

Assistance Publique et Assurance Sociale

Étude préparée pour la Commission Royale des Relations entre le Dominion et les Provinces

PAR
A. E. GRAUER



OTTAWA J.-O. PATENAUDE, O.S.I. IMPRIMEUR DE SA TRÈS EXCELLENTE MAJESTÉ LE ROI 1939

ASSISTANCE PUBLIQUE ET ASSURANCE SOCIALE

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE—ASSISTANCE PUBLIQUE COMPRENANT LE CHÔM	IAGE
Chapitre	PAGE
I—Introduction. II—Assistance-chômage. 1. Nature du problème. 2. Proportions du problème. 3. Mesures prises par l'État concernant les secours de chômage. 4. Problèmes de l'assistance-chômage. 5. Juridiction quant à l'allègement du chômage. 6. Responsabilité pour l'assistance aux cultivateurs.	9 11 11 16 23 29 37
III—Subventions conditionnelles pour l'allègement du chômage	39
IV—Assistance publique autre que l'assistance-chômage. 1. Pensions de vieillesse. 2. Pensions aux aveugles. 3. Allocations aux mères. 4. Soin de l'enfance. 5. Hospitalisation. 6. Secours aux pauvres. 7. Autres soins relevant d'institutions. V—Subventions conditionnelles pour pensions de vieillesse.	42 42 42 45 47 49 51 52
DEUXIÈME PARTIE-ASSURANCE SOCIALE	
Introduction	59
VI—Statistiques sur le revenu des ouvriers canadiens	61
VII—Facteurs réglant l'attitude du Canada en matière d'assurance sociale	63
VIII—Types d'assurance sociale et juridiction gouvernementale appropriée. 1. Considérations générales. 2. Assurance-chômage. 3. Vieillesse. 4. Veuves et orphelins. 5. Maladie. 6. Invalidité. 7. Accidents industriels et maladies professionnelles.	68 68 76 78 82 83 89
APPENDICE I—Organisme gouvernemental de services sociaux et particulièrement d'allègement du chômage au Canada	91
II—Soins médicaux aux chômeurs	96
III—Formation des chômeurs en Grande-Bretagne	100
IV—Versements statutaires aux hôpitaux généraux par les provinces et les municipalités	102
V—Le Social Security Act (1935) des États-Unis.	104

ASSISTANCE PUBLIQUE ET ASSURANCE SOCIALE

LISTE DES TABLEAUX

N°	PAGE
1—Statistiques annuelles, fournies par les provinces et les ministères fédéraux, des personnes ayant reçu des secours de chômage ou de sécheresse	12
2—Nombre de chômeurs assistés par les entreprises de secours, d'après les rapports des provinces et des ministères fédéraux depuis mai 1932 jusqu'à décembre 1937	12
3—Déboursés de secours par l'intermédiaire des agences provinciales et municipales	14
4—Sommaire de tous les déboursés de secours, par années, se terminant le 31 mars.	15
5—Sommaire de tous les déboursés de secours durant les 7 années se terminant le 31 mars 1937, répartis d'après les provinces	15
7—Allocation alimentaire en bons de secours de la ville de Toronto comparée au régime minimum recommandé par l'Association médicale d'Ontario et au régime balancé minimum du comité de l'alimentation de la Société des Nations.	
8—Comparaison entre le budget réglementaire et le budget de secours (Pour une famille de cinq, en 1936)	24
9—Maladie, alimentation, logement et habillement chez 591 familles de chômeurs entretenues par l'Association du bien-être des familles, de Montréal, en janvier 1937	
10—Statistiques financières, par province, concernant les pensions de vieillesse au Canada, 1927–1936	43
11—Sommaire financier et statistique des pensions aux aveugles du Canada, au 31 mars 1938	45
12—Statistiques financières, par province, concernant les allocations aux mères au Canada	46
13—Dépenses provinciales pour le bien-être de l'enfance pour une période d'années.	48
14—Enfants confiés aux sociétés d'aide à l'enfance, aux orphelinats et autres insti- tutions, par provinces, 1931	49
15—Dépenses provinciales pour les hôpitaux généraux	50
16—Contributions municipales dans la province d'Ontario, aux hôpitaux généraux, sanatoria pour tuberculeux et aux maisons pour incurables, de 1927 à 1937.	
17—Gains des salariés	61
18—Pourcentage des salariés (hommes et femmes) qui gagnaient moins de \$1,500, \$950 et \$450 en 1931	61

LISTE DES TABLEAUX-Fin

N_{\circ}	PAGE
19—Pourcentage des salariés (hommes gagnant moins de \$600, \$800, et \$1,000 des salariées (femmes) gagnant moins de \$600 et \$800 classés par group industriels, 1934	es
20—Moyenne annuelle des gains des salariés, hommes et femmes, employés dans industries importantes, pour 1934	
21—Assurance-chômage	68
22—Secours et assurance de vieillesse	70
23—Pensions aux veuves et aux orphelins	72
24—Assurance contre la maladie, y compris les allocations de maternité, d'invaldité, de décès	
25—Sommaire financier et statistique des pensions de vieillesse au Canada, au 3 mars 1938	
26—Estimation du coût, pour les provinces et le Dominion, des pensions de vieilles en 1941, 1951, 1961 et 1971	
27—Nombre de personnes recevant une assistance matérielle à laquelle le Dominio a contribué, par groupement d'âges et par province, mars 1938	
28—Pourcentage des 2,308,588 personnes, dans 81 villes, frappées d'incapacité phys que le jour de la visite, par âges, 1935-36	
29—Fréquence, gravité de la maladie et durée de l'invalidité qu'elle cause, répartie suivant l'âge, basées sur le chiffre de 2,308,588 personnes interrogées dan 81 villes en 1935–1936	ns
30—Répartition de 863 familles touchant des revenus inférieurs à \$1,200 et demer rant dans de petites cités ou des centres ruraux, suivant les honoraire exigés pour soins médicaux durant une période de douze mois, 1928–31.	es
31—Frais des soins médicaux aux États-Unis, 1936	. 87
32—Rapport entre le revenu familial annuel et la fréquence des déformations néce sitant des soins orthopédiques et l'occurrence de l'incapacité accompagnar ces déformations, 1935–1936	$^{ m t}$
33—Proportion des chefs de famille signalés comme ne cherchant pas de travail pa suite de maladies entraînant l'invalidité chronique, selon les revenu familiaux, 1935–1936	ıs

ASSISTANCE PUBLIQUE ET ASSURANCE SOCIALE

AVANT-PROPOS

La Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces a confié à M. A. E. Grauer, directeur du département des Sciences Sociales à l'Université de Toronto, le soin de préparer une étude sur les services sociaux au Canada. La méthode de présentation et les opinions exprimées sont strictement le fait de l'auteur, et non de la commission.

Cette étude comprend deux parties principales, la première traitant des diverses formes d'assistance publique, telles que le secours de chômage et les pensions de vieillesse, que les gouvernements accordent maintenant au Canada sans exiger du bénéficiaire une contribution directe, la seconde examinant les principes et l'applicabilité de l'assurance sociale.

Le problème des secours de chômage retint particulièrement l'attention de l'auteur. Au Canada, les sujets aptes ou inaptes au travail (et les cultivateurs éprouvés par le sécheresse ou l'inondation) sont tous groupés ensemble. En théorie, ils sont à la charge des municipalités. La critique de ce système d'unification porte sur deux points. D'abord, M. Grauer fait une distinction d'importance entre le problème des chômeurs et celui des inaptes au travail. La fluctuation saisonnière et régionale des conditions ouvrières au Canada exige un contrôle nationalc'est-à-dire une juridiction et une responsabilité nationales — de façon à aborder le problème du chômage dans son ensemble et à préserver la mobilité essentielle de la main-d'œuvre dans l'économie canadienne. En second lieu, les municipalités sont incapables de porter le fardeau lors d'une crise grave. De 1931 à 1937, les municipalités ont payé 18 p. 100 des 813 millions du budget des secours, et, en général, elles ont allégué que même cette proportion était un fardeau écrasant. Outre les abus qui se produisent lorsqu'un gouvernement dépense l'argent d'un autre gouvernement, il y a eu au Canada une tendance notoire, de la part des autorités gouvernementales, à se complaire dans des disputes concernant le partage des frais de secours, au lieu de prendre les moyens de réduire ces frais.

M. Grauer fait aussi valoir les arguments opposés, à savoir: que les autorités locales sont les mieux placées pour contrôler les réclamations de secours et empêcher les petites escroqueries, et que le contrôle fédéral présenterait des difficultés particulières dans un pays comportant de grandes variations régionales dans le coût de la vie et les taux de salaires.

Le chapitre I de cette étude expose le problème de l'assistance publique au Canada et esquisse la politique de secours du gouvernement britannique. Au chapitre II, M. Grauer étudie les secours de chômage, cite les clauses indiquant les conditions des diverses ententes fédérales-provinciales de secours, et dans une série de tableaux établit en détail le budget de secours de sept années de 1931 à 1937, indiquant la part assumée par les autorités fédérales, provinciales et municipales. Le fonctionnement du système des octrois conditionnels de secours est examiné au chapitre III. Dans les chapitres suivants, M. Grauer traite des autres formes d'assistance publique: pensions de vieillesse, pensions des aveugles, allocations maternelles, soin des enfants, hospitalisation, secours aux pauvres et autres services tutélaires. L'administration de ces formes de secours — sauf les pensions de vieillesse — n'affecte les relations fédérales-provinciales que d'une manière secondaire et incidente. Les appendices de cette étude décrivent en détail l'organisation des secours au Canada, la manière dont on pourvoit aux besoins médicaux des chômeurs,

le plan britannique d'apprentissage pour les jeunes gens, les chômeurs, hommes et femmes, et les octrois statutaires aux hôpitaux payés par toutes les provinces et les municipalités du Canada.

"L'assurance sociale" est une assurance qui protège les petits salariés contre les risques financiers inhérents au chômage, à la maladie, aux accidents, à la maternité et à la vieillesse. Il se produit de temps à autre des crises au sujet desquelles on ne peut ou ne veut obvier par la prévoyance, mais auxquelles on peut remédier en établissant une caisse qui recueillera une multitude de cotisations obligatoires mais modiques.

Cette question de l'assurance sociale soulève, au Canada, d'importants points de droit quant à la juridiction. Elle intéresse aussi particulièrement l'Etat puisqu'elle offre une nouvelle alternative pratique pour résoudre les problèmes que la charité étatisée et la charité privée ne peuvent aborder que d'une façon peu satisfaisante et très coûteuse.

Les arguments militant en faveur d'un système complet d'assurance sociale font ressortir les avantages que retireraient les individus, l'industrie et l'Etat de l'application des principes de l'assurance au financement des importants frais sociaux qui semblent destinés à devenir des institutions permanentes dans les pays industriels modernes. Pour une partie ces frais sont directement couverts par les diverses formes que revêt l'assistance publique des gouvernements et indirectement, pour une autre partie, par l'économie qu'ils permettent de réaliser en tendant à supprimer la détérioration et le gaspillage du capital humain et le malaise économique et les pertes qui s'ensuivent. Bien entendu, la question en litige consiste à savoir jusqu'à quel point ces frais (incalculables en fait) contre-balanceraient le coût spécifique de l'assurance sociale. Les critiques croient que cette assurance entraînerait des frais nouveaux, considérables et rigides, que ne pourrait supporter une économie basée sur l'exportation. Evidemment, tout dépend du système établi et de la mesure dans laquelle on s'en tiendrait aux véritables principes d'assurance. A ce sujet, M. Grauer donne un résumé des systèmes d'assurance sociale fonctionnant en d'autres pays.

Le problème qui se pose de répartir la juridiction le plus équitablement possible est d'une grande importance pour le Canada. Ici, il faudrait se souvenir d'abord que l'expression "assurance sociale" est un terme de portée générale embrassant plusieurs systèmes aux caractéristiques et aux modalités différentes établies pour régler certains problèmes de nature dissemblable. La juridiction dans ce domaine appartient actuellement aux provinces, mais M. Grauer constate que certaines formes d'assurance sociale, non prévues lors de la Confédération, ne pourraient être établies que sur une base nationale et sous la juridiction fédérale. L'assurance-chômage est l'exemple type. D'autre part, l'auteur croit que certaines autres formes, telles l'assurance contre la maladie et l'assurance contre les accidents industriels, peuvent être appliquées plus effectivement sous la juridiction provinciale. Pour finir son étude, M. Grauer passe en revue les divers types d'assurance sociale et considère, en ce qui concerne le Canada, de quelle autorité ils devraient relever.

Le premier texte de cette étude fut rédigé en août 1938. Soumis au gouvernement fédéral et aux gouvernements des provinces, qui firent leurs commentaires et observations, le texte fut revisé en conséquence et rédigé dans la forme actuelle au printemps de 1939.

M. Grauer a rédigé en anglais cette étude dont voici la traduction française.

ASSISTANCE PUBLIQUE ET ASSURANCE SOCIALE

PREMIÈRE PARTIE: ASSISTANCE PUBLIQUE COMPRENANT LES SECOURS DE CHÔMAGE 1

CHAPITRE I. INTRODUCTION

L'expression "assistance publique" comprend les secours en espèces et en nature fournis par les autorités publiques à ceux qui ne peuvent pourvoir à leurs besoins.² L'assistance publique diffère des assurances sociales en ce que les fonds qu'elle dispense sont entièrement fournis par le gouvernement et d'ordinaire après une certaine épreuve des moyens. Dans le passé, on l'appelait "secours aux pauvres" et ce mot général désignait toute personne nécessiteuse. Dans les temps modernes, il y a eu tendance à différencier entre les sortes de besoins et à établir des dispositions législatives pour chaque catégorie. On a estimé qu'il était de bonne politique sociale de soustraire de la catégorie des "pauvres" les indigents définissables et méritants, comme les vieillards, les veuves et les orphelins. Ainsi, au

¹La Commission nationale de placement recommande l'emploi des termes suivants (Rapport final, p. 33):

(a) "Aide" désigne les deniers octroyés par le gouvernement fédéral pour soulager les personnes dans le besoin, que ce besoin soit né du chômage, de la perte d'un emploi rémunérateur, d'une exploitation agricole déficitaire; elle comprend les catégories suivantes: "aidechômage", "aide professionnelle" et "aide aux cultivatours"

teurs".
"Assistance" désigne les paiements effectués sous le

"Assistance" désigne les paiements effectués sous le régime de dispositions législatives, selon un mode défini, en vue d'alléger des misères sociales qui se continuent, qu'ils soient effectués en entier par les provinces et/ou les municipalités, comme dans le cas des allocations aux mères, ou conjointement par les provinces et le Dominion, comme dans le cas des pensions de vieillesse. "Secours" désigne les paiements effectués par les municipalités pour le soulagement des indigents ou des destitués. Ce genre de secours comprend le "secours à domicile", lorsqu'il s'agit de venir en aide à l'indigent dans sa propre demeure ou dans son lieu habituel d'habitation, et le "secours extérieur", lorsqu'il s'agit d'aider l'indigent sous tutelle ou sous la garde d'une bitation, et le "secours extérieur", lorsqu'il s'agit d'aider l'indigent sous tutelle ou sous la garde d'une

institution.
"Assistance bénévole" désigne l'aide qu'accordent des sociétés bénévoles de bienfaisance, dont les frais sont défrayés en grande partie par des philanthropes.

Dans la présente étude, nous employons "assistance publique" comme terme général comprenant les catégories (a), (b) et (c) ci-dessus. Nous n'employons pas toujours le mot "aide"; nous disons "secours de chômage" là où cette expression nous semble plus claire, d'après l'usage. Là où il s'agit de paiements gouvernementaux aux indigents dont le cas n'est pas prévu par la loi ou qui pe comptent pas parmi les chômeures valides pous emples de la consenie de ou qui ne comptent pas parmi les chômeurs valides, nous employons l'expression "secours aux pauvres" ou nous désignons la modalité et nous disons "secours à domicile" et "secours extérieur

rieur".

² Dans Québec, l'Eglise joue un grand rôle dans le domaine de l'"assistance publique". Pour une étude détaillée de l'assistance publique et des secours de chômage dans Québec, voir l'étude d'Esdras Minville, Régime social dans la province de Québec. Il faut également noter que, dans la province de Québec, l'expression "assistance publique" a une application spéciale, beaucoup plus restreinte que celle définie ici et désigne les services prévus par la loi d'assistance publique.

Canada, dans la plupart des provinces, la législation pourvoit aux pensions de vieillesse, aux allocations maternelles et au soin des enfants négligés. Dans les pays industriels les plus avancés, le plan est allé beaucoup plus loin et l'on a établi de vastes systèmes d'assurances sociales. De cette manière, nombre de familles ont passé de la philanthropie d'état à l'assurance d'état; les veuves et les orphelins, par exemple, ont recu des pensions sur un plan d'assurance contributoire au lieu de recevoir des allocations maternelles non contributoires.

Le chômage général et persistant des années d'après-guerre introduisit un nouveau problème. Comment allaient être traités les gens qui normalement travaillaient et gagnaient leur vie, mais se trouvaient maintenant obligés d'obtenir des secours de l'Etat à cause d'un chômage prolongé? Ce problème surgit dans des pays comme la Grande-Bretagne, où un système d'assurance-chômage fonctionnait déjà, mais aussi dans des pays comme le Canada, où il n'en existait pas.

En Grande-Bretagne, il v eut une période de transition pendant laquelle les chômeurs valides furent secourus par le système d'assurance-chômage, après avoir épuisé leur droit légal aux indemnités, ou placés sur la liste des pauvres secourus. Ces deux solutions furent peu satisfaisantes. La première causa rapidement la banqueroute de la caisse d'assurance, qui dut emprunter de fortes sommes de l'Etat. La dernière, s'appliquant à la masse des chômeurs, causa vite du ressentiment chez les chômeurs, qui s'objectaient à être traités comme des nécessiteux, et en outre jeta un fardeau financier très inégal sur les autorités locales qui étaient par tradition chargées de secourir les indigents. Après beaucoup d'expérimentation, la Grande-Bretagne créa une nouvelle catégorie de personnes recevant des secours publics prévus par la loi. La loi de chômage de 1934 établit un nouveau service de l'Etat appelé la Commission de secours de chômage, pourvoyant aux besoins des chômeurs valides (ayant épuisé leurs indemnités) au moyen d'un autre système que celui des secours aux pauvres. L'importance de cette initiative ressort de ce que, sauf les échanges d'embauchage créés en 1910, la commission est l'unique service national nouveau doté de bureaux régionaux qu'ait connu la Grande-Bretagne pendant plus de deux siècles. Le parlement britannique en était venu à la conclusion que le chômage était devenu un problème national permanent justifiant un service national permanent pour assurer la subsistance de ses victimes. La loi confia tous les chômeurs au gouvernement national; en d'autres termes, toutes les personnes en état de travailler mais sans emploi furent les pupilles de la nation par le moyen de l'assurance-chômage ou de l'assistance-chômage. Ceux qui ne peuvent travailler et qui sont dans la misère sont encore aujourd'hui confiés aux soins des autorités locales. L'" assistance aux pauvres" demeure pour la catégorie résiduaire, mais les chômeurs valides n'en bénéficient plus.

Le Canada marche encore à tâtons dans la solution du problème des chômeurs valides et cette situation demeure, en dépit de tout, le grand problème de l'assistance publique. De tradition, l'" assistance aux pauvres" était le dernier recours pour venir en aide aux miséreux au Canada comme en Grande-Bretagne, et elle est aussi à la charge des municipalités. Sans parler de l'influence des traditions britanniques, il existait de bonnes raisons pour que les autorités locales canadiennes prissent à leur charge l'assistance aux pauvres. Dans un pays nouveau qui grandit rapidement et dont la rareté de la main-d'œuvre est normale, le problème de l'assistance aux pauvres était insignifiant et pouvait être assuré par les municipalités. L'" assistance aux pauvres" a presque toujours voulu dire, au Canada, l'assistance aux personnes inaptes au travail. Dans les débuts les personnes en état de travailler pouvaient toujours quitter les villes et gagner l'Ouest.

La crise brève de 1921 se révéla assez sévère pour exiger l'assistance financière de l'Etat, mais elle fut généralement considérée comme étant le résultat du retour aux conditions normales de l'après-guerre et ne provoqua pas de demande générale de répartition des responsabilités en matière de chômage.

Au début de la crise, à l'automne de 1929, le Canada connut pour la première fois un état de gêne qui se prolongea et prit des proportions considérables. Il se trouva en face d'une situation nouvesse. Ce ne fut pas une panique de brève durée dans un pays tout neuf et plein de vie, causée par la spéculation foncière ou ferroviaire, ce fut une régression fondamentale, une régression économique qui atteignit toutes les classes de la nation. On y vit la preuve de l'interdépendance de notre vie agricole, industrielle et financière avec l'économie mondiale. Il n'y avait plus de frontière pour y échapper. La situation différait essentiellement de celle d'avant-guerre.

Cette catastrophe soudaine et générale prit les gouvernements canadiens absolument par surprise. Rien ne les avait préparés à un tel état de choses. On supposa d'abord que l'assistance aux pauvres supplémentée par les organisations particulières de bienfaisance répondrait aux besoins. Les gens faisant queue et tendant la main pour recevoir des aliments et des effets d'habillement des organisations d'assistance aux indigents offrirent un spectacle fréquent dans les villes. Mais les ressources des organisations bénévoles de bienfaisance furent épuisées. L'insuffisance de ce mode d'assistance sauta aux yeux, et l'on vit bientôt les gouvernements provinciaux et fédéral assumer leur part du fardeau. Les organismes d'assistance aux pauvres firent place aux organismes d'assistance d'urgence aux chômeurs. L'" assistance-chômage " devint par là une forme de secours aux miséreux atteignant les chômeurs nécessiteux tout autant que les chômeurs en état de travailler. On vit même les victimes de la sécheresse toucher l'" assistance-chômage".

Ce qui constituait un problème essentiellement nouveau pour le pays, à savoir: la gêne générale chez ceux qui travaillaient d'ordinaire, se confondit bientôt universellement avec le problème traditionnel de l'assistance aux pauvres. La méthode actuelle n'est pas le résultat d'une appréciation mitigée de la situation, mais seulement un pis-aller pour faire face à des conditions qui demandent une solution d'urgence. Rien dans notre passé ne relie l'assistance-chômage actuelle à l'assistance traditionnelle aux pauvres. L'organisation de l'assistance-chômage, problème nouveau pour le Canada, mérite d'être étudiée à sa valeur.

1. Nature du problème

On étudiera assez longuement la nature du problème du chômage.3 Il ne reste qu'à dire succinctement que ce problème est très complexe et constitue non un unique problème mais plusieurs. Et tout d'abord il existe un chômage saisonnier amené surtout par les exigences de notre climat et aussi par des coutumes sociales, à Noël par exemple, et par l'organisation de certaines industries manufacturières à saisons de pointe et creuses (par exemple, celle de l'automobile). L'époque de la moisson et l'engrangement de la récolte de blé, et le caractère saisonnier de l'industrie forestière et de la pêche occasionnent une mobilité accentuée de l'embauchage au Canada; il en résulte des variantes dans les industries canadiennes qui alimentent ces industries premières. Vient ensuite le chômage causé par les modifications de l'armature de l'industrie. Le chômage artisanal est chez nous le plus important. Quand le système économique est sain et prospère, ceux qui perdent leur emploi par l'avènement de procédés mécaniques nouveaux peuvent sans retard retrouver du travail; s'il en est autrement, ces gens se trouvent à créer un problème à part, et ce même à une époque d'une prospérité assez réelle. Enfin, il y a le chômage périodique amené par le passage d'un système industriel à des phases alternatives de prospérité et de crise. Cette catégorie de chômage cause le chômage "massif" et fut la cause de nos principaux ennuis depuis 1929. Il peut, en effet, amener un contre-coup sur les industries de première main et sur les industries de denrées de consommation; ce qui fait qu'aux époques de retour à la prospérité, le problème de la stimulation des industries de première main présente souvent des embarras particuliers.

Il appert qu'il y aura toujours du chômage au Canada, même en temps de prospérité. Il semble aussi que le soin des chômeurs et le remède au chômage constituent tous deux des problèmes fort complexes qui demandent un examen et une élaboration approfondis ainsi que des efforts coordonnés poussés à l'extrême.

2. Proportions du problème

(a) Aspect physique 4

Le tableau 1 donne le nombre d'assistés recueillis par le commissaire fédéral de l'assistance-chômage durant les mois marquant le maximum et le minimum chaque année depuis 1932. Ce nombre se classe sous les rubriques: "secours direct" et "autre secours", et encore "zones échappant à la sécheresse" et "zones de sécheresse". Les chiffres comprennent à la fois ceux qui reçoivent assistance pour cause de chômage et ceux qui bénéficient du secours agricole. Le nombre de ceux qui reçoivent le "secours direct" dans les "régions échappant à la sécheresse" est le plus considérable et atteignit 1,427,746, soit 13.4 p. 100 de la population totale en avril 1933, et ne fut jamais au-dessous de 10 p. 100 de la population durant les mois de pointe, sauf en 1937. Bien que la plupart de ces gens reçoivent du secours pour cause de chômage, il s'y trouve aussi bon nombre de cultivateurs résidant en dehors des régions asséchées des provinces des Prairies et aussi des cultivateurs des autres provinces. Les "autres projets de secours" viennent surtout en aide aux chômeurs des villes, bien qu'ils tiennent compte aussi des victimes de la détresse agricole et d'autres affligés. Si l'on tient compte de tous ces gens, y compris les chômeurs bénéficiant de secours directs, le pourcentage de la population globale touchant l'assistance-chômage dépassa 10 p. 100 même en mars 1937.

Il s'avère donc que le problème du chômage persiste. Nous avons déjà apporté des raisons qui nous forcent à conclure qu'il existera toujours une certaine somme de chômage, et cette pensée devra rester dans les esprits lorsque nous examinerons quelle organisation doit être considérée la meilleure pour résoudre le problème du chômage.

Peu de chômeurs furent assistés par des moyens autres que les secours directs. Le tableau 2 subdivise "les autres projets d'assistance-chômage" en catégories distinctes et donne la moyenne de chômeurs employés chaque mois dans chaque catégorie. Les chiffres apparaissant sous "les autres projets provinciaux" et les "projets municipaux" se

⁸ Voir la partie II de cette étude, c. VII.

⁴ Cette section a trait seulement à ceux qui reçoivent le secours-chômage, et il ne faut pas en conclure, comme on le fait souvent, que ces chiffres représentent le nombre total des chômeurs. D'après l'estimé du Bureau fédéral de la statistique, il appert que la moitié seulement des chômeurs reçoivent le secours direct.

limitent aux projets auxquels le gouvernement fédéral contribue, et ne tiennent pas compte des chômeurs assistés par des projets strictement provinciaux ou municipaux. En dépit des fortes sommes dépensées à cette fin, le nombre de chômeurs assistés par des projets fédéraux, provinciaux ou municipaux reste infime. Le coût d'assistance à tous les chômeurs canadiens par le recours aux travaux d'assistance aurait atteint un chiffre fabuleux. Ce qui ne veut nullement dire qu'il faille faire fi des travaux d'assistance, étant donné qu'ils constituent un mode de beaucoup préférable aux secours directs. Mais il prouve la nécessité de bien surveiller l'organisation

financière et technique aux époques de prospérité en vue de pouvoir mettre sur pied un programme de travaux publics aux années de disette si l'on veut venir en aide par là aux chômeurs sans mettre en danger la stabilité financière des gouvernements.

Un autre fait que révèle le tableau 2 c'est le peu d'efforts faits au Canada pour donner une formation aux chômeurs. On s'est presque exclusivement consacré à assurer leur subsistance. Un tel procédé fait fi des conséquences d'ordre physique et moral, chez les intéressés, d'une oisiveté forcée et de l'idée de leur réembauchage futur. Ce ne fut qu'après présentation des rapports de la Commission

Tableau 1
Statistiques annuelles, fournies par les provinces et les ministères fédéraux, des personnes ayant reçu des secours de chômage ou de sécheresse (a)

	Mais assurent		Secours	directs						
-	Mois accusant les chiffres maxima et	Régions non par la sée	atteintes	Régions a par la séc		Autres p		Nombre	Pour- centage	
	minima	Nombre	Pourcen- tage de la population	Nombre	Pourcen- tage de la population	Nombre	Pourcen- tage de la population	total	de la populatio	
1932	Décembre	$1,170,290 \ 456,713$	11·1 4·3	72,226 140,233	$\begin{array}{c} 0.7 \\ 1.3 \end{array}$	56,434 65,517	0·5 0·6	1,298,950 662,463	12	
1933	Avril Septembre	$1,427,746 \\ 920,310$	13·4 8·6	89,785 48,813	0·8 0·5	72,151 83,408	0·7 0·8	1,589,682 1,052,531	14	
1934	Mars Septembre	$\substack{1,205,863\\824,553}$	$\begin{array}{c c} 11 \cdot 1 \\ 7 \cdot 6 \end{array}$	$152,436 \\ 105,617$	1 · 4 1 · 0	$146,061 \\ 92,413$	1·3 0·9	1,504,360 1,022,583	13 9	
1935	Mars Septembre	$1,172,246 \\ 886,463$	10·7 8·1	$^{178,583}_{18,554}$	$\begin{array}{c c} 1 \cdot 6 \\ 0 \cdot 2 \end{array}$	$118,275 \\ 60,269$	$\begin{array}{c} 1\cdot 1 \\ 0\cdot 6 \end{array}$	$1,469,104 \\ 965,286$	13	
1936	Mars Septembre	$1,240,074 \\ 873,735$	$\begin{array}{c c} 11 \cdot 2 \\ 7 \cdot 9 \end{array}$	$158,058 \\ 99,931$	1·4 0·9	74,582 57,138	$\begin{array}{c} 0 \cdot 7 \\ 0 \cdot 5 \end{array}$	1,472,714 $1,030,804$	13	
1937	MarsAoût	$1,045,766 \\ 573,199$	$\begin{array}{c} 9\cdot 4 \\ 5\cdot 2 \end{array}$	167,961 144,311	1.5 1.3	79,247 $41,846$	$\begin{bmatrix} 0.7 \\ 0.4 \end{bmatrix}$	1,292,974 759,356	11	

(a) D'après les rapports annuels du commissaire fédéral de l'assistance-chômage.
(b) Y compris les célibataires sans foyer, le placement agricole, les entreprises du Dominion, des provinces et des municipalités, etc.

Tableau 2 Nombre de chômeurs assistés par les entreprises de secours, d'après les rapports des provinces et des ministères fédéraux depuis mai 1932 jusqu'à décembre 1937 (Moyenne mensuelle pour chaque année) (a)

Moyenne mensuelle	Trans- Canada	Autres travaux provin- ciaux	Travaux muni- cipaux	Travaux fédéraux	Travaux pour ouvriers de passage	Place- ments agricoles	Célibataires sans foyer	Transport des colons et assistance	Retour à la terre	Formation de la jeunesse
1932 (8 mois)	4,445 7,773 5,613 5,330 1,084	1,486 10,118 29,098 16,567 13,188 10,656 2,154	15,504 7,422 20,832 1,908 1,170 693 84	181 188 425 958 218	307 2,736 2,477	817 4,999 4,636 4,010 7,612 18,651 39,980	20,237 48,038 38,318 35,724 15,175 1,330	31 22 461 217	2,469 9,667 15,834 19,216 18,350 19,963 24,185	3,558 28,292

⁽a) D'après les rapports annuels du commissaire fédéral de l'assistance-chômage, 1938.

nationale de placement qu'on a songé à l'aspect créateur d'un système d'assistance-chômage. L'initiative la plus importante prise en ce sens fut la mise sur pied en juin 1937 d'un programme de formation des jeunes gens qui s'applique présentement à nombre de jeunes filles de toutes les parties du pays. C'est là un bon départ; toutefois la plupart de ceux qui ont chômé quelque temps ont besoin d'un apprentissage ou d'un travail de rééducation complète de leurs aptitudes ou de leur moral ou des deux. Les artisans se rouillent dans l'oisiveté et ont besoin de suivre des cours de récapitulation si l'on veut qu'ils puissent profiter d'une occasion de s'embaucher et de conserver leur emploi. Les travailleurs non spécialisés constituent le noyau du chômage, classe dans laquelle il est facile d'entrer mais difficile de sortir. Plus sont nombreux les travailleurs non spécialisés qui réussissent à se spécialiser à demi ou à fond, plus élevé sera le chiffre possible de l'embauchage chez les travailleurs d'une nation prise dans son ensemble. Il en est de même quand les hommes et les femmes apprennent de nouveaux métiers. Tous les travailleurs, spécialisés ou non, courent le risque de s'affaiblir physiquement à la suite d'un chômage prolongé. Tout programme de rééducation physique aura donc pour effet d'augmenter leurs capacités professionnelles et leurs chances de se faire embaucher et de conserver leur emploi. La Grande-Bretagne est le pays qui a accompli le plus dans ce domaine et les divers projets qu'on y a réalisés sont esquissés à l'appendice III.

