème social en se montrant prodiges du bien des autres.

Beaucoup d'entre eux se défendraient, sans doute, de vouloir abolir la propriété privée, mais ils proposent d'en soumettre la possession et l'usage à de telles restrictions que le droit de propriété lui-même en deviendrait totalement illusoire. Une sécurité sociale organisée et orientée d'après de tels principes ne serait pas seulement condamnable au point de vue moral; elle agirait comme un frein brutal sur l'élan productif des sociétés libres; elle généraliserait la misère tout en se vantant de la supprimer.

Nous nous proposons dans les pages qui suivent, de présenter d'abord quelques considérations générales, puis de faire un exposé de l'évolution et de l'état actuel de la sécurité sociale au Canada.

* * *

Malgré l'étiquette moderne qu'on y a attachée, la sécurité sociale est vieille comme le monde, ou presque, puisqu'elle est née des sentiments, des besoins, des craintes inséparables de la condition humaine. Les misères du présent, l'incertitude de l'avenir, la fécondité vite découverte de la prévoyance et de l'entraide ont très tôt porté les hommes, surtout les plus misérables, à chercher dans l'association soulagement dans leurs peines et protection contre les dangers futurs.

Puis la diffusion de l'Évangile a fait surgir par centaines de mille des hommes, et surtout des femmes, qui ont consacré au service des souffrants et des pauvres leur vie tout entière et les immenses ressources de la charité organisée.

Il faut noter encore qu'à certaines époques et dans certains pays, les cadres mêmes des institutions politiques offraient une protection plus ou moins précaire et chèrement payée aux citoyens; tandis que les corporations professionnelles du moyen-âge ont incontestablement rendu de grands services à leurs membres.

Des efforts plus ou moins tâtonnants d'assistance mutuelle, des institutions politiques et sociales comportant parfois des éléments de sécurité, puis l'organisation de la charité dans l'Église, forment à travers les âges les cadres toujours en évolution, . . . et toujours insuffisants, de ce que l'on est convenu d'appeler de nos jours la sécurité sociale. Pourtant c'est l'un des lieux communs de nombre de plaidoyers en sa faveur que son essentielle nouveauté et l'apparition relativement récente des causes qui l'ont fait surgir.

Il est généralement admis de nos jours, ou dans tous les cas très fréquemment enseigné, que c'est l'organisation économique moderne, avec les prodigieux développements de la grande industrie et les fabuleuses accumulations de capitaux qui la distinguent, qui est seule responsable de l'insécurité et de la misère du monde du travail. C'est elle qui, en détruisant un système de production où la diffusion de la petite entreprise assurait aux classes laborieuses une existence modeste peut-être mais indépendante et stable; qui, en détruisant des institutions professionnelles et sociales où les petites gens trouvaient en temps d'épreuve abri et secours; c'est elle (c'est le système capitaliste, pour lui donner son nom exécré) qui est cause de tout le mal. Elle a consommé l'émiettement des classes populaires et leur assujettissement à un régime de production où les considérations d'humanité sont ignorées et que domine la seule poursuite du profit. Gagnant à peine suffisamment et même, trop souvent, pas assez pour vivre convenablement au jour le jour, le salarié est incapable de se prémunir contre les aléas de la vie. La prévoyance et l'épargne lui sont interdites.

Malgré que les plaidoyers de ce ton soient parfois signés de noms respectés, ils n'en contiennent pas moins des exagérations et des généralisations évidentes, voire même des contre-vérités manifestes.

Les plaies sociales dont souffre malheureusement et incontestablement notre époque: chômage, accidents, maladie, mauvaises conditions d'habitation, ont existé de tout temps. Toujours et partout les sombres cavaliers de l'Apocalypse, poursuivant inlassablement leur sinistre chevauchée à travers les âges, ont semé sur leur passage les souffrances, les dévastations et la ruine. Et jamais l'ingéniosité des hommes, même stimulée et soutenue par la plus ardente charité, n'est parvenue à mettre sur pied un système économique et des institutions sociales capables d'assurer d'une façon tant soit peu stable le bien-être et la sécurité des masses.

Opposer, comme on s'y emploie trop souvent, un passé idéalisé aux angoisses et aux duretés trop réelles du temps présent pour faire revivre des institutions anciennes, dont les faiblesses et les abus sont plus faciles à imiter que la générosité de leur inspiration ne serait facile à pratiquer, c'est, à mon avis, se faire semeur d'illusions. C'est, au surplus, se montrer dangereusement aveugle devant les réalités les plus consolantes de notre vie contemporaine, particulièrement dans notre pays qui, comme il est naturel, doit nous intéresser plus spécialement.

Pendant que l'on s'obstine à nous peindre, avec les couleurs les plus sombres, la prétendue misère générale des classes populaires, quelle est l'image qu'une observation tant soit peu attentive de la réalité nous renvoie? Celle d'une population active, jouissant dans son ensemble de conditions de travail et d'un niveau matériel d'existence comme les masses populaires n'en ont jamais connus d'aussi bons, ni même de comparables.

Pendant que l'on gémit sur le sort des pauvres salariés que la misère guette dès qu'ils cessent, pour une raison quelconque, de toucher leurs maigres revenus et qui sont donc dans l'impossibilité absolue de prévoir et d'épargner pour les mauvais jours, qu'est-ce que les chiffres officiels nous révèlent?

Qu'à la fin de 1953, environ dix millions cinq cent mille polices d'assurance sur la vie étaient en vigueur, représentant une épargne

en primes payées cette année-là, de 493 millions et une protection pour les assurés de 23 milliards et demi¹.

Qu'au rapport publié au début de mai 1955, les dépôts personnels d'épargne s'établissaient à 6,114,000,000 de dollars, auxquels il faudrait ajouter les rentes viagères sur l'État représentant, pour près de 300,000 épargnants, une protection de quelque 300 millions.