Les chiffres du tableau 1 comprennent les personnes aptes ou inaptes au travail. L'enregistrement effectué par la Commission nationale de placement donne quelques éclaircissements sur l'importance relative de chaque catégorie. En mars 1937 il y avait un peu moins de 260,000 assistés, hommes et femmes, aptes au travail dans tout le Canada. Ce chiffre comprenait les chefs de familles et les personnes aptes au travail à leur charge, de plus de 16 ans, ainsi que les particuliers. Le chiffre global des assistés inaptes au travail ou d'aptitude douteuse s'élevait à 58,261. Le reste des assistés appartenait à la catégorie des personnes à la charge de soutiens de famille. On ignore combien parmi elles étaient aptes ou inaptes au travail, mais on croit que la plupart appartenaient à des familles susceptibles d'être employées. En mars 1938, les chiffres de l'enregistrement national indiquaient 174,549 hommes et femmes entièrement aptes au travail recevant de l'aide matérielle, et 46,999 inscrits comme inaptes au travail ou d'aptitude douteuse. Ces dernières catégories ne sont guère exactes vu qu'elles dépendent de la classification provinciale qui varie d'une province à l'autre. On est frappé par deux choses en consultant ces chiffres. D'abord, même en excluant les assistés des régions de sécheresse, la masse de ceux qui touchent l'" assistancechômage", y compris les personnes à leur charge, sont aptes au travail. Ainsi toute nouvelle répartition d'attributions par laquelle les municipalités n'auraient qu'à s'occuper des personnes inaptes au travail soulagerait la plupart d'entre elles du gros de leurs charges financières actuelles du fait des secours. En deuxième lieu, le nombre absolu des personnes pouvant être employées n'est pas aussi considérable que peut le faire croire un examen rapide des chiffres des sans-travail assistés. Cent mille emplois pour les chefs de famille modifieraient la situation relative aux secours de chômage à cause du nombre des personnes à leur charge qui cesseraient aussi d'être assistées.

Il faut séparer la question d'assistance agricole de celle de l'assistance-chômage, la nécessité de celle-là s'expliquant par d'autres causes que la nécessité de celle-ci. On a reconnu officiellement ce fait depuis la publication du rapport de la Commission nationale de placement et le ministère de l'Agriculture administre maintenant les secours aux agriculteurs dans la région desséchée. Les chiffres du tableau 1 aux assistés des régions de sécheresse deviennent encore plus significatifs si on se rend compte qu'ils sont concentrés dans les trois provinces des Prairies et particulièrement en Saskatchewan. Il faudrait augmenter légèrement ces chiffres pour tout embrasser, parce que toutes les personnes touchant de l'aide agricole ne se trouvent pas dans les régions désignées de façon définie comme "régions de sécheresse".

(b) Finances

Les tableaux 3 à 5 indiquent les proportions du problème des secours de chômage au point de vue financier. 5

Le tableau 3 a trait aux dépenses afférentes au chômage faites par des organismes provinciaux et municipaux et il donne les chiffres province par province et année par année. Les chiffres des prêts accordés aux provinces par l'Etat ainsi que des prêts des provinces aux municipalités ne sont indiqués que pour mémoire seulement et n'influent pas sur le montant total déboursé.

⁵ Il est impossible de prévoir la mesure dans laquelle les chiffres des secours dans certaines provinces pourraient déguiser des dépenses qui figureraient normalement au chapitre "travaux publics", etc., ou inversement, la mesure d'après laquelle les projets de colonisation et de mise en valeur, et les programmes de voirie, etc., pourraient déguiser des sommes qu'il faudrait imputer aux secours. Les notes des tableaux indiquent toute autre explication des chiffres.

TARLEATT 3*

Déboursés de secours par l'intermédiaire des agences provinciales et municipales (Millions de dollars)

Années se terminant le 31 mars (a)	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	7 ans Total
	To	UTES L	ES PRO	VINCES				
Contribution fédérale Prêts fédéraux aux provinces	3	33 11(b)	34 15(b)	28 9(b)	43 21(b)	41 32	52 14	234(b 102(b
Contribution provinciale (c) Prêts provinciaux aux muni-	9	39	39	49	75 3	70	52	333(b
cipalités (°) Contribution municipale (b)	9	1 21	21	24	24	24	23	146
Total (d)	21	93	94	101	142	135	127	713
	Co	LOMBIE	-Brita	NNIQUE	1			
Contribution fédérale Prêts fédéraux aux provinces	.3	3.4	4.1	3.3	3.2	2.3	3.5	20.1
(c)	1.0	$\frac{1\cdot 4}{3\cdot 5}$	2·4 3·6	1·9 3·6	4·0 5·5	6·6 7·6	4·0 5·6	20·3 30·4
cipalités (*)	9	·6 1·4	-·2 1·2	·1 1·1	·3 1·3	·7 1·5	·1 ·8	1·6 8·2
Total	2.2	8.3	8.9	8.0	10.0	11.4	9.9	58.7
		ALBI	ERTA				n	
Contribution fédérale	•2	2.6	2.6	1.5	1.6	1.8	3.6	13.9
Prêts fédéraux aux provinces (c)	1.4	1·0 2·6	1.9 2.2	2.1	3·9 3·4	7·6 4·4	·8 3·3	17·3 19·6
Prêts provinciaux aux municipalités (°)	•6	1.3	.9 1.0	·6 1·2	·7 1·1	·5 1·4	1.4	2·7 8·0
Total	2.2	6.5	5.8	5.0	6.1	7.6	8.3	41.5
	8	ASKATO	HEWAI	1				
Contribution fédérale Prêts fédéraux aux provinces	•5	7.9	7.1	2.4	8.1	7.2	11.3	44·5 (b)
(c) Contribution provinciale (d)	1.8	7·0(b) 11·5	7·2(b) 6·1	4·7(b) 7·2	9·0(b) 11·9	$12 \cdot 9 \\ 10 \cdot 1$	4·5 5·9	45 · 3 (b) 54 · 5 (b)
Prêts provinciaux aux muni- cipalités (°)	2.7	3.8	·5 1·8	·2 1·9	1.2	·2 1·8	1.6	.9 14·8
Total (d)	5.0	23 · 2	15.0	11.5	21.2	19 · 1	18.8	113-8
		MAN	VITOBA					
Contribution fédérale Prêts fédéraux aux provinces	-3	3.3	2.8	2.5	2.2	3.3	5.1	19·5(b)
(°)	6	1.6 2.8	3·2(b) 3·0	·8(b) 2·7	4·1(b) 3·2	4·7 3·5	4·6 4·2	19·0(b) 20·0(b)
cipalités (°)	6	·4 2·3	·7 1·6	·1 1·9	1·3 1·9	$1 \cdot 1$ $2 \cdot 9$	·6 2·6	4·2 13·8
Total	1.5	8.4	7.4	7.1	7.3	9.7	11.9	53.3

(*) Calculs préliminaires—On trouvera dans la partie III du rapport un état revisé et plus exact.

(*) Les chiffres pour les années financières provinciales et municipales ont été rectifiés, au besoin, de façon à correspondre aux années terminées le 31 mars.

(b) Après le 31 mars 1937, le gouvernement fédéral prit la responsabilité de soustraire les montants qui suivent de ceux qu' indique ce tableau: 1-5, 4-3, 1-7 et 7-6 de 1931-1932 à 1934-1935, respectivement, pour la Saskatchewan, et ·2, ·3 et ·3 de 1932-1933 à 1934-1935, respectivement, pour le Manitoba. Ces opérations exigent une augmentation rétroactive correspondante dans la quote-part du Dorminion, et une diminution dans celle de ces provinces, telles que données dans ce tableau.

(*) Les prêts consentis sous le régime des lois de secours n'incluent pas les prêts consentis spécifiquement pour le rachat d'obligations échues et le paiement d'intérét dû au Canada et à New-York, et, dans le cas de la Saskatchewan, ils excluent les prêts consentis sous forme de capitalisation de l'intérêt; cette ligne est publiée comme mémoire seulement et ne dérange en rien le total des déboursés faits dans la province.

(4) Pour les fins de comparaison avec les autres provinces les postes représentant l'intérêt sur la dette en secours ont, pour la Saskatchewan, été exclus de la quote-part provinciale (et des prêts du Dommino à la province).

(e) Prêts pour fins de secours sur lesquels tout l'intérêt contractuel a été payé, y compris tous les prêts consentis aux villes pour fins de secours; les autres prêts pour fins de secours (dont la plupart ont été réduits par les provinces) sont ici considérés comme dépenses provinciales de l'année durant laquelle ils ont été consentis et des montants correspondants sont exclus de la quote-part des municipalités. Les prêts consentis aux municipalités par les provinces ne sont publiés qu'à titre de mémoire et ne dérangent en rien le total des déboursés faits par la province.

(f) Les chiffres sous cette rubrique sont moins complets que

TABLEAU 3-fin*

Déboursés de secours par l'intermédiaire des agences provinciales et municipales (Millions de dollars)

	(212.	1110113	de dom					
Années se terminant le 31 mars (a)	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	7 ans Total
		Ont	ARIO					
Contribution fédérale Contribution provinciale Contribution municipale (f)	1·2 2·1 2·8	9·4 8·7 7·7	9·5 13·7 8·2	11·9 23·1 7·7	15·5 38·2 8·6	15·6 30·7 8·2	15·1 15·8 7·1	78 · 132 · 50 · 50 · 50
Total	6.1	25 · 8	31.4	42.7	62.3	54.5	38.0	260 - 8
		Quéi	BEC		-			۰
Contribution fédérale Contribution provinciale Contribution municipale (f)	·3 ·9 ·9	5·1 7·1 3·7	5·8 7·9 6·2	4·7 8·4 8·6	11·3 10·8 9·0	7·9 11·0 8·0	10·4 14·1 9·6	45 · 8 60 · 8 46 · 6
Total	2.1	15.9	19.9	21.7	31.1	26.9	34 · 1	151.7
Contribution fédérale Contribution provinciale Contribution municipale (f)	·3 ·6 ·2	·7 ·8 ·3	.4 .4 .4	·6 ·7 ·4	·4 ·8 ·2	1·1 1·2 ·2	1·0 1·2 ·1	4 · l 5 · 1 · l
Total	1.1	1.8	1.0	1.7	1.4	2.5	2.3	11.8
	N	OUVEL	LE-ÉCO	SSE				
Contribution fédérale Contribution provinciale Prêts provinciaux aux muni-	·1 ·6	.9 1.5	1·4 1·6	$^{1\cdot 1}_{1\cdot 2}$	·8 1·0	1·3 1·1	1·2 1·3	6·8 8·8
Prêts provinciaux aux muni- cipalités (°) Contribution municipale (f)	2	6	·3 ·7	·5 ·7	·2 ·5	-·1 ·3	-·3 ·2	3.2
Total	.9	3.0	3.7	3.0	2.3	2.7	2.7	18-3
	ILE DU	J PRING	се-Еро	UARD				
Contribution fédérale Contribution provinciale Contribution municipale (f)	·02 ·03	·18 ·13 ·02	·05 ·12 ·03	·02 ·06 ·03	·22 ·26 ·06	·29 ·51 ·05	·32 ·28 ·05	1·10 1·30 ·24
Total	-05	-33	-20	·11	-54	-85	-65	2.78

- (*) Calculs préliminaires— On trouvera dans la partie III du rapport un état revisé et plus exact.
- (a) Les chiffres pour les années financières provinciales et municipales ont été recti-fiés, au besoin, de façon à correspondre aux années terminées le 31 mars.
- (b) Après le 31 mars 1937, le gouvernement fédéral prit la responsabilité de soustraire les montants qui suivent de ceux qu'indique ce tableau: 1·5, 4·3, 1·7 et 7·6 de 1931-1932 à 1934-1935, respectivement, pour la Saskatchewan, et ·2, ·3 et ·3 de 1932-1933 à 1934-1935, respectivement, pour le Manitoba. Ces opérations exigent une augmentation rétroactive correspondante dans la quote-part du Dominion, et une diminution dans celle de ces provinces, telles que données dans ce tableau.
- tion dans celle de ces provinces, telles que données dans ce tanteaux.

 (°) Les prêts consentis sous le régime des lois de secours n'incluent pas les prêts consentis spécifiquement pour le rachat d'obligations échues et le paiement d'intérêt dû au Canada et à New-York, et, dans le cas de la Saskatchewan, ils excluent les prêts consentis sous forme de capitalisation de l'intérêt; cette ligne est publiée comme mémoire seulement et ne dérange en rien le total des déboursés faits dans la province.
- (d) Pour les fins de comparaison avec les autres provinces les postes représentant l'intérêt sur la dette en secours ont, pour la Saskatchewan, été exclus de la quote-part provinciale (et des prêts du Dominion à la province).
- provinciale (et des prets du Dominion à la province).

 (e) Prêts pour fins de secours sur lesquels tout l'intérêt contractuel à été payé, y compris tous les prêts consentis aux villes pour fins de secours; les autres prêts pour fins de secours (dont la plupart ont été réduits par les provinces) sont ici considérés comme dépenses provinciales de l'année durant laquelle ils ont été consentis et des montants correspondants sont exclus de la quote-part des municipalités. Les prêts consentis aux municipalités par les provinces ne sont publiés qu'à titre de mémoire et ne dérangent en rien le total des déboursés faits par la province.
- (!) Les chiffres sous cette rubrique sont moins complets que ceux du reste du tableau; les renseignements sont maigres sur ces dépenses municipales pour fins de secours non partagées avec la province.

Les chiffres de ce tableau sont complets et comprennent les secours directs, les travaux de chômage et les secours aux agriculteurs dans les trois provinces des Prairies. Les secours aux personnes inaptes au travail qu'on désignerait normalement comme "secours aux pauvres", sont compris de façon générale. C'était la pratique des gouvernements au cours de la période, et il serait impossible de les séparer.

Ce tableau indique que les dépenses totales du chef des secours par les organismes provinciaux et municipaux au cours des 7 années terminées le 31 mars 1937 s'élevèrent à environ 713 millions de dollars. Sur cette somme l'Etat assuma 234 millions (voir aussi la note (b) du tableau), les provinces, 333 millions, et les municipalités, 146 millions. L'Etat a fourni la majeure partie des fonds nécessaires, soit 336 millions, et les municipalités, la plus faible partie, 136 millions, les provinces ayant contribué 241 millions.

Le tableau 4 résume, par année, les chiffres du tableau 3 pour (a) le partage de l'obligation sans égard à la source des fonds et (b) la source des fonds

Tableau 4
Sommaire de tous les déboursés de secours par années se terminant le 31 mars

	1930/1	1931/2	1932/3	1933/4	1934/5	1935/6	1936/7	Total des 7 années
I. Déboursés effectués par l'intermédiaire des agences municipales et provinciales (a)— La responsabilité fut répartie comme suit: Contribution fédérale. Contribution provinciale. Contribution municipale. Les fonds furent fournis comme suit: Par le Dominion. Par la province. Par les municipalités.	3 9	33 39 21 44 29 20	34 39 21 49 26 19	28 49 24 37 42 22	43 75 24 64 57 21	41 70 24 73 40 22	52 52 23 66 38 23	234 333 146 336 241 136
Total	21	93	94	101	142	135	127	713
II. Déboursés du gouvernement fédéral effectués par l'inter- médiaire de ses propres agences (b)	1	7	4	7	17	38	26	100
III. Total des déboursés de secours (i.e. total de I et II)	22	100	98	108	159	173	153	813

(a) Voir tableau 3 et les renvois au bas de la page.
(b) Comprenant les dépenses effectuées en vertu de la loi sur la construction d'ouvrages publics et les prêts improductifs au montant de \$2,447,000 au P.-C. en vertu des lois du secours.

Tableau 5 Sommaire de tous les déboursés de secours durant les 7 années se terminant le 31 mars 1937, répartis d'après les provinces

	СВ.	Alta.	Sask.	Man.	Ont.	Qué.	NB.	NÉ.	I.PÉ.	Général	Total des 7 années
I. Déboursés effectués par l'intermédiaire des agences provinciales et municipales (a)— La responsabilité fut répartie comme suit: Contribution fédérale	$20 \cdot 1$ $30 \cdot 4$ $8 \cdot 2$ $40 \cdot 4$ $11 \cdot 7$	13·9 19·6 8·0 31·2 5·0	44.5 54.5 14.8 89.8 10.1	$ \begin{array}{r} 19.5 \\ 20.0 \\ 13.8 \\ \hline 38.5 \\ \hline 5.2 \\ \end{array} $	78·2 132·3 50·3 78·2 132·3	45.5 60.2 46.0 45.5 60.2	$4.5 \\ 5.7 \\ 1.6 \\ 4.5 \\ 5.7 \\ 1.6$	6.8 8.3 3.2 6.8 8.9	1·10 1·39 0·24 1·10 1·39		234 333 146 336 241
Par les municipalités	6.6	5.3	13.9	9.6	50.3	46.0	1.6	2.6	0.24		136
Total	58.7	41.5	113.8	53.3	260.8	151.7	11.8	18.3	2.73		713
II. Déboursés du gouvernement fédéral effectués par ses propres agences (b)	12.3	8.5	7.5	6.5	27.5	18.1	4.3	6.7	0.40	8.7	100
III. Total des déboursés de secours (i.e. total de I et II)	71.0	50.0	121.3	59.8	288.3	169.8	16.1	25.0	3.13	8.7	813

(a) Voir tableau 3 et les renvois au bas de la page.
(b) Comprenant les dépenses effectuées en vertu de la loi sur la construction d'ouvrages publics et les prêts improductifs au montant de \$2,447,000 au P.-C. en vertu des lois du secours.

sans égard à qui a assumé l'obligation. Les déboursés de l'Etat du chef des secours effectués par ses propres ministères sont ajoutés afin de donner le grand total de tous les déboursés de ce chef par les gouvernements par années.

Le tableau 5 couvre le même terrain que le tableau 4 mais il classe les déboursés globaux, le partage, et la source des fonds, selon la province où le déboursé s'est effectué.

Les dépenses totales en secours au Canada pendant les 7 années closes le 31 mars 1937, y compris les entreprises fédérales, s'élevèrent à environ 813 millions de dollars. De cette somme, les municipalités prirent à leur compte 146 millions. Bien que les secours fussent considérés comme étant du ressort des municipalités le fardeau en a été si écrasant qu'elles en ont assumé moins du cinquième. Les chiffres des fonds effectivement fournis par les divers gouvernement, — 136 millions par les municipalités et 241 millions par les provinces, — indiquent très clairement le rôle nécessaire joué par l'Etat pour faire face aux frais des secours de chômage, et jusqu'à quel point la théorie de la responsabilité locale a été en fait modifiée.

3. Mesures prises par l'État concernant LES SECOURS DE CHÔMAGE

En promulguant les lois concernant les secours de chômage en 1921 et en 1930 le parlement fédéral a expliqué que rien ne l'obligeait constitutionnellement à partager les frais des secours mais qu'il le faisait simplement à cause de la gravité du problème. Lorsque le gouvernement conservateur autorisa des subventions de secours aux provinces en 1921, il fut énoncé "que les secours de chômage ont toujours été, et doivent nécessairement continuer d'être du ressort d'abord des municipalités, et, en deuxième lieu, de la province", (C.P. 3831). L'administration libérale qui prit peu après le pouvoir maintint ces subventions et prit soin aussi de dégager sa responsabilité. "Le ministre se rallie", lit-on dans le décret, C.P. 191, du 25 janvier 1922, "à l'opinion que les secours de chômage sont par essence du ressort municipal et provincial; que les conditions économiques et industrielles anormales qui existent actuellement et qui résultent en partie de la dernière guerre justifient seules cette initiative des autorités fédérales." Au printemps de 1930 le gouvernement libéral réaffirma cette attitude afin de justifier son refus d'entreprendre un programme de travaux de chômage. Lorsque le gouvernement conservateur présenta sa loi de secours plus tard en 1930, il prit soin de déclarer dans le préambule que "le chômage, qui est en premier lieu du ressort provincial et

municipal, s'est tellement généralisé au Canada qu'il constitue une question d'importance nationale". Plusieurs fois au cours du débat, le premierministre insista sur cette attitude. "D'après notre constitution", dit-il en proposant la deuxième lec-ture du bill, "le devoir ou l'obligation de prendre soin des citoyens d'une province incombe à cette province... En d'autres termes, en raison des circonstances extraordinaires qui règnent, l'Etat aide au moyen de cette subvention ceux à qui incombe la responsabilité première."6

Cependant, les provinces à leur tour eurent tendance à rejeter toute obligation en matière de secours de chômage en prétendant que c'était une obligation municipale. Le premier-ministre de l'Ontario énonça succinctement cette opinion dans une lettre au conseil du comté d'York, en janvier 1928, refusant une demande de subvention pour secours de chômage. "Le chômage relève entièrement des municipalités", déclara-t-il, "...ce ne serait pas équitable d'employer les fonds émanant de la province entière à des secours tout à fait d'intérêt local. Les municipalités ont profité du travail des ouvriers en temps de prospérité et elles devraient être prêtes à faire face à leurs obligations en temps de crise." Les hauts fonctionnaires provinciaux ont déclaré à maintes reprises pendant les premières années de la crise courante que la responsabilité incombait aux municipalités.

Toutefois, hors les Provinces maritimes, la responsabilité des municipalités en matière de secours ne semble pas être obligatoire. En Angleterre, depuis le jour où la reine Elizabeth établit le régime de la loi concernant les pauvres, les autorités locales ont été tenues de par la loi d'assister le citoyen indigent. Bien que les Provinces maritimes aient suivi de près la loi anglaise concernant les pauvres, le reste du Canada ne se rallia pas à ce système.8 Que les municipalités soient ou ne soient pas tenues légalement d'accorder des secours, il ne fait pas de doute qu'en principe l'on a toujours considéré que la responsabilité en matière de secours ressortissait premièrement aux autorités locales. Tel que signalé précédemment, il n'y eut aucune occasion de distinguer entre le secours aux pauvres et le secours aux chômeurs avant la période de l'après-guerre.

La pression qu'exerça le chômage général ne tarda pas à renverser la théorie de la responsabilité

⁶ Débats de la Chambre des communes, 12 septembre 1930,

Débats de la Chambre des communes, 12 septembre 1930, p. 140.

7 Citation par l'honorable Peter Heenan aux Débats de la Chambre des communes, ler avril 1930, p. 1224 et citée dans Unemployment aud Relief in Ontario, 1929-1932, p. 75.

8 Pour une étude plus détaillée de la question de la responsabilité en matière de secours, voir M. K. Strong, Public Welfare in Canada, et H. M. Cassidy, Unemployment and Relief in Ontario, 1929-1932.

des municipalités en matière de secours et, ainsi que le révèle la statistique financière sur les secours de chômage, les gouvernements fédéral et provinciaux durent assumer presque tout le fardeau. La section suivante comporte un sommaire des accords conclus par les gouvernements canadiens depuis 1930 pour remédier au chômage.

1930

Une somme de \$20,000,000 fut votée sous le régime de la loi remédiant au chômage, 1930. L'on comptait à cette époque pouvoir remédier au chômage surtout en offrant du travail aux chômeurs. Dans le cas de projets de travaux dont l'exécution fut entreprise par les municipalités, le fédéral assuma 25 p. 100 des frais, la province 25 p. 100 et la municipalité 50 p. 100. Le fédéral et la province partageaient également de façon générale les frais de travaux provinciaux y compris le travail sur la route transcanadienne.

Une partie du crédit fut affecté aux secours directs ⁹ là où il était impossible de trouver un travail convenable. Les déboursés des municipalités au chapitre des secours directs furent partagés également par le fédéral, la province et la municipalité. Le fédéral et la province partagèrent également les frais de secours directs dans les régions non organisées.

Le gouvernement fédéral s'engagea à rembourser, jusqu'à concurrence d'un montant de \$500,000, la moitié de la somme dépensée par la Saskatchewan pour secours et services nécessaires dans les régions de sécheresse.

1931

Sous l'empire de la loi remédiant au chômage et aidant à l'agriculture, 1931, et de la loi continuant l'allégement du chômage et de l'aide à l'agriculture, 1932, le fédéral paya 25 p. 100 du coût des ouvrages et entreprises publics municipaux dans les cinq provinces de l'Est et 50 p. 100 dans les provinces de l'Ouest, mais il était loisible au gouvernement fédéral de verser une plus forte contribution quand la municipalité était incapable de porter sa part du fardeau. Le gouvernement fédéral paya 50 p. 100 du coût des entreprises provinciales, y compris les déboursés au chapitre de la route transcanadienne. Pour les travaux exécutés sur les routes provinciales. le gouvernement fédéral contribua 50 p. 100 du coût dans les quatre provinces de l'Ouest et l'Ile du Prince-Edouard, et 40 p. 100 dans la Nouvelle-Ecosse, le Nouveau-Brunswick, Québec et Ontario. Le coût des secours directs fut réparti de la même façon qu'en 1930, mais le gouvernement fédéral était autorisé à payer 50 p. 100 du coût quand les municipalités étaient incapables d'assumer leur part. Un arrangement différent fut conclu quant au soin des nomades. Comme l'on ne considérait pas leur entretien une imputation juste au compte des municipalités, le fédéral et les provinces ont convenu d'en partager le coût également.

La sécheresse revêtait un caractère beaucoup plus sérieux et, outre les secours directs, l'achat de provendes et de fourrage ainsi que le déplacement du bétail et des effets personnels nécessitèrent des déboursés. Le gouvernement fédéral paya parfois 50 p. 100 et quelquefois 100 p. 100 de ces frais. Dans les régions de sécheresse de l'Alberta, le gouvernement fédéral contribua jusqu'à concurrence de 50 p. 100 des déboursés.

Les chômeurs furent établis sur des fermes en vertu d'un accord conclu avec le Manitoba et la Saskatchewan. Dans le cas du Manitoba, le gouvernement fédéral paya 50 p. 100 du coût, et la province et la municipalité intéressées 25 p. 100 chacune. Dans la Saskatchewan, le Dominion et la province partagèrent les frais également.

1932

Il était manifeste à cette époque que le chômage allait se prolonger plus longtemps qu'on ne l'avait cru d'abord, et, à la demande des provinces, les travaux publics exécutés sous le régime de la loi d'allégement du chômage de 1932 furent fortement réduits.

Les dépenses pour fins de secours directs furent partagées dans la même proportion que l'année précédente, à cette exception que lorsqu'une municipalité était incapable d'assumer un tiers du coût, une plus faible quote-part pouvait être fixée sur la recommandation de la province, le fédéral et la province partageant également la différence.

Le gouvernement fédéral continua à contribuer aux frais de secours dans les régions de sécheresse de la Saskatchewan sur la même base qu'en 1931. De plus, le gouvernement fédéral convint de payer la somme entière des dépenses de secours additionnels, y compris une somme d'au plus \$100,000 pour secours médicaux. Dans certaines régions de sécheresse de l'Alberta, le gouvernement fédéral assuma la totalité des frais de certains secours directs et contribua jusqu'à concurrence de 50 p. 100 ou de 100 p. 100 des dépenses de secours sous d'autres rubriques.

L'on inaugura en 1932 un projet d'établissement de familles sur les terres, des accords à cette fin

⁹Les octrois que verse le gouvernement fédéral pour "les secours directs" (appelés plus tard "aide matérielle") ne s'appliquent qu'aux rubriques suivantes: aliments, combustible, vêtements et logement.

étant conclus avec toutes les provinces sauf l'Île du Prince-Edouard. Le gouvernement fédéral s'engagea à payer le tiers d'un montant ne devant pas dépasser \$600 par famille; le reliquat des dépenses effectuées de ce chef étant partagé entre la municipalité et la province dans la proportion dont elles conviendraient. Ce projet ne devait s'appliquer qu'aux familles qui autrement auraient vécu de secours directs. Les accords étaient en vigueur pour une période de deux ans devant se terminer le 31 mars 1934. La province de la Saskatchewan a aussi établi sur des fermes un certain nombre d'hommes venant des régions de sécheresse. Le gouvernement fédéral paya 50 p. 100 du coût de leur établissement.

Les secours aux célibataires sans foyer furent prévus particulièrement dans la législation de 1932. Les quatre provinces de l'Ouest convinrent de constituer des camps pour ces hommes ou de les établir sur des fermes. Le gouvernement fédéral s'engagea à payer les frais entiers des hommes groupés dans des camps, l'octroi maximum par individu étant de 60 cents par jour. Dans le cas des personnes établies sur des fermes le gouvernement fédéral s'engagea à payer \$5 par mois, la province acquittant les frais d'administration. Ces accords furent en vigueur jusqu'au 31 juillet 1933.

1933

A une conférence qui eut lieu au début de l'année 1933, les provinces demandèrent au gouvernement fédéral de revenir au régime de 1930 et de 1931 pourvoyant à l'exécution de grands ouvrages et entreprises publics. Le gouvernement fédéral s'engagea à contribuer un tiers des frais effectifs de main-d'œuvre pour les travaux publics municipaux, 60 cents par jour de travail sur la route transcanadienne, et 50 cents par jour de travail sur d'autres routes. On continua à affecter aux secours directs de beaucoup la majeure partie des sommes votées.

Les accords concernant la répartition des frais de secours directs comportaient les mêmes dispositions que les accords conclus sous le régime de la loi de secours de 1932.

Dès 1933, la sécheresse avait frappé certains districts du Manitoba, et le gouvernement fédéral vint au secours des trois Provinces des prairies. La contribution fédérale aux secours directs dans les régions de sécheresse correspondit à la somme versée aux régions de ces provinces non atteintes par la sécheresse. Le gouvernement fédéral contribua jusqu'à concurrence du tiers ou du quart de tous les frais inhérents aux autres mesures de secours.

Les accords conclus en 1932 relativement à l'établissement sur des fermes de familles secourues furent renouvelés en 1933.

Les ententes intervenues avec les quatre provinces de l'Ouest quant au soutien des célibataires sans foyer furent maintenues en vigueur jusqu'au 31 juillet 1933. Après cette date, les ententes en vertu de la loi d'allégement du chômage de 1933 pourvoyaient à ce que le fédéral se chargeât du soin des célibataires sans foyer aptes au travail, et des camps furent établis à cette fin sous la régie des ministères de l'Intérieur et de la Défense nationale. Dans le cas des hommes inadmissibles aux camps fédéraux, le gouvernement fédéral paya la moitié des frais effectifs d'entretien aux camps administrés par les provinces, ces frais ne devant pas dépasser 40 cents par personne par jour.

La nouvelle législation maintint la contribution du gouvernement fédéral à l'établissement sur des fermes de célibataires sans foyer.

1934

Les ententes en vertu de la loi de secours de 1934 n'autorisèrent pas d'aussi fortes affectations pour travaux publics que les lois édictées en 1930, 1931 et 1933. Toutefois, le gouvernement fédéral versa, sous le régime de la loi, des contributions à toutes les provinces sauf la Saskatchewan et la Colombie-Britannique. Le gouvernement fédéral continua à payer 50 p. 100 du coût des travaux exécutés sur la route transcanadienne.

Le gouvernement fédéral lança, cependant, un programme de travaux qui lui étaient propres. Aux termes de la loi concernant la construction d'ouvrages publics, une somme ne devant pas dépasser \$40,000,000 fut affectée à la construction et à l'amélioration de certains ouvrages et entreprises publics (gouvernement fédéral). La loi visait "à accélérer le retour à des conditions économiques plus normales" et "à augmenter l'emploi de la main-d'œuvre et à réduire les dépenses pour fins de secours".

Les dispositions de la loi de 1933 concernant les secours directs furent maintenues en vigueur jusqu'au 31 juillet 1934, alors que l'on modifia d'une façon marquée l'attitude adoptée à cet égard. A compter du 1er août 1934 jusqu'au 30 mars 1935, le gouvernement fédéral au lieu de contribuer aux dépenses pour fins de secours directs sur une base de pourcentage versa des subventions mensuelles de secours, le montant à être déterminé suivant le besoin et la capacité de la province à faire face au problème.

Les accords visant l'établissement de familles secourues sur des fermes furent prorogés jusqu'au 31 mars 1936 dans le cas de toutes les provinces sauf la Colombie-Britannique et l'Île du Prince-Edouard. La nouvelle loi contenait une disposition pourvoyant à une contribution fédérale additionnelle aux colons

dans le besoin durant la troisième année de leur établissement; cette disposition s'appliqua à la fois aux familles établies aux termes des accords de 1932 et de 1934. On fit des arrangements avec les chemins de fer afin d'établir des tarifs réduits de voyageurs et de marchandises pour les colons. On conclut avec le Manitoba, la Saskatchewan et l'Alberta des ententes d'après lesquelles le gouvernement fédéral devait fournir \$5 par mois pour chaque personne placée sur une ferme.

Le gouvernement fédéral continua à se charger des hommes valides sans foyer, dans les camps fédéraux. La part fédérale des frais d'entretien des invalides sans foyer fut incluse dans les subventions mensuelles aux provinces.

La dépense du gouvernement fédéral pour les secours directs, dans les régions de sécheresse des Provinces des prairies, se fit au même taux que dans les autres régions. Le gouvernement fédéral contribua aussi à d'autres secours, comme le paiement de la moitié des frais du transport des colons et de leurs effets, partant des régions de sécheresse; la moitié des frais de transport du bétail vivant expédié des régions de sécheresse aux abattoirs, dans les Provinces des prairies, pourvu que le bétail fût tué ensuite et converti en produits d'équarrissage ou bœuf désossé, etc. Le gouvernement fédéral versa aussi à la province de Saskatchewan tous les frais encourus par la Commission de secours en vertu de la législation de 1931 et 1932 dans certaines parties de la région asséchée. De même pour certaines contrées de l'Alberta, le gouvernement fédéral pava la totalité des secours directs en vertu de la loi de 1932.

1935

En vertu de la loi de secours de 1935, les travaux de chômage furent encore relativement insignifiants. Des ententes furent conclues avec toutes les provinces, sauf Québec et la Colombie-Britannique, pourvoyant à une contribution fédérale de 50 p. 100 des dépenses de la route transcanadienne. A l'Île du Prince-Edouard, au Nouveau-Brunswick, dans l'Ontario et le Manitoba, le gouvernement fédéral contribua aussi à certaines entreprises provinciales, surtout les routes. Dans l'Ontario, il y a eu des contributions fédérales pour certains travaux municipaux, au Manitoba, pour une entreprise à Winnipeg, et en Colombie-Britannique pour des travaux exécutés par la Commission des parcs dans la ville de Vancouver.

Cependant, sous l'empire de la loi concernant la construction d'ouvrages publics supplémentaires, 1935, on eut l'autorisation de compléter les *travaux* déjà en train en vertu de la loi de 1934 et l'on

exécuta de nouvelles entreprises, le tout se chiffrant à pas plus de 18 millions de dollars. Le gouvernement fut aussi autorisé à acheter du matériel de chemin de fer pour revendre ou louer à l'un ou l'autre des deux chemins de fer ou aux deux, d'après un arrangement par lequel les compagnies rembourseraient au gouvernement le prix entier et les intérêts sauf dans la première et la deuxième années.

Les octrois aux provinces pour les secours directs ont été discontinués, et conformément aux résolutions adoptées par le Comité de la conférence fédérale-provinciale du chômage et des secours, les octrois furent augmentés pour les mois de décembre 1935, janvier, février et mars 1936, pour permettre aux provinces d'alléger le fardeau des municipalités.

Les arrangements en vertu de la loi de secours de 1934, pour l'établissement de familles sur des fermes ont continué à fonctionner en 1935. Au cours de l'année, la Colombie-Britannique conclut un pacte avec le gouvernement fédéral concernant un projet embrassant toutes les provinces du Dominion sauf l'Ile du Prince-Edouard.

Le gouvernement fédéral continua à fournir aux Provinces des prairies la totalité du coût de l'établissement de familles sur des fermes, sauf les frais d'administration.

Le gouvernement fédéral continua aussi à entretenir des camps pour les chômeurs célibataires, sous l'autorité du ministère de la Défense nationale. En novembre 1935, un comité fut nommé pour faire une revue des camps. Le rapport recommanda de les fermer, mais de permettre de les maintenir, si on le jugeait à propos, jusque vers le 1er juillet 1936. Il recommanda aussi qu'au 1er mars 1936, l'allocation en espèces de 20 cents par jour soit changée en une allocation mensuelle de \$15. Des arrangements préliminaires furent faits pour trouver à ces hommes de l'emploi ailleurs. Des camps entretenus par le ministère de l'Intérieur fonctionnèrent de temps à autre, en vertu de la loi de 1935.

Dans les trois Provinces des prairies, pendant les mois d'avril, mai, juin et juillet, le gouvernement fédéral paya la moitié du coût de certains services de secours, dans les régions de sécheresse, comme le transport des colons, des bestiaux, des provendes et du fourrage. En vertu de la loi de secours de 1934, 5 millions avaient été prêtés à la Saskatchewan pour secours dans les endroits de sécheresse, et de nouvelles avances au chiffre de 4 millions lui avait été faites en 1935. Par un arrêté du conseil, adopté en vertu des dispositions de la loi de secours de 1935, il fut décidé que le gouvernement fédéral amortirait ces prêts, au total de 9 millions.

1936

En vertu de la loi concernant le soulagement du chômage et les secours, 1936, le gouvernement fédéral conclut une entente avec chacune des provinces pour fournir la moitié des frais de certains travaux de secours qu'il proposait aux provinces d'entreprendre, y compris les travaux de la route transcanadienne.

Les octrois mensuels aux provinces pour secours directs furent continués.

De nouveaux arrangements pour l'établissement agricole de familles secourues, effectifs du 1er avril 1936 au 31 mars 1940, furent conclus avec les provinces de Québec, Manitoba et Alberta. Le gouvernement fédéral assumait un tiers de l'octroi, qui ne devait pas dépasser \$1,000 par famille, pour une période de quatre ans, à part un tiers des sommes additionnelles fournies aux familles déjà établies.

En Saskatchewan et en Alberta, le gouvernement fédéral entreprit de fournir la moitié des frais de transport des colons-agriculteurs, de leur installation sur des terres convenables, dans les parties nord des provinces, et de l'aide aux colons ainsi placés. Au Nouveau-Brunswick, le gouvernement fédéral payait la moitié du coût de l'aide aux colons, au moyen de primes de défrichement, d'octrois en grains de semence, de matériaux de clôture, etc.

A la fin, on ferma les camps de secours, maintenus par le ministère de la Défense nationale pour l'entretien des chômeurs célibataires. On offrit à ces hommes de l'emploi à l'entretien des voies ferrées, et l'on fit des arrangements pour transporter vers des *emplois sur les fermes* ceux qui le désiraient. Au cours de l'hiver de 1936-1937, des arrangements furent faits avec toutes les provinces, sauf l'Ontario et la Nouvelle-Ecosse, pour pourvoir au placement de cette catégorie de chômeurs sur des fermes, en vertu du plan d'amélioration et de placement agricoles. D'après ce plan, le cultivateur recevait \$5 par mois, l'employé \$5 par mois plus une prime de \$2.50 par mois pour demeurer pendant un temps spécifié, et une allocation d'habillement de \$3 par mois. A la demande du gouvernement de Québec, aucun paiement de ce genre ne fut fait aux cultivateurs de cette province, et l'ouvrier de ferme recut \$7.50 par mois. En Colombie-Britannique, au Manitoba, et au Nouveau-Brunswick, des travaux forestiers spéciaux furent entrepris pour les chômeurs célibataires jugés impropres au travail agricole. Le gouvernement fédéral payait la moitié des dépenses.

Les Provinces des prairies alléguèrent qu'elles ne pouvaient pas payer le coût de l'aide nécessaire dans les régions de sécheresse. En conséquence, le

gouvernement fédéral assuma la totalité du coût des secours directs dans ces régions, depuis le 1er septembre 1936 jusqu'au 31 mars 1937, à l'exception des frais d'administration provinciale et municipale. On fixa une limite aux octrois à accorder à chaque province. Outre ces sommes, le ministère de l'Agriculture fit avec chacune des trois provinces un arrangement d'après lequel le gouvernement fédéral paierait la totalité du prix d'achat et des frais de distribution du fourrage, de transport du matériel, etc. Encore une fois, les engagements du gouvernement fédéral furent limités. Ces derniers arrangements ne furent pas conclus en vertu de la loi concernant le soulagement du chômage et les secours, quand même ils faisaient partie d'un programme fédéral d'aide aux régions de sécheresse.

1937

D'après les dispositions de la loi d'assistance à l'agriculture, 1937, le gouvernement fédéral consentit à fournir une partie du coût de certains travaux publics, comme la construction de la route transcanadienne, des routes provinciales et d'autres ouvrages provinciaux et municipaux.

Le gouvernement fédéral continua ses octrois mensuels pour secours directs à toutes les provinces, sauf le Nouveau-Brunswick. Cette dernière entreprit, au lieu d'accorder des secours directs, un grand programme de travaux auguel le gouvernement fédéral contribua une somme égale à ce qu'il aurait payé en octroi mensuel de secours. 10 D'après les recommandations de la Commission nationale de placement, certaines conditions furent posées relativement aux octrois des mois de janvier, février et mars. Des ententes avec chaque province pourvoyaient au paiement d'un certain pourcentage des dépenses de la province, à concurrence d'un maximum fixé dans chaque cas. Le pourcentage convenu était de 30 p. 100 pour l'Ile du Prince-Edouard, la Nouvelle-Ecosse, Québec, Ontario et la Colombie-Britannique, et de 35 p. 100 pour le Manitoba, la Saskatchewan et l'Alberta. Ces conditions remplacèrent le système de fonder l'octroi sur le besoin de la province et sur sa capacité de porter le fardeau. Sous réserve de l'approbation du ministre fédéral du Travail, les octrois de secours directs pouvaient aussi servir à des travaux ou à des projets d'apprentissage offrant la même valeur de secours. Les ententes concernant les octrois de secours exigeaient aussi que les provinces et les municipalités suivent des procédures précises dans l'enregistrement des secourus, afin de mieux distinguer les aptes et les

¹⁰L'entente avec le Nouveau-Brunswick pourvoyait à de faibles octrois à accorder à quelques villes et cités, pour secours direct, mais ces octrois étaient relativement insignifiants.

inaptes au travail. L'octroi fédéral, toutefois, continua à comprendre les deux catégories.¹¹ Il fut également prévu que le secours fourni à un particulier devrait être inférieur au salaire d'un manœuvre dans la région.

Les dispositions, en vue d'établir des familles secourues, conclues avec les provinces de Québec, Manitoba et Alberta en vertu de la loi concernant le soulagement du chômage et les secours, 1936, furent maintenues en 1937. Par la loi de 1937, une entente semblable à celles de 1936 fut conclue avec la Saskatchewan, effective du 1er juin 1937 au 31 mars 1941.

Pour continuer ce qui s'était fait l'année précédente, le gouvernement fédéral a aidé au placement des colons-cultivateurs sur des terres convenables. Des ententes furent conclues à ce sujet avec le Nouveau-Brunswick, la Saskatchewan, l'Alberta et la Colombie-Britannique, le gouvernement fédéral se chargeant de 50 p. 100 des frais. Les dépenses à effectuer consistaient surtout dans le défrichement de la terre, l'achat de matériaux de construction, d'instruments aratoires et de bétail ainsi que le transport des colons et de leurs effets.

En 1936, en vertu du plan de placement et d'amélioration agricoles, des accords ont été conclus avec toutes les provinces sauf l'Ontario et la Nouvelle-Ecosse; on les a prolongés d'un mois du 1er au 30 avril 1937, avec cette réserve qu'aucune somme d'argent ne serait payée au cultivateur et que l'allocation de l'ouvrier agricole serait portée à \$7.50 par mois. Les accords concernant les travaux supplémentaires à l'intention de ceux qui ne pouvaient se livrer aux travaux d'agriculture furent aussi prolongés jusqu'à la fin d'avril 1937. Dans les quatre Provinces des prairies, ce plan fut de nouveau suivi pour la période de temps comprise entre le 1er octobre 1937 et le 31 mars 1938, les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral défrayant les frais à parts égales. De plus, en Colombie-Britannique, le Dominion s'est chargé de payer 50 p. 100 du coût de l'exploitation forestière et d'autres travaux entrepris dans le but d'alléger le chômage. Cet accord débutait le 1er novembre 1937 pour se terminer le 31 mars 1938.

Les accords conclus en vertu des lois de 1936 qui accordaient certains secours aux régions de sécheresse ont été prolongés pour la période comprise entre le 1er avril et le 31 août 1937, et cer-

taines régions additionnelles de la Saskatchewan y ont été comprises. A compter du 1er septembre 1937, le ministère de l'Agriculture a remplacé le ministère du Travail dans l'administration des fonds à consacrer aux secours matériels destinés aux régions de sécheresse de la Saskatchewan et de l'Alberta. On prit cette mesure pour se conformer à la proposition de la Commission nationale de placement qui voulait que l'assistance-chômage et l'aide aux cultivateurs fussent, autant que possible, considérées comme distinctes. Les nouveaux accords s'appliquaient aussi bien aux villes et villages atteints par la sécheresse qu'aux territoires ruraux. Le gouvernement fédéral a continué à payer 100 p. 100 du coût de l'aide matérielle. De plus, les fonds fédéraux ont aussi servi à l'achat de denrées alimentaires distribuées dans toutes les régions où sévissait la sécheresse. Les accords conclus en 1936 par lesquels le Dominion se chargeait entièrement du coût des provendes et du fourrage, ont été renouvelés pour le mois d'avril 1937. Du 1er mai au 31 août, une aide réduite fut accordée en Saskatchewan quant aux provendes et au fourrage en vertu d'un accord conclu entre la province et le ministère de l'Agriculture. La sécheresse persistante en Saskatchewan et en Alberta a rendu cette aide indispensable pour l'hiver et on a maintenu les grandes lignes de l'accord de 1936. Les fonds provenant du gouvernement fédéral ont permis à certains cultivateurs, qui n'avaient pas droit à l'aide susdite, de faire transporter ailleurs une certaine partie de leurs bestiaux. Il fallait réglementer le nombre d'animaux que devait garder celui qui demandait l'aide précitée: en conséquence le gouvernement fédéral mit sur pied un plan de concentration et de mise sur le marché du bétail, afin d'aider aux cultivateurs à disposer du surplus des bestiaux qu'ils ne pouvaient garder.

Lors de la session de 1937, conformément aux recommandations de la Commission nationale de placement, le parlement vota la somme d'un million de dollars à être consacrée aux projets de formation de la jeunesse. Toutes les provinces ont conclu un accord à ce sujet avec le Dominion par lequel ce dernier s'engage à défrayer 50 p. 100 de leurs dépenses, sous réserve de certaines restrictions posées dans chaque contrat. Jusqu'ici, en fait d'allégement du chômage, on n'avait songé qu'à secourir les sanstravail d'une façon ou d'une autre. Ces projets de formation de la jeunesse indiquent que l'on tend maintenant vers le relèvement et les remèdes préventifs puisqu'on veut rendre les gens mieux en état de se procurer du travail et de garder leur emploi.

¹¹ Dans le Nouveau-Brunswick, l'Alberta, le Manitoba et la Saskatchewan, les gouvernements provinciaux ont toujours soutenu que les inaptes au travail étaient la seule responsabilité des municipalités, et ils se sont efforcés de distinguer entre les deux catégories en effectuant les octrois de secours.

Diverses ententes gouvernementales concernant le chômage

TRANSPORT DES CHÔMEURS

Depuis 1931, grâce à une entente faite avec l'Association canadienne des voyageurs, il a été possible de faire voyager à prix réduits les chômeurs se rendant aux camps de concentration et les ouvriers agricoles s'en allant travailler sur les fermes. Les frais retombaient également sur le Dominion et la province sauf quand il s'agissait de camps fédéraux; dans ce dernier cas les frais incombaient entièrement au gouvernement fédéral. Sous certaines conditions, le travailleur pouvait se procurer, à ses frais, un billet de retour à prix réduit. Cette forme d'assistance a cessé avec la fermeture des camps de chômeurs.

PRÊTS

Le gouvernement fédéral a considérablement aidé les quatre provinces de l'Ouest au moyen de prêts et de garanties. Les lois de secours autorisaient ces prêts et ils étaient gagés sur des bons des trésors provinciaux. Ils avaient pour but, en général, d'aider les provinces à payer leur part des secours directs ou des travaux de secours, et à consentir des prêts aux municipalités dans le même but; d'acquitter les emprunts échéant au Canada et à New-York ainsi que de venir en aide aux cultivateurs dans leurs semailles, ce qui comprenait l'achat de semences.

Un autre genre de prêt fut consenti en 1931 quand le gouvernement fédéral avança \$1,447,222.71 au Pacifique-Canadien pour lui permettre de payer ses employés d'usine qui autrement auraient été mis en disponibilité. Ce prêt était remboursable au gouvernement sur demande, sans intérêt, dès que la compagnie serait en état de payer des dividendes de 5 p. 100 par année. En vertu de la loi de secours, 1932, un prêt d'un million de dollars fut consenti à la même compagnie aux fins de lui permettre de payer ses ouvriers pour des travaux exécutés avant le 31 décembre 1932. Cette avance devait être remboursée sans intérêt avant la déclaration de tout dividende par la compagnie. En vertu des lois de secours, le gouvernement fédéral a aussi autorisé l'octroi de certaines garanties, quelques-unes en faveur de compagnies industrielles.

PROJETS SPÉCIAUX

Le gouvernement fédéral, en plus de sa contribution aux plans de secours plus ou moins permanents des provinces, a aussi participé à l'exécution d'un certain nombre de projets spéciaux dont voici les plus importants.

- (1) L'achat de traverses de chemin de fer pour le National-Canadien en 1931 et 1932 au coût d'un million de dollars. La pose de rails lourds sur les voies du Pacifique-Canadien en 1931; pour sa part l'Etat payait la main-d'œuvre.
- (2) En 1932, le gouvernement fédéral a payé \$7,957 pour sa part dans les frais de *rapatriement* de 234 sujets étrangers qui vivaient à Waterford, N.-E.
- (3) En 1930 et en 1931 le Dominion s'est chargé d'une part des frais supplémentaires effectués à cause de l'usage d'une quantité additionnelle de charbon de la Nouvelle-Ecosse dans les régions à l'ouest de Montréal. En 1932 un accord fut conclu entre la Dominion Coal Company, la province d'Ontario, la Nouvelle-Ecosse et le gouvernement fédéral; par cet accord l'excédent de \$2.39 par tonne sur le prix auquel le charbon américain pouvait être acheté retombait à la charge des quatre parties ci-dessus et le charbon était utilisé pour le chauffage des édifices publics provinciaux de l'Ontario.
- (4) Aux termes de la loi de secours, 1933, un fonds fut établi pour payer à certains exportateurs la différence entre le montant qu'ils avaient réellement reçu de la vente de leurs marchandises et le montant qu'ils en auraient obtenu si la livre sterling avait été cotée à \$4.60. Les déboursés effectués de ce chef par le gouvernement fédéral se sont élevés à \$42,968.
- (5) En 1933 et 1934 le Dominion s'est engagé à payer au Nouveau-Brunswick un tiers de toute perte n'excédant pas \$7,000 et subie par ce dernier en fournissant aux municipalités des semences, pommes de terre, etc., pour distribution aux cultivateurs.
- (6) En 1933, le Dominion s'est engagé à contribuer jusqu'à concurrence de \$8,000 à l'exécution d'un projet entrepris pour venir en aide aux *pêcheurs* du Nouveau-Brunswick.
- (7) En 1934, le Dominion consentit à verser une somme n'excédant pas \$5,000 pour venir en aide aux sinistrés des feux de forêts; de même qu'une somme de pas plus de \$24,000 pour aider à l'établissement de colons au Nouveau-Brunswick.

RÉSUMÉ

La diversité et la portée de ces accords démontrent qu'il fallait, pour défrayer le coût de l'assistance-chômage, une coopération étroite et entière entre les gouvernements. Le système tout entier repose sur une base d'urgence et, théoriquement, les municipalités sont encore responsables des secours. Par conséquent, il en résulte une certaine incertitude quant à l'établissement des budgets des gouvernements et il est impossible, financièrement parlant, d'adopter une ligne de conduite pour plus d'un an à la fois.

Sauf les projets de formation de la jeunesse inaugurés en 1937 et l'établissement de quelques familles sur des fermes, la ligne de conduite suivie en matière d'assistance-chômage n'offre rien de bien constructif. Cet état de choses vient peut-être du refus du Dominion et des provinces d'accepter autre chose qu'une responsabilité temporaire au sujet du

problème.

Toutefois, il est évident que cette responsabilité quant à l'assistance-chômage a changé d'aspect depuis 1930. Après avoir dû se charger de la plupart des frais de secours durant huit ans, le parlement fédéral et les législatures provinciales peuvent difficilement prétendre que l'assistance-chômage est ou devrait être à la charge des autorités locales, du moins tant que les revenus seront répartis comme ils le sont actuellement. De plus, le gouvernement fédéral a reconnu explicitement que certaines catégories de bénéficiaires d'allocations de secours, à savoir: les célibataires sans domicile et les victimes de la sécheresse, constituaient un fardeau injuste pour les municipalités; malgré tout, il ne s'en est pas rendu explicitement responsable. Le gouvernement fédéral a établi certains précédents en aidant les industries privées et certains groupes de la population, chose qui semblerait, à l'avenir, préparer les voies au lancement d'une attaque de plus vastes proportions contre le chômage.

4. Problèmes de l'assistance-chômage

(a) Bien-être

I. ABSENCE DE REGLES

Le fait que l'organisation de l'assistance-chômage ne comporte pas de règles bien définies constitue un problème fondamental au point de vue du bien-être. La tendance qui existe à certains endroits de refuser tout secours à certains groupes de chômeurs sur des questions de forme, sans pourvoir autrement à leur subsistance cause une grande détresse. Plusieurs parmi les plus petites municipalités n'octroient aucune allocation de secours ou

En alors elles en octroient une très insuffisante. général, on constate de grands écarts chez les municipalités dans les montants alloués pour la nourriture, l'habillement, le combustible, le logement et les soins médicaux. En certains endroits on n'accorde rien pour les vêtements et les soins médicaux. Une étude approfondie des échelles d'allocations de secours accordées par les municipalités du pays faite par le Conseil canadien de bienfaisance prouve, hors de tout doute, à l'aide de statistiques, que les règles varient considérablement d'un endroit à l'autre. Il faut s'attendre, bien entendu, à ce qu'il y ait certains écarts dus aux régions dans la valeur en espèces de l'allocation, mais les variantes dont il vient d'être question se produisent entre des villes ou des collectivités de la même région ou de régions susceptibles d'être comparées.

Là où l'on a établi des règles, elles ont été plutôt basées sur l'économie immédiate qui en résulterait que sur la suffisance de l'allocation. Parmi les allocations alimentaires que donnent les villes canadiennes, celles de la ville de Toronto se rangent parmi les plus satisfaisantes. Le tableau 7 compare les allocations alimentaires de Toronto avec celles que l'Association des médecins de l'Ontario et le comité de la Société des Nations sur l'alimentation établissent comme nécessaires à un régime minimum.

TABLEAU 7

Allocation alimentaire en bons de secours de la ville de Toronto comparée au régime minimum recommandé par l'Association médicale d'Ontario et au régime balancé minimum du comité de l'alimentation de la Société des Nations (a)

-	Lait	Fruits et légumes	Viandes et ali- ments riches en pro- téines	Grais- ses	Hy- drates de car- bone	Total
	\$	\$	\$	\$	\$	\$
Ville de Toronto	1.82	0.79	0.76	0.73	2.22	6.32(b)
par l'Association médicale d'Ontario	1.82	1.19	1.58	1.55	2.11	8.11
mité de l'alimentation de la Société des Nations	2.99	2.56	1.76	1.86	1.41	10.58

(a) Cité dans le mémoire du Conseil de bienfaisance de Toronto et du district.
(b) Tout cet argent ne peut être dépensé en denrées alimentaires. Une partie doit être économisée pour les articles de nettoyage, les allumettes, le papier de toilette et le reste.

Dans un livre récent publié dans la série de recherches sociales de McGill on accorde beaucoup d'attention à l'insuffisance des budgets de secours. ¹² On établit une distinction entre l'allocation alimentaire qui maintiendra la santé pour de courtes périodes, ou périodes d'urgence, et un régime minimum suffisant pour de longues périodes. La première coûte à peu près les trois cinquièmes de l'autre. Aucune des allocations alimentaires au Canada n'est suffisante pour de longues périodes. Et, des villes

¹² L. C. Marsh, Health and Unemployment, 1938, c. 20.

canadiennes choisies en 1936, Edmonton, Vancouver, Regina et Winnipeg dépassaient le minimum pour de courtes périodes, tandis que Toronto, Montréal, Saint-Jean et Halifax n'atteignaient pas ce minimum, 13 dans l'ordre donné.

L'insuffisance des allocations alimentaires au point de vue des protéines reconstituantes et des aliments protecteurs ne peut avoir que de mauvais effets sur les familles forcées d'en vivre durant de longues périodes. Quand arrive le relèvement des prix, la situation devient plus grave parce que les autorités locales sont très lentes quand il s'agit d'augmenter les allocations de secours. Il est probable qu'une situation grave existe dans plusieurs sections du pays. "Economie", dans ces circonstances, devient un terme purement relatif. La note finale de l'économie imprévoyante ne sera présentée que dans les années à venir.

La méthode de distribution des secours subit aussi des modifications importantes. On peut les distribuer en marchandises, en bons (plus ou moins rigidement attribués) ou en espèces. La dernière méthode ne comporte aucun stigmate et présuppose que la famille ouvrière qui chôme a l'habitude d'équilibrer un petit budget. Les deux premières méthodes sont celles le plus communément suivies au Canada, celle des bons occupant le premier rang. On accorde rarement une allocation en espèces pour le vêtement, bien que certaines municipalités accordent de 25 à 90 cents par personne par mois. Le plus souvent, lorsque le vêtement est fourni, on le distribue au dispensaire central sur preuve de besoin. Naturellement la qualité et la variété en souffrent.¹⁴

Pour ce qui est du loyer, les allocations insuffisantes prédominent. Comme résultat, les expulsions sont fréquentes dans les villes et, outre leur effet démoralisant, elles entraînent des frais considérables de déménagement et de logement temporaire. Les allocations pour loyer varient grandement entre les provinces et les municipalités, et, dans certains cas, on ne s'en occupe guère. Dans la Nouvelle-Ecosse, par exemple, "des allocations pour loyer ne sont accordées que sur avis d'expulsion, quand le requérant s'adresse au bureau de secours. On lui dit alors de se trouver un nouveau logis, à loyer aussi bas que possible, et on lui accorde \$10 pour payer le premier mois, après quoi les paiements deviennent la responsabilité de l'individu lui-même à moins qu'il ne soit de nouveau évincé." L'allocation pour lover a aussi un effet sur le problème du logement, car les

13 Les normes utilisées furent naturellement ramenées aux

loyers absolument insuffisants empêchent le propriétaire d'entreprendre les travaux nécessaires de réparation, et il s'ensuit des conditions insalubres. 15

La comparaison du budget de secours dans son ensemble avec les budgets minima de subsistance acceptés pour tous les item indique la base d'urgence des allocations actuelles de secours. Le tableau 8 établit une comparaison entre le budget total réglementaire du Conseil des agences sociales de Montréal et celui du Conseil des agences sociales de Washington, D.C., (où les conditions sont, naturellement, quelque peu différentes) et les allocations actuelles de secours à Montréal. 16 Le budget réglementaire est supposé maintenir la santé avec un minimum de dépenses. A Montréal, il est presque le double du budget de secours. Une aussi forte différence révèle une situation grave non seulement pour le chômeur mais aussi pour un grand nombre de gens travaillant à salaire minime.

TABLEAU 8

Comparaison entre le budget réglementaire et le budget de secours (Pour une famille de cinq, en 1936)

(Moyenne mensuelle, échelles d'hiver et d'été)

Item	Agences	Agences	Commission
	sociales	sociales	des secours
	de	de	aux
	Montréal	Washington	chômeurs
	\$	\$	\$
Nourriture	40.35	31.50	21.88
Logement	17.14	26.85	10.50(a)
Combustible, éclairage	6.13	7.00	5.35(b)
Vêtement	13.04	21.66	3.25
Autres item	6.67	28.05	1.25(c)
Total— (i) Choses essentielles. (ii) Tous item.	76.66	87.01	40.98
	83.33	115.06	42.23

(a) Inclut supplément municipal (\$2) à l'allocation fédérale.
(b) N'inclut pas le gaz.
(c) Versement à la caisse médicale.

Les lacunes et le manque de règles dans l'administration des secours de chômage deviennent plus graves, pour la famille qui vit de secours, à mesure que la crise se prolonge. Les besoins de chaque famille augmentent pour diverses raisons, — l'usure des vêtements et des articles de ménage de toutes sortes, l'épuisement de l'aide financière d'amis et de parents, l'accumulation des besoins dentaires et médicaux, etc. Mais la dernière période d'une crise est l'époque même où la famille qui chôme voit généralement se produire les réductions de l'allocation de secours et le relèvement des prix. L'affaiblissement physique et la destruction du moral sont alors inévitables. L'Etat doit ensuite accepter en permanence les frais de chômage, de maladie, de criminalité et d'immoralité. Il le fait sous forme de secours aux pauvres, d'allocations aux mères, d'hospitalisation.

prix locaux pour les fins de comparaison.

14 Le Conseil de bienfaisance de Toronto va jusqu'à dire:

"La difficulté de se procurer le vêtement convenable a été responsable de la perte du moral plus que toute autre forme de secours."

¹⁵ Voir A. E. Grauer, Logement, c. 4. 16 Tiré de L. C. Marsh, op. cit., p. 163.

du coût des soins à donner aux tuberculeux et aux gens souffrant de maladies mentales, de l'entretien des pénitenciers et le reste.

L'absence de règles dans l'administration des secours a obéré le contribuable et continue de l'obérer. Cette lacune favorise une administration au jour le jour, ruineuse et inefficace. A la longue, il en coûte davantage au contribuable de la façon qu'on vient d'indiquer.

On peut voir que les méthodes canadiennes concernant l'allégement du chômage ont été très étroitement calquées sur les secours aux pauvres. On n'a pas assez songé à préserver la santé et le moral de la famille des chômeurs, ce qui à la longue représente un actif précieux. Il est généralement vrai que bien que l'assistance-chômage soit devenue la catégorie résiduaire et ait absorbé l'assistance aux pauvres elle est encore fondamentalement celle de l'assistance aux pauvres. On devait s'attendre à ce résultat quand on a refusé de reconnaître le chômage comme problème nouveau possédant des caractéristiques bien distinctes.

II. PERSONNEL

La question du personnel a constitué un problème de deux façons; premièrement, il n'était pas assez nombreux pour s'acquitter pleinement de sa tâche; deuxièmement, il manquait de formation. Des délais et l'inefficacité se sont souvent produits dans les villes parce que le volume de travail était trop considérable pour ceux qui s'occupaient des secours. Comme les gouvernements locaux ont la responsabilité du coût entier d'administration, ils ont été portés à maintenir les personnels au minimum et ont ignoré les frais indirects d'une administration non à la page. Les organismes de secours, réunis à la hâte, ont obtenu un type très diversifié d'employés et un bien petit nombre possédait la formation ou l'expérience nécessaire à la solution des problèmes d'assistance publique. La situation s'est compliquée du fait que l'on a généralement groupé les gens aptes au travail avec ceux qui sont inaptes. La plupart de ces derniers exigent une attention individuelle si l'on veut maintenir leur moral ou tenter de les réhabiliter. Cela veut dire qu'il faut les confier à des gens expérimentés en œuvres sociales car dans les œuvres de bienfaisance comme dans celles d'hygiène publique il faut des experts pour exécuter un programme de prévention et de reconstruction. L'erreur générale de n'avoir pas reconnu ce fait au Canada entraînera de lourdes dépenses à la longue, car il s'ensuit qu'un groupe important de la population est tombé en permanence dans l'indigence.

III. NÉGLIGENCE DES DEVOIRS STATUTAIRES

Il a existé chez les autorités locales une certaine tendance à s'occuper de tous les cas d'indigence au moven des secours aux chômeurs quand il s'ensuivait une économie pour la municipalité. Ainsi une pression peut être exercée pour faire déclarer pupilles, sous le régime des lois de protection de l'enfance, des enfants qui vivent dans une mauvaise atmosphère familiale, tout en accordant des secours à la famille comme unité. Dans la proportion où cela se pratique on accumule des frais pour l'avenir car l'expérience démontre que les enfants ainsi traités sont bien exposés à être plus tard à la charge publique d'une façon ou d'une autre. Une situation similaire existe là où il y a machinations entre diverses juridictions pour éviter les frais. On trouve un exemple de ce fait dans l'Ontario où le comté est responsable des obligations statutaires et le township, des secours directs. Le comté est porté à considérer chaque cas comme secours aux chômeurs et le township prétend qu'un aussi grand nombre que possible sont des cas statutaires. Comme les deux juridictions taxent les mêmes contribuables dans une large mesure leur malentendu n'est en réalité qu'une juridiction comptable, mais dans l'intervalle les problèmes de bienfaisance proprement dits peuvent être oubliés.

IV. RAPPORTS ENTRE LES AGENCES PUBLIQUES ET PRIVÉES

Le besoin de certaines autorités locales de réduire les dépenses (ce qui ne signifie pas nécessairement une administration efficace ou une économie, à la longue) a souvent amené la réduction des crédits sans tenir compte des besoins. En conséquence. les agences privées ont été forcées d'utiliser leurs fonds pour les fins de secours (aliments, combustible, vêtement et logement) au lieu des fins de réhabilitation, de prévention ou autres fins spéciales qui justifient leur existence. Tout cela a causé de la friction entre les agences publiques et privées tout comme d'autres considérations déjà mentionnées. Les agences privées refusent maintenant, en général, de s'occuper des cas qu'elles croient relever de la responsabilité publique pour la bonne raison que leurs fonds sont requis ailleurs. Malheureusement, ce changement de principe arrive en un temps où tous les gouvernements deviennent plus arbitraires dans la réduction des subventions de secours. En conséquence, certains types de chômeurs sont placés dans une situation désespérée.

On trouve un exemple de la situation de quelques-unes des familles vivant de secours dans une

étude type d'un groupe de familles, étude entreprise par l'Association du bien-être des familles, de Montréal, en janvier 1937.¹⁷ Ces familles formaient quatre groupes principaux. Le premier comprenait des familles incapables d'élire domicile; le deuxième, des familles du type permanemment dépendant qui sont dans l'indigence mais non admissibles aux secours municipaux accordés aux chômeurs; le troisième, des familles touchant des secours accordés aux chômeurs mais dont les allocations sont insuffisantes; le quatrième, des ouvriers dont le gain ne suffit pas à assurer la subsistance de la famille. "L'emploi irrégulier ou insuffisant d'une façon ou d'une autre, la médiocrité des salaires, la subsistance à même le salaire que touchent les femmes ou les jeunes gens ou jeunes filles de la famille occupés à des travaux non spécialisés, les familles nombreuses, en sont les principales causes." Le relevé excluait la plupart des familles du second groupe. "Ces familles ", dit le rapport, " peuvent être considérées comme un élément représentatif des groupes les moins rémunérés de la population qui ne parle pas le français à Montréal." A tout prendre, elles constituent la catégorie des familles que les associations de bienfaisance jugent devoir être secourues par l'Etat. Le tableau 9 donne le résultat du relevé des conditions de vie de 591 familles. Le relevé s'est effectué d'après des règles sévères. Ainsi l'"alimentation insuffisante" ne vise pas simplement les familles où

TABLEAU 9

Maladie, alimentation, logement et habillement chez 591 familles de chômeurs entretenues par l'Association du bien-être des familles, de Montréal, en janvier 1937

District	Total des familles de chômeurs	Principales maladies	Alimen- tation insuffi- sante	Loge- ments insa- lubres	Insuffi- sance de vête- ments
	p. 100	p. 100	p. 100	p. 100	р.100
Centre Ouest Nord Rosemont Est Sud Verdun	97 71 72 83 55 92 121	51·5 18·3 29·2 47·0 5·5 22·8 19·0	4·1 33·8 23·6 10·8 45·6 8·7 23·1	20·6 11·3 18·1 13·3 20·0 29·3 12·4	10·3 7·0 1·4 3·6 23·6 4·3 3·3
Total	591	28.8	19.5	17.9	6.8

l'enquêteur jugeait que l'alimentation était insuffisante mais aussi celles où existaient des preuves réelles de sous-alimentation générale. Le "logement insalubre" vise les cas de surpeuplement avéré ou ceux où l'aménagement constituait une menace pour la santé des occupants. L'" insuffisance de vêtements" fournit des données peu élevées parce que "tant d'écoles, clubs, églises et autres associations de bienfaisance ont organisé des services de distribution de vêtements, et aussi parce que l'on n'a inscrit que les cas de manque presque absolu de vêtements". On explique, de plus, que les "sections du centre et du sud où les taux de la malnutrition sont les plus bas sont situées là où les institutions et associations de bienfaisance sont les plus nombreuses et où les écoles fréquentées par des enfants appartenant à des familles de petits salariés ont fourni gratuitement le lait et parfois des repas entiers". Mais le point le plus intéressant du relevé est l'indication de conditions de vie universellement mauvaises chez cette catégorie de familles, et le fait que ces conditions vont empirer parce que les associations de bienfaisance et les services municipaux d'assistance se trouvent de plus en plus et pour plusieurs raisons dans l'incapacité de satisfaire aux besoins de ces familles. La cause première de ce triste état de choses est que les autorités locales sont tiraillées à droite et à gauche par le caractère multiple du problème. Portant en dernier ressort la responsabilité de l'assistance aux indigents et de l'aide aux chômeurs, le fardeau de leurs dépenses s'alourdit tellement qu'elles se voient dans l'impossibilité de résoudre leurs embarras de façon effective et satisfaisante. C'est une situation fausse provenant non d'un manque d'intelligence chez les autorités locales mais d'un défaut d'organisation.