Et il faut se rendre compte que ces chiffres, si imposants soient-ils, ne représentent tout de même qu'une partie de la richesse diffuse au sein de notre population, assurant à la grande majorité de nos concitoyens, non pas sans doute une sécurité absolue dans tous les cas, mais une substantielle mesure de protection qu'on n'a pas le droit d'ignorer.

De tout cela, il apparaît avec évidence que nos gens doivent être assez mal renseignés sur leur véritable situation, puisque, incapables d'épargner au dire des experts, ils ont tout de même trouvé le moyen de se protéger contre les revers de fortune et les risques matériels de l'existence par des économies (capitalisées ou garanties par le versement de primes périodiques) qui, propriété rurale mise à part, doivent dépasser les 40 et peut-être approcher les 50 milliards de dollars.

Bien entendu, nous avons malgré tout et en trop grand nombre des pauvres qui souffrent de privations, des accidentés et des malades mal soignés, des enfants négligés, des vieillards désorientés et sans ressources suffisantes, des familles que la misère guette et que l'angoisse étreint. Mais c'est une erreur grave, une erreur qui peut devenir tragique, que d'en rejeter toute, ou même la principale responsabilité sur le système économique de nos sociétés libres. Les causes en sont nombreuses et complexes. Il serait vain d'en tenter une évaluation et une classification. Il en est une cependant que je veux souligner fortement, tant à cause de son importance propre que du silence pudique dont on l'entoure presque toujours; cette cause c'est la responsabilité personnelle d'une foule de gens «mal pris» dans les difficultés qui les assaillent.

Il est facile de rejeter tout le blâme des faillites individuelles ou collectives sur une société mal bâtie et de promettre que l'on va tout remettre dans l'ordre par des réformes de structure plus ou moins nébuleuses, très souvent puérides, dont le résultat

1. *Rapport du Surintendant des Assurances, 1953.*

le plus certain — si on pouvait pousser l'expérience jusqu'à sa conclusion logique — serait d'enlever toute liberté à l'entreprise libre et de nous jeter sous le joug d'une société totalitaire et policière. Oui cela est facile, mais ce n'est pas en ignorant les facteurs principaux d'un problème qu'on en rend la solution plus aisée.

Ces considérations, d'un caractère trop général peut-être, ont cependant avec notre sujet de la sécurité sociale une relation non seulement certaine mais très étroite. Une organisation de sécurité sociale pourra être bienfaisante si elle est appliquée avec prudence sur les bases solides de la responsabilité et des sacrifices personnels. Dans le cas contraire elle conduira inévitablement au désastre.

* * *

C'est que le problème est effroyablement compliqué malgré que beaucoup de gens ne paraissent pas s'en douter. « Il suffit d'aller chercher l'argent où il se trouve », me disait un jour un brave homme (?) avec un sourire plein de sous-entendus. Les pilleurs de banque et les artistes du vol à main-armée y ont depuis longtemps pensé, sans pourtant avoir jamais réussi par là à s'assurer une bien grande mesure de sécurité même personnelle. L'opération ne serait pas plus honorable ni, en définitive plus profitable à l'ensemble de la population, pour être conduite sous l'autorité de l'État, avec l'appui de la police et de l'armée. Dans toutes les révolutions, les meneurs ont su se servir de ce procédé commode pour satisfaire leurs appétits en invoquant, cela va de soi, l'intérêt général. Je ne connais pas un seul exemple dans l'histoire où le peuple en a profité.

La question du financement de la sécurité sociale reste donc posée. Elle se complique d'un problème de psychologie qui en rend la solution incomparablement plus difficile. La disposition très générale des hommes, dès lors qu'ils se joignent de gré ou de force à un système de distribution de bénéfices, c'est d'y contribuer le moins possible ou pas du tout et d'en extraire le maximum d'avantages. À cause de cela un système de sécurité sociale devient, dans la mesure où il s'efforce d'être généreux, une prime à la fraude et un agent de désorganisation de la vie économique.

Il ne serait pas difficile d'en trouver des exemples dans la vie contemporaine. Qu'il me suffise de rappeler qu'aux époques où l'on s'efforçait en Angleterre d'appliquer les *Poor Laws* (mesure de sécurité sociale pour les indigents) avec largesse, on voyait souvent les récoltes pourrir dans les champs parce que les journaliers préféraient vivre des secours abondants qu'on leur donnait plutôt que d'aller travailler chez les cultivateurs. C'est pourquoi il ne me paraît pas faire de doute qu'un système d'indemnités aux sans-travail — mesure bienfaisante entre toutes pourtant — [s'il est mal conçu et mal appliqué, peut prolonger indéfiniment une crise de chômage et provoquer en même temps une pénurie de main-d'œuvre.] Au cours de la présente session fédérale, la loi canadienne d'assurance-chômage a été amendée précisément pour essayer de la protéger contre les chômeurs professionnels.

Le financement d'un système de sécurité sociale peut se faire de trois façons :

- 1.—À même les fonds publics produits par les impôts généraux ou par des impôts spéciaux.
- 2.—Par les contributions des bénéficiaires, ouvriers et employeurs.
- 3.—Par l'émission massive de papier-monnaie.

Il faut écarter tout de suite ce dernier moyen. S'il est une loi économique bien établie par d'innombrables expériences, c'est bien celle-ci : la monnaie se déprécie dans la mesure où elle devient abondante. Une monnaie surabondante devient vite une monnaie sans valeur.

Un gouvernement en délire qui tenterait l'aventure de verser à tout le monde des pensions plantureuses par le simple procédé de faire fonctionner jour et nuit des presses à imprimer, nous conduirait vite dans l'impasse où l'Allemagne s'est trouvée il n'y a pas encore si longtemps, alors que tout le monde s'y trouvait millionnaire . . . et crevait de faim !

Le financement par l'impôt et par les contributions des intéressés sont les deux méthodes normales, à vrai dire irremplaçables, de fournir à la sécurité sociale les énormes ressources dont elle a besoin pour remplir sa mission. Les deux ont des limites, flottantes et imprécises sans doute, mais dont les législateurs prudents doivent forcément tenir compte.