V. SALAIRES MINIMA ET EMPLOI DISCONTINU

La pauvreté amenée par les salaires minima pour emploi continu ou discontinu constitue une question fort compliquée. Dans plusieurs métiers le minimum des salaires est encore inférieur à l'échelle des salaires en vigueur aux époques de chômage général. Si les autorités en charge des secours octroient une aide partielle aux petits salariés, ils se trouvent de ce fait à subventionner l'industrie particulière et à encourager les autres employeurs à réduire les salaires ou à offrir au travailleur un emploi discontinu. Si les autorités refusent l'aide partielle, les familles se trouvent dans le besoin et les chômeurs hésitent beaucoup avant d'accepter un emploi discontinu. Les associations particulières de bienfaisance se trouvent alors placées en face d'un dilemme; en effet, bien que les familles des petits salariés aient besoin d'attentions spéciales, ces agences privées se rendent compte qu'en leur venant en aide elles épuisent leurs fonds pour subventionner l'industrie; et, dans tous les cas, elles agiraient à l'encontre des principes adoptés par les autorités locales d'assistance. Des lois de salaires minima sévèrement appliquées peuvent aider beaucoup à établir une base à l'armature des salaires; 18 mais la question de l'emploi discontinu est plus difficile.

¹⁷ Rapporté par L. C. Marsh, op. cit., c. 16.

¹⁸ Voir l'exposé sur le salaire minimum dans l'étude relative à la Législation ouvrière, c. 3, par A. E. Grauer.

L'industrie particulière a assumé peu de responsabilité en cette matière. La tentative toute récente de la Commission des salaires raisonnables de Québec en vue de relever le salaire horaire des employés à service discontinu s'est heurtée à une si forte opposition de la part des organisations d'hommes d'affaires qu'il fallut la modifier. Il existe une somme assez considérable de travail discontinu nécessaire au sein de l'industrie à cause du caractère des procédés industriels, mais il existe aussi une bonne somme de travail discontinu non nécessaire causée par la piètre organisation du travail ou par l'intention délibérée de réduire le coût de la main-d'œuvre. Si les hommes d'affaires ne font rien pour diminuer le volume du travail discontinu non nécessaire, ils ne devront pas s'étonner si les autorités publiques finissent par réglementer toutes les catégories de ce genre de travail.

(b) Domicile et déplacement de la main-d'œuvre 19

Ce problème met de nouveau en vedette le tort que l'on a de confondre en un seul groupe les personnes aptes et inaptes au travail. Ces dernières qui émargent par tradition au budget des secours aux pauvres, n'entrent pas dans ce débat. En effet, elles ne sont pas en état de travailler, et, par ailleurs, elles ne vont ordinairement pas d'un endroit à l'autre dans le pays. L'embarras vient des personnes aptes au travail et qui, parcourant le pays en quête de travail ou exécutant des travaux saisonniers à droite et à gauche, tombent sous les restrictions traditionnelles imposées quant à l'assistance aux pauvres, laquelle a pour effet d'immobiliser la main-d'œuvre. Il s'ensuit qu'un type de travailleur qui, dans des conditions normales remplit une fonction utile dans la vie économique du pays, devient un objet de suspicion et subit un traitement très imprévoyant. La majorité de ces personnes cherchent du travail et se trouvent punies de ce chef.

En dépit d'une certaine somme de chevauchement, il sera peut-être plus à propos d'examiner la question sous les rubriques de "chômeurs ambulants" et "chômeurs sans domicile établi".

$Ch\^omeurs\ ambulants$

Ces derniers sont généralement célibataires, sans emploi et sans domicile établi. Ils constituent d'ordinaire au pays une portion importante de la classe ouvrière. Ils sont nécessaires aux nombreuses industries essentiellement saisonnières du Canada comme l'industrie forestière et l'abattage du bois à pâte en hiver et le flottage de billes au printemps; les travaux menés activement aux mines en été; la cueillette des fruits et baies et la récolte des légumes et des grains à l'automne; les gros travaux de chemins de fer et de construction de routes; le regain d'activité dans les ports et les fabriques à l'ouverture de la navigation; les nombreuses industries qui n'ont besoin d'un homme que pour un mois ou une saison mais qui en ont absolument besoin pour ce laps de temps. Pendant la crise, cependant, les offres d'emplois furent rares et dénués, ou à peu près, de toutes ressources pour subsister; quantité de ces travailleurs ambulants se sont vus plongés dans la détresse. Sans domicile établi, la plupart des municipalités leur donnent quelques repas, un abri pour la nuit, souvent à la prison, et les prient de déguerpir.

Personnes sans domicile établi

Il se rencontre des personnes, et assez souvent des familles, arrivées récemment dans une municipalité, mais qui n'y ont pas vécu assez longtemps pour y établir domicile et sont de ce chef privées de tout droit à une aide quelconque. Ce groupe comprend les personnes qui ont perdu leur emploi et cherchent du travail un peu partout; les cultivateurs des provinces des Prairies que décourage la sécheresse et qui gagnent les villes pour s'y faire une vie nouvelle; les jeunes gens des familles qui refusent d'être à la charge de leurs parents et cherchent à s'employer ailleurs; enfin les familles sans emploi, originaires de petites municipalités où peu ou point de secours ne sont accordés. Et pourtant, malgré leur bon vouloir, ces gens sont mal reçus partout où ils s'adressent. Les règlements relatifs au domicile varient avec les municipalités mais il faut d'ordinaire un séjour d'un, deux ou trois ans avant de jouir des droits de citoyenneté et même à certains endroits les règlements sont de telle nature qu'il devient impossible de bénéficier du droit de citoyen. Dans l'intervalle, ces municipalités leur refusent toute aide autant que possible; si elles leur en accordent, ce n'est que dans des cas d'urgence. Elles cherchent d'ordinaire à les renvoyer à leur village ou ville d'origine, mais comme il n'existe aucune entente organisée entre les provinces pour redonner un domicile à ces familles et à ces personnes, il s'ensuit une situation très confuse qui se prolonge. Au sein même d'une même province la situation varie. Ontario et les quatres provinces de l'Ouest ont conclu petit à petit des arrangements entre les municipalités de chacune d'entre elles; quand ces arrangements n'existent pas, la situation devient chaotique.

¹⁹ Cette question fut étudiée sérieusement et couramment, surtout dans l'ouvrage The Problem of Relief, Health and Welfare Services for Interprovincial Transients de H. M. Cassidy, directeur du bien-être social pour la Colombie-Britannique, et dans le travail Le problème des personnes sans domicile à Montréal, rapport d'août 1937 du comité des personnes sans domicile de l'Association du bien-être des familles.

Il est évident que des problèmes spéciaux quant aux secours à octroyer naissent pour les familles de cette catégorie. "Du point de vue du bien-être des familles", dit le rapport de l'Association du bienêtre des familles de Montréal à propos du problème des chômeurs sans domicile à Montréal,

"la confusion née d'un mouvement extrême de la main-d'œuvre et une période prolongée d'incertitude et d'insécurité deviennent les questions prédominantes. Etant donné que le résultat de cet état de choses sur l'esprit des enfants est impossible à prévoir, il semble présomptueux de s'attendre à un bon esprit civique chez ceux des enfants qui ont grandi dans un entourage où on leur fait sentir qu'ils ne sont pas chez eux. Et cependant la plupart des familles ont quitté leurs foyers dans l'espoir sincère d'améliorer leur sort et, autant qu'il fut possible de s'en rendre compte par l'étude des familles que l'on a accepté d'entretenir, il n'a pas semblé qu'elles aient différé sérieusement par ailleurs des familles possédant le droit de citoyenneté et qui demandent de l'aide."

Un autre problème du bien-être social est celui de la santé. On exige d'ordinaire le titre de citoyen pour accorder l'hospitalisation gratuite. Or, ici encore les personnes sans domicile établi ont à souffrir.

Du chef des restrictions relatives au titre de citoyen, la plus grosse part des charges de protection des chômeurs non domiciliés est retombée sur les associations bénévoles particulières. Il est devenu de plus en plus difficile à ces dernières de se justifier en puisant à leur caisse bénévole créée pour subvenir aux besoins locaux dans une entreprise qui est assez clairement celle des gouvernements et ces associations sont tentées de refuser de détourner plus longtemps leurs fonds à un tel usage. Il s'ensuit que le problème des sans-domicile devient de plus en plus sérieux.

On peut affirmer que toutes les grandes villes ont leurs problèmes que présentent les chômeurs de passage et des personnes sans domicile établi. Les grandes villes attirent les chômeurs par la diversité de leur vie sociale et par les chances que l'on croit plus grandes d'y trouver de l'emploi. Elles sont aussi des centres pour les organisations de transport et sont situées sur les voies principales des chemins de fer et autres modes de transport, et pour cette raison elles sont faciles d'accès pour les chômeurs ambulants. Il s'effectue un certain exode des chômeurs des petites villes ou des villages vers les grandes villes à cause de l'insuffisance de l'aide qu'ils trouvent chez eux. La province de la Colombie-Britannique a constaté que son climat et la situation géo-

graphique de Vancouver et de Prince-Rupert comme termini de chemins de fer lui ont valu plus que sa part des chômeurs ambulants et de personnes sans domicile et ont de ce fait augmenté sans raison plausible ses frais d'assistance et d'hygiène sociale. Quoi que l'on puisse dire de l'attitude prise par les provinces, il reste certainement exact que la situation est angoissante pour certains milieux.

Impossible de demander aux autorités locales la solution de la question des chômeurs ambulants et des sans-domicile. Tout l'ennui repose à la base même du problème et se trouve dans une fausse conception de l'aide aux chômeurs. Ces deux classes de chômeurs ne se prêteront jamais à un système d'aide aux chômeurs établi sur une base d'assistance aux pauvres. Leur mauvais sort ne peut trouver de remède que dans une entente interprovinciale ou dans une initiative fédérale, et toute solution que l'on pourra imaginer devra tenir compte de la nécessité de maintenir mobile la main-d'œuvre canadienne.

(c) Soins médicaux aux chômeurs 20

On ne s'est jamais préoccupé, si ce n'est tardivement dans la crise, des soins médicaux à donner aux chômeurs. Et même de nos jours, Ontario est l'unique province dotée d'un système réglementaire de soins médicaux pour les chômeurs des villes et des campagnes. Ce système est né au printemps de 1935 bien que, au dire du rapport Campbell, cette province ait assuré, à compter de 1932, les soins médicaux d'urgence. La Colombie-Britannique qui possède après Ontario le meilleur système de soins médicaux aux chômeurs a attendu jusqu'à 1934 pour assurer les services d'hygiène sociale. Ces deux provinces accordent des crédits particuliers pour les soins médicaux.

Les provinces des Prairies ont commencé, à cause de la sécheresse, à fournir les soins médicaux dès 1931 et 1932. Toutefois les crédits pour cette fin varient considérablement encore dans les grandes et les petites villes où se concentrent la plupart des chômeurs. En Saskatchewan, depuis 1932, les secours médicaux font partie de l'aide à l'agriculture dont la province et le fédéral acquittent les frais en commun. Le système dit du " médecin municipal "²¹ a contribué puissamment à répondre aux besoins médicaux des chômeurs et des victimes de la sécheresse. Les octrois provinciaux de maternité établis à \$25 par cas ont aussi été d'un précieux appoint. Il n'y a pas de dispositions uniformes dans Québec et

de L. C. Marsh, op. cit., partie V. Les détails sur les soins médicaux que fournissent les provinces apparaissent à l'appendice II.

²¹ Voir l'étude de A. E. Grauer sur la Santé publique, p. 8

les provinces Maritimes sauf à Montréal et dans quelques autres villes. Le régime de secours médicaux de Montréal n'a pas été inauguré avant le milieu de 1936. Les provinces Maritimes se sont le moins préoccupées du besoin de soins médicaux chez les chômeurs. Le gouvernement fédéral n'assume aucune responsabilité en matière de secours médicaux. Toutes les villes les plus importantes incluent maintenant dans leurs budgets de chômage une certaine somme pour les soins médicaux, mais on ne peut en dire autant de plusieurs centres urbains et encore moins des districts ruraux.

L'étendue et la qualité des services médicaux donnés aux chômeurs varient beaucoup. Des restrictions sont souvent imposées sur le nombre de visites par malade par mois, sur les opérations, les frais d'hôpitaux, le coût des verres, le travail dentaire autre que les extractions et les ordonnances. La plupart des régimes de secours médicaux comportent des inégalités de traitement dans le cas des célibataires. A la campagne, les secours médicaux s'ils existent sont ordinairement inférieurs à ceux que l'on accorde dans les villes.

Là où il n'y a pas d'organisme spécial de secours, la mesure dans laquelle les chômeurs recoivent des soins médicaux convenables dépend des services médicaux et hygiéniques ordinaires accessibles aux groupes à faibles revenus de la localité. Ces services consistent surtout en hôpitaux, cliniques et sanatoria auxquels se greffent des entreprises sociales particulières (bien-être de la famille, Victorian Order of Nurses, Croix rouge, etc.) qui ont de grandes ramifications dans certaines localités et qui n'existent pas dans d'autres. Certains soins médicaux peuvent aussi être prodigués par l'entremise d'institutions et d'œuvres pour les nécessiteux, tels que refuges municipaux, infirmeries provisoires, surveillants des pauvres, maisons de charité, œuvres sociales sous l'égide des églises, etc. Des médecins praticiens ont aussi fourni des services gratuits sur une grande échelle. Ainsi, l'Etat s'est trouvé à imposer un fardeau injuste particulièrement dans certaines régions où le total des services gratuits atteint de grandes proportions.

En matière de soins médicaux prodigués aux chômeurs, la tendance a été de prendre l'indigence plutôt que la maladie pour critère. Encore une fois, les secours aux pauvres ont servi de modèle pour les secours aux chômeurs. Même dans cette conjoncture, le sort de plusieurs des chômeurs a été meilleur que celui des familles à faibles revenus qui sont incapables de se procurer même les services médicaux les moins importants à même leurs budgets.²²

5. Juridiction quant à l'allégement du chômage

Le phénomène du chômage en masse était inconnu des Pères de la Confédération et l'Acte de l'Amérique britannique du Nord ne contient aucune disposition précise sur ce sujet. Toutefois, l'assistance publique qui existait dans le temps semble être comprise dans le paragraphe 7 de l'article 92 qui confère aux provinces la juridiction sur "l'établissement, l'entretien et l'administration des hôpitaux, asiles, institutions et hospices de charité dans la province, autres que les hôpitaux de marine". On a aussi pris pour acquis que le soin des nécessiteux et des indigents ressortissait aux provinces dans le sens que c'était une "matière d'une nature purement locale ou privée dans la province". Les provinces attribuèrent aux municipalités la responsabilité quant aux pauvres. Cette action constituait pour plusieurs motifs une solution raisonnable du problème:

- (1) Vu le manque de moyens modernes de transport et de communication, les collectivités étaient plus étroitement groupées qu'elles ne le sont aujourd'hui. Les autorités locales pouvaient se rendre compte plus facilement de la situation de chaque famille que les fonctionnaires provinciaux. En effet, la plupart des collectivités étaient si petites que virtuellement tout le monde, même dans les cités, se connaissait.
- (2) Dans un jeune pays où la rareté de maind'œuvre était normale, le nombre de pauvres était relativement insignifiant et n'imposait pas de lourd fardeau à aucune municipalité.
- (3) Les pauvres étaient surtout des personnes inaptes au travail et constituaient donc un groupe stationnaire. Aussi, les problèmes inhérents à la résidence ou aux entraves à la mobilité de la main-d'œuvre ne surgissaient pas.

Tel qu'indiqué précédemment, le problème moderne que pose le besoin général de personnes en bonne santé et aptes au travail constitue une toute autre question. Conséquemment, on ne peut supposer que, parce que les secours aux pauvres s'adaptent mieux à l'administration locale il en soit ainsi des secours aux chômeurs. La question de la méthode la plus efficace, la plus économique et la plus équitable à suivre pour remédier à la situation des chômeurs aptes au travail doit être décidée au mérite.

La Commission nationale de placement a conclu ²³ que les problèmes du placement et du chô-

 $^{^{22}\,\}mathrm{Voir}$ l'exposé de la situation et des besoins de ce groupe à la partie 2 de cette étude.

²³ Rapport final de la Commission nationale de placement, 1938, article II, cc. C. et D.

mage peuvent être plus facilement résolus par "l'établissement d'un système d'assurance-chômage et d'un service de placement fédéral " complété par un régime d'assistance-chômage destiné à résoudre ces phases du problème qui, à la lumière de l'expérience dans d'autres pays, ne peuvent être résolus par l'assurance-chômage. La coordination de ces systèmes " serait infiniment plus efficace que le régime actuel", parce que:

- "(1) Le gouvernement fédéral grâce à la flexibilité (non pas nécessairement la quantité) de ses revenus et à la longue expérience de ses administrateurs est mieux placé que ne le sont les provinces pour faire face à des exigences susceptibles de variations soudaines et accentuées. De plus, ces changements si on les estime en fonction de tout le pays apparaissent beaucoup moins intenses que pour des régions ou des localités particulières;
- (2) L'éligibilité au bénéfice de l'assurance-chômage (qui comporte un droit statutaire du bénéficiaire) ou de l'aide-chômage (qui implique une allocation à titre gratuit fondée sur le besoin, sans droit statutaire, puisque le bénéficiaire n'y a pas contribué) peut être déterminée et précisée, astreinte à la preuve et susceptible de détermination par le service fédéral de placement. Bref, ces bénéficiaires se partageraient en trois catégories: personnes s'étant jadis suffi; personnes ayant occupé un emploi; et/ou personnes aptes au travail, bien que présentement sans emploi; ²⁴
- (3) Puisque la détermination de l'éligibilité pourrait être précisée et astreinte à la preuve, les dangers de marchandage et de concurrence entre les divers gouvernements, ainsi que la tendance à rejeter la responsabilité sur une autre autorité, seraient réduits au minimum;
- (4) Le danger de laisser la responsabilité aux provinces serait évité, *i.e.* la responsabilité devient inévitablement conjointe, puisque l'expérience a démontré qu'en périodes de chômage aigu les provinces ne portent pas tout le fardeau et qu'il résulte de la sorte un système d'octrois et un partage de la responsabilité.

Il semble que les fonctions administratives donneraient de bienfaisants résultats si le gouvernement fédéral contrôlait le service de placement et était disposé à collaborer avec les services de bienfaisance provinciaux et municipaux. L'administration fédérale est d'ailleurs parfaitement compatible avec la décentralisation régionale.

Il convient de préciser qu'en vertu du système décrit plus haut la responsabilité quant au soulagement de la misère autre que celle qui est née du chômage tel que défini par le service fédéral de placement, incomberait à la province puis à sa chose, la municipalité."²⁵

Le commissaire Mary Sutherland s'opposa à la recommandation qui voulait que les municipalités et les provinces soient relevées de l'obligation de secourir les chômeurs indigents.²⁶

Les arguments pour et contre le transfèrement au parlement fédéral de l'obligation entière de secourir les chômeurs en bonne santé et aptes au travail peuvent être résumés comme suit:

1. Arguments d'ordre économique

(a) Favorables. — En s'attaquant à un problème économique il est logique de supposer que l'organisme gouvernemental chargé de la responsabilité devrait être celui qui est le plus capable d'en entreprendre la solution pratique. Le chômage est de nature économique par ses causes et les remèdes qu'il exige, et de nature financière par son traitement. Par conséquent, l'organisme gouvernemental responsable du traitement des chômeurs devrait être celui qui possède les pouvoirs de taxation les plus étendus. Et l'organisme auquel incombe l'obligation de combattre les causes du chômage devrait être celui qui possède le plus grand contrôle des facteurs économiques influant sur le chômage. Parmi les trois classes de gouvernements au Canada, l'administration fédérale possède les pouvoirs de taxation les plus étendus et la municipalité les plus restreints. Le parlement fédéral possède aussi les pouvoirs économiques les plus étendus y compris le contrôle exclusif de la monnaie et du crédit, des tarifs et du commerce étranger et interprovincial. Les provinces ne possèdent pas le pouvoir de conclure des traités, pouvoir qui est nécessaire pour exercer une influence internationale sur certains genres de chômage. Le parlement fédéral est tout désigné pour effectuer une coordination des politiques intérieures appropriées à l'adoption d'un programme de longue portée destiné à combattre le chômage par des mesures telles que travaux publics, construction de logements, etc.

²⁴ Le contexte du rapport de la Commission nationale de placement indique que le mot "ou" dans l'expression "et/ou" devrait être biffé.

²⁵ *Ibid.*, p. 30. ²⁶ *Ibid.*, p. 48 et suivantes.

En un mot, le parlement fédéral est le seul organisme gouvernemental nanti des pouvoirs nécessaires pour combattre les principales causes du chômage.

Sous le régime actuel d'assistance-chômage, les localités où le nombre de chômeurs est le plus élevé portent le plus lourd fardeau financier sans égard à leur capacité imposable. C'est un fardeau économique injuste pour ces localités car les causes du chômage ne sont pas locales.

Lorsque la responsabilité est partagée entre gouvernements, il y a tendance à concentrer toute l'attention sur la répartition du coût des secours de chômage au détriment des autres aspects de la question. Si la responsabilité incombait uniquement à un gouvernement, l'attention serait concentrée là où il convient, savoir: sur l'énorme fardeau financier que le chômage impose au pays et la nécessité de réduire ce fardeau en établissant l'organisation de secours le plus efficace possible et en combattant les causes du chômage. Le Canada n'a pas adopté d'attitude agressive dans la lutte contre les causes du chômage, et bien qu'il soit vrai que le chômage ne puisse être extirpé, on peut le diminuer par l'exécution d'un plan méthodique dans le sens du programme déjà indiqué pour combattre ses causes.

La responsabilité fédérale en matière de chômage aurait raison de l'important problème que constitue la mobilité de la main-d'œuvre. Il ne serait plus question de la "résidence", et les restrictions actuelles quant à la mobilité de la main-d'œuvre disparaîtraient. En même temps, un service de placement étendu et efficace, qui serait très bien annoncé et qui aurait l'avantage d'administrer l'assurance-chômage, serait en contact beaucoup plus intime qu'il ne l'est actuellement avec toutes les classes de main-d'œuvre et pourrait donner des conseils pratiques quant aux occasions de placement ailleurs.

(b) Défavorables.—"...dans les limites de leur juridiction respective, les provinces interviennent par des mesures législatives sur les ressources matérielles telles qu'agriculture, mines, forêts, usines, etc., et sur le capital humain, pour telles questions que l'éducation, la santé, le travail, les salaires minima, les compensations aux ouvriers, les conditions de travail dans les usines, l'hygiène des travailleurs, l'indigence, etc. La structure économique, les ressources matérielles, et le capital humain sont inséparables. La relation qui existe entre les ressources matérielles et le capital humain dans son application au travail, que ce soit à des ressources matérielles, au commerce, ou aux services, ou à toutes les ramifications qui en découlent, constitue un tout

indivisible, et, en conséquence, devrait ressortir pour toutes les questions qui en découlent à une seule juridiction... Il est fondamental et de rigoureuse logique que l'attribution de ces juridictions doive se trouver implicitement contenue dans les droits souverains dont jouissent les provinces."²⁷

Les provinces peuvent prendre des mesures afin d'égaliser le fardeau du chômage entre les localités, et le gouvernement fédéral peut égaliser le fardeau entre les provinces, au moyen de subventions. Des ententes interprovinciales pourraient résoudre heureusement les problèmes des sans-domicile et des personnes de passage.

2. Arguments d'ordre financier

(a) Favorables. — C'est un principe reconnu en matière de finance publique que l'autorité qui dépense les fonds devrait aussi les prélever, ou du moins toute partie de ceux-ci qui la portera à faire preuve d'économie. C'est le seul véritable frein aux exigences des politiciens, quant à l'accroissement des dépenses auxquelles sont soumis tous les gouvernements. Ainsi que l'a fait constater la crise, le problème du chômage a pris des proportions telles que les municipalités, si on les oblige à secourir leurs chômeurs, ne peuvent espérer assumer plus qu'une fraction des déboursés. Il est impossible de leur donner d'autres sources de revenus pour faire face au coût des secours parce qu'elles ne peuvent prélever, d'après une base municipale, aucune taxe importante à part l'impôt sur les propriétés. Cette situation serait en outre fatale au point de vue du chômage parce qu'elle atteindrait les municipalités plus pauvres ayant les plus lourdes charges du fait des secours et favoriserait les municipalités prospères. Par conséquent, l'obligation pour les municipalités de secourir leurs chômeurs, comporte toujours un système compliqué de subventions et probablement de prêts, système donnant lieu à de nombreuses sources d'irritation contraire au bon fonctionnement du fédéralisme. Le parlement fédéral ne peut contrôler avec efficacité l'utilisation de ces subventions parce qu'on l'accuserait sur le champ de s'immiscer dans les droits des provinces.

L'obligation très variable des secours aux chômeurs, secours qui peuvent disparaître presque complètement une année et constituer un lourd fardeau l'année suivante, fait qu'elle incombe logiquement au gouvernement qui possède le régime de taxation le plus étendu et le plus souple. Les municipalités pour conserver l'intégrité de leurs finances, devraient avoir des obligations fixes autant que possible à cause de leur assiette rigide de taxes.

²⁷ Ibid., p. 48, Mémoire contenant l'exposé des motifs de dissidence du commissaire Mary Sutherland.

L'importance des frais financiers découlant de l'assistance-chômage exige une nouvelle étude du problème des finances publiques si on veut que la solvabilité se maintienne, à savoir: l'équilibre des budgets pendant la période du cycle commercial. Cela semble préférable à l'ancien principe qui voulait qu'on tentât d'équilibrer les budgets d'année en année; ce principe était des plus injustes en ce qu'il imposait des fardeaux écrasants au contribuable en temps de crise alors que ce dernier pouvait le moins les supporter. Il faut se rendre compte en même temps qu'on fera exercer de fortes pressions par les politiciens en faveur de l'ancien état de choses. On exigera avec instance la réduction des taxes dès que le retour de la prospérité amènera un surplus budgétaire. Mais si les budgets ne sont pas équilibrés au cours du cycle commercial il en résultera certainement l'insolvabilité. Il paraît raisonnable de s'attendre que si un seul gouvernement doit subvenir au chômage, il se rendra mieux compte de la nécessité de se préparer pendant les bonnes années à faire face aux mauvaises et de prendre une attitude en conséquence, que neuf gouvernements provinciaux et une multitude de gouvernements municipaux, à cause surtout du fait que ces derniers pourraient croire qu'il est toujours possible d'obtenir l'aide de l'Etat, alors que celui-ci sait qu'il doit se suffire en matière de finances.

Si le problème entier du chômage relevait d'une même autorité, les contribuables sauraient exactement ce qu'il leur coûterait dans tous ses divers aspects. Ce fait devrait obliger constamment ce gouvernement à faire preuve d'efficacité et d'économie dans l'administration des secours de chômage et l'étude de ses causes.

(b) Défavorables. — La pression qu'exerce l'opinion locale oblige les gouvernements locaux à économiser, et, par conséquent, les secours aux chômeurs devraient être du ressort des municipalités. Ainsi que l'exprime le mémoire de dissidence...²⁸ "Dans ce cas, il y a un motif qui prime tous les autres de laisser l'obligation première de l'allégement de la misère résultant de la perte de revenu par suite du chômage à l'autorité municipale et/ou à la province. Ce motif s'étaye sur le fait que dans un régime démocratique, l'individu attend davantage et se montre plus soucieux de ses responsabilités à l'endroit du gouvernement auquel il paie directement des impôts et qu'il voit fonctionner pour luimême et pour ses voisins. Plus le gouvernement est éloigné de lui, plus il est centralisé et moindre est la portée directe de ses pouvoirs fiscaux, le moins faci-

Le gouvernement fédéral est libre d'aider les provinces au moyen de subventions et il peut se protéger contre des abus en subordonnant l'octroi de ces subventions à des conditions appropriées. "Nous prétendons que les abus qui ont été portés à l'attention de la Commission nationale de placement ne découlent pas d'un mauvais principe, mais plutôt de ce qu'on n'a pas su appliquer un contrôle efficace au début de l'allocation des octrois de chômage. L'aide financière accordée sous forme d'octrois de chômage aux gouvernements ayant l'obligation première d'alléger la misère a été fournie en outre pour faire face à une situation urgente. Cette situation urgente s'est prolongée sans qu'un contrôle efficace ait été établi parce que l'on croyait la prospérité tout proche. Malgré qu'il soit extrêmement difficile aujourd'hui d'imposer une surveillance et un contrôle suffisants, la situation est loin d'être désespérée."29

3. Arguments se rapportant au bien-être

(a) Favorables. — L'organisation actuelle de secours aux chômeurs n'a pas de normes et on y constate une carence de toute relation apparente entre le chiffre des secours et les besoins minima en ce qui concerne l'alimentation, le vêtement et les soins médicaux. En vérité, les faibles ressources financières de certaines municipalités peuvent y nécessiter des niveaux de vie très peu désirables. Si les secours aux personnes aptes au travail étaient du ressort du gouvernement fédéral, il faudrait alors étudier toute la question des niveaux de vie, et il est probable qu'on vouerait plus d'attention à l'ensemble des considérations d'hygiène et de bien-être qui, à l'heure actuelle, sont forcément négligées à cause de la multiplicité des autorités locales.

Les problèmes concernant le bien-être qui se rapportent actuellement à certains groupes de sanstravail, comme les sans-domicile et les personnes de passage, disparaîtraient s'ils relevaient du gouvernement fédéral, car alors peu importerait l'endroit où

lement l'individu peut-il saisir le rapport entre les responsabilités et les fonctions de ce gouvernement. Quel que soit le gouvernement qui soit responsable du soulagement de la misère née de perte de revenu ou de manque de travail, de même que de son administration, il y aura toujours un courant d'opinion en vue d'étendre les bénéfices et d'élargir les conditions d'éligibilité. Si la responsabilité et l'administration sont centralisées entre les mains du gouvernement fédéral, la forte pression des contribuables régionaux sera atténuée."

²⁸ Ibid., p. 53.

²⁹ Ibid., p. 54, Mémoire des motifs de dissidence.

le particulier ou la famille seraient secourus, pourvu que ce particulier ou le chef de cette famille soient en état de travailler et disposés à accepter tout emploi disponible.

La répercussion des secours aux chômeurs sur l'équilibre des budgets municipaux tend à fausser tout le mécanisme des fonctions municipales. Les problèmes du bien-être de catégories spéciales de nécessiteux, comme les filles-mères et leurs enfants habitant des quartiers insalubres, sont souvent ignorés par suite de l'urgence extrême qu'il y a de secourir les chômeurs. De plus, des services fondamentaux de bien-être comme l'éducation et la santé publique sont souvent réduits impitoyablement à cause des demandes de l'assistance-chômage. Les services réguliers des gouvernements locaux par rapport au bien-être profiteraient donc grandement du fait que le gouvernement fédéral prendrait à sa charge les secours de chômage. Il serait impossible de faire face à la situation au moyen d'octroi plus importants du gouvernement fédéral sans étudier toutes les obligations des municipalités afin d'établir leurs besoins. Ce serait une situation intolérable au point de vue des deux gouvernements.

(b) Défavorables. — Seul le gouvernement local peut équitablement faire face aux nécessités du bien-être. Cela s'applique aux secours aux chômeurs aussi bien qu'à l'assistance donnée aux autres groupes de nécessiteux. Dans un pays de l'étendue du Canada, où les conditions sont si variées, il est particulièrement impossible à l'administration centrale de s'occuper convenablement du bien-être des particuliers. Si le gouvernement central assumait ces obligations, il en résulterait probablement une organisation bureaucratique qui fonctionnerait selon certaines règles fixes. Si l'administration actuelle des secours aux chômeurs n'est pas parfaite, on peut y remédier par des ajustements financiers et une surveillance provinciale plus étroite.

4. Arguments d'ordre administratif

(a) Favorables. — L'administration des secours aux chômeurs par le gouvernement fédéral n'offre aucune difficulté insurmontable parce que l'éligibilité "peut être déterminée et précisée, astreinte à la preuve et susceptible de détermination par le service fédéral de placement. Bref ces bénéficiaires se partageraient en trois catégories: personnes s'étant jadis suffies, personnes ayant occupé un emploi; et/ou personnes aptes au travail, bien que présentement sans emploi." En fixant des montants minima, il fau-

drait veiller à maintenir le principe de la subsistance individuelle et du désir de trouver de l'emploi, en proportionnant le bénéfice maximum d'aide au revenu réel dans chaque centre ou dans chaque région."31 Il y aurait donc décentralisation régionale si le gouvernement fédéral administrait les secours de chômage avec un personnel choisi, en partie du moins, pour ses connaissances des conditions locales, et les échelles des secours aux chômeurs seraient légèrement inférieures aux taux courants des salaires pour les travailleurs non spécialisés dans chaque région ou localité. "Toutefois, il y a lieu de faire remarquer ici que cette catégorie de travailleurs n'inclut pas les cultivateurs et les pêcheurs qui sont encore au travail mais qui, à cause de la sécheresse, de l'avilissement des prix ou d'autres circonstances, sont incapables par le moyen de leur emploi de subvenir à leurs besoins. Les dispositions qui intéressent ces deux catégories doivent s'inspirer des conditions de vie régionale, des revenus additionnels, des propriétés détenues et d'autres éléments, et doivent être du ressort de la province ou de la municipalité."32

Une attribution aussi définie des obligations supprimerait les froissements répétés que produit inévitablement le système actuel du partage des pouvoirs. Pour atteindre un fédéralisme heureux, les fonctions de chaque juridiction devraient être définies et indépendantes et ne pas dépendre en partie de l'autre juridiction. Le gouvernement fédéral prenant à sa charge les secours de chômage, le service de placement ne respecterait aucune juridiction en déclarant les gens susceptibles d'être employés ou non. Avec un personnel compétent pouvant jouir du respect général et ayant le droit d'appel à un tribunal de revision, les froissements de ce chef devraient être réduits au minimum.

La masse des sans-travail se trouve dans les grandes villes et l'élément "individuel" c'est-à-dire la connaissance personnelle des particuliers par les administrateurs des fonds de chômage leur a toujours manqué. Ce n'est que dans les petites collectivités, qui représentent une petite fraction des chômeurs, que les autorités municipales connaissent personnellement les particuliers. Mais dans plusieurs provinces, notamment en Colombie-Britannique, Alberta, Saskatchewan et Manitoba, les fonctionnaires provinciaux et non pas les autorités locales administrent directement les secours de chômage dans les petites collectivités, les territoires non organisés, les districts comportant des améliorations locales,

³⁰ Ibid., p. 30. Voir note concernant la même citation à la page 30.

³¹ Ibid., p. 32.
32 Ibid., pp. 33, 34. On pourrait soutenir que cela impliquerait une contribution du gouvernement fédéral à quelques provinces afin d'égaliser les conditions entre les provinces.

etc.³³ Ainsi, le gouvernement fédéral pourrait se guider sur l'expérience de ces services et au besoin, acquérir des connaissances locales supplémentaires en établissant des comités consultatifs locaux composés de représentants des organismes religieux et commerciaux et des associations de bienfaisance et de travailleurs. Cette méthode a eu de très heureux résultats en Angleterre et elle est très usitée dans les campagnes de Québec. Si le gouvernement fédéral l'adoptait de façon générale, il pourrait disposer de renseignements plus exacts sur les conditions locales de plusieurs centres, ce que ne lui permet pas l'organisme d'assistance-chômage actuel, organisé tant bien que mal.

Le service fédéral serait de caractère permanent, mais, dans les bonnes années, il se réduirait à un organisme rudimentaire. L'étude de la nature et des causes du chômage démontre que ce fléau existera toujours, et on peut être assuré que les crises qui se succéderont auront, à l'avenir, les mêmes caractères que dans le passé. Il serait donc utile de conserver un organisme rudimentaire qui suffirait, dans les bonnes années, à régler les questions de chômage artisanal ou autre et pourrait constituer la base d'un système efficace chaque fois que les périodes de chômage intense se reproduiraient. De cette façon, on éviterait la répétition à l'avenir du gaspillage et des souffrances qui ont caractérisé les premières années de la dernière crise économique.

(b) Défavorables. — Un service fédéral éprouverait de grandes difficultés dans l'administration d'une entreprise si vaste et dont les conditions varient pour les diverses parties du pays. Des considérations d'ordre politique nuiraient à l'adoption d'une échelle variable de secours et même si, dès le début, on réussissait à l'établir, l'indignation soule-vée dans les régions recevant les allocations les moins importantes et les menées des partis politiques ne manqueraient pas d'exercer une pression irrésistible afin d'obtenir des allocations uniformes pour tout le pays. Ceci produirait un effet désastreux sur le régime économique des parties du pays où le revenu moyen et le coût de la vie sont bas.

Le service fédéral ne serait pas en mesure de contrôler les besoins des candidats aux allocations au même point qu'une organisation locale, ce qui se traduirait par un gaspillage. De plus, un service fédéral tendrait à devenir une institution permanente. "Mais en admettant une telle responsabilité et en définissant statutairement la misère résultant du chômage et de la perte d'emploi, qu'il se propose d'alléger, et en établissant un organisme chargé de

l'administration des secours, le gouvernement fixe inévitablement et en permanence le problème... Les autorités régionales, responsables aux contribuables régionaux, ont pu limiter, réduire, et finalement abandonner les secours au fur et à mesure que le permettaient les conditions qu'elles connaissent pour les observer sur place."³⁴

Le groupe dont les besoins sont urgents aurait plus facilement accès aux gouvernements provincial et municipal qu'au gouvernement fédéral.

La tentative de séparer les gens capables de travailler de ceux qui ne le sont pas (ces derniers ressortissant au gouvernement local) serait une occasion continuelle de friction, car il existerait toujours des cas difficiles à régler, et les gouvernements locaux s'efforceraient de réduire leurs propres dépenses au minimum.

5. Autres considérations

Il y a d'autres points importants n'appartenant pas aux rubriques déjà citées et au sujet desquels les protagonistes et les antagonistes du régime uniquement fédéral d'assistance-chômage ne s'accordent pas. On peut les résumer brièvement comme il suit:

(a) On prétend que si le gouvernement fédéral assumait toute la responsabilité de l'assistance-chômage il enlèverait ainsi aux gouvernements locaux une fonction importante qui réduirait leur responsabilité et partant leur prestige et, puisque les gouvernements locaux forment la base du régime démocratique, il est très important qu'ils demeurent aussi puissants que possible. On dit aussi que les provinces, parentes légitimes des municipalités, perdraient leur prestige si on leur enlevait cette fonction. D'autre part, on prétend que l'assistance-chômage a presque ruiné les administrations locales du Canada. Elle a été cause que les municipalités sont chargées de dettes, qu'elles ont restreint leurs services essentiels et d'une façon générale, elle a nui à leur réputation. Le fardeau de l'assistance-chômage, prétend-on, en est un qui ne s'est pas adapté et ne peut pas s'adapter au régime local d'administration; il conduit inévitablement à la désorganisation. Par conséquent, loin d'affaiblir les administrations locales, l'action du gouvernement fédéral, s'il assumait la charge de l'assistance-chômage, constituerait probablement le pas le plus propre à les renforcer. Quant aux provinces, jusqu'aux années de l'après-guerre, dit-on, le problème du chômage était à peu près inconnu des gouvernements du Canada. Ce n'est qu'au cours de la dernière crise économique que le public s'est aperçu qu'il existait. Les gouvernements

³³ L'appendice I donne les principaux détails de l'organisation gouvernementale pour les secours de chômage au Canada.

³⁴ Rapport final de la Commission nationale de placement. Mémoire contenant l'exposé des motifs de dissidence, p. 53.

peuvent difficilement perdre leur prestige en abandonnant une chose que, dans l'opinion publique, ils n'ont jamais eue. On prétend de plus que le problème du chômage sera très épineux pour le gouvernement qui devra s'en charger. Celui sous la juridiction duquel il tombera s'attirera probablement, à l'avenir, beaucoup plus de critiques que d'éloges, quelles que soient les méthodes employées. Le prestige est donc un facteur décevant; dans l'intérêt des Canadiens comme des gouvernements, on devrait s'efforcer de découvrir sous quelle juridiction ce problème pourrait être résolu le plus économiquement et le plus efficacement.

(b) Se rapprochant de ce dernier raisonnement, il y a celui qui prétend que les différences régionales exigent que les provinces et les municipalités assument la responsabilité de l'assistance-chômage. "Par son immense superficie, la variété et la singulière répartition de ses ressources, ses problèmes raciaux et ses minorités confessionnelles, la distance entre ses territoires littoraux et intérieurs, avec leurs problèmes particuliers, de par sa géographie même, le Canada exige une fédération d'états ayant chacun des pouvoirs souverains assez étendus. Dans l'attribution des pouvoirs il est donc indispensable que le bien-être des citoyens, leurs conditions de vie et de travail, les relations entre les ressources matérielles et le capital humain, bref, les fonctions civiles et domestiques des citoyens, si différentes dans les diverses parties du pays, ressortissent à la juridiction la plus rapprochée de l'individu. Morceler cette juridiction, qu'ont possédée exclusivement les provinces, c'est infirmer leurs droits et leurs pouvoirs."35 Par contre, on prétend aussi qu'il est essentiel d'établir la différence entre les choses qui sont particulières aux provinces et d'importance vitale pour elles (race, religion) et celles qui n'ont pas ces caractères. Un principe fondamental veut que toute question essentiellement économique ressortissent à la juridiction la mieux en mesure de la régler de façon économique. Le chômage est un problème économique. Si, pour quelques raisons que ce soit, il est placé sous la juridiction de gouvernements qui ne sont pas outillés pour le résoudre économiquement, les résultats ne peuvent être que mécontentement, dettes et impôts excessifs et malaise. C'est dans de telles conditions que les mouvements anti-démocratiques naissent et se propagent. Non seulement les gouvernements en cause perdraient eux-mêmes beaucoup de prestige, mais l'édifice complet de l'état démocratique serait en butte à d'importantes influences désagrégeantes.

(c) Un aspect particulier de ce raisonnement demande une étude distincte. Voici: une province donnée (ou une municipalité) peut désirer distribuer l'assistance-chômage d'une certaine manière et s'opposer à ce qu'on lui refuse ce droit. Par exemple. une province peut désirer accorder l'assistance sous forme de travaux publics plutôt que de secours directs. La dernière crise économique nous a grandement renseignés sur ce point, car un grand nombre de pays ont entrepris des programmes de travaux publics. Deux rapports bien documentés du Bureau international du travail, Politique de travaux publics (1935) et Programme de travaux publics relatifs au chômage (1937), en ont assemblé et analysé les résultats. Bien que tous les pays eussent préféré remédier au chômage par des projets de travaux plutôt que par le secours direct, aucun n'a pu le faire à cause des dépenses exorbitantes qu'ils auraient entraînées. Le résultat inévitable d'une tentative de remédier au chômage général par des projets de travaux seulement serait la banqueroute ou un fardeau de dettes tel que le progrès du pays ou de la province en serait retardé de plusieurs années. La seule méthode qui permette de procurer du travail à une bonne partie des chômeurs consiste à préparer d'avance un programme de finance et de travaux publics. Une politique financière saine, qui s'efforcerait de réduire sensiblement la dette publique au cours des années de prospérité, accompagnée d'un programme soigneusement préparé de travaux publics, de logement, etc., entrepris pendant les périodes de crise, permettraient d'exécuter des travaux publics sans menacer l'intégrité financière du pays ou de ses parties et d'atteindre des objectifs publics utiles à des conditions raisonnables.

Le côté essentiel des projets de travaux, c'est l'effet qu'ils peuvent avoir pour activer le système économique délabré. S'ils parviennent à ce but, de toute évidence, leur coût réel en est de beaucoup réduit. Mais, considéré sous cet angle, l'expérience démontre que l'élaboration du programme et sa mise à exécution au temps approprié sont de la plus haute importance. Un tel programme doit être de nature à stimuler l'industrie dans une vaste mesure. Le moment précis de son inauguration et la diminution de ses activités à mesure que les affaires se remettent doivent être choisis avec soin. Il serait ridicule que les différentes parties du pays, par exemple, entreprennent des projets de travaux chacune selon son inclination. Un tel procédé pourrait facilement faire plus de mal que de bien au point de vue du relèvement des affaires et du soulagement du chômage. Il est si important de bien choisir l'époque et de posséder un programme vaste et bien ordonné que le

³⁵ Ibid., p. 51, Mémoire des motifs de dissidence.

Bureau international du travail en a conclu que la méthode idéale consisterait à organiser les projets de travaux sur une base de collaboration internationale à cause du caractère souvent international du chômage et des répercussions économiques que les conditions de chômage d'un pays peuvent avoir dans un autre.

Il est donc clair, d'après l'expérience de la dernière crise, que si un programme de travaux doit être efficace et ne pas être uniquement un moven dispendieux de distribuer les secours, il doit suivre les lignes les plus vastes et, autant que possible, les dépenses doivent en être calculées à l'avance. Dans un pays fédératif, toutes les juridictions doivent coopérer à ce programme, et l'organisme coordonateur serait logiquement le gouvernement central. Sur ce point, l'expérience de la dernière crise économique semble concluante, quelles que soient les conclusions qu'on tire sur la question de savoir si le parlement fédéral doit ou non porter la responsabilité exclusive des secours de chômage.³⁶

NOTE SUR LE SYSTÈME BRITANNIQUE D'ADMI-NISTRATION DES CHÔMEURS 37

Le plan d'assurance-chômage embrasse tous ceux qui se trouvent entre l'âge légal de sortie de l'école (habituellement 14 ans) et 65 ans et qui sont employés en vertu d'un contrat de service, à un salaire inférieur à £250 par année. Tous les travailleurs manuels, abstraction faite de leur revenu, y sont compris. Les ouvriers agricoles, les marins, les apprentis qui reçoivent des paiements en argent et les travailleurs étrangers sont tous inclus. Ce système fonctionne automatiquement; après le paiement d'un nombre stipulé de contributions hebdomadaires, le travailleur assuré reçoit, aussitôt qu'il devient chômeur, les secours prescrits pendant une période spécifiée.

Les allocations en vertu du plan de secours de chômage sont accordées à tous ceux qui, sur demande, remplissent les conditions suivantes:

- (1) ils doivent être âgés de 16 à 65 ans;
- (2) leur emploi normal doit être dans les occupations prévues par les lois contributoires de pensions aux veuves, aux orphelins et aux vieillards. Parmi les lois britanniques d'asurances sociales, ce sont celles qui ont le plus de portée. Les personnes qui n'ont pas été employées régulièrement depuis

36 Voir article 2, chapitre F du Rapport final de la Commission nationale de placement pour un examen général de l'effet des dépenses publiques comme stimulant de l'emploi.

37 Pour une étude détaillée de cette question, voir Unemployment Insurance and Assistance in Britain, 1938, par Percy Cohen.

l'âge de 15 ans, acquièrent un droit aux secours, si leur occupation normale est telle qu'elle les aurait placés sous l'opération des lois susmentionnées "n'eussent été les circonstances industrielles du district qu'ils habitent ":

(3) ils doivent êtres aptes et consentants à travailler.

Les ouvriers ne perdent pas leurs droits pour avoir perdu leur emploi à cause de la cessation du travail à la suite d'un différend industriel.

En vertu de ce système toutes les personnes qui se trouvent sous l'effet de l'assurance-chômage bénéficient du plan de secours de chômage, en plus de presque tous les chômeurs valides qui étaient auparavant sous l'effet de la loi des pauvres. Les chômeurs valides travaillant normalement à leur propre compte, comme les boutiquiers et les vendeurs ambulants, n'auraient pas "l'occupation normale" requise.

L'armature administrative établie par la loi se trouve sous la direction de la Commission de secours de chômage, organisme central composé de six membres et dont les fonctions sont indiquées dans la loi comme suit:

- (a) aider aux chômeurs valides qui tombent sous l'effet de la loi, et
- (b) aider à leur bien-être et en particulier établir des services propres à les aider à devenir aptes à se livrer ou à retourner à un emploi régulier.

A part le personnel central, l'administration est complètement décentralisée. Il y a 239 (1938) bureaux régionaux qui effectuent un travail administratif quotidien important: décisions concernant l'admissibilité, évaluation du besoin et visites périodiques aux domiciles des requérants. Dans quelques-unes des grandes régions, on a établi 43 "bureaux secondaires" qui relèvent des bureaux régionaux. Ceux-ci sont groupés en 28 bureaux de district qui, entre autres choses, maintiennent un contact administratif avec les autorités et les organisations locales. Une bonne proportion de ce personnel comprend des fonctionnaires autrefois employés par les autorités locales.

Il y a 139 tribunaux d'appel composés de trois membres chacun: un président nommé par le ministre du Travail, un représentant des ouvriers et un représentant de la commission.

Cent vingt-six comités consultatifs locaux ont été établis en vertu des pouvoirs statutaires de la commission "dans le but d'obtenir l'avis et l'aide de personnes ayant des connaissances et de l'expérience acquises dans la localité relativement aux questions qui concernent les fonctions de la commission ". Les personnes habituellement nommées dans ces comités sont celles qui ont de l'expérience dans l'administration locale de l'hygiène et de l'assistance publiques, des représentants de patrons et d'employés, des ouvriers du service social, etc. Les comités consultatifs locaux sont particulièrement utiles pour ajuster les allocations aux conditions locales et aux régions agricoles, et pour s'occuper des loyers.

Le plan de secours de chômage fonctionne donc comme ceci: le chômeur fait normalement sa demande par l'entremise du bureau de placement local où il dépose sa demande. Les fonctionnaires régionaux font alors enquête sur son cas et décident (a) si le requérant est admissible, (b) s'il est dans le besoin, (c) si oui, dans quelle mesure il l'est. Lorsque l'allocation est déterminée, le bureau local de placement la transmet au requérant. Tant que l'allocation continue, le bénéficiaire doit remplir les conditions suivantes:

- (1) s'enregistrer au bureau de placement local et s'y présenter à intervalles déterminées;
- (2) prouver qu'il n'a pas d'ouvrage ou qu'il n'a qu'un travail trop discontinu ou trop intermittent pour lui permettre de pourvoir à ses besoins;
- (3) indiquer à chaque visite s'il a travaillé depuis sa dernière visite et quelle somme il a gagnée par ce travail;
- (4) informer les fonctionnaires de la commission de tout changement important dans sa situation ou dans celle de tout membre de sa famille.

La somme à laquelle les besoins du requérant sont évalués, est calculée d'après des "échelles de taux" qui sont ajustées au besoin quant au loyer, aux ressources et aux revenus. Les échelles de taux sont "les taux hebdomadaires différenciés suivant l'âge, le sexe, et les autres circonstances relatives à la personne intéressée". Elles sont établies en deux tableaux: le premier se rapportant à des cas où "le requérant vit comme membre d'une famille de deux ou plusieurs personnes; le second pour le locataire en garni ou le pensionnaire qui ne vit pas comme membre d'une famille de deux ou de plusieurs personnes".

Dans le cas d'une décision favorable, la commission doit rembourser aux autorités locales qui appliquent la loi des pauvres le coût des secours extérieurs ou autres accordés au requérant, en attendant une décision quant à son admissibilité aux secours de chômage. Come nous l'avons déjà indi-

qué, un appel de la décision des fonctionnaires des secours de chômage peut être porté au tribunal d'appel dont la décision est finale.

6. Responsabilité pour l'assistance aux cultivateurs

L'aide aux victimes de la sécheresse est une affaire complètement différente de l'assistance-chômage, comme la Commission nationale de placement l'a indiqué. La sécheresse, et les autres cas de force majeure comme les tremblements de terre, les inondations et ainsi de suite ont été reconnus dans tous les pays comme des malheurs nationaux. La seule raison pour laquelle les secours de sécheresse ont été confondus avec les secours de chômage au Canada, c'est que les deux ont eu lieu en même temps et, comme nous l'avons déjà signalé, les "secours de chômage" devinrent comme un mot générique embrassant toutes les sortes de secours. Mais il n'y a aucun rapport entre les deux. L'un dépend de l'économie, l'autre de la nature. La sécheresse est un des nombreux phénomènes de la nature qui peuvent affliger toute partie du pays, n'importe quand. Ces phénomènes sont imprévisibles et nous n'avons aucun pouvoir sur leurs causes. Lorsqu'ils se produisent, ils ont un effet paralysant sur toute la contrée affectée. Le problème ne se rapporte nullement au problème traditionnel de l'indigence et il n'y a aucune raison de le considérer comme le fait d'une responsabilité locale. Evidemment, c'est un malheur national; en fait, les grands désastres naturels sont même souvent reconnus comme des malheurs internationaux.

Il faut faire une distinction toutefois entre l'accident naturel totalement inattendu et le retour relativement régulier de conditions climatiques ou autres conditions naturelles défavorables, dans certaines régions. Dans la mesure où une contrée, comme celle des prairies, est sujette aux cycles de ces périodes défavorables, il est évident que la politique fiscale de la région devrait tâcher de s'y préparer en taxant lourdement et en réduisant les dettes pendant des périodes de bons revenus, comme celle qui précéda 1930. Sans doute, cette ligne de conduite ne peut répondre à la situation que dans la mesure où les cycles sont assez uniformes et prévisibles, et nous ne prétendons pas que les Provinces des prairies auraient dû ou auraient pu se préparer à la sécheresse et à la crise économique qui sévissent depuis une dizaine d'années. L'étendue, la durée et la gravité inouïes de la sécheresse en ont fait une catastrophe naturelle de premier ordre qui ne pouvait pas compter dans les frais normaux de production de la région.

Le fait que l'aide aux agriculteurs est tout à fait différente des secours de chômage implique certains problèmes spéciaux de finance publique. Dans l'aide aux cultivateurs, non seulement on accorde une allocation de subsistance au cultivateur et à sa famille jusqu'à ce que les temps soient plus normaux, mais on paye tous ses frais d'exploitation. L'Etat, en réalité, se livre à l'industrie agricole, c'est-à-dire quant aux frais, mais non quant aux profits. Il supporte les frais d'achat de la semence et de l'ensemencement pour les cultivateurs qui ne peuvent le faire euxmêmes. Si une récolte est moissonnée, il est remboursé de ses frais, sans plus; mais si, comme cela s'est produit ces dernières années, il n'y a pas de récolte à moissonner, le gouvernement doit défraver l'ensemencement d'un plus grand nombre de cultivateurs l'année suivante. A mesure que les années sans récolte se multiplient, la possibilité pour l'Etat de recouvrer ses prêts des années antérieures s'éloigne. La situation comporte des dangers évidents, à part les lourds prélèvements sur la finance gouvernementale. Le cultivateurs qui a peiné et qui a économisé son argent durant les années prospères se trouve en quelque sorte désavantagé au regard de celui qui a dépensé ses revenus sans compter. Il existe un grand malaise à ce sujet chez les cultivateurs de l'Ouest. Il est possible qu'il se développe une attitude de "vivre au jour le jour " à cause de cette impression que l'on a qu'en économisant, il faudra payer ses propres dépenses advenant une récolte manquée, tandis qu'en se montrant imprévoyant, c'est l'Etat qui défrayera l'ensemencement. Si jamais cette attitude se généralise, elle comportera de graves dangers pour le crédit public advenant d'autres années de mauvaises récoltes.

Il faut bien le remarquer, malgré que le problème qui surgit des récoltes manquées soit bien différent de celui qu'offre le chômage, les deux n'en sont pas moins apparentés. Les mauvaises récoltes ont des répercussions directes sur les entreprises industrielles de l'Est qui fabriquent des marchandises destinées aux cultivateurs et elles atteignent indirectement l'ensemble de l'économie en réduisant le pouvoir d'achat de ces derniers. Ainsi, le chômage qui existe en d'autres parties du pays découle des récoltes manquées des prairies.

La question de secourir les régions dévastées par la sécheresse ne semble pas soulever de problème de juridiction. Ce n'est pas un problème de nature permanente, ni un problème inhérent à la vie économique de la société comme le chômage, et, par conséquent, on devrait logiquement le résoudre comme condition d'urgence et y remédier suivant les conditions prévalentes. Quand le problème est épineux et étendu, il devient d'urgence nationale et il existe déjà des précédents qui autorisent le gouvernement fédéral à en assumer une partie des dépenses.

Entretemps, il y a certainement place pour une collaboration étroite au sujet de l'arpentage des terres et de l'établissement intelligent de familles qui désirent quitter les régions de sécheresse. Dans le passé, la plupart des gouvernements provinciaux se sont montrés peu disposés à faire des dépenses relativement minimes à ce sujet afin d'en épargner de plus importantes pour l'avenir. Dans la mesure où les gouvernements provinciaux sont financièrement incapables de s'acquitter de ces travaux, il serait avantageux pour le gouvernement fédéral, au point de vue dollars et cents, de les y aider.

Les régions agricoles en proie à la misère et les plans de colonisation, tout spécialement au Nouveau-Brunswick, dans Québec et l'Ontario, représentent un problème agricole tout à fait différent de celui qu'on trouve dans les prairies. L'historique de maints projets de colonisation est bien triste, tant pour les colons que pour les trésors publics. Le manque d'un plan d'ensemble et l'incompétence qu'on a apportée à l'exécution de plusieurs de ces projets ainsi que l'établissement de colons sur des terres qui ne peuvent absolument pas les faire vivre ont eu de graves répercussions sur les finances publiques. Aux frais du contribuable, on a établi des familles dans des régions où il était inévitable qu'elles devinssent en permanence des charges publiques au moins partielles. Il semblerait indispensable qu'on fasse, avant de lancer de tels projets, un arpentage soigneux des terres et un relevé des possibilités qui existent du point de vue des marchés.

CHAPITRE III

SUBVENTIONS CONDITIONNELLES POUR L'ALLÈGEMENT DU CHÔMAGE 38

Ce qui frappe le plus dans l'administration des secours de chômage, c'est la nature provisoire continuelle du régime malgré l'importance des sommes d'argent en jeu. En premier lieu, tous les gouvernements étaient d'avis que la crise serait de courte durée, mais à mesure que cette opinion disparaissait, la vraie raison des expédients utilisés devenait évidente; c'était la situation constitutionnelle. Comme on l'a déjà vu, la constitution ne donne pas juridiction au gouvernement fédéral en matière de secours aux chômeurs, et le Dominion et les gouvernements provinciaux ont répété à maintes reprises que les allocations de chômage étaient tout d'abord et premièrement du domaine municipal. Par conséquent, en théorie le gouvernement fédéral a toujours été prêt à se retirer chaque année et il n'a jamais voulu s'engager pour plus d'une année à la fois. A cause de cela, pour une part, et à cause aussi des considérations politiques d'ordre général qui s'appliquent aux relations fédérales-provinciales, le gouvernement fédéral, lors de l'octroi de subventions conditionnelles n'a pas jugé bon de prescrire de règles au sujet des pratiques administratives tel que l'engagement du personnel, l'admissibilité à l'assistance-chômage, la portée des secours et l'échelle des allocations, l'inspection et le reste. Malgré les sommes considérables en jeu, le gouvernement fédéral s'est fié entièrement à la compétence des administrations provinciales et municipales ainsi qu'à l'intégrité et la compétence des fonctionnaires provinciaux et locaux.

Ce régime a comporté de sérieux inconvénients, surtout au début. L'administration provinciale fut lente à s'organiser. On confiait généralement ce service à une division d'un ministère et souvent on le changeait d'un ministère à un autre suivant les besoins de la politique. Les municipalités aussi furent lentes à établir des organismes séparés pour l'administration des fonds de secours. Et dans la plupart des cas, les provinces se sont peu occupées de poser des règles au sujet de l'engagement du personnel ou de l'échelle des allocations à payer par les municipalités. Les résultats de cet état de choses

ont déjà été décrits. 40 La situation se compliquait du fait que le gouvernement fédéral refusait de partager les frais d'administration. Les provinces ont adopté la même attitude quant aux frais municipaux d'administration. Comme résultat, les municipalités se sont efforcées de réduire leurs frais et, dans bien des cas, il est arrivé qu'on n'a pu vérifier comme il le faudrait les listes de secourus. Il s'est donc produit un gaspillage considérable des fonds fédéraux et provinciaux. C'est probablement la crainte de cette éventualité qui a induit le gouvernement fédéral des Etats-Unis à octroyer des subventions aux états pour l'administration de l'assurance-chômage.

La régie du gouvernement fédéral sur l'administration de l'assistance-chômage s'est surtout exercée en matière de finances. On ne saura jamais jusqu'à quel point l'administration s'est relâchée dans les premières années de la crise, mais les vérifications de l'auditeur général, de 1931 à 1935, ont révélé que les vérifications provinciales étaient incomplètes et que le gouvernement fédéral avait été appelé à payer sa part de dépenses qui n'étaient pas prévues dans les accords. La vérification ultérieure de l'auditeur général n'a pas remédié à la situation à cause des délais prolongés apportés à l'ajustement des comptes et à cause de la difficulté d'obtenir un remboursement des municipalités dans les nombreux cas où il s'était produit une divergence d'opinion sur l'interprétation des accords concernant l'assistance-chômage. Voici ce que dit le commissaire fédéral des secours de chômage:41

"Divers facteurs ont contribué à entraver ces règlements et ajustements et à les faire traîner en longueur. Parmi ces facteurs on peut citer (1) les délais entre la date des dépenses et celles des enquêtes et vérifications de l'auditeur général, qui amènent souvent le ministère à demander des estimations, ajustements et remboursements à des gouvernements provinciaux autres que ceux qui ont fait les dépenses; (2) la nécessité de concilier les points de vue différents des gouvernements provinciaux d'une part et de l'auditeur général d'autre part, ceux-là traitant les problèmes de secours d'un point de vue humanitaire comme exigeant une

³⁸ Voir *Difficultés inhérentes au partage des pouvoirs*, par J. A. Corry.

³⁹ L'appendice I montre succinctement la structure des administrations provinciale et municipale en matière d'assistancechômage.

⁴⁰ Voir au chapitre 2 ci-dessus, Problèmes de l'assistancechômage.

41 La loi de secours, 1935. Rapport du commissaire fédéral des secours de chômage, p. 8. Cité par Luella Gettys, op. cit.,

action immédiate, et celui-ci examinant les contributions fédérales d'un point de vue technique, selon son interprétation des autorisations et des ordonnances; (3) les différences entre les divers systèmes de comptabilité et de vérification provinciaux et municipaux; (4) l'obligation où l'auditeur général se trouve de laisser les fonctionnaires provinciaux évaluer le montant des paiements irréguliers, à cause de l'état incomplet des comptes et des pièces justificatives que les provinces lui ont soumis, ce qui est un motif évident de retard dans les règlements."

La situation s'est quelque peu améliorée depuis l'inauguration des vérifications estimatives faites sous la direction du contrôleur du trésor et effectuées par des vérificateurs postés dans les différentes provinces. Ces derniers, en étant sur place, sont plus en mesure de voir à ce que les fonds fédéraux soient utilisés pour les fins convenues d'assistance-chêmage. Cependant il est toujours vrai que cette régie par les vérifications est une régie théorique; on n'a pas l'occasion d'aller plus loin que les documents produits et d'examiner les cas particuliers. Pour se rendre bien compte de l'usage qui est fait de ses subventions, le gouvernement fédéral devrait avoir ses propres sources de renseignements, mais cela signifierait dualité dans une grande partie des services provinciaux et municipaux.

Les projets de construction d'ouvrages publics sont, en théorie, plus rigoureusement réglementés car le projet et l'estimation de son prix de revient doivent être approuvés par le gouvernement fédéral. Mais, là aussi l'imperfection s'est logée. A cause des délais expérimentés pour conclure certaines ententes, et en vertu des lois de secours antérieures surtout, le Dominion a souvent approuvé, avec effet rétroactif, des travaux déjà entrepris. Plus importants encore étaient les aspects politiques des projets de travaux. Théoriquement, ils étaient censés être basés sur les besoins locaux créés par le chômage et sur la quantité de travail qu'ils représentaient. En réalité, les deux gouvernements étaient tentés de les baser plutôt sur les nécessités politiques locales. De plus, "en certains cas on a approuvé certains projets municipaux que les provinces avaient recommandés tout simplement pour éviter de refuser certaines demandes locales ".42 "L'établissement de travaux de secours s'est aussi compliqué et est devenu de nulle valeur du fait que ces projets ont été l'objet de marchandage entre les trois genres de gouvernements, avec ce résultat que les travaux ordonnés étaient estimés avant tout selon la proportion du montant que devaient contribuer le Dominion et les gouvernements provinciaux."⁴³ Aux termes de la loi de 1938 concernant l'assistance-chômage le gouvernement fédéral n'a pas comme auparavant consacré de crédits spéciaux pour travaux de secours à faire exécuter sous la direction du ministère du Travail. Des crédits ont toutefois été votés pour des ouvrages publics entrepris par d'autres ministères fédéraux afin de stimuler l'embauchage. Les fonds en question sont dépensés en vertu d'accords avec les provinces en vertu desquels le Dominion défraye une partie du coût des projets provinciaux.

Parmi les inconvénients qu'offrent les subventions d'assistance-chômage, se trouve l'impossibilité apparente d'établir une base convenable pour ces subventions. En premier lieu, le gouvernement fédéral se chargea de défrayer un pourcentage de l'assistance-chômage. Sous ce régime il ne savait jamais jusqu'où s'étendrait sa responsabilité et les dépenses des autres gouvernements n'étaient en aucune facon restreinte. En 1934, on inaugura la méthode d'octroyer des subventions mensuelles basées sur l'importance du problème et sur la capacité financière de la province de le prendre à sa charge. En théorie, ce principe semblait des plus équitables mais il était impossible de le mettre en pratique. Politiquement parlant, il est difficile de créer une disparité entre les provinces et, à tout événement, comment peut-on juger si une province est financièrement en mesure d'assumer le fardeau de l'assistance-chômage à moins d'étudier à fond le régime entier des taxes, des revenus et des dépenses. La province A, par exemple, peut bien accuser un surplus mais elle peut prétendre que la province B, qui accuse un déficit, pourrait elle aussi avoir un surplus si elle imposait des taxes aussi nombreuses et aussi lourdes que A. Sous le présent régime, le gouvernement fédéral paye encore un pourcentage des allocations de chômage, mais sa contribution est fixée à un montant qu'il ne dépasse pas.