En définitive, la sécurité des individus et des familles repose sur la stabilité et la sécurité des économies nationales. Il n'est pas si sûr qu'on cherche à nous le faire croire que, par une scientifique manipulation du budget, un gouvernement puisse éviter les crises et entretenir une solide activité économique dans la nation. Mais il est incontestable qu'une taxation excessive ou simplement maladroite peut conduire certains secteurs de la production à la stagnation et à la ruine.

Puis il y a la vieille loi du rendement décroissant qui refuse de se laisser ignorer. Taxez raisonnablement à l'importation une marchandise étrangère, les consommateurs continueront à l'acheter, produisant du revenu pour le Trésor. Alourdissez fortement l'impôt et la vente du produit va cesser, faisant disparaître cette source de profit pour l'État.

Il en est de même de tous les impôts, y compris l'impôt sur le revenu. S'il enlève au salarié ou à l'homme d'affaires une trop forte partie de ses gains, celui-ci perdra tout intérêt dans l'accroissement de son revenu. Il jugera que le résultat ne vaudrait pas l'effort qu'il faudrait donner ou le risque qu'il faudrait courir pour l'obtenir. Une taxe excessive, ou jugée telle par ceux qui doivent la payer, a pour effet inévitable de contracter la surface imposable et donc de diminuer les revenus du Trésor au lieu de les augmenter.

Il est clair, d'un autre côté, que les contributions des intéressés ne sauraient excéder leur capacité de payer. Là où la capacité de payer est inexistante ou cesse, l'obligation de contribuer disparaît forcément.

Mais comme le besoin de protection subsiste, lui, plus impérieux que jamais, la sécurité sociale sous sa forme la plus ancienne, celle de charité ou d'assistance, doit intervenir, afin d'assurer aux plus déshérités, au moins ce minimum de secours et de protection dont l'absence déshonorerait une société chrétienne.

* * *

Il n'y a pas encore un demi-siècle, dans la Province de Québec, la charité privée toute seule portait le fardeau. Nos communautés charitables avaient créé, pour le soulagement de la souffrance

humaine, un merveilleux réseau d'institutions dont, toute proportion gardée, l'exact équivalent ne se trouvait nulle part ailleurs.

Dans les autres provinces, des dispositions légales empruntées au Poor Laws d'Angleterre faisaient peser sur les autorités locales la responsabilité de prendre soin des indigents. Comme il existait un peu partout des œuvres privées d'assistance, plus ou moins actives, souvent très bien organisées et généreusement soutenues par la population, les municipalités leur laissaient volontiers le champ libre, se contentant de les aider si leurs ressources devenaient insuffisantes et de combler les lacunes trop graves qui pouvaient subsister.

Par une lente évolution, dont il serait possible de suivre la trace en comparant d'année en année les chiffres des budgets de la charité privée et de l'assistance officielle, les bureaux municipaux d'assistance ont fini par prendre beaucoup plus d'importance que les œuvres privées auxquelles ils venaient en aide. Si bien que les municipalités à leur tour, se sentant ou se croyant débordées, appellèrent à l'aide les gouvernements provinciaux. Ceux-ci ne se firent pas trop prier. L'assistance officielle était définitivement installée chez nous.

Et alors un principe nouveau, celui de la responsabilité absolue et sans condition de l'État à l'égard des indigents, est entré dans le courant de la pensée sociale canadienne. Il fut admis comme vérité incontestable que les indigents, indépendamment de la cause de leur pauvreté, avaient sur le trésor public une véritable créance, que celui-ci était obligé d'acquitter.

En même temps, comme conséquence d'une violente, savante et persistante campagne de dénigrement conduite par des gens qui avaient pour la plupart une marchandise à vendre et des services à faire payer, la vieille notion chrétienne d'obligation fraternelle envers le prochain qui, depuis des siècles, suscitait tant de dévouement et accomplissait de véritables prodiges au service de la souffrance humaine, cette vieille notion tomba dans le discrédit. Le plus beau mot du vocabulaire chrétien, celui de «charité», en vint lui-même à prendre dans l'esprit d'une foule de gens un sens de flétrissure.

Personne ne voulait plus faire ou recevoir la charité. On essaya de la philanthropie, qui ne séduisit personne; puis on passa

au service social qui connut, et connaît encore, une brillante carrière. Quelqu'un lança un jour l'idée de «*Welfare*», mot magique, mot élastique sous lequel on peut faire entrer tout ce que l'on veut. Précisément parce que son sens est incommensurable et parce qu'il rend son prometteur, le *Welfare* a connu une fortune foudroyante. Nous, du Canada français, avons été entraînés par le courant: nous faisons du bien-être social aussi naturellement que nos concitoyens anglais font du *Welfare*.

Enfin en 1935, au milieu de la crise la plus tragique et la plus déconcertante de l'histoire de nos puissants voisins, le président Roosevelt galvanisa les énergies détendues de ses administrés en leur offrant un programme de sécurité sociale qui se révéla sauveur. Tombée des lèvres de l'homme qui occupait le poste politique le plus élevé de l'univers, l'expression «sécurité sociale» conquiert instantanément les esprits et fit le tour du monde.

Dans l'intervalle, les provinces canadiennes se sentant, de bonne foi ou par suggestion, écrasées par le fardeau des obligations charitables qu'elles avaient assumées pour soulager les municipalités, se mirent à lancer de pressants appels au secours du côté d'Ottawa.

Pour la forme, semble-t-il, les autorités fédérales se firent un peu prier. Bientôt cependant on s'aperçut que, toute révérence gardée, elles avaient une parenté psychologique très marquée avec ces peu sympathiques animaux dont le fabuliste a dit:

«Laissez-les prendre un pied chez vous

Ils en auront bientôt pris quatre.»

Une fois installées, elles voulurent occuper toute la place!

Quand le Gouvernement fédéral est entré sur le terrain de l'assistance et de la prévoyance sociales, les provinces, nous l'avons vu, y étaient déjà installées. Leur action y restait incertaine, tâtonnante, maladroite. Elles étaient bien décidées à aller quelque part, mais elles ne savaient où, ni quel chemin prendre pour s'y rendre.