Ce système ne triomphe pas des marchandages entre les gouvernements, marchandages qui furent depuis le début un inconvénient résultant des subventions pour secours. Si l'on tient compte des lourdes charges en jeu, les autres gouvernements se trouveront grandement soulagés s'ils peuvent réussir à persuader l'Etat à assumer une plus large part du fardeau. Pour cette raison les conversations entre l'Etat et les représentants des provinces deviennent de ce fait même des occasions d'entretiens orageux, et comme ces conversations se multiplient nécessairement, elles deviennent une source chroni-

⁴² Luella Gettys, op. cit., p. 157.

⁴⁸ Rapport final de la Commission nationale de placement,

que de froissements. Bien plus, la mauvaise volonté se créée ainsi du fait d'une tendance naturelle de la part des autorités municipales de rejeter le blâme sur l'insuffisance de l'aide octroyée et sur le chiffre élevé des taxes occasionnées par l'attitude mesquine de la province et de l'Etat; il en est de même pour la province qui rejette le blâme sur l'Etat.

Il ressort de toute évidence de ce qui précède que le système actuel occasionne une perte énorme de temps et d'énergie dans l'unique fait de répartir les frais de secours. L'attention tend à se concentrer sur ce point particulier au détriment d'autres aspects du problème comme celui, par exemple, d'attaquer le chômage dans ses causes premières et de faire résolument face à la grande entreprise du retour à des conditions normales, entreprise héritée de huit années de crise.

Le système de l'autorité partagée et des allocations fédérales laisse, de son côté, le champ libre au jeu embrouillé des politiciens entre telle et telle province et l'Etat, et impose de ce chef un accroissement de tension au sein du pacte de la confédération. En effet, tel gouvernement provincial peut se gagner la faveur de ses électeurs en soumettant à l'Etat un projet ambitieux d'aide aux chômeurs tout en sachant parfaitement que l'Etat ne peut l'accepter parce que toutes les provinces exigeraient un traitement identique et que les dépenses s'en trouveraient par trop élevées. Pour ces raisons il serait très dangereux que l'Etat prît à son compte les frais d'aide aux chômeurs en état de travailler, à

moins, toutefois, que l'Etat n'accaparât l'assurancechômage et le service de placement. Le danger de voir des gens sans scrupule bénéficier indûment de l'assistance-chômage fédérale en deviendrait trop menaçant.

Il est déjà apparent que le système actuel d'allocations fédérales d'assistance-chômage a mis la Confédération canadienne dans des passes dangereuses. La conclusion de la Commission nationale de placement sur l'assistance-chômage à l'effet que "sans la régie administrative, des octrois sont attribués en pure perte "44 semble raisonnable, mais le problème est si difficile à résoudre que la Commission nationale de placement a conseillé la prise par l'Etat de toutes les charges inhérentes à l'aide à octroyer aux chômeurs en état de travailler; l'autre recommandation incluse dans le mémoire de dissidence comporte l'imposition d'" une surveillance et un contrôle suffisant "45 des subventions fédérales. Les questions à régler sont (a) dans quelle mesure est possible l'imposition d'une surveillance et d'un contrôle politique suffisants? (b) si l'on impose une surveillance et un contrôle suffisants sur les initiatives de la province et des municipalités, ne voit-on pas là une violation directe de l'autonomie provinciale?

⁴⁴ Ibid., p. 29. Dans la mesure où l'on peut considérer l'assistance-chômage comme une entreprise considérable, il ressort clairement qu'aucune entreprise commerciale ne pourrait fonctionner sous une autorité divisée, avec l'absence de surveillance effective dans les domaines d'exploitation et avec l'absence d'une direction unifiée.

⁴⁵ Rapport final de la Commission nationale de placement,

CHAPITRE IV

ASSISTANCE PUBLIQUE AUTRE QUE L'ASSISTANCE-CHÔMAGE

Les principales formes de l'assistance publique au Canada autres que l'assistance-chômage sont les pensions de vieillesse, les pensions aux aveugles, l'allocation aux mères, la protection de l'enfance, l'hospitalisation, les subventions aux institutions et enfin l'assistance extérieure ou assistance aux pauvres. Comme les autres services sociaux, ces derniers relèvent des provinces qui, à leur tour, les ont parfois délégués aux municipalités. L'Etat ne contribue qu'aux pensions de vieillesse et aux aveugles.

1. Pensions de vieillesse

Le système canadien non contributoire des pensions de vieillesse sera examiné dans la partie II de cette étude; pour cette raison il est utile de n'en considérer ici que quelques aspects. Quand la loi des pensions de vieillesse fut adoptée en 1927, elle fut considérée comme constituant un précédent dans la participation de l'Etat aux services sociaux. L'idée d'offrir des subventions aux provinces qui accorderaient la pension aux vieillards sembla contourner l'empêchement constitutionnel de toute initiative fédérale en même temps qu'elle détruisait les objections des provinces à l'effet qu'elles manquaient de revenus pour entreprendre d'autres services sociaux. On croyait y voir un procédé savant que l'on pourrait utiliser pour d'autres lois d'ordre social, étant donné surtout que cette loi avait un heureux effet en ce qu'elle encourageait toutes les provinces à prendre des initiatives. Mais l'expérience du temps a révélé l'existence de faiblesses dans ce système, et il est probablement raisonnable de déclarer que l'Etat et les gouvernements provinciaux sentent qu'il vaudrait mieux octroyer à l'un ou à l'autre des pouvoirs discrétionnaires et, au besoin, lui verser des subventions plus considérables qui lui permissent de s'acquitter de ses fonctions.46

Un résultat intéressant qui ressort de l'expérience acquise au Canada dans ce domaine fut la tendance de la part des gouvernements centraux à prendre sur eux d'un consentement commun d'augmenter leurs dépenses. Le parlement fédéral a commencé par contribuer 50 p. 100 des dépenses pour

ensuite relever cette contribution à 75 p. 100 en 1931 à la demande pressante des provinces. De même on a remarqué une forte tendance de la part des gouvernements provinciaux à se charger du reliquat des dépenses là où les autorités municipales devaient porter auparavant au moins une partie du fardeau. Aujourd'hui les municipalités ne contribuent aux pensions de vieillesse que dans l'Alberta.

Le tableau 10 fournit la statistique financière des pensions de vieillesse, province par province, depuis l'instauration du régime. Ce qui ressort surtout de ces données, à savoir: leur chiffre grossissant d'année en année, a fait l'objet, dans le traité sur l'assurance sociale (partie II de cette étude), de commentaires indiquant l'existence du besoin de la pension contributoire.

2. Pensions aux aveugles

La loi des pensions de vieillesse fut modifiée en 1937 afin d'y inclure le versement d'une pension aux aveugles de quarante ans d'âge qui remplissaient les conditions exigées par la loi et ses règlements. L'Etat versera 75 p. 100 du coût de cette pension. Le chiffre maximum de la pension qu'autorise la loi est de \$240, sauf quand les aveugles intéressés sont mariés, auquel cas la pension est de \$120 pour chacun. Ce chiffre maximum de la pension est identique à celui octroyé aux vieillards, sauf une différence entre les deux régimes sur le chiffre de revenu extérieur octroyé. Chez les aveugles un célibataire ou un veuf sans enfant ou une veuve sans enfant peut toucher un revenu particulier de \$200 par année; alors qu'une personne mariée ou un veuf avec enfant ou une veuve avec enfant peut avoir un revenu de \$400 par année. Un vieillard pensionné ne peut toucher qu'un revenu annuel particulier de \$125 avant qu'il ne soit effectué une réduction sur le chiffre de sa pension. En consentant à cet écart la loi reconnaît que les aveugles exigent d'ordinaire des soins tout particuliers et que, pour cette raison, ils ont droit à un revenu plus considérable que les vieillards. A noter toutefois que la loi suppose que tous les aveugles possèdent d'autres sources de revenus, étant donné que le chiffre maximum réel de la pension est le même pour l'aveugle que pour le vieillard.

⁴⁶ Voir le chapitre 5 relatif aux subventions conditionnelles pour pensions de vieillesse.

Tableau 10
Statistiques financières, par province, concernant les pensions de vieillesse au Canada, 1927–1936 (a)
Année financière se rapprochant le plus du 31 mars

(Milliers de dollars)

Année	Pensions, total	Administra- tion	Total	Per capita (Dollars)	Payées par le Dominion	Payées par les provinces	Payées par les munici- palités	Payées par les autres provinces
			ILE DU PRIN	ce-Édouard				
1932. 1933. 1934. 1935. 1936.	60 167 192 214	1 5 7 6 7	1 65 174 198 221	$\begin{array}{ c c c c c } \hline 0.73 \\ 2.01 \\ 2.22 \\ 2.40 \\ \hline \end{array}$	45 124 143 160	1 20 50 55 61		
			Nouveli	e-Écosse				
1934	1,021 2,509 2,323	87 85 62	1,108 2,594 2,385	2·11 4·92 4·44	765 1,878 1,739	343 716 646		
			Nouveau-	Brunswick				
1936	470	93	563	1.29	352	211		
			Qué	BEC				
1936	4,248	178	4,426	1.41	2,598	1,828		
			Onta	RIO				
1929	6,572 8,736 9,090 9,339 9,968 11,249 11,929	14 43 56 70 76 77 46 51	14 6,615 8,792 9,160 9,415 10,045 11,295 11,980	1.95 2.56 2.64 2.64 2.77 3.08 3.25	3,271 4,925 6,229 6,993 7,456 8,419 8,926	14 2,122 2,251 2,081 1,551 1,650 1,819 1,935	1,207 1,593 825 850 909 1,027 1,089	15 23 25 21 30 30
		41	Man	ITOBA				
1928 1929 1930 1931 1932 1933 1934 1935 1936	609 1,204 1,394 1,637 1,861 2,076 2,259 2,450 2,620	18 15 17 18 19 22 23 24	609 1,222 1,409 1,654 1,879 2,095 2,281 2,473 2,644	$\begin{array}{c} 0.92 \\ 1.81 \\ 2.16 \\ 2.36 \\ 2.65 \\ 2.95 \\ 3.21 \\ 3.48 \\ 3.72 \end{array}$	290 590 674 999 1,375 1,533 1,669 1,808 1,932	365 362 178 146 209 365 340	315 616 345 263 308 395 380 274 344	4 16 25 30 18 21 23 26 28

⁽a) D'après l'enquête sur les comptes publics faite par la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces.

Tableau 10—fin

Statistiques financières, par province, concernant les pensions de vieillesse au Canada, 1927-1936 (a)

Année financière se rapprochant le plus du 31 mars

(Milliers de dollars)

Année	Pensions, total	Administra- tion	Total	Per capita (Dollars)	Payées par le Dominion	Payées par les provinces	Payées par les munici- palités	Payées par les autres provinces
			SASKATCI	HEWAN				
1928 1929 1930 1931 1932 1933 1934 1935 1936	462 986 1,340 1,736 1,796 1,837 2,012 2,203 2,367	26 31 49 41 46 45 44 51 55	488 1,017 1,389 1,777 1,842 1,882 2,056 2,254 2,422	$\begin{array}{c} 0.57 \\ 1.15 \\ 1.54 \\ 1.93 \\ 1.97 \\ 2.02 \\ 2.21 \\ 2.42 \\ 2.60 \end{array}$	191 469 451 1,185 1,318 1,330 1,457 1,584 1,713	294 532 896 556 499 531 575 643 683		16 42 36 25 21 24 27 26
			Ацві	ERTA				
1929 1930 1931 1932 1933 1933 1934 1935 1936	298 705 944 1,131 1,275 1,462 1,677 1,931	9 10 11 11 11 11 11 12 17	307 715 955 1,142 1,286 1,473 1,689 1,948	0.44 1.01 1.30 1.54 1.72 1.95 2.21 2.52	63 320 421 835 905 1,038 1,186 1,357	232 322 460 205 280 296 364 432	11 47 43 79 79 113 110 127	26 31 22 22 26 29 32
			Согомвіе-Б	BRITANNIQUE			•	
1927 1928 1929 1930 1931 1932 1933 1934 1935	263 799 992 1,224 1,442 1,583 1,749 1,979 2,241 2,241	9 11 12 14 15 19 20 22 22 22 30	272 810 1,004 1,238 1,457 1,602 1,769 2,001 2,263 2,471	$\begin{array}{c} 0.44 \\ 1.26 \\ 1.52 \\ 1.83 \\ 2.10 \\ 2.28 \\ 2.48 \\ 2.76 \\ 3.08 \\ 3.29 \end{array}$	131 399 494 607 870 1,177 1,304 1,478 1,673 1,823	141 399 474 562 513 375 409 454 510 555		12 36 69 74 50 56 69 80 93

⁽a) D'après l'enquête sur les comptes publics faite par la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces.

Le tableau 11 donne le nombre d'aveugles pensionnés et la moyenne de la pension mensuelle dans toutes les provinces pour l'année financière 1937-1938; il donne aussi le chiffre des contributions fédérales aux provinces pour le trimestre du 1er janvier au 31 mars 1938 et pour l'année financière 1937-1938. La contribution fédérale pour la dernière année financière n'indique naturellement pas la nature de ses contributions futures, vu que les arrangements intervenus avec les provinces ne se sont conclus qu'une fois l'année fort avancée. Pour les trois derniers mois pris comme base, la contribution fédérale an-

nuelle fut de \$448,397.44, mais même cette somme est probablement inférieure à ce que l'Etat sera forcé de fournir quand le système aura été en application plus longtemps. L'Institut national canadien des aveugles calcule que le chiffre global des pensions pour tout le pays atteindra \$600,000 par année dont \$450,000 versés par l'Etat. Il importe de constater toutefois que ce chiffre ne représente pas une augmentation nette des dépenses de l'Etat, étant donné qu'une part non négligeable de ces dépenses remplacera les allocations aux mères, l'aide fournie aux municipalités et les subventions aux institutions. L'as-

Tableau 11
Sommaire financier et statistique des pensions aux aveugles du Canada, au 31 mars 1938 (a)

	Date d l'entrée en de la l	vigueur	Nombre total des pen- sionnaires	Moyenne mensuelle de la pension	Contribution du gouvernement fédéral janvmars 1938	Contribution du gouvernement fédéral pour l'année financière se terminant le 31 mars 1938
Ile du Prince-Édouard. Nouvelle-Écosse. Nouveau-Brunswick. Québec. Ontario. Manitoba. Saskatchewan.	ler oct. ler sept. ler oct. ler sept. ler sept. ler sept. lor sept.	1937 1937 1937 1937 1937 1937	41 171 114 710 683 98 53 76	\$ 14.07 19.08 19.34 19.57 19.48 18.68 19.79	\$ 660 11,359 8,276 48,707 32,242 6,052 1,778	\$ 660 11,985 8,994 57,028 38,535 6,412 1,785
Colombie-Britannique Totaux		1937		17.52	$\frac{3,025}{112,099}$	3,025

⁽a) D'après le rapport du ministère fédéral des Finances sur l'administration des pensions de vieillesse au Canada, 1938.

sistance aux sociétés philanthropiques sera, elle aussi, supprimée et de ce fait ces dernières auront une plus grande liberté d'action, partiellement du moins, dans l'élargissement de leurs programmes de formation professionnelle et artisanale. Dans la mesure où les aveugles gagneront leur propre subsistance le besoin d'une pension chez eux diminuera en proportion.

3. Allocations aux mères

A l'exemple du Manitoba qui a débuté en ce sens en 1916 et de la Saskatchewan qui s'y est mise en 1917, six provinces ont octroyé l'allocation aux mères. Québec possède dans ses statuts une loi de l'assistance aux mères nécessiteuses et le ministre du Travail a déclaré que la fin de 1938 verra fonctionner un système de ce genre. 47 Le Nouveau-Brunswick et l'Ile du Prince-Edouard ne donnent pas ces allocations. L'objet des allocations aux mères est en réalité de veiller au soin des enfants incapables de gagner leur vie dans les familles où le père est décédé ou (dans certaines provinces) quand il est devenu incapable de subvenir aux besoins des enfants. On considère comme une excellente mesure de la part de l'Etat qu'il protège ainsi ses futurs citoyens. Devant ces faits certains écarts entre les provinces sur les titres aux allocations sont illogiques en ce qu'ils reposent sur le caractère des parents alors que de toute évidence le besoin où se trouve l'enfant reste le même, quelles que soient les questions de forme qui ont trait à la parenté. Ainsi la Colombie-Britannique accorde l'allocation maternelle à une femme mariée dont le mari est impotent ou tuberculeux ou se trouve hospitalisé dans une asile d'aliénés ou purge une peine à un pénitencier canadien; Ontario accorde une allocation dans la plupart de ces circonstances; quant à la Nouvelle-Ecosse, elle ne le fait pas. On constate les mêmes différences à propos de désertion, de femmes divorcées et de fillesmères.⁴⁸

Toutes les provinces, sauf l'Alberta, exigent la naturalisation. On constate des écarts sensibles dans le chiffre des allocations. Il existe d'ordinaire un chiffre maximum d'allocation à la veuve et à chaque enfant, mais au Manitoba on s'est inspiré du budget familial, mesure qui satisfait peut-être mieux aux besoins réels de la famille. Les provinces se rangent dans l'ordre suivant en générosité dans leurs allocations — Manitoba, Alberta, Colombie-Britannique, Ontario, Nouvelle-Ecosse et Saskatchewan. Cette hiérarchie semble n'avoir aucun rapport avec la différence du coût de la vie dans les provinces.

L'Alberta exige des municipalités 50 p. 100 du chiffre des allocations; elle est seule à ne pas défrayer le coût entier des allocations à même la trésorerie provinciale. La Colombie-Britannique et l'Ontario viennent cependant de relever les municipalités de l'obligation de contribuer aux frais des allocations.

Pour nous résumer disons que les veuves nécessiteuses et les femmes sans enfant bénéficient au Canada d'un tarif d'allocations bien différent selon qu'elles vivent dans l'une ou l'autre province. Deux provinces ne donnent aucune allocation, et les autres varient considérablement dans l'exigence des titres à l'allocation et dans le chiffre de ces dernières. Il

⁴⁷ Le Montreal Star, 15 août 1938.

⁴⁸ On trouvera les détails sur tous les systèmes provinciaux disposés en sommaire dans l'opuscule Allocations aux mères, publié par le Conseil canadien du bien-être.

n'existe à peu près pas d'ententes interprovinciales sur le versement des allocations; Ontario et la Saskatchewan sont seules à avoir conclu une telle entente.

Le tableau 12 donne le chiffre global par tête des dépenses annuelles effectuées par chaque province en allocations aux mères. Dans quelques-unes des provinces, les paiements diminuèrent au cours des années du milieu de la crise alors que, normalement. ils auraient dû augmenter. C'est probablement parce que des personnes spécialement aptes à recevoir des allocations maternelles ont plutôt reçu l'assistancechômage, ce mode étant le plus économique pour les provinces et les municipalités.

On peut se rendre compte que l'assistance maternelle est très onéreuse, puisqu'elle se chiffre à un peu plus de 7 millions de dollars (sans compter les frais d'administration) en 1936 pour les six provinces. La Nouvelle-Ecosse et l'Ile du Prince-Edouard ont proposé que le gouvernement fédéral assume toute responsabilité financière et administrative, relativement à ce service; le Nouveau-Brunswick, qui affirme avoir été dans l'impossibilité pécuniaire d'accorder des allocations maternelles, propose que le Dominion participe aux dépenses, comme il le fait pour les pensions de vieillesse. En général, cependant, les allocations maternelles, qui exigent des enquêtes personnelles et la visite de chaque famille, ont été considérées comme un genre de service ressortissant à l'administration régionale. Dans d'autres pays on a soulagé le trésor public en organisant pour les veuves et les orphelins, une assurance nationale faisant partie d'un système contributif d'assurance sociale. 49 Comme exemple de l'enchaînement des services sociaux, on peut affirmer d'une manière plus générale qu'à mesure que de nouveaux services seront inaugurés (assurance sociale) ou que les anciens deviendront plus efficaces (hygiène publique) les dépenses relatives aux allocations maternelles diminueront.

TABLEAU 12 Statistiques financières, par province, concernant les allocations aux mères au Canada (a) Année financière se rapprochant le plus du 31 mars (Milliers de dollars)

Année	Alloca- tions payées	Adminis- tration	Total	Per capita (Dollars)	Payées par les provinces	Payées par les munici- palités
—		Nouveli	LE-Ecosse			
1931 1932 1933 1934 1935 1936	311 331 342 356 414 364	22 17 16 15 13 13	333 348 358 371 427 377	·65 ·67 ·69 ·71 ·81 ·70	333 348 358 371 427 377	

⁽a) D'après l'enquête sur les comptes publics, faite par la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces.

TABLEAU 12-fin

Statistiques financières, par province, concernant les allocations aux mères au Canada (a)

Année financière se rapprochant le plus du 31 mars

		(Milliers	de dollars)		iars	
Année	Alloca- tions payées	Adminis- tration	Total	Per capita (Dollars)	Payées par les provinces	Payées par les munici- palités
4		On	TARIO			
1926	1,877 2,191 2,307 2,331 2,582 2,699 2,806 3,030 3,950 4,586	73 77 78 84 86 83 82 81 80 85	1,950 2,268 2,385 2,415 2,668 2,772 2,888 3,111 4,030 4,671	.62 .69 .72 .71 .78 .80 .81 .86 1.10	1,111 1,289 1,287 1,368 1,487 1,538 1,602 1,725 2,217 2,565	839 979 1,098 1,047 1,181 1,234 1,286 1,386 1,813 2,106
		Man	ИТОВА		8	<u>, , , , , , , , , , , , , , , , , , , </u>
1926 1928 1929 1929 1930 1931 1932 1933 1933 1934 1935	424 563 511 491 494 453 458 464 465 466	38 (b) 50 (b) 63 (b) 66 (b) 62 (b) 50 (b) 52 (b) 48 (b) 46 (b) 50 (b)	462 613 574 557 556 503 510 512 511 516	·71 ·92 ·85 ·81 ·79 ·71 ·72 ·72 ·72 ·73	232 331 190 232 556 503 510 512 511 516	230 282 384 325
	i i	Saska	TCHEWAN	errore en recentación de la constantida de la constantida de la constantida de la constantida de la constantid	·	
1926 1928 1929 1930 1931 1931 1932 1933 1934 1935	322 398 499 525 502 403 417 456 475 483			.39 .46 .57 .58 .54 .43 .45 .49 .51		
		AL	BERTA			
1926 1928 1929 1930 1931 1931 1932 1933 1934 1934	314 364 397 467 479 439 439 462 507 575			.52 .55 .58 .66 .65 .59 .57 .61 .69	167 184 205 253 268 241 273 268 319 389	147 180 192 214 211 198 166 194 188 186
	(Сосомвіе-В	RITANNIQU	E (p)		
1926	555 678 760 816 843 780 622 590 617 683	16 18 18 19 21 (°) (°) (°) (°)	571 696 778 835 864 780 622 590 617 683	.94 1.06 1.14 1.24 1.21 1.11 .87 .81		

⁽a) D'après l'enquête sur les comptes publics, faite par la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces.

⁴⁹ Voir la partie II de cette étude, p. 82 et seq.

⁽b) Le coût de l'administration au Manitoba inclut le bien-être de l'enfance.

⁽è) Le coût de l'administration au Manitoba inclut le bien-être de l'entance.
(°) Durant les années 1931-1936 inclusivement, les municipalités payèrent leur part des allocations maternelles, mais en 1937 la province en assuma tout le coût. Pour les années 1932-1934 inclusivement, il est impossible de considérer séparément l'administration des allocations maternelles et l'administration de la loi concernant les enfants, les gens dépourvus, les pauvres et les malades, et l'enterrement des indigents. Depuis 1935, il est impossible de mettre à part la portion substantielle du coût de l'administration des allocations maternelles qui fut à la charge du service du bien-être social, un service généralisé du département du Secrétaire provincial.

4. Soins de l'enfance

Dans toutes les provinces sauf Québec, les lois provinciales s'occupent de la protection et du placement des enfants négligés ou à la charge publique. La loi de protection de l'enfance, 1930, du Nouveau-Brunswick n'a jamais été mise en vigueur. Dans toutes ces provinces sauf l'Alberta, la responsabilité en est transmise à une institution purement canadienne, la Société d'aide à l'enfance; cependant, dans les régions où cette société ne fonctionne pas, c'est l'organisme provincial qui applique la loi. "La Société d'aide à l'enfance est essentiellement une association bénévole de citoyens imbus de philanthropie qui, toutefois, ne peut fonctionner que moyennant une charte accordée par le gouvernement provincial et demeure sujette à l'inspection et à la surveillance des autorités publiques. C'est à cette société, une fois établie dans une région, qu'incombe la responsabilité de la protection de l'enfance pour cette région, le fonctionnaire provincial ou l'autorité publique se contentant d'exercer la surveillance et n'intervenant directement que dans les régions qui ne possèdent pas de Société d'aide à l'enfance ou dans le cas d'enfants qui ne sont ni résidents ni établis dans des districts où il en existe une."50 Dans l'Alberta, c'est une division du gouvernement provincial qui administre directement les services de protection à l'enfance pour toute la province.

Des changements récents dans Québec indiquent qu'un système semblable à la Société d'aide à l'enfance y sera organisé. La Commission des assurances sociales, établie en 1931, a recommandé qu'on établisse dans les villes de Québec dont la population dépasse 25,000, des associations de bien-être de l'enfance copiées sur les Sociétés d'aide à l'enfance. Malgré qu'aucune loi semblable aux lois de protection de l'enfance n'ait été adoptée en 1937, la Société d'adoption et de protection de l'enfance a tout de même été organisée à Montréal. Régulièrement constitué et subventionné par le bureau de l'assistance publique, cet organisme s'occupe du placement des enfants sans parents et d'une façon générale s'intéresse à tous les enfants nécessiteux. On croit que des sociétés semblables seront bientôt organisées en dehors de Montréal. La population protestante de cette ville a supporté depuis un certain temps des sociétés d'aide à l'enfance, mais elles ne sont pas exactement sur le même pied que celles des autres provinces, car elles ne fonctionnent pas en vertu de lois provinciales.

Les dépenses les plus considérables des sociétés d'aide à l'enfance, sont faites relativement aux enfants qui sont mis en "tutelle": à la suite de procédures judiciaires ordinaires, les enfants sont retirés de la garde de leurs parents (si on prouve qu'elle est insuffisante en vertu de définitions statutaires) et confiés pour un temps (12 mois) ou en permanence (jusqu'à ce qu'ils aient atteint l'âge de 21 ans) en tutelle officielle, à la Société d'aide à l'enfance. D'ordinaire, on place alors l'enfant dans un foyer d'adoption où il peut bénéficier d'une vie familiale normale. Dans toutes les provinces sauf le Nouveau-Brunswick et l'Ile du Prince-Edouard (où la contribution municipale est facultative et non obligatoire) la municipalité où réside l'enfant est tenue de subvenir à son maintien en tutelle à un taux déterminé. En Nouvelle-Ecosse, la province et la municipalité contribuent à cette fin.

Il existe environ 90 sociétés d'aide à l'enfance au Canada, dont 53 en Ontario. Il y en a de médiocres et d'excellentes; l'Ontario, le Manitoba et la Colombie-Britannique sont les provinces qui s'efforcent le plus à en relever le niveau. Le tableau 14, qui donne, pour 1931, le nombre d'enfants confiés aux sociétés d'aide à l'enfance dans les diverses provinces, illustre le manque d'uniformité entre les provinces. Ce service se développe et entraînera probablement des dépenses plus considérables à l'avenir.

La statistique municipale à ce sujet n'est pas disponible partout, mais, en Ontario, pour l'année financière se terminant le 31 mars 1937, les dépenses se chiffraient à \$900,000.

Le tableau 13 comporte l'historique des dépenses provinciales en vertu de lois de protection de l'enfance. Dans Québec, le service de placement des enfants dans des familles diffère des lois que nous venons de décrire; elle vise le placement des enfants des centres urbains dont les parents sont tuberculeux dans des familles habitant la campagne.

Quant aux relations intergouvernementales à ce sujet, personne n'a proposé que le Dominion se chargeât des dépenses occasionnées par la protection de l'enfance, mais les municipalités ont sans cesse demandé que les provinces assumassent leur part des dépenses.

Les organismes de bienfaisance particuliers ont demandé qu'on augmentât les services d'aide à l'enfance surtout dans les provinces où ils sont évidemment médiocres. Ils font remarquer que le travail des sociétés d'aide à l'enfance est non seulement utile au point de vue social en cc qu'il développe de bons citoyens, mais qu'il permet à l'Etat de faire des économies dans d'autres domaines, surtout ceux de la criminalité et du chômage. Ainsi, la statistique démontre qu'une bonne proportion des criminels sont élevés dans les foyers dangereux. Un sys-

⁵⁰ Mémoire préparé par le Conseil canadien du bien-être en réponse à un questionnaire distribué par le comité du bien-être de l'enfance de la Société des Nations, 1935.

Tableau 13

Dépenses provinciales pour le bien-être de l'enfance pour une période d'années (a)

(Milliers de dollars)

	3	11. 11.		*1				
——————————————————————————————————————	1913	1921	1926	1929	1931	1933	1935	1936
le du Prince-Édouard—								
Sociétés d'aide à l'enfance	·6 ·2	1.0	$1 \cdot 2$ $1 \cdot 0$	1.5 2.5	$1.5 \\ 3.2$	$1.5 \\ 3.2$	$1.5 \\ 3.2$	$1.5 \\ 3.2$
	•8	1.5	2.2	4.0	4.7	4.7	4.7	4.7
Nouvelle-Écosse— Sociétés d'aide à l'enfance et aux orphelinats Administration			36 14	63 13	63 17	67 17	89 18	83 16
			50	76	80	84	107	99
Nouveau-Brunswick— Children's Protection Act		5	5	3	6	5	5	6
учевью—								
Orphelinats et écoles industrielles (loi de l'assistance publique) Service de placement des enfants dans les familles				74	99 75	151 50	183 53	198 48
				74	174	201	236	246
Ontario— Orphelinats et maisons de l'enfance Sociétés d'aide à l'enfance Enfants en pension	67	66	46 1	50 1	56 137	58 27	43 63 4	52 78 4
	86	66	47	51	193	85	110	134
Manitoba— Subventions aux orphelinats. Sociétés d'aide à l'enfance. Enfants négligés.		26 34	25 15	30 21	25 20	14 17	16 18	17 18
	33	60	40	51	45	31	34	35
Saskatchewan— Maisons pour enfants négligés	8	26 5 38	29 25 4 53	38 4 64	48 4 56	2837	32 44	37
	16	69	111	106	108	65	76	82
ALBERTA— Sociétés d'aide à l'enfanceSubventions aux orphelinats		73 2	72 3	103 4	81 4	47 4	49	54 4
Administration (y compris l'administration des allocations aux mères)	14	30	22	26	28	25	21	19
	38	105	97	133	113	76	74	77
Payées par la province	38	96 9	90 7	115 18	104	72 4	67	59 18
Colombie-Britannique— Orphelinats et maisons de l'enfance. Sociétés d'aide à l'enfance. Administration.		164 26 4	118 36 7	129 88 6	106 72 6	63 59	56 60	53 68
	99	194	161	223	184	122	116	121

⁽a) D'après l'enquête sur les comptes publics, faite par la Commission royale des relations entre les Dominion et les provinces.

tème bien organisé de sociétés d'aide à l'enfance, qui s'occupent d'amener sous leur tutelle ces enfants négligés et les placent dans une ambiance familiale normale, fait un travail précieux car il élève ces criminels ou vagabonds en puissance de manière à en faire des citoyens utiles à la société. Par conséquent, au regard du coût de la protection de l'enfance, il faut considérer les économies que l'Etat réalise dans le domaine de la criminalité et dans divers genres d'assistance publique. Toutefois, quelques provinces et municipalités croient qu'en dépit de ces considérations importantes d'économies à longue échéance elles ne peuvent donner à leurs activités de protection de l'enfance l'ampleur qu'elles méritent à cause des dépenses immédiates qu'elles entraîneraient. De ce chef, le problème se transporte au domaine intergouvernemental.

L'autre service subventionné par l'Etat pour le soin de la protection de l'enfance est celui des foyers pour enfants ou orphelinats. L'enfant y est admis à la demande d'un de ses parents ou de son tuteur. Dans les provinces de langue anglaise, ce genre d'assistance cède le pas à celui des sociétés d'aide à l'enfance, car on croit que l'enfant bénéficie de l'ambiance saine de la famille où il est élevé. Québec, qui n'a pas de législation de protection de l'enfance, possède le système le plus étendu de foyers et d'orphelinats surtout en relation avec l'Eglise. Le tableau 14 indique le nombre d'enfants confiés aux sociétés d'aide à l'enfance, aux orphelinats et autres institutions, par provinces, pour l'année du recensement de 1931. Les orphelinats de Québec hébergeaient plus d'enfants (6,185) que ceux de tout le reste du Canada (4,994).

TABLEAU 14

Enfants confiés aux sociétés d'aide à l'enfance, aux orphelinats et autres institutions, par province, 1931 (a)

_	Foyers pour adultes et enfants	Orphe- linats	Sociétés d'aide à l'enfance	Sociétés d'immi- gration juvénile	Institu- tions de sourds, muets et aveugles	Garderies	Total
1.P.E. N.E. N.B. Qué. Ont. Man. Sask. Alta. C.B.	102 261 3,866 832 95 122 52	125 562 510 6,185 1,819 871 222 348 537	102 1,433 308 228 9,644 1,744 261 151 736	234 293 2,293 2,986 187 282 128 63	708 441 175	30 1,961 382 81	227 2,645 1,372 15,241 16,104 3,153 765 749 1,526
Total	5,330	11,179	14,607	6,466	1,687	2,513	41,782

⁽a) Recensement de 1931, vol. IX, p. 271.

Les subventions provinciales versées aux orphelinats et aux foyers pour enfants sont indiquées au tableau 13.

5. Hospitalisation

Toutes les provinces ont des lois accordant des octrois aux hôpitaux et pourvoyant à l'hospitalisation des malades indigents. Les allocations statutaires forment des sommes importantes que versent les administrations provinciales et municipales. Le tableau 15 donne les dépenses des provinces relativement aux hôpitaux généraux pour un certain nombre d'années. Les points les plus intéressants de ce tableau, après l'importance des sommes, c'est la modicité de la subvention du Nouveau-Brunswick comparée à celle de la Nouvelle-Ecosse et l'importance de celle de la Colombie-Britannique comparée à celles des autres provinces de l'Ouest. La subvention provinciale du Nouveau-Brunswick diffère de celles des autres provinces en ce qu'elle consiste en une somme globale plutôt qu'une somme basée sur le nombre de jours d'hospitalisation. Depuis quelque temps, les hôpitaux ont insisté sur l'adoption de ce dernier système. La somme globale ne tient pas compte de l'augmentation importante des indigents causée par le chômage. La base d'après laquelle les subventions sont versées aux hôpitaux varie beaucoup d'une province à l'autre. L'appendice 4 énumère les dispositions statutaires imposées aux administrations provinciales et municipales. Les dépenses nettes des provinces relativement à la tuberculose et aux maladies mentales sont données dans l'étude sur la santé publique. Les dépenses relatives à la tuberculose y sont résumées au tableau 4, page 00 et celles qui sont destinées à combattre les maladies mentales, au tableau 14, page 00.

Pour les municipalités, les dépenses d'hospitalisation sont un lourd fardeau. Les statistiques complètes ne sont pas disponibles, mais nous citerons les chiffres de la Colombie-Britannique et de l'Ontario à titre d'exemple. En Colombie-Britannique, les subventions municipales versées aux hôpitaux généraux pour la période de 1930 à 1936 sont les suivantes: 51

⁵¹ Ces chiffres ne comprennent pas certains paiements extraordinaires faits par les municipalités pour faire face aux déficits des hôpitaux qui, en 1936, s'élevèrent à \$100,000 pour le moins.

Tableau 15
Dépenses provinciales pour les hôpitaux généraux (a)
Année financière se rapprochant le plus du 31 décembre
(Milliers de dollars)

	1927	1929	1931	1932	1933	1935	1936
LE DU PRINCE-ÉDOUARD— Subventions et assistance	6	6	6	6	6	9	9
Par tête	6 ³ / ₄ c.	6 ³ / ₄ c.	$6\frac{3}{4}c.$	6 ³ / ₄ c.	$6\frac{3}{4}c.$	9 <u>3</u> c.	9 ³ 4c
Nouvelle-Écosse— Hôpital général de Victoria Subventions aux hôpitaux locaux	88 56	84 60	73 68	48 71	50 83	65 120	51 114
Total	144	144	141	119	133	185	165
Par tête	28c.	28c.	27c.	23c.	$25\frac{1}{2}c.$	35e.	31c.
Nouveau-Brunswick— Subventions	11	28	28	20	20	21	20
Par tête	2 ³ / ₄ c.	7c.	7c.	5c.	5c.	5c.	4 ³ / ₄ c.
vе́вес— Fonds de charité publique— Hôpitaux généraux	218	352	617	845	1,103	1,769	1,359
Par tête	8c.	13c.	21c.	29c.	37c.	58c.	44c.
NTARIO— Hôpitaux généraux	701	949	1,054	1,112	1,059	1,333	1,353
Par tête	22c.	28c.	31c.	32c.	30c.	36c.	37c.
ANITOBA— Aide aux hôpitaux dans les territoires non organisés Subventions statutaires et spéciales	308	67 412	95 391	95 381	95 373	94 396	94 424
Total (b)	308	479	486	476	468	490	518
Par tête	47c.	71c.	69c.	67c.	66c.	69c.	73c.
Subventions	301	376	326	311	320	383	415
Par tête	36c.	42c.	35c.	33e.	34c.	41c.	44c.
ALBERTA— Subventions. Déficit de la <i>University Hospital</i> . Divers.	513 9	431 14	438 18	421 41	403 34	475 15	468 4
Total	522	445	456	462	437	490	472
Par tête	82c.	65c.	62c.	62c.	58c.	64c.	61c.
Colombie-Britannique— Subventions	802	991	886	806	574	949	1,073
Par tête	\$1.28	\$1.50	\$1.28	\$1.14	80c.	\$1.29	\$1.43

(a) Il se peut que dans certains cas des dépenses d'ordre minime soient comprises qui ne sont pas affectées aux hôpitaux généraux.
(b) Les subventions à la Commission du sanatorium pour les tuberculeux sont comprises, car il est impossible de les séparer.

1930 \$ 555,000 1931 575,000 1932 593,000 1933 579,000	1934 598,0 1935 634,0 1936 733,0	000
--	--	-----

Le tableau 16 montre les contributions municipales, dans la province d'Ontario, aux hôpitaux généraux, aux sanatoria pour les tuberculeux et aux maisons pour les incurables, respectivement, pour la période de 1927 à 1937.

TABLEAU 16

Contributions municipales, dans la province d'Ontario, aux hôpitaux généraux, sanatoria pour tuberculeux et aux maisons pour incurables, de 1927 à 1937 (*)

Année	Hôpitaux généraux	Maisons pour les incurables (b)	Sanatoria pour les tuberculeux
1927. 1928. 1929. 1930. 1931. 1932. 1933. 1934. 1935. 1936.	1,311 1,455 1,635 1,858 1,989 2,413 2,945 3,092 3,182 3,042 3,061	199 205 265 286 311 338 362 364 418 394 405	681 842 678 825 919 1,031 1,215 1,312 1,348 1,356

(a) Extrait du mémoire soumis par la province d'Ontario.
(b) Y compris la Croix rouge et les hôpitaux pour convalescents.
(c) La province assume le coût total de l'entretien des tuberculeux pour l'année 1938-1939.

Les frais élevés des divers genres d'hospitalisation ont provoqué des démarches constantes de la part des municipalités qui désiraient se décharger de ces obligations. En réalité, les provinces ont fait beaucoup dans le but de les relever de tous frais, sauf ceux de l'hospitalisation générale, l'initiative ontarienne concernant la tuberculose étant un des exemples récents les plus notables de cette tendance. Outre les considérations financières cette attitude est désirable au point de vue de la santé publique, surtout dans des domaines comme la tuberculose et l'hygiène mentale, qui se prêtent si bien aux mesures de prévention. Comme nous l'avons déjà constaté, 52 dans la Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick, provinces où la proportion des tuberculeux est élevée, il est probable que la cause la plus importante réside en ce que les municipalités où la proportion en est plus élevée sont aussi les plus pauvres et ne peuvent supporter ni les frais de traitement approprié ni ceux qu'exige la prévention. D'un autre cêté, les gouvernements provinciaux croient que leur situation financière ne peut les justifier de relever les municipalités de ces frais. Dans le domaine des maladies mentales, qui sont généralement entièrement du ressort provincial, loin de se lancer dans un programme de prévention reconnu comme suffisant, la plupart des provinces ne peuvent subvenir aux frais d'asiles de grandeur appropriée. 53 Des facteurs financiers passagers sont donc un obstacle aux problèmes sociaux et aux considérations financières de longue portée.

On ne propose pas habituellement de résoudre ce problème en chargeant l'Etat du fonctionnement de ces services. Les propositions le plus souvent avancées sont les suivantes: premièrement, que l'Etat accorde des subventions (conditionnelles ou autres) que les provinces pourraient employer en partie pour le soulagement des municipalités; deuxièmement, qu'il décharge les provinces et les municipalités d'autres fardeaux pour que les provinces puissent consacrer à ces domaines les fonds ainsi mis en disponibilité.

6. Les secours aux pauvres

Les secours aux pauvres, ou l'assistance à domicile aux nécessiteux inaptes au travail ont toujours été traditionnellement du ressort des gouvernements locaux et cela est vrai dans presque tous les pays. Ces cas nécessitent parfois des traitements particuliers appropriés. Donc les obligations qu'ils comportent ne sauraient être centralisées. Toutefois, il est probable que les charges qui résultent des inaptes au travail sont bien plus fortes maintenant qu'auparavant. Les groupes de personnes au travail par âges sont relativement moins nombreux maintenant, comme le démontrent les statistiques des pensions de vieillesse, et il est inévitable que les effets de huit années de crise ne se traduisent pas par une désintégration importante de la maind'œuvre du pays. Il paraît certain qu'un bon nombre de ceux qui ont été longtemps en chômage seront inaptes au travail à moins qu'on n'adopte des mesures de rééducation. Malheureusement, il est impossible d'être précis quant au nombre des inaptes au travail au Canada, car ils se confondent avec les chômeurs secourus. L'enregistrement national dépend des rapports des provinces, lesquels diffèrent beaucoup dans leur interprétation du terme "inaptes au travail".54 Il est probable que leur nombre est maintenant si considérable qu'il constitue une lourde charge pour quelques municipalités, même si on les exemptait des secours aux chômeurs capables de travailler. Il semblerait donc qu'il y a lieu soit pour la commission de placement d'interpréter plus libéralement ce qui rend inapte au travail, ou d'uniformiser les secours à ceux qui sont inaptes au travail; ce qui serait probablement du ressort des provinces. La Commission nationale de placement a proposé que l'Etat pourrait améliorer la situation en contribuant aux frais de rééducation ou de formation "lorsqu'il existe des besoins extraordinaires, comme à l'heure actuelle, ou comme il pourra s'en produire à l'avenir en temps de crise économique"55

Voir A. E. Grauer, Santé publique, p. 21
 Voir A. E. Grauer, Santé publique, p. 43 et suivantes.

 ⁵⁴ Voir chapitre 2, p. 13.
 ⁵⁵ Rapport final de la Commission nationale de placement.
 p. 42.

7. Autres soins relevant d'institutions

Il y a lieu de citer ici les soins donnés dans les institutions aux sourds, aux muets, aux aveugles, aux incurables et aux infirmes, simplement pour ne rien omettre. Ils ne comportent pas de fortes dépenses et ne constituent nullement une fonction qu'on pourrait attribuer au parlement fédéral. Bien qu'il soit impossible de se procurer des statistiques financières complètes, les dépenses s'échelonnent à peu

près comme suit par année, y compris les subventions aux associations de charité:

Moins de \$ 50,000..... Ile du Prince-Edouard

Nouveau-Brunswick

Nouvelle-Ecosse Alberta

Moins de \$100,000..... Saskatchewan

Moins de \$150,000..... Manitoba Colombie-Britannique

Moins de \$500,000..... Québec

Ontario

CHAPITRE V

SUBVENTIONS CONDITIONNELLES POUR PENSIONS DE VIEILLESSE

La loi des pensions de vieillesse stipule les restrictions relatives aux pensionnés ainsi que les conditions qui régissent le chiffre de la pension et elle autorise le lieutenant-gouverneur en conseil à établir des règlements. Les relations établies entre les gouvernements dans l'édification du régime administratif d'après la présente loi sont décrites par le professeur Corry. Brièvement, l'Etat doit approuver le projet provincial d'administration; la commission provinciale des pensions administre ensuite les subventions au sens de la loi et de ses règlements subordonnément à la vérification par l'Etat.

Malgré la nature permanente de ces subventions. l'Etat n'a pas tenté d'établir de contrôle autre que celui de la vérification. On n'a pas insisté sur des types d'organisation uniformes ou précis, on n'a pas établi de manière de procéder non plus que de règles touchant le personnel. C'était en conformité de la ligne de conduite générale de l'Etat quant à l'administration des subventions conditionnelles et cela s'expliquait par la crainte surtout qu'on n'accusât celui-ci d'empiéter sur les droits constitutionnels des provinces. Il en résulta des méthodes provinciales rien moins qu'uniformes qui permirent certains cas de fraude et d'incompétence grossière. 57 Dans la plupart des cas, cependant, les inégalités entre les provinces reposaient sur d'honnêtes divergences d'opinions quant à l'interprétation de termes très nébuleux, comme "résidence" et "revenu", qui ont jusqu'ici défié toute définition décisive.

Lors de la première attribution des subventions, on ne s'occupa guère de la nomination d'un personnel compétent ou de sa formation ultérieure. Il existe des divergences d'opinion très considérables entre les provinces quant à l'importance accordée aux considérations politiques dans la nomination du personnel et l'application de la loi. Lorsque les nominations se font pour des motifs politiques, il est évidemment impossible de constituer un personnel permanent bien formé. Dans certaines provinces, les membres de l'assemblée législative n'essaient pas d'influer sur la décision de la commission des pensions soit avant ou après qu'elle l'a prise. Mais on ne peut dire que cette attitude est générale par tout le Canada. Il existe aussi des différences considé-

rables entre les provinces quant à la suffisance de leur personnel administratif. Les provinces étant obligées de défrayer le coût de l'administration, on y constate une tendance à essayer d'économiser par la réduction du personnel. Jusqu'à dernièrement certaines provinces laissaient la conduite des enquêtes aux autorités municipales. Actuellement, le Manitoba est la seule province n'ayant pas d'inspecteurs à elle; elle emploie la Retail Credit Company. Le genre d'économie consistant à épargner sur l'administration (qui caractérise aussi souvent l'administration des secours municipaux), est fausse parce qu'elle entraîne l'étude insuffisante des demandes et une inaptitude à se tenir en contact avec les pensionnés afin de s'assurer qu'ils ont toujours droit aux allocations. D'où des déboursés plus élevés pour les pensions que ceux qu'autorise la loi. Québec semble suivre une ligne de conduite sage et économique en réservant des fonds suffisants pour l'administration (voir le tableau 8) permettant un contrôle sérieux des demandes de pensions et des pensionnés depuis le début.

L'organisation actuelle de l'administration offre des possibilités particulières de froissements entre les provinces particulièrement au sujet des paiements interprovinciaux à la suite des changements de domicile. Les provinces continuent à considérer ce problème sous des aspects contraires.

On a exercé de fortes pressions en matière de finances sur l'Etat, en vue d'obtenir l'administration plus efficace et plus stricte de la subvention. D'abord, celle-ci, contrairement à la plupart des autres était de nature permanente. On ne se proposait pas d'y mettre fin après une période relativement courte. En deuxième lieu, cette subvention comportait de grosses sommes d'argent, bien plus élevées en vérité que celles pour lesquelles les gouvernements s'étaient entendus lors de l'adoption de la loi. Des irrégularités qu'on pouvait envisager avec une certaine sérénité lorsqu'il s'agissait de dizaines de milliers de dollars devinrent sérieuses lorsque des dizaines de millions de dollars furent en jeu. Finalement, on a exercé une forte pression sur le Dominion (elle se fait encore sentir) pour l'amener à prendre à son compte toutes les pensions ou une plus forte partie de celles-ci. Elle réussit, en ce sens qu'en 1931 le Fédéral s'engagea à y contribuer pour

J. A. Corry, Difficultés inhérentes au partage des pouvoirs.
 Luella Gettys, op. cit., p. 133.

les trois quarts au lieu de la moitié des frais globaux. Cette modification rendit le besoin d'une administration efficace d'autant plus important pour le Dominion, bien que peut-être pas autant pour les provinces.

Cette pression eut pour résultat la réorganisation de l'administration des pensions de vieillesse fédérales sous la direction du ministère des Finances (1932-1935) et l'amélioration considérable du système de vérification et de comptabilité. Cette meilleure organisation de l'administration fédérale s'accompagna d'une vérification plus complète et plus sévère. Des vérificateurs ambulants du ministère des Finances font des vérifications trimestrielles des pièces justificatives se rapportant à chaque cas, et l'auditeur général fait une vérification ultérieure indépendante. Ces vérifications se bornent à un examen des documents sans se préoccuper de connaître les ressources des particuliers ni de constater s'ils devaient être admis ou non. Par conséquent, les administrateurs provinciaux rendent les décisions en matière de déboursés, bien que le Dominion fournisse la plus grande partie des fonds. Il n'est pas douteux, cependant, que la vérification plus rigoureuse des dernières années ait assuré une meilleure administration de la part des provinces.

La commission interprovinciale qui tint sa dernière réunion à Ottawa en 1930 a été reconstituée et s'est réunie à Ottawa en novembre 1937 dans le but de réaliser, si possible, une plus grande uniformité entre les provinces quant à leur interprétation des règlements édictés sous l'empire de la loi des pensions de vieillesse et de faire disparaître les abus qui s'étaient glissés dans l'application de la loi. Elle se compose du ministre et de fonctionnaires permanents du Dominion et de chaque province préposés à la régie des pensions de vieillesse. Il est manifeste que l'efficacité de cette commission dépend de la bonne volonté de ses membres et de l'habileté du ministre fédéral des Finances qui en est le président. Et le remaniement du personnel ne peut manquer d'influer sur ses qualités. On s'accorde à dire que la dernière réunion de la commission a remporté un vif succès dans le règlement des différends.

Pour conclure, l'expérience acquise dans l'administration des subventions conditionnelles de pensions de vieillesse peut se résumer comme suit. Tout d'abord, il n'y a pas lieu de croire que le gouvernement fédéral puisse exercer une régie efficace sur l'administration de cette subvention portant à la fois sur les méthodes et le personnel, sans qu'il n'en résulte de graves désaccords entre gouvernements. Il n'y eut certainement aucune tentative de faite en ce sens. Deuxièmement, le gouvernement fédéral se

trouve par conséquent à dépendre en dernière analyse de la suffisance de l'organisme administratif provincial et de l'intégrité ainsi que de la bonne volonté des administrateurs provinciaux et de leurs supérieurs politiques. Il avance des sommes dont l'emploi est laissé à une autre autorité. Puis, les renseignements qu'il obtient en matière de vérification émanent de cette dernière autorité. Ce système n'a pas contribué à une administration efficace et économique des pensions de vieillesse, bien que la situation se soit améliorée. Troisièmement, dans le cas d'un service comportant le déboursé de fortes sommes, tel que celui des pensions de vieillesse, le parlement fédéral est constamment pressé d'assumer toute l'obligation ou la majeure partie du fardeau. 58 L'expérience a démontré que, pour des motifs d'ordre politique, la pression exercée est presque irrésistible. Plus la part des déboursés contribuée par le fédéral est élevée, plus la situation devient dangereuse, tant que l'administration des sommes relève des provinces. Un tel régime ouvre la porte toute grande aux manœuvres politiques car une province à laquelle incombent peu ou pas d'obligations financières de ce chef, peut, pour des raisons politiques, administrer la loi mollement s'il n'existe pas de contrôle central sévère, où, s'il existe un tel contrôle, elle peut s'assurer des avantages politiques en blâmant le gouvernement de son attitude mesquine et en l'accusant d'empiéter sur les droits provinciaux. Il fournit également à un gouvernement provincial un moyen efficace d'embarrasser le gouvernement fédéral s'il arrive que les deux administrations se voient d'un mauvais œil pour d'autres motifs. Finalement, il est douteux qu'il existe des avantages qui puissent compenser ces difficultés. S'il s'agissait de choisir une méthode efficace et économique pour l'administration des fortes sommes que comportent les pensions de vieillesse on n'aurait pas recours à un régime d'autorité partagée avec tout ce qui s'y rattache sous le rapport du chevauchement des administrations et des frais de régie, des occasions de malentendus et de désaccords qu'il présente, et de son manque de contrôle unifié. D'autre part, si l'administration des pensions de vieillesse lui ressortissait exclusivement. le fédéral se trouverait peut-être, pour des raisons politiques, dans l'impossibilité de maintenir les écarts qui existent actuellement entre les pensions moyennes versées dans les diverses provinces en raison des différences du coût de la vie par région.

⁵⁸ Certaines parties de la population exercent aussi une pression sur le gouvernement fédéral pour faire réduire l'âge d'admissibilité aux pensions. Il ressort de l'expérience d'autres pays qu'en définitive c'est une pression à laquelle il n'est guère possible de résister. Comme l'Etat éprouverait de très grandes difficultés à supporter le fardeau additionnel des frais, d'autres pays ont jugé sage de satisfaire à cette demande par l'application d'un régime contributif de pensions de vieillesse.

Le tableau 25 de la partie II de cette étude fait voir que la pension mensuelle moyenne dans les provinces varie de \$19.18 en Colombie-Britannique à \$14.64 en Nouvelle-Ecosse, \$13.68 au Nouveau-Brunswick et \$10.63 dans l'Île du Prince-Edouard. (D'autre part, le pourcentage de pensionnaires par rapport au nombre de citoyens dépassant 70 ans tend à être plus élevé dans les Provinces maritimes, particulièrement dans le Nouveau-Brunswick où le pourcentage est maintenant au-dessus de 60.59 Aussi longtemps que les provinces sont appelées à

⁵⁹ Ceci est un autre indice qu'il existe des régions miséreuses au Canada qui augmentent inévitablement les frais de tout service social. Le nord du Nouveau-Brunswick est une région de ce genre. Les services sociaux ne peuvent nullement remédier à ces conditions; c'est quelque régime national, retour à la terre ou projet d'économie régionale, qui s'impose. Toutefois, plusieurs

contribuer d'assez fortes sommes aux pensions de vieillesse, elles sont intéressées à les maintenir à un niveau raisonnablement bas; de là les pensions de vieillesse moyennes comporteront-elles des écarts qui correspondront aux différences régionales sous le rapport du coût et des conditions de la vie. Que le fédéral puisse ou non accomplir le même résultat par l'entremise de commissions régionales est une affaire d'opinion. Cela dépendrait peut-être du degré d'indépendance de l'organisme administratif que l'on constituerait.

des projets récents de colonisation ont été exécutés avec un si grand manque de direction intelligente qu'on a élargi le cercle de ces régions appauvries. Il va sans dire que c'est le contribuable qui doit supporter les frais cachés de ces collectivités arriérées et sans espoir du point de vue économique.

DEUXIÈME PARTIE

ASSURANCE SOCIALE

Deuxième partie. - Assurance sociale

INTRODUCTION

L'assurance sociale est la façon communément adoptée de nos jours par les pays industriels pour apporter remède à l'insécurité. L'expression "assurance sociale" désigne toute législation tendant à protéger les ouvriers et parfois aussi certains groupes à revenus modiques qui ne sont pas protégés contre certains dangers graves attenant au fonctionnement du système industriel. L'expression, dans le sens couramment employée, est plutôt une description qu'une définition. Cela tient à la portée de l'adjectif "sociale" modifiant la stricte signification du mot "assurance". C'est la portée sociale qui importe. Pour le reste, on compte qu'il suffit, pour satisfaire à l'idée d'assurance, d'étendre le risque et d'établir un fonds statutaire d'après des conditions fixées par l'Etat pour protéger ceux que visent le statut contre les risques futurs par le moyen de contributions actuelles. Y contribuent l'employeur et l'employé ou l'un ou l'autre. L'Etat contribue aussi d'ordinaire, mais cela n'est pas essentiel à la portée "sociale" du système pourvu que l'Etat en fixe le fonctionnement et pourvoie à son administration. Telle qu'on l'entend couramment et suivant le sens admis dans cette étude, l'assurance sociale comprend l'assurance-chômage, l'assurance contre la vieillesse. la maladie, l'infirmité, la mort prématurée du travailleur, contre les accidents et les maladies industrielles.

Il existe encore très peu de législation impliquant l'assurance sociale au Canada. Il n'en reste pas moins que c'est un domaine qui affecte directement les relations entre le Dominion et les provinces pour deux raisons. Tous les gouvernements canadiens, sous une forme ou sous une autre, effectuent des dépenses considérables pour remédier à l'insécu-

rité sociale.² Deuxièmement, l'expérience acquise en d'autres pays ainsi que les développements courants au Canada semblent indiquer la possibilité qui existe d'une expansion de l'assurance sociale en ce pays, tendance qui influera certainement à l'avenir sur les dépenses futures de l'Etat. Les questions auxquelles se bornera la présente étude sont donc: (a) L'assurance sociale est-elle destinée à devenir une fonction des gouvernements canadiens? (b) Dans l'affirmative, quel régime de juridiction d'Etat vaut-il mieux adopter pour mettre en vigueur les divers types d'assurance? Les autres questions se rattachant au genre de système à mettre sur pied sont matière de ligne de conduite et elles n'entrent pas dans les cadres de cette étude.

Les conditions premières qui conduisent l'Etat à prendre des mesures d'un genre ou d'un autre afin de protéger les citoyens contre les crises économiques sont: premièrement, l'existence de taux de salaire quotidiens ou hebdomadaires qui ne procurent que le strict nécessaire à certains ouvriers et leur rendent toute épargne impossible. Deuxièmement, le chômage considérable, même en temps "normal", qui est dû à la nature saisonnière d'une grande partie de l'industrie ainsi qu'aux changements d'ordre technique. Ce chômage réduit plus ou moins le revenu annuel des ouvriers et cette réduction est à la fois plus forte et de plus longue durée en temps de crise. Troisièmement, l'insécurité menaçante comme par exemple, le chômage périodique, les maladies graves et la mort prématurée, épreuves qui fondent à l'improviste sur les ouvriers et contre lesquelles, même les mieux payés d'entre eux ne peuvent se protéger ni protéger leur famille. Comme les autres points font l'objet d'une dissertation plus loin, il n'v a donc que la première considération à étudier ici.

¹ On trouvera dans la préface de l'étude sur la législation ouvrière un bref historique du développement de l'assurance sociale et de la législation ouvrière en général.

² Pour documentation au sujet des dépenses en question, voir les études sur l'Assistance publique, hygiène publique et le logement, par A. E. Grauer.

CHAPITRE VI

STATISTIQUES SUR LE REVENU DES OUVRIERS CANADIENS

Le Bureau fédéral de la statistique possède des renseignements très au point sur les gains hebdomadaires des ouvriers canadiens. Le tableau 17, basé sur ces renseignements et cité dans le mémoire du Conseil canadien de bienfaisance, donne le gain hebdomadaire moyen des ouvriers (hommes) de toutes les industries au Canada et dans chaque province. Ces chiffres sont basés sur une année de cinquante-deux semaines ouvrables; on n'a pas tenté de tenir compte des périodes de chômage.

TABLEAU 17 Gains des salariés

(Gains hebdomadaires moyens des ouvriers (hommes) (chiffres basés sur une année de $52~\mathrm{semaines})$

_	Année	Année Toutes les industries		Industries autres que l'agriculture
Canada	1931	\$17 83	\$6 13	\$19 06
Ile du Prince-Edouard Nouvelle-Ecosse	1931 1931	13 06 14 65	6 79 7 06	15 13 15 17
Nouveau-Brunswick	1931	14 52	6 50	15 31
Québec Ontario	1931 1931	17 79 19 33	6 73 6 62	18 27 20 48
Manitoba	1931 1936	17 87 14 85	4 88 2 81	20 08 17 25
Saskatchewan	1931	14 63	5 02	19 25
	1936	11 10	2 87	16 21
Alberta	1931 1936	17 12 13 56	5 90 3 88	20 31 17 17
Colombie-Britannique	1931	17 25	7 90	17 88

Le Bureau fédéral de la statistique a fourni gracieusement les chiffres du tableau ci-dessus; ces chiffres sont basés sur le recensement fédéral de 1931 et sur le recensement des Provinces des prairies de 1936.

Le tableau 18 donne le pourcentage des salariés, hommes et femmes, au Canada et dans chaque province, qui gagnaient moins de \$450, \$950 et \$1,500 respectivement au cours de l'année du recensement de 1931. L'expression "salarié" est censée comprendre tous ceux qui touchent un salaire ou des commissions, et les chiffres sont donc un peu plus élevés que s'il ne s'agissait que des salaires. Pour tout le Canada environ un tiers des hommes et la moitié des femmes reçoivent annuellement moins de \$450, tandis que 58 p. 100 des hommes et 80 p. 100 des femmes touchent par année une somme inférieure à \$950.

Le tableau 19 répartit les salariés (hommes) par industrie plutôt que par province. Il donne le pourcentage des ouvriers gagnant moins de \$600,

\$800 et \$1,000 respectivement pour l'année 1934, ainsi que le pourcentage des femmes gagnant moins de \$600 et de \$800 respectivement. Dans ce tableau, les "salariés" ne comprennent que ceux qui touchent un salaire, c'est-à-dire que ceux qui touchent un traitement ne sont pas inclus. Les pourcentages varient avec les industries. Les hommes, pour une proportion allant d'un cinquième à un tiers recevaient un revenu annuel inférieur à \$600 alors que 40 à 56 p. 100 recevaient moins de \$600 pour leur travail de l'année. Le pourcentage des femmes gagnant moins de \$600 et de \$800 respectivement est remarquablement constant et s'établit en chiffres ronds à 70 p. 100 et à 90 p. 100 respectivement. Il est probable que les lois du salaire minimum des femmes qui fixent un minimum de

TABLEAU 18 Pourcentage des salariés (hommes et femmes) qui gagnaient moins de \$1,500, \$950 et \$450 en 1931 (a) (b)

¥		Hommes		Femmes		
_	Moins de \$450	Moins de \$950	Moins de \$1,500	Moins de \$450	Moins de \$950	Moins de \$1,500
Canada. Ile du Prince-Edouard. Nouvelle-Ecosse. Nouveau-Brunswick. Québec. Ontario. Manitoba. Saskatchewan. Alberta. Colombie-Britannique	32 42 35 42 29 28 38 49 38	58 73 69 69 60 54 58 66 58	78 85 85 84 81 76 76 80 75	47 62 59 56 56 38 47 53 45	80 91 87 88 85 76 79 75 72	95 94 94 95 96 97 97 98

^(*) Le terme ''salarié'' désigne toute personne touchant un salaire ou un traitement, quelle que soit la nature de son occupation. Les 'gains' comprennent l'argent gagné en commissions ou comme rétribution du travail aux pièces en plus du traitement ou du salaire, mais ne comprennent pas le revenu provenant de placements, d'une pension ou d'une indemnité.

TABLEAU 19

Pourcentage des salariés (hommes) gagnant moins de \$600, \$800 et \$1,000, et des salariées (femmes) gagnant moins de \$600 et \$800, classés par groupes industriels, pour 1934.(a)

		Hommes		FEMMES	
_	Moins	Moins	Moins	Moins	Moins
	de	de	de	de	de
	\$600	\$800	\$1,000	\$600	\$800
Produits végétaux. Produits animaux. Textiles et produits textiles. Produits du bois et du papier. Fer et ses produits.	25	43	70	70	90
	28	50	69	70	90
	34	56	76	70	90
	32	51	70	69	90
	18	40	65	76	92

⁽a) Les "salariés" sont des personnes qui travaillent pour un salaire; on les distingue ainsi de ceux qui touchent un traitement.

⁸ Tous ces tableaux sont basés sur les statistiques-salaires du Bureau fédéral de la statistique.

⁽b) Soixante-deux pour cent des salariés (hommes) avaient moins de 16 ans et $3\cdot72$ p. 100 avaient moins de 18 ans. 1 · 39 p. 100 des femmes avaient moins de 16 ans et $8\cdot9$ p. 100 avaient moins de 18 ans.

\$10 à \$14 par semaine dans la plupart des provinces influent sur ce résultat de façon importante.⁴

Le tableau 20 indique la moyenne annuelle des gains des ouvriers, hommes et femmes, respectivement, pour l'année 1934, dans vingt-cinq industries importantes au Canada. De plus, il y a une grande variation dans l'ensemble des industries où la moyenne des salaires annuels est inférieure à \$1,000 pour les hommes et à \$600 pour les femmes.

Ces quatre tableaux, qui présentent le revenu des ouvriers sous divers angles, indiquent que la majorité a peu ou point d'argent disponible pour se prémunir contre les circonstances qui menacent leur sécurité. Cet état de choses n'est pas particulier au Canada; il existe dans tous les pays indus-Le fait fondamental, c'est que l'ouvrier et sa famille ont peu ou point de protection contre certains risques généraux, tels que maladie grave, chômage, vieillesse, mort prématurée ou incapacité. La plupart des pays en sont venus à la conclusion qu'il est de bonne politique d'aider l'ouvrier à se prémunir contre ces risques plutôt que d'envisager la possibilité de le maintenir ainsi que sa famille à la charge publique. A l'appui de cette attitude on invoque non seulement des arguments humanitaires et économiques mais la nécessité même où on se trouve de conserver l'intégrité du système politique et social.⁵ Il en est résulté, au cours de notre siècle, un développement remarquable de

l'assurance sociale dans tous les pays industriels du monde. L'importance de ce mouvement est illustrée par les tableaux 21, 22, 23 et 24.

TABLEAU 20

Moyenne annuelle des gains des salariés, hommes et femmes, employés dans 25 industries importantes, pour 1934 (°), (b)

Industrie	Gain des hommes	Gain des femmes
*	\$	\$
Scieries (°). Préparation des fruits et des légumes (°). Chaussures en cuir. Hardes d'hommes. Fil et tissu de coton Biscuits, confiseries, cacao, chocolat. Soie et rayon. Bas et articles tricotés. Pain et autres produits de boulangeries. Pièces fondues et forgées. Beurre et fromage. Matériel roulant de chemin de fer. Appareils et accessoires électriques. Articles en caoutchouc, y compris chaussures. Ateliers de confection pour dames. Ateliers de confection pour hommes. Abattoirs et salaisons. Imprimerie et reliure. Pâte de bois et papier Produits primaires du fer et de l'acier. Automobiles. Métaux non-ferreux, usines métallurgiques. Centrales électriques. Imprimerie et publication.	606 653 696 715 786 802 840 842 875 891 906 936 967 969 999 1,019 1,026 1,051 1,113 1,138 1,203 1,238 1,312 1,350	545 392 480 472 597 513 546 564 516 490 516 609 552 596 550 575 599 523 722

⁽a) Les "salariés" ne comprennent pas ceux qui reçoivent un traitement.