Elles avaient accumulé pendant un temps relativement court une multitude de lois et de règlements destinés, pour la très large part, à se remplacer les uns les autres. Le caractère dominant de cette législation touffue et confuse restait, pourtant, une étroite

collaboration avec les autorités municipales et les institutions privées, qui avaient jusque-là porté tout le fardeau.

La collaboration s'exerçait surtout, de la part des provinces, par des subventions et par une surveillance et un contrôle de plus en plus étroits sur les organismes subventionnés. Parfois, de graves lacunes ayant été découvertes, l'autorité provinciale se voyait obligée de remplir le vide, de créer par exemple telle institution d'hospitalisation dont le besoin était évident, mais dont ni l'initiative privée, ni les municipalités n'avaient cru pouvoir se charger. Jusque-là donc, l'autorité et la responsabilité financière passaient bien de plus en plus entre les mains de la province, mais ni la nature, ni l'orientation générale des services d'assistance n'étaient substantiellement changées.

Il se peut que j'en oublie, mais je ne vois en réalité que deux lois sociales importantes à signaler, parce qu'elles marquaient toutes les deux un départ vraiment nouveau dans la politique sociale des gouvernements provinciaux.

La première, la loi des pensions aux mères indigentes, était une mesure de pure assistance. Inaugurée par le Manitoba en 1916, elle fut rapidement imitée par toutes les provinces à l'ouest de la nôtre. La province de Québec ne s'y rallia qu'en 1937, et sans excès de générosité.

Les bénéficiers de la loi québécoise ne sont offerts qu'aux mères indigentes, canadiennes de naissance, par naturalisation ou par mariage, ayant résidé au moins cinq ans dans la province. Ils sont de 35 dollars par mois pour la mère et un premier enfant. S'il y a plus d'un enfant, l'allocation mensuelle est augmentée de 1 dollar pour chaque enfant additionnel. Si la mère est invalide, on lui accorde 5 dollars de plus par mois, et autant si elle a à sa charge un mari lui-même totalement invalide. Je me demande comment des législateurs ont pu se résoudre à voter des dispositions aussi mesquines, et comment il a pu se rencontrer successivement plusieurs gouvernements pour les laisser dans nos statuts.

En 1951, sous l'empire de cette loi d'allocations aux mères indigentes, 13,817 mères de famille ont reçu des allocations pour elles-mêmes et pour 40,000 enfants. La dépense totale pour la province de Québec s'est élevée à 5,623,847 dollars¹.

1. *Annuaire du Canada 1952-53*, page 271.

L'autre loi — celle des accidents du travail — votée par la législature de Québec en 1909,¹ beaucoup plus audacieuse pour l'époque, d'une signification, d'une portée sociale beaucoup plus fécondes, inaugurerait chez nous un effort de correction de ces injustices qui se glissent pour ainsi dire fatalement dans les relations entre les hommes vivant en société, surtout peut-être au sein d'une économie dynamique en pleine expansion, comme celle de l'Amérique depuis un siècle et plus.

Le mal que cette loi s'attachait à corriger avait toujours existé, mais il s'aggravait d'année en année avec le rapide développement du machinisme. Songez que dans la seule province de Québec, en ces derniers treize ans, les accidents du travail ont été en moyenne de 90,000 par année. En plus des souffrances et des angoisses qui en résultent, ces accidents entraînent pour les victimes des pertes matérielles considérables: cessation du salaire, dépenses d'hospitalisation et de traitements médicaux, incapacité physique partielle ou totale, restreignant ou supprimant la capacité de travailler et donc de gagner. Pour une famille ouvrière, un accident, à son chef surtout, constitue une véritable catastrophe.

Or, avant les lois d'accidents du travail, cette catastrophe restait presque toujours sans compensation parce que, pour réclamer des dommages, il fallait prouver la faute du patron, ce qui, dans la presque totalité des cas se révélait impossible. L'immense mérite de ces lois, c'est d'avoir substitué *le risque professionnel à la faute patronale, comme créateur du droit à la compensation*. Parce que le risque professionnel existe toujours, est totalement inséparable de l'entreprise, le droit d'un ouvrier à dédommagement, s'il vient à être blessé, ne se discute plus: il est et il doit être respecté.

Le droit étant reconnu, il fallait en faciliter et en assurer l'exercice. Les méthodes éprouvées de l'assurance offraient au problème une solution toute faite et sans substitut satisfaisant. Les législateurs auraient pu appuyer leur projet de compensation ouvrière sur les puissantes compagnies d'assurance qui jouissaient depuis longtemps de la confiance publique. Dans toutes les pro-

1. L'*Annuaire du Canada*, 1952-53, version anglaise, p. 226 affirme: «The enactment of the first workmen's compensation act in Ontario in 1914». Il me paraît certain pourtant que la priorité appartient ici à la province de Québec.

vinces, ils ont préféré créer des régies¹, auprès desquelles toutes les entreprises sont obligées d'assurer l'ensemble de leur personnel. À ces nouveaux corps publics, les pouvoirs les plus étendus ont été conférés, y compris le droit de taxer les employeurs et de fixer d'autorité les indemnités qui doivent être payées aux accidentés.

Dans la province de Québec, c'est la Commission des Accidents du Travail qui administre la loi. Elle possédait, au 31 décembre 1953, un actif de 81,000,000 de dollars en chiffres ronds, dont 72 millions étaient en placement de tout repos pour garantir aux ouvriers le paiement des pensions et autres indemnités qui sont accordées en vertu de la loi².

Les indemnités, naturellement, sont graduées suivant la gravité de l'accident et le salaire moyen de l'accidenté. Elles ne doivent jamais dépasser 70 p.c. de ce salaire. Toutes les dépenses d'hospitalisation et de soins médicaux sont payées par la Commission.

Le principe de la loi des accidents du travail me paraît aujourd'hui très généralement admis. La nature des critiques de détail qu'on lui adresse encore varie naturellement suivant qu'elles viennent des uns ou qu'elles viennent des autres. Les employeurs trouvent, non sans raison, que la Commission des Accidents du Travail leur coûte bien cher. Les accidentés se plaignent — et il est impossible de leur donner tort — que les indemnités représentent toujours une compensation insuffisante pour les dommages qu'ils ont subis. Des rajustements sont faits à la loi de temps en temps, mais l'idéal paraît bien inaccessible.

* * *

Nous savons que l'entrée du gouvernement fédéral dans le champ de la sécurité sociale a soulevé des problèmes d'ordre constitutionnel que d'aucuns considèrent ou affectent de considérer comme sans importance alors que d'autres, dont je suis, leur attribuent une gravité extrême.

Un ancien premier ministre du Canada, le très honorable R.-B. Bennett, partisan de la manière forte, s'était vanté de se

1. La province de Québec avait commencé par utiliser le concours des compagnies d'assurance, mais elle s'est, plus tard, ralliée elle aussi au système de la régie d'État.

2. Rapport du Ministre du Travail de la Province de Québec, 1954, p. 293.

frayer (*to blast*) un chemin à travers tous les obstacles par l'emploi, figurativement parlant, de la dynamite. Malheureusement pour lui, sa loi de 1935 sur le « placement et les assurances sociales » fut déclarée inconstitutionnelle par notre Cour Suprême et par le Comité Judiciaire du Conseil Privé. Ses successeurs devaient se montrer plus habiles.

Déjà cependant existait une loi de pensions de vieillesse, votée par le parlement en 1927, à la demande du gouvernement fédéral lui-même. Elle l'autorisait à conclure avec les provinces désireuses de venir en aide à leurs vieillards indigents, des ententes en vue de leur rembourser 50 p.c. de toutes les sommes payées par elles en pensions dans les cadres et les limites fixés par la loi fédérale. Aux termes de cette loi, les bénéficiaires devaient être âgés d'au moins 70 ans et faire preuve d'indigence. La pension ne devait pas dépasser 20 dollars par mois. Pour y avoir droit, il fallait être sujet britannique, avoir résidé au Canada au moins 20 ans, et dans la province où la demande était présentée au moins 5 ans¹.

L'administration des pensions était laissée aux provinces, qui s'empressèrent toutes de faire profiter leurs vieillards de l'aubaine. La province de Québec cependant fit exception, et ne se rallia à la mesure qu'en 1937. Dans l'intervalle, la participation du fédéral avait été portée à 75 p.c. et la pension maximum à 40 dollars par mois.

L'approche avait été subtile. En leur laissant la liberté coûteuse d'adhérer ou non à ses plans, et par l'appât d'un généreux subside, le gouvernement fédéral s'était installé sans opposition dans un secteur de la sécurité sociale indiscutablement réservé aux provinces. Il devait y pénétrer plus avant en 1951 par sa loi de la sécurité de la vieillesse, d'où le concours des provinces est soigneusement écarté.

La mesure pourvoit au paiement d'une pension mensuelle de 40 dollars à tous les vieillards, sans distinction de fortune ou de nationalité, ayant atteint l'âge de 70 ans, et ayant résidé au Canada au moins 20 ans. Trois impôts spéciaux ont été établis pour faire face aux charges de la nouvelle loi: 2 p.c. de l'impôt personnel sur le revenu jusqu'à concurrence de 60 dollars, 2 p.c. de l'impôt sur les corporations et une taxe de vente de 2 p.c.

1. *Annuaire du Canada*, 1953, page 262.

Tel que prévu du reste, ces taxes se sont révélées insuffisantes. Les déficits sont comblés par des prêts, consentis à même les revenus généraux du pays, au fonds de la sécurité de la vieillesse. En mars 1952, le nombre des pensionnaires s'élevait à 643,000.

Contrairement à ce que l'on est porté à penser, la loi de la sécurité de la vieillesse n'a pas fait disparaître l'ancienne loi des pensions de vieillesse. Celle-ci subsiste toujours mais sous une désignation nouvelle, la loi d'assistance-vieillesse. Elle conserve toutes ses dispositions essentielles et le gouvernement fédéral continue à y contribuer dans la proportion de 50 p.c. Seule la limite d'âge a été changée. Un vieillard indigent de 65 ans a maintenant droit à la pension alors que la limite minimum, jusqu'en 1952, était de 70 ans.

Il n'y a aucun doute que la loi d'assistance-vieillesse est une loi d'assistance, son nom le dit assez. Le cas de la loi de la sécurité de la vieillesse est plus compliqué. Il est bien certain que la très grande majorité de ses bénéficiaires auront contribué à son fonctionnement par l'impôt sur leur revenu personnel et sur le revenu des corporations, où ils étaient intéressés; tandis que tout le monde ou à peu près paie directement ou indirectement la taxe de vente. Telle qu'elle est, cette loi m'apparaît comme une sorte de mesure de restitution de l'État, aux personnes à la veille de mourir, de tout ou partie de l'argent qu'il leur a enlevé avec plus ou moins de justification au cours de leur longue existence.

En 1944, le gouvernement fédéral posait pour la première fois un geste d'indépendance absolue à l'égard des provinces en matière de législation de sécurité sociale par sa loi des allocations familiales ou pensions d'enfants. C'est une loi non contributive et non obligatoire, mais universelle cependant en ce sens que les bénéfices en sont offerts à tous les enfants de moins de 16 ans sans distinction de nationalité ou de situation de fortune. La pension varie de 5 à 8 dollars par mois suivant l'âge de l'enfant pensionné. Au 31 mars 1954, le nombre des familles ayant reçu des pensions d'enfants pour le mois écoulé s'élevait à 2,116,709 et celui des enfants à 4,942,044. La pension moyenne avait été de 6.03 dollars par enfant. La dépense totale pour les douze mois de l'année fiscale s'était élevée à 350,115,902 dollars¹.

1. *Rapport annuel au 31 mars 1954*, Ministère de la Santé et du Bien-être Social, Ottawa.