(b) Les gains des femmes ne sont pas donnés pour les industries qui emploient moins de 100 femmes.

(°) Dans ces industries saisonnières, on ne tient pas compte des gains de réalisation possible durant la morte saison.

 ⁴ Voir Législation ouvrière, par A. E. Grauer, tableau
 5, p. 37.
 ⁵ Voir, par exemple, le préambule à la partie du traité de paix visant le travail.

CHAPITRE VII

FACTEURS RÉGLANT L'ATTITUDE DU CANADA EN MATIÈRE D'ASSURANCE SOCIALE

Plusieurs facteurs ont influé sur l'attitude prise par le Canada sur l'assurance sociale.

- (1) Comme point de départ de toutes autres considérations reconnaissons que le Canada est un pays relativement jeune et qui connut une prospérité presque ininterrompue de 1890 à 1930, sauf deux courts intervalles à la veille de la guerre et en 1921-22. Durant cette période le Canada subit aussi l'influence d'un voisin puissant qui, jusqu'à ces tout derniers temps, croyait plus fermement que n'importe quelle autre nation à la vertu du laisser-faire. La foi optimiste dans l'avenir d'un pays neuf doté de vastes ressources naturelles, foi étayée de l'idée individualiste qui lui était venue des Etats-Unis, avait pour effet de laisser les hommes d'Etat et les hommes d'affaires indifférents à l'assurance sociale.⁶
- (2) La juridiction sur les assurances sociales appartient aux provinces. Un tel état de choses fait militer les esprits contre l'application de l'assurance sociale parce que n'importe quelle province craint en prenant une initiative à ce sujet de nuire à ses propres industries qui ont à lutter contre celles des autres provinces. Cette raison fut d'autant plus forte que la croyance générale sur la nécessité de l'assurance sociale ne s'est pas répandue au Canada avant l'avènement de la crise actuelle; or dans les temps de crise économique on craint encore plus que jamais dans toutes les provinces d'ajouter aux frais imposés à l'industrie.
- (3) On croyait généralement dans les années de prospérité d'après-guerre que les salaires étaient assez élevés au Canada pour permettre au travail-leur économe de se protéger lui et sa famille contre les coups de la fortune. Cette croyance se fait rarement jour présentement à cause de l'évidente impossibilité de son application mais on en entend souvent une variante, celle surtout qui veut que l'assurance sociale ne soit qu'un succédané assez pauvre des salaires raisonnables et que ce qu'il importe de faire est de se donner entièrement à l'étude des moyens propres à relever les salaires plutôt que de mettre sur pied un système d'assurance sociale. Cette manière de voir trahit une conception abso-

lument fausse de la nature des risques que l'assurance sociale est appelée à faire éviter. Il est en théorie toujours possible de calculer une échelle de salaires capable d'assurer les nécessités essentielles de la vie comme l'alimentation, l'habillement et le logement; et c'est justement l'objet des lois du salaire minimum d'établir un tel minimum dans l'échelle des salaires. Il est impossible de déterminer un salaire permettant à tous les travailleurs et à leurs familles de faire face aux dépenses considérables amenées par de graves maladies, un chômage prolongé, des accidents et une mort prématurée. Tous ces imprévus qui bouleversent un budget sont ceux qui frappent le plus inégalement les familles. Le travailleur heureux peut n'avoir à affronter aucun de ces risques. Mais le seul moyen pour l'ensemble des travailleurs de se protéger est le recours à l'assurance sociale qui ramène à des proportions minimes et bien déterminées des dépenses hautement problématiques et lourdes. Le salaire raisonnable étant loin d'être un succédané à l'assurance sociale, il suit que cette dernière doit avoir le pas sur le salaire raisonnable.

Bien plus, le caractère de l'économie sociale canadienne semble indiquer qu'un principe économique prêchant la hausse des salaires et faisant fi de l'assurance sociale pourrait être mal avisé. L'économie canadienne reposant sur l'exportation des produits primaires et miniers, la structure des prix au Canada se ressent des prix internationaux pour ses produits principaux. Ceci veut dire que le fonctionnement harmonieux du système canadien dépend en fin de compte de la continuité du rajustement d'autres prix sur les prix d'exportation. La poursuite directe de salaires élevés pourrait nuire sérieusement à ce rajustement, tout au moins aux époques qui ne se caractérisent pas par un relèvement des prix à l'exportation ni par des récoltes satisfaisantes. Bien plus, le niveau des salaires, pour répondre aux menaces constantes contre la sécurité serait tenu d'être non seulement élevé mais rigide, état de choses qu'une économie basée sur l'exportation ne pourrait supporter. Il suit que la concentration sur les salaires comme unique moyen d'améliorer le sort du travailleur pourrait, étant donné certaines circonstances, amener en réalité une régression de son bien-être. Il existe toutefois

⁶ Comparons, par exemple, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, pays neufs eux aussi mais subissant plus directement que le Canada l'influence des traditions britanniques.

d'autres moyens d'améliorer le bien-être de l'ouvrier, et l'assurance sociale en est peut-être le plus sérieux.⁷

Un des aspects essentiels des dépenses occasionnées par l'assurance sociale est que ces dépenses ne constituent pas dans leur ensemble des frais directs de production pour l'industrie comme c'est le cas pour un relèvement de salaires.8 Dans la mesure où une pression continuelle pour obtenir le relèvement des salaires aurait pour effet de diminuer les bénéfices satisfaisants de l'homme d'affaires, cette pression pourrait décourager les entreprises commerciales et chasser en masse du pays les capitaux. Avec le système le plus communément connu d'assurance sociale une partie seulement des frais retombe sur l'employeur tout d'abord et probablement une bonne partie de ces frais peut être transférée. Mais l'Etat peut, s'il le désire, replacer l'équilibre en vue du bien-être du travailleur en contribuant une partie assez généreuse du coût de l'assurance sociale à même la caisse de l'impôt sur les bénéfices d'affaires. Comme M. J. M. Keynes le déclare: "Comparez les taxes élevées avec les salaires élevés dans leur effet sur le désir de l'homme d'affaires d'augmenter son rendement. Les taxes ne tombent sur les bénéfices qu'une fois ces derniers réalisés et encore dans une certaine proportion seulement. On peut donc dire que l'encouragement donné à l'homme d'affaires à augmenter ses bénéfices et à augmenter son rendement jusqu'au niveau socialement le plus élevé, est aussi considérable que si les taxes n'existaient pas du tout."9

L'assurance sociale serait en outre plus équitable et pour l'industrie et pour la main-d'œuvre. Les entreprises commerciales, tout comme la finance, qui réalisent des bénéfices plutôt satisfaisants mais disposent d'un personnel ouvrier assez restreint paieraient une part plus équitable dans la tentative d'amélioration du sort de l'ouvrier. La classe ouvrière, considérée comme un tout, en bénéficierait au lieu des seuls ouvriers fortement organisés placés dans une situation où ils peuvent exiger et toucher des salaires élevés.

Enfin, l'idée de relever les salaires seulement porterait l'employeur à substituer la machine à l'homme dans toute la mesure possible et à accélérer le mouvement des innovations mécaniques. Au contraire, un système d'assurance sociale financé partiellement par la taxation des bénéfices ne porterait pas l'employeur à éliminer la main-d'œuvre humaine.

(4) On croit en certains quartiers au Canada que l'on devrait s'attaquer aux causes de l'insécurité sociale plutôt que d'adopter un système d'assurance sociale destiné uniquement à en amoindrir les effets. Ce point de vue comporte l'existence d'une alternative. L'attaque des causes et l'adoption d'un système d'assurance sociale se complètent l'une l'autre en réalité, et aucune alternative en fin de compte n'existe. Si l'on passe en revue la nature de chaque risque, — maladie, chômage, vieillesse, mort prématurée, maladie et accidents industriels, — on constatera immédiatement qu'aucune concentration, quelle qu'elle soit, des efforts en vue de l'effacement des causes n'en fera disparaître entièrement aucune. Donc une saine politique sociale, tout en faisant tout le nécessaire pour contrôler les causes de l'insécurité sociale, assurera en réalité un remède relatif à la somme considérable d'insécurité qui existera toujours.

Cet argument pourrait être mis en doute par quelques-uns qui se placent au point de vue chômage. L'assurance-chômage est parfois dénigrée comme ayant pour effet de détourner l'attention de l'idée de "remède". Cependant une analyse du problème prouve sans doute que le chômage est la caractéristique de notre système économique, et que les mesures pour y remédier ne peuvent servir qu'à l'alléger et non à l'abolir.

La structure même de notre système industriel crée une certaine somme de chômage, dans quelque mesure qu'il fonctionne harmonieusement. Les caractéristiques principales de l'organisation de l'industrialisme moderne peuvent se décrire comme suit. Premièrement, il existe une spécialisation et une répartition intensive de la main-d'œuvre qui supposent l'existence d'un marché très vaste. Cette organisation délicate peut facilement déraper sous le choc d'une foule de facteurs dont les modifications tarifaires, l'idée de se suffire à soi-même et la sécheresse ne sont que quelques exemples. Deuxièmement, le système industriel moderne constitue un procédé indirect de production comprenant plusieurs étapes entre le commencement de la production et la consommation, et ainsi on produit pour un marché futur. Les erreurs de calcul sont inévitables dans les prévisions à longue haleine devenues nécessaires. Troisièmement, nous vivons, somme toute, au sein d'une économie concurrentielle et chacun des producteurs se trouve dans une certaine mesure entraîné dans une production "aveugle" car il ne peut savoir exactement ce que sont les initiatives de ses compétiteurs. Encore une fois, les erreurs de calcul surgissent inévitablement. Quatrièmement, nous vivons dans une économie de prix,

⁷ D'autres incluent les dépenses effectués pour l'hygiène, le logement, l'instruction, les divertissements, etc.

8 Il ne faut pas voir dans cet argument que le niveau des salaires au Canada soit en fait trop élevé.

9 The Political Quarterly, janvier 1930, pp. 119 et 1920.

et l'histoire récente n'a montré que trop clairement l'instabilité qu'entraîne un tel état de choses. Finalement, la répartition du revenu industriel sous forme de salaires, intérêts, profits et loyers, au moyen de marchandage et de contrats, comporte nécessairement des éléments d'instabilité. Le professeur Alvin Hansen résume brillamment comme suit les effets, sur l'embauchage, de l'organisation de la société économique moderne:

"Ce système compliqué perd facilement son équilibre. Nous vivons dans un monde de changements constants et rapides: Changements dans la demande, changements dans la technique de la production, changements dans les prix, dans le coût, dans les salaires, changements dans le chiffre et la répartition de la population, changements dans la température, changements dans les habitudes d'économie et de dépense,—mille et un changements se produisant au jour le jour. Or ces changements ne créeraient aucun ajustement difficile si nous vivions d'après une économie simple, et qui se suffit à elle-même. Mais ces changements contribuent à saper une société aussi compliquée que la nôtre dans sa structure. L'ordre économique moderne, avec sa technique, ses institutions, sa structure et son organisation, fournit la base ou condition fondamentale, sous-jacente, responsable des erreurs d'ajustement qui donnent lieu au chômage. 10

Si nous cessons de nous entretenir d'un "chômage" généralisé pour nous occuper des divers genres spécifiques de chômage dont chacun porte en soit, dans une grande mesure, ses propres causes, nous obtenons de nouvelles preuves de l'impossibilité d'éviter une certaine somme de chômage et de la futilité d'espérer des "guérisons". Un système économique bien constitué doit admettre l'existence d'un chômage technologique considérable à un temps donné. L'unique moyen d'abolir le chômage technologique est d'abolir les changements technologiques. Cela ne veut pas dire que les nouvelles techniques améliorées soient mauvaises, ou que le fardeau du chômage technologique ne puisse s'alléger par le recours à l'organisation appropriée du marché de la main-d'œuvre. Cela veut dire qu'à un temps donné il surgira un problème sérieux de chômage technologique dans une société assez progressive pour avoir un taux élevé d'innovation technologique. De même, il y aura toujours du

chômage saisonnier. Et c'est particulièrement vrai du Canada—un des pays les plus importants au point de vue économique—qui s'efforce de se développer dans une région aussi septentrionale. Enfin. il est impossible, à ce moment de nos connaissances et de notre technique économiques, de parler sérieusement de "guérison" du chômage cyclique amené par les sursauts du cycle commercial. Une application intelligente des connaissances économiques actuelles, surtout avec la coopération internationale, affaiblirait les tressauts du cycle commercial mais rien ne permet pour l'heure de déclarer que le

chômage cyclique peut s'extirper.

(5) On croit dans certains quartiers que l'introduction de l'assurance sociale aura pour effet de détruire chez l'ouvrier l'habitude de l'économie. Il est difficile de voir l'application de cet argument à l'assurance sociale contributoire à moins de prétendre que toute espèce d'assurance entraînant le versement de primes régulières sape l'esprit d'économie. Cet argument, avancé tout d'abord par les hommes d'affaires allemands dans les années 1880,11 ne tient pas devant le fait historique. Depuis, on a pris l'habitude d'exalter la diligence et l'esprit d'économie de la classe ouvrière d'Allemagne, premier pays à adopter un régime complet d'assurance sociale. Les pays où l'assurance sociale s'est le plus fortement implantée gardent leur rang dans le domaine industriel.

A première vue, il semblerait que la responsabilité personnelle ne peut exister que là où le travailleur ne voit pas ses économies emportées par des circonstances qui lui échappent, comme la maladie grave ou le chômage. Des milliers de travailleurs canadiens qui achetaient leurs maisons à tempérament, mettaient de l'argent de côté pour l'éducation de leurs enfants, pour leur vieillesse etc., ont vu fondre leurs économies. Qu'y aurait-il de plus naturel pour eux que de décider de vivre " au jour le jour" après avoir retrouvé du travail? Il semble donc impossible de ne pas conclure qu'afin de préserver les habitudes d'économie, le travailleur économe doive être mis en mesure d'espérer que ses économies seront soustraites aux éventualités toujours possibles comme la maladie grave et le chômage. L'assurance sociale répond précisément à cette fonction. Mais ce n'est pas tout son rôle. Il y aura toujours des travailleurs qui, pour un motif ou un autre, ne prévoient jamais l'avenir. Dès qu'ils se trouvent aux prises avec l'adversité économique ils doivent s'adresser à la charité publique et le contribuable doit assurer leur subsistance. L'assurance sociale contributoire oblige

¹⁰ Alvin H. Hansen, Economic Stabilization in an Un-halanced World, 1932.

¹¹ Voir Législation ouvrière, par A. E. Grauer, p. 2.

ces travailleurs à épargner ce qui allège d'autant les obligations des autres membres de la société.

(6) On soutient souvent que l'assurance sociale contributoire fera monter les prix des articles ouvrés, portant ainsi préjudice à la possibilité pour les manufacturiers canadiens de faire sentir leur concurrence, tout en atteignant les producteurs de produits primaires en les forçant à payer plus cher ce qu'ils achètent. On a avancé les mêmes arguments dans tous les pays, 12 mais il ne paraît pas résulter de catastrophe de l'instauration de l'assurance sociale. En vérité, dans des pays comme la Grande-Bretagne, on a généralement estimé que les avantages de l'assurance sociale ont eu une influence stabilisatrice marquée au cours de la dernière crise en soutenant la faculté d'achat.

La raison principale pour laquelle l'assurance sociale ne comporterait pas nécessairement de frais additionnels pour le commerce ou d'autres déboursés pour les trésors publics s'explique par les fortes contributions de l'Etat du fait de l'insécurité sociale actuelle. Les secours aux chômeurs en sont naturellement l'exemple le plus frappant, mais l'Etat contribue aussi largement aux pensions de vieillesse, aux allocations aux mères, à l'hospitalisation, aux soins médicaux, etc. 13 Quand l'on songe que les gouvernements canadiens ont dépensé plus d'un milliard de dollars en secours aux chômeurs durant cette courte période de dépression, il devient plus facile d'apprécier le fardeau formidable que constitue pour le trésor public l'insécurité sociale. On fait donc actuellement face aux frais de la sécurité sociale mais de façon désordonnée et prodigue et sans se préoccuper de conserver l'aptitude physique de la classe ouvrière du pays. De plus, ces frais sont encore plus lourds en temps de crise, alors que le commerce et le pays en général sont le moins en mesure d'y faire face, ce qui retarde d'autant la reprise des affaires. Les frais inapparents du retard de cette reprise peuvent être énormes et influer sur tous les aspects de l'économie et sur toutes les classes sociales. Il s'ensuit que le cultivateur, l'homme d'affaires et le contribuable en général n'ont pas le choix de faire face aux frais de l'insécurité sociale par l'assurance ou de les éviter. Ces différentes classes ne peuvent y faire face de façon efficace et humanitaire que par l'assurance sociale, ou de manière prodigue et démoralisatrice ainsi que cela se produit actuellement. L'assurance sociale est basée sur le fait que l'on se tient prêt à faire face à des risques véritables (non pas des risques théoriques) en créant pendant les années prospères des caisses qui aideront à défrayer les frais de la sécurité sociale pendant les mauvaises années. C'est un principe sensé en affaires et il l'est également dans le gouvernement. Par conséquent, l'instauration de l'assurance sociale devrait au bout de quelques années réduire les frais que l'insécurité sociale cause au contribuable, et y faire face de façon à jeter le moins de perturbation possible dans l'ensemble de l'économie.

Cependant, pendant une courte période, lors du rajustement de la situation, l'assurance sociale pourra comporter l'accroissement net des frais de production et amener des prix légèrement plus élevés. Les prix ne sauraient en théorie dépasser la somme de la contribution du patron. Le régime britannique implique d'habitude le versement de cotisations égales par le patron, l'employé et l'Etat.¹⁴ La méthode américaine consiste à taxer soit le patron seul, soit le patron et l'employé également, sans la participation de l'Etat. ¹⁵ Le régime australien prévoit la prise à charge éventuelle des frais totaux par le patron et l'employé, mais jusqu'à ce que ce régime ait atteint sa maturité, 16 c'est-àdire, jusqu'à ce que tous ceux qui en dépendent aient acquitté des primes à partir de seize ans (ou d'un autre âge d'entrée) l'Etat subventionne le plan. Ce dernier est plus équitable que le plan américain. Si on l'adoptait au Canada il ne devrait pas entraîner des taxes plus élevées à cause des fortes sommes qu'acquitte déjà l'Etat, du fait de l'insécurité sociale.

Il serait impossible au Canada d'estimer le coût pour l'employeur de l'assurance sociale à moins de connaître le genre de système en vue. Le coût varierait naturellement d'après l'échelle et la durée du bénéfice, d'après les contributions du gouvernement, etc. Si l'on se guide sur l'Angleterre et les Etats-Unis, il serait étonnant que le coût d'un vaste système d'assurance sociale dépassât 6 ou 7 p. 100 de la somme annuelle des salaires. Leur accroissement dépendrait de l'importance relative

¹⁴ Là où la contribution de l'Etat provient du produit de la taxation progressive, elle est tirée du revenu net et par conséquent elle n'influe pas sur les frais de production. Voir l'argument à la p. 64

¹² Bien entendu, le Canada est plus tributaire de la production primaire que la plupart des autres pays.

 $^{^{13}\,\}mathrm{Voir}$ la première partie de cette étude sur l'Assistance publique.

ment à la p. 64.

15 La taxe de vente au Canada est substantiellement plus élevée que dans aucune autre partie du monde et cela signifie qu'en dépit de nombreuses exemptions les revenus minimes au Canada sont lourdement atteints. On pourrait en déduire que cette forme d'impôts pourrait être considérée comme équivalente de la contribution des employeurs à l'assurance sociale, d'autant que par un système judicieux d'exemptions cette forme d'impôts atteindrait surtout les bénéficiaires. Ce régime présente certains avantages administratifs évidents de simplicité et de rayonnement automatique, — mais il offre le grand désavantage de ne pas rendre le particulier conscient de ses propres contributions et de ne pas développer chez lui le sens de sa propre responsabilité. En tout cas, le régime actuel de la taxation est évidemment un facteur important à considérer dans la détermination de la répartition des frais des services sociaux.

6 Voir p. 81.

des salaires dans les frais de production de chaque industrie. Ceux-ci constitueraient la limite supérieure. Néanmoins, outre ceux déjà cités, il existe d'autres facteurs qui contre-balanceraient toute tendance à l'accroissement des prix. Dans la mesure selon laquelle les industries canadiennes (a) sont des industries à frais décroissants, 17 (b) jouissent d'une protection tarifaire excessive, (c) peuvent être plus efficacement organisées et dirigées, 18 (d)

17 Généralement parlant, les industries protégées par le tarif sont à frais décroissants, c'est-à-dire, à mesure que la demande et la production s'accroissent, le coût par unité de la production s'abaisse. Pour se faire une bonne idée de la théorie économique afférente à l'industrie de cette nature voir International Economics, c. IV, par R. F. Harrod.

18 J. W. F. Rowe en est venu à la conclusion, après une étude documentée de cinq industries en Grande-Bretagne (Wages in Practice and Theory, Londres, 1928) que la plupart des patrons n'avaient pas profité pleinement des économies de l'organisation industrielle, et qu'" en haussant les salaires on fait fonctionner des énergies latentes chez l'entrepreneur, ce qui est susceptible de donner de l'emploi à d'autres salariés". Si c'est vrai d'un pays relativement libre-échangiste comme la Grande-Bretagne, ce devrait l'être encore plus du Canada où les tarifs mettent les patrons quelque peu à l'abri de la concurrence mondiale. Cela indiquerait que dans certaines industries, à tout événement, il y aurait des éléments susceptibles d'absorber le coût des primes d'assurance sociale pour le patron. d'assurance sociale pour le patron.

obtiendront grâce à l'assurance sociale un personnel plus efficace physiquement et psychologiquement parlant, 19 le transport de la taxation à la production des frais que cause à l'heure actuelle l'insécurité sociale peut s'effectuer sans relèvement des prix.

En résumé, il est difficile de juger de l'effet immédiat qu'aura sur les prix l'instauration de l'assurance sociale, à cause de l'impossibilité d'apprécier la force des facteurs compensateurs. A la longue le contribuable et toutes les classes du pays profiteraient de l'assurance sociale parce qu'à l'instar des méthodes actuelles elle ne gaspille les ressources pécuniaires non plus qu'humaines et elle tend davantage au fonctionnement constant de l'ensemble de l'économie en n'amoncelant pas de taxes ni autres frais au cours des crises, choses qui retardent le relèvement commercial.

¹⁹ Certaines autorités croient que l'effet psychologique du sentiment toujours constant d'insécurité chez les ouvriers constitue actuellement la plus forte entrave à l'efficacité industrielle. Voir The Regularization of Employment, de H. Feldman, 1925.

CHAPITRE VIII

TYPES D'ASSURANCE SOCIALE ET JURIDICTION GOUVERNEMENTALE APPROPRIÉE

1. Considérations générales

L'assurance sociale étant, dans l'ensemble, un domaine inexploré au Canada, l'armature administrative actuelle ne complique pas la question de juridiction. Le retard qu'a mis le Canada à adopter un système quelconque d'assurance sociale, lui permet de profiter de l'expérience des autres pays, bien qu'il faille toujours tenir compte des particularités de la situation canadienne. Les tableaux 21, 22, 23 et 24 résument la situation mondiale concernant les divers types d'assurance sociale. 20

Il découle plusieurs conclusions de l'étude des mesures prises en d'autres pays. D'abord, on constate une tendance marquée vers des régimes compréhensifs d'assurance sociale. L'assurance sociale fonctionne depuis quelque temps sur une grande échelle dans les pays industriels les plus anciens, mais récemment les pays de l'Amérique ont pris des mesures dans le même sens. La loi de la sécurité sociale des Etats-Unis a établi des plans

d'assurance contributoire pour les chômeurs et les vieillards, et des plans d'assurance non contributoire pour les vieillards de plus de soixante-onze ans et pour les enfants dépendants. En Australie, le gouvernement a saisi le parlement d'un bill dit National Health Insurance qu'il projette d'appliquer le 1er janvier 1939. Ce bill est vraiment une loi générale de sécurité sociale qui établit des contributions par les vieillards, les invalides, ainsi que des pensions de veuvage en sus de l'assurancesanté nationale. Des représentants des états australiens et du Commonwealth se sont réunis pour discuter un système national d'assurance-chômage, après la recommandation du rapport Ince. Le gouvernement néo-zélandais a annoncé les détails de son bill concernant la santé nationale et la pension de retraite qu'il projette de présenter pendant la prochaine session parlementaire et appliquer le 1er avril 1939. Cette mesure est aussi de vaste portée et s'applique non seulement à la santé, mais aux vieillards, aux invalides, aux veuves et aux orphelins. De plus, les pays suivants ont établi récemment des régimes d'assurance sociale d'application générale ou partielle, ou ont adopté des lois à cette fin: la Grèce, la Bulgarie, l'Uruguay, le Pérou, le Brésil, l'Argentine, la Colombie, la Bolivie, le Mexique, l'Egypte et l'Estonie.

Tableau 21
Assurance-chômage (a) (b) (c)

	Grande-Bretagne	Allemagne	France
Portée	dustrie et de l'agriculture, âgés de 14 à 65 ans.	les salariés gagnant moins de 8,400 marks par année. Exemptions: Domestiques et certains groupes d'ouvriers agricoles.	sont entre les mains d'unions ou-
Ressources	Cotisation égale par l'employé, le patron et le gouvernement national. Tarifs uniformisés basés sur le sexe et l'âge plutôt que sur les salaires. Agriculture: cotisations plus modiques. Rabais consentis aux patrons sur les contrats d'emploi annuels ou semestriels.	l'employé basée sur une propor- tion déterminée du salaire. Les personnes qui s'assurent de leur propre chef versent la cotisation en entier.	proportionnée aux indemnités payées (habituellement environ 40

⁽a) Basé sur des rapports du Bureau international du travail et du Social Security Board des Etats-Unis.
(b) D'autres pays où des systèmes obligatoires existent sont l'Autriche, la Bulgarie, la Pologne, l'U.R.S.S., la Suisse (certains cantons),

²⁰ Sous le système d'assurance sociale les personnes assurées ont "le droit" d'être indemnisées moyennant certaines conditions posées sans égard à leurs besoins financiers à ce moment-là. L'assurance sociale ne pourvoit à aucun paiement à des personnes dans le besoin à la suite d'une constatation faite de leur manque de ressources. Il s'agit là d'une autre catégorie, et a trait particulièrement aux pensions de vieillesse sans contribution, allocations aux mères, etc. On verra toutefois que nous en tenons compte dans les tableaux qui suivent, particulièrement en ce qui concerne le Canada pour fins de comparaison et parce que le Canada possède un régime limité d'assurance sociale.

l'Uruguay.

(°) D'autres pays où existent des systèmes facultatifs sont la Belgique, le Danemark, la Finlande, les Pays-Bas, la Norvège, l'Espagne, la Suisse.

TABLEAU 21-suite

Assurance-chômage (a) (b) (c)

	Grande-Bretagne	Allemagne	France
Conditions pour obtenir l'allocation.	Première réclamation, 30 cotisations hebdomadaires au cours des 2 années précédentes. Réclamations subséquentes, 10 cotisations hebdomadaires. Les bénéficiaires de moins de 18 ans doivent suivre des cours d'instruction approuvés, à moins d'exemption pour cause.	hebdomadaires au cours des deux années précédentes. Réclamations subséquentes, 26 cotisations au cours de l'année précédente.	Les différentes caisses déterminent les conditions donnant droit à l'al- location.
Période d'attente	Six jours. Emploi intermittent non compté.	De 3 à 14 jours suivant le nombre de personnes dépendantes.	Varie avec les diverses caisses.
Allocations	Des allocations fixes d'après le sexe et l'âge. Allocations pour person- nes dépendantes. Durée de l'allo- cation, 26 semaines. Peut être portée à 52 semaines si l'emploi préalable a duré 5 ans.	coût de la vie dans la région. Allo- cation pour personnes dépendan-	ceux-ci sont en grande partie basés sur le montant des subventions publiques.
	Tchécoslovaquie	Italie	Etats-Unis d'Amérique
Portée		Obligatoire pour tous les ouvriers de	
Ressources	Cotisation des membres. L'Etat verse une subvention basée sur le montant des allocations versées.	Cotisation égale des patrons et des employés variant suivant l'impor- tance des salaires. L'Etat ne fait que des avances.	des salaires payables par les pa
Conditions pour obtenir l'allocation.	Le droit à l'allocation est défini dans les règlements des organisations ouvrières.		
Période d'attente	Huit jours	Sept jours	Détails laissés à l'initiative de chaque état.
Allocations	La subvention de l'Etat est accordée aux personnes qui ont droit à l'allocation et sont membres depuis 6 mois. Elle est payable pendant une période de 26 semaines. La somme de l'allocation et de la subvention de l'Etat ne doit pas dépasser les \(^2_3\) du salaire normal du bénéficiaire. L'excédent est retranché de la subvention de l'Etat.	été versées au cours des deux der- nières années. Le taux de l'allo- cation varie suivant la catégorie de salaires.	

⁽a) Basé sur des rapports du Bureau international du travail et du Social Security Board des Etats-Unis.
(d) D'autres pays où des systèmes obligatoires existent sont l'Autriche, la Bulgarie, la Pologne, l'U.R.S.S., la Suisse (certains cantons), l'Uruguay.
(e) D'autres pays où existent des systèmes facultatifs sont la Belgique, le Danemark, la Finlande, les Pays-Bas, la Norvège, l'Espagne, la Suisse.

TABLEAU 21-fin

Assurance-chômage (a) (b) (c)

_	Queensland	Union sud-africaine	Etat Libre d'Irlande
Portée	Obligatoire pour tous les ouvriers dépassant 18 ans dont les salaires sont fixés par décision ou accord industriel. Exemptions: l'agriculture; les employés du gouvernement du Commonwealth.	peut spécifier la région à laquelle la caisse s'appliquera. Tous les employés sont visés sauf exemption	de l'industrie âgés de 16 ans ou plus. Exemptions: ouvriers agricoles et do-
Ressources	Cotisations par le patron, l'employé et l'Etat de 6 pence par semaine.	Les patrons et les employés contribuent dans une proportion qui varie suivant les catégories spécifiques de salaires et de traitements. L'Etat contribue ¼ du total.	du patron, de l'employé et de l'Etat. Taux uniformisé d'après
Conditions pour obtenir l'allo- cation.	Vingt-six cotisations hebdomadaires au cours de l'année précédente. Les cotisations moins importantes déterminent des allocations au prorata.	au cours des deux années précé- dentes.	Douze cotisations doivent avoir été versées.
Période d'attente	Quatorze jours	Sept jours	
Allocations	Ne doivent pas excéder la moitié du salaire payable en vertu d'une décision quelconque. Les ouvriers mariés reçoivent une allocation plus élevée ainsi qu'un supplément pour chaque enfant dépendant, jusqu'à quatre. Maximum 15 semaines dans 12 mois.	groupe de salaires ou de traite- ments dont l'ouvrier fait partie. Allocation payable pendant 26 semaines.	maines. Taux uniformisés. Allo-

(°) Basé sur des rapports du Bureau international du travail et du Social Security Board des Etats-Unis. (°) D'autres pays où des systèmes obligatoires existent sont l'Autriche, la Bulgarie, la Pologne, l'U.R.S.S., la Suisse (certains cantons),

l'Uruguay.

(°) D'autres pays où existent des systèmes facultatifs sont la Belgique, le Danemark, la Finlande, les Pays-Bas, la Norvège, l'Espagne, la Suisse.

TABLEAU 22 Secours et assurance de vieillesse (a), (b)

<u>—</u>	Grande-Bretagne(°)	Allemagne	France (°)
Portée et conditions des pensions.	Obligatoires pour tout employé de 16 ans ou plus, qui gagne moins de £250 par année. Pension touchée à 65 ans.	y compris les valets de ferme, les	les domestiques dont les gages ne
Ressources	Cotisation uniforme par le patron et l'employé pour assurance combi- née des veuves, orphelins et vieil- lards, uniforme pour tous les grou- pes de salaires et d'âges. I'Etat fournit une contribution annuelle	vant le revenu. Subvention fédé- rale en plus.	Cotisations égales des patrons et employés, avec subventions des autorités publiques.
Allocation	Dix s. par semaine aux assurés entre 65 et 70 ans. A 70, tous les assurés acquièrent automatiquement le droit à une pension de vieillesse non contributoire.	bre de cotisations, plus un supplé-	de 10 p. 100 pour les assurés qui ont élevé 3 enfants jusqu'à l'âge de 16 ans.

(a) Basé sur les rapports et les données du Bureau international du travail et du Social Security Board des Etats-Unis.
(b) Les autres pays qui ont des lois d'assurance-vieillesse obligatoire et contributoire sont l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, le Chili, l'Equateur, la Grèce, la Finlande (1939), la Hongrie, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Pérou, la Pologne, le Portugal (facultative), la Roumanie, l'Espagne, l'Uruguay, l'U.R.S.S. et la Yougoslavie.

Les autres pays qui ont des lois de secours de vieillesse non contributoire sont le Danemark, le Groenland, Terre-Neuve, la Norvège.

Les pays qui ont des lois d'assurance-vieillesse contributoire et obligatoire d'une portée restreinte sont l'Argentine, le Brésil, Cuba, Costa-Rica, la Grèce et certains cantons de la Suisse.

(c) Ces pays ont aussi un système supplémentaire d'assistance-vieillesse non contributoire.

TABLEAU 22-suite

Secours et assurance de vieillesse (a), (b)

-						
_		Tchécoslovaq	uie		Suède	
Portée et conditions des pensie	ons	Obligatoires pour toute perso forfait. Pensions accordées à	onne travaillant à à 65 ans.	Obligatoires pour tous les citoyens entre 18 et 6 Assurance volontaire pour pensions additions