Il serait injuste et même absurde de prétendre que la loi des allocations familiales ne fait pas de bien. Elle fait un bien immense. Dans un très grand nombre de foyers, dont le budget est tout juste suffisant pour fournir le nécessaire, elle apporte à des parents dévoués un supplément de ressources, qui leur permet de donner à leurs enfants une instruction plus poussée et des soins de santé plus suivis et plus effectifs. Ils sont déjà nombreux, et le deviennent de jour en jour beaucoup plus, les jeunes gens et les jeunes filles qui lui doivent de pouvoir entrer dans la lutte pour la vie physiquement plus forts et mentalement mieux équipés.

Elle ne manque cependant pas, cette loi, de critiques, ni même d'adversaires. La Commission Montpetit s'y était déclarée opposée et Mlle Charlotte Whitton, dans son substantiel ouvrage, *The Dawn of Ampler Life*, a dressé contre les allocations familiales une assez longue série d'arguments. Je ne tenterai pas de résumer les sérieuses objections qu'on leur oppose, mais il peut être utile que j'en énumère quelques-unes.

À mon point de vue du moins, le principal défaut de la loi est d'être une intrusion du Fédéral dans un domaine où la plus élémentaire discrétion aurait dû lui interdire de pénétrer. Elle marque une forte avance des forces centralisatrices contre l'essence même de notre système politique fédératif. Elle livre un important secteur de notre vie sociale, la famille (tout voisin d'un autre secteur non moins vital, l'éducation) à l'infiltration d'influences dangereuses que nos pères pensaient bien en avoir à jamais écartées. C'est là, je le répète, son vice irrémédiable.

De plus, elle taxe lourdement les contribuables pour distribuer des secours à près de 2,000,000 de familles, dont plus de la moitié pourrait facilement s'en passer. À l'autre extrémité de l'échelle, les allocations sont trop souvent dépensées pour des fins qui n'ont rien de commun avec les intérêts des enfants. Les commandes de bière passent avant les achats de lait, et les versements sur le frigidaire ou la télévision font retarder indéfiniment l'achat d'un habit pour le petit garçon ou d'une robe pour la petite fille. C'est ce qui faisait dire à Mlle Whitton que dans l'intérêt des enfants les plus mal partagés, il vaut mieux développer au possible des services sociaux qui s'occuperont d'eux, que de distribuer des secours en argent qui risquent fort d'être mal ad-

ministrés. Le point de vue est discutable, mais l'existence de parents indignes ne l'est pas.

Comme dans toutes les questions, surtout si elles sont importantes, il y a donc ici du pour et du contre. Mais la loi existe et nous devons lui demander pour les nôtres tous les avantages qu'elle peut comporter.

* * *

En 1940, la constitution canadienne était amendée pour donner juridiction exclusive au gouvernement central sur l'assurance-chômage. Il me semble que la décision était sage. Les causes et les effets du chômage sont inextricablement emmêlés d'une province à l'autre. Les erreurs politiques qui peuvent le causer, de même que les remèdes de même nature qui peuvent y être appliqués, sont incontestablement d'ordre fédéral. Sauf pour organiser la distribution de secours, on ne voit pas du tout comment une loi provinciale pourrait intervenir utilement dans une crise de chômage.

Quoi qu'il en soit, le gouvernement fédéral s'empressa de se prévaloir des pouvoirs nouveaux que la constitution venait de lui conférer. En 1941, la loi de l'assurance-chômage entra en vigueur en même temps qu'était créée une commission pour en assurer le fonctionnement.

C'est une loi coercitive qui s'applique à tous les travailleurs gagnant 4,800 dollars par année ou moins, sauf les inévitables exceptions comme les employés civils, les militaires, les agriculteurs, etc. La responsabilité d'assurer tout leur personnel repose sur les employeurs. Il n'y a ici aucune exclusion pour cause de nationalité ou de durée de séjour. Les contributions au fonds de pensions sont payées à parts égales par les patrons et par les ouvriers, tandis que le gouvernement fédéral, en outre de payer tous les frais d'administration, verse au fonds de pensions environ 1/5 de la contribution combinée des patrons et des ouvriers. Cette dernière, après dix ans de fonctionnement — 1941-1951 — s'était élevée à 773,530,581 dollars et la part du gouvernement fédéral à 156,502,957 dollars. L'intérêt sur les placements et diverses autres recettes avaient porté le revenu total du fonds à un peu plus d'un milliard¹.

1. *Annuaire du Canada*, 1952-53, p. 712.

Le nombre des assurés dépassait en 1951 les 2,600,000¹, tandis que les réserves accumulées au fonds de pensions atteignaient 664,580,377 dollars, chiffre qui paraît beaucoup plus imposant à première vue qu'après réflexion¹.

Voici quelques chiffres qui donneront une idée des contributions hebdomadaires que versaient en 1951, patrons et ouvriers, et des bénéfiques qu'un travailleur en chômage pouvait retirer.

—*Salaires inférieurs à 9 dollars*: Contributions patronales et ouvrières, 18 cents chacune ou ensemble 36 cents par semaine. Bénéfices hebdomadaires pour un chômeur seul, 4.20 dollars; pour un chômeur avec un ou plusieurs dépendants, 4.80 dollars.

—*Salaires de 48 dollars et plus*: Contributions patronales et ouvrières, 54 cents chacune ou ensemble, 1.08 dollar par semaine. Indemnité hebdomadaire pour un chômeur seul, 16.20 dollars; pour un chômeur avec dépendants, 21 dollars¹.

Ces taux n'ont cependant qu'un intérêt historique à l'heure actuelle, divers amendements à la loi votés depuis (particulièrement ceux de la session en cours 1955), en ayant modifié sensiblement la teneur.

Il ne peut pas être question en quelques lignes ou même en quelques pages de faire une analyse détaillée de la loi d'assurance-chômage, ni de porter un jugement motivé sur ses mérites et ses lacunes, ses bienfaits et ses dangers. Il faut pourtant souligner d'un trait rapide certains points particulièrement caractéristiques de cette mesure, la plus importante peut-être, une des plus bienfaisantes à coup sûr, de toute notre législation de sécurité sociale.

À proprement parler, la loi d'assurance-chômage n'a de l'assurance que le nom. L'assurance est essentiellement une répartition de risques entre les assurés. Pour qu'elle soit équitable, il faut que ceux-ci soient exposés également aux mêmes risques ou que l'égalité soit rétablie par une gradation dans les primes. Dans l'assurance sur la vie, la prime est d'autant plus élevée que l'assuré était plus âgé, et donc plus exposé au risque décès, au moment de l'émission de la police. Dans l'assurance incendie, l'assuré paie plus cher pour un montant égal de protection si son immeuble offre des risques particuliers. Tout système de protection qui

1. *Ibid.*, p. 713, tableau.

ne respecte pas ce principe fondamental cesse d'être de l'assurance dans la mesure où il s'en éloigne.

Or, ce principe, la loi d'assurance-chômage n'en tient aucun compte. À vrai dire, elle deviendrait impraticable si elle tentait de l'appliquer. C'est dire que le risque chômage n'est pas un risque normalement assurable.

L'assurance-chômage couvre à l'heure actuelle quelque 3,372,000 assurés¹ dont les risques de chômage varient à l'infini. Or l'importance des contributions et des indemnités correspondantes a été établie dans l'ignorance absolue de ces variations. C'est le salaire gagné par l'assuré qui détermine la prime qu'il doit payer et les indemnités auxquelles il pourra éventuellement avoir droit. Un travailleur dont l'emploi est stable, pour qui le risque chômage n'existe pour ainsi dire pas, est obligatoirement taxé dans la même proportion — leurs salaires étant égaux — qu'un autre assuré dont l'emploi, de par sa nature même, est périodiquement coupé de crises de chômage.

L'équité exigerait que primes et bénéfices soient ajustés aux risques courus, mais alors tout le système s'écroulerait parce que trop lourd à porter pour les chômeurs chroniques ou régulièrement intermittents. Le support financier considérable apporté par l'État éloigne le danger et atténue l'injustice; mais il contribue lui aussi à dénaturer le caractère assurance de la loi. Dans toute la mesure où elle est financée par les fonds publics en effet, elle cesse d'être de l'assurance pour devenir de l'assistance.

L'une des conséquences, accidentelle mais redoutable, de la loi d'assurance-chômage c'est la tentation qu'elle apporte et les facilités qu'elle offre aux activités de cette catégorie de rongeurs dont la spécialité est de s'installer confortablement dans toutes les formes de secours que la compassion s'ingénie à créer pour les malheureux. Grâce à elle la profession de chômeurs, si florissante à l'époque des «secours directs», est en train de se reconstituer parmi nous.

La tendance des législateurs et la pression du travail organisé poussent de plus en plus l'assurance-chômage dans cette voie. Vienne une crise économique tant soit peu sévère et prolongée,

1. *Rapport statistique sur l'application de la loi sur l'Assurance-Chômage*, mars 1955, tableau 1, p. 2. Office fédéral de la Statistique, Ottawa.

les réserves du fonds d'assurance vont fondre comme neige au soleil et ce n'est qu'en puisant dans les revenus généraux du pays qu'il restera possible d'honorer les obligations contractées par une institution hybride, vouée d'avance à la banqueroute si on l'abandonnait à ses seules ressources.

Dans le programme de sécurité sociale que nos *planners* ont préparé pour nous, il reste encore quelques mesures d'importance variée dont la mise au point n'est pas encore complète, pour lesquelles on ne juge pas l'opinion publique suffisamment préparée ou tout simplement parce qu'on ne sait pas où prendre l'argent pour les faire fonctionner.

Le gros morceau est naturellement l'assurance-santé ou l'assurance-maladie comme on l'appelle indifféremment. On en parle depuis bien longtemps, mais le projet paraît bien s'acheminer vers une réalisation dont on ignore seulement si elle sera lointaine ou prochaine. À son sujet, comme au sujet de toutes les lois de sécurité sociale, la question de juridiction se pose: cette mesure est-elle du ressort du pouvoir central ou relève-t-elle des provinces? Chose sûre, elle n'est pas encore mûre pour notre examen, qui ne porte que sur la législation sociale actuellement en vigueur.

Avant de finir, il me faut dire quelques mots des services sociaux, qui se développent à un rythme accéléré dans notre vie contemporaine. Leur importance est si grande que Mlle Charlotte Whitton, la pétillante mairesse d'Ottawa dont la compétence en ces questions est indiscutable, a cru pouvoir en faire l'un des trois piliers de son plan de sécurité sociale, les deux autres étant l'assurance et l'assistance¹.

Les services sociaux sont d'une variété quasi infinie. Pour mériter pleinement leurs noms, ils doivent être et ils sont en fait offerts gratuitement à tous ceux qui peuvent en avoir besoin. Chose sûre, tout le monde en profite, directement ou indirectement, malgré que, pour la plupart, nous n'y pensions même pas. Les parcs, les terrains de jeux, les bibliothèques publiques, sont des services sociaux, de même que les cours publics gratuits et la multiplicité effarante des œuvres que l'amour sincère de l'enfance — et aussi parfois des motifs moins désintéressés — ont fait et continuent à faire surgir.

1. *The Dawn of Ampler Life*, The MacMillan Co. of Canada, Toronto, 1943.

C'est dans le vaste champ de l'hygiène et de la santé que les services sociaux sont les plus développés et contribuent davantage au bien-être général. Les cliniques, les dispensaires, les sociétés de gardes-malades visiteuses sont incontestablement des services sociaux et aussi les sanatoriums et les hôpitaux, à la seule condition d'ouvrir gratuitement leurs portes au public, ce qui ne me paraît pas être, il est vrai, le sens de leur évolution à l'heure actuelle.

Il faut absolument, affirme-t-on, qu'aux trois degrés de notre administration publique: municipal, provincial et fédéral, on prenne les moyens de financer un gigantesque développement des services sociaux que nous avons déjà et de créer tous ceux qui nous manquent encore, afin que se lève bientôt pour les plus misérables d'entre nous l'aube d'une vie plus abondante et plus heureuse. Ce sont là de bien grandes, de bien généreuses ambitions. Ce qui les sauve d'être de pures utopies, ce qui a permis de leur donner jusqu'ici une substantielle mesure de réalisation, c'est la somme de biens matériels que la technique moderne, s'exerçant dans une liberté au moins relative, met en circulation en quantité toujours croissante.

Ne laissons pas briser, ou seulement fausser, les rouages prodigieux mais délicats de cet extraordinaire mécanisme, ou bien nous finirons par nous trouver dans la piteuse position de son stupide propriétaire devant le cadavre de la poule aux oeufs d'or.

* * *

De toutes les mesures de sécurité sociale que nous avons rapidement passées en revue il ne s'en trouve qu'une, la loi provinciale des accidents du travail, dont on puisse dire avec vérité qu'elle fonctionne par ses propres moyens financiers et constitue une véritable institution d'assurance. Toute notre législation sociale fédérale en particulier — y compris la loi d'assurance-chômage dans la mesure que je me suis efforcé de préciser — relève de l'assistance et non de la prévoyance.

Il peut y avoir à cela d'excellentes raisons, des causes vraiment impératives; mais comment ne pas y voir aussi la réalisation graduelle, habile et tenace d'un double programme de centralisation politique et de socialisation économique conçu par des politiciens

et des sociologues aux visées précises, puis sagement élaboré dans les conciliabules d'une bureaucratie tentaculaire?

Laissons de côté l'aspect politique, qui n'entre pas dans notre sujet. La théorie sociale s'exprime en deux formules, dont la première paraît bien ne vouloir marquer qu'une étape. C'est «le maintien du revenu». Et cela veut dire que, quoi qu'il advienne: chômage, maladie, accident, circonstances imprévues ou imprévisibles, il faut absolument que les pouvoirs publics garantissent à tous un revenu régulier, capable d'assurer un niveau de vie convenable dont la hauteur précise est laissée à l'imagination, mais qui doit tout de même être bien supérieur à celui de la masse de la population à l'heure actuelle. La seconde formule marque le but final à atteindre et révèle du même coup l'essence de son inspiration. C'est «l'égalisation des revenus», dont l'inévitable aboutissement, déjà stigmatisé par Léon XIII il y a plus de 60 ans serait «une ignoble égalité dans le dénûment et la misère». (*Rerum novarum*)

L'honorable Paul Martin, ministre de la Santé et du Bien-être Social, nous apprenait récemment que 25 p.c. du revenu fédéral, soit 1,250,000,000 de dollars, était consacré à la sécurité sociale. Il ne faudrait pas être surpris si, en faisant l'addition, il avait oublié quelques petits millions par çà par là. On comprend bien qu'une pareille somme, à laquelle il faut ajouter les budgets d'assistance des provinces et des municipalités, ne peut pas être prélevée par l'impôt sans creuser des trous profonds dans les portefeuilles des particuliers. *Toute mesure d'assistance destinée à relever le niveau économique de certaines classes de la société, abaisse du même coup le niveau de vie des autres classes, qui paient l'impôt sans en profiter.* Elle constitue donc inévitablement un commencement d'application de la vieille thèse égalitaire du nivellement des fortunes si populaire auprès des aristocrates du travail organisé en Angleterre¹... et ailleurs aussi peut-être.

Malgré tout, malgré ses faiblesses et ses lacunes, malgré les abus auxquels elle prête et les dangers qu'elle offre, notre législation de sécurité sociale — comme celle des États-Unis — est une manifestation tangible de la puissante aspiration vers plus d'hu-

1. Les grévistes du rail n'ont pas cessé le travail «au risque de ruiner le pays», parce qu'ils se trouvaient mal payés, mais parce que les salaires des employés des classes inférieures ayant été augmentés, ces derniers se trouvaient presque aussi bien payés qu'eux. Il faut tout de même respecter les distances !!

manité et de justice qui, jointe au prodigieux, à l'incroyable élan de charité qui la fait se porter au secours de toutes les misères où qu'elles soient et dans quelle que langue qu'elles s'expriment, marque notre civilisation nord-américaine — matérialiste et jouisseuse tant que l'on voudra — du signe de la *Rédemption*.

Arthur SAINT-PIERRE,
docteur en Sciences Politiques.

Bibliographie sommaire

Les *Annuaire*s du Canada et ceux de la province de Québec, aux chapitres de l'assurance, de l'assistance et de la sécurité sociale.

Les textes des diverses lois et les rapports des divers services et commissions chargés de l'application de ces lois.

Les publications du Bureau international du Travail sur le sujet, surtout depuis 1950.

Social Security Legislation Throughout the World, une synthèse de la sécurité sociale dans tous les pays du monde, publiée par le U.S. Department of Health, Education and Welfare, Washington, 1950, avec suppléments annuels en 1951, 1952 et 1953.

Report on Social Security for Canada, préparé par le Dr. L.-C. Marsh, Edmond Cloutier, Imprimeur du Roi, Ottawa 1943.

The Dawn of Ampler Life, par Charlotte Whitton, The MacMillan Co. of Canada, Toronto, 1943.

Public Health and Welfare Reorganization in Canada, par le professeur Harry M. Cassidy de l'université de Toronto, 1945.

La Sécurité Sociale, rapport de la Semaine Sociale de Saint-Jean, 1952. Édition de l'Institut Populaire, Montréal: Tout ce volume est à lire, mais particulièrement les substantiels travaux du R. P. Arès, S.J., de l'honorable juge André Montpetit, de M^e Jacques Perrault, de MM. Jean-Charles Bonenfant et Gérard Filion.



Erratum:

Page 8, numéro d'avril-juin 1955, 9^e ligne, lire «un milliard» au lieu de «un million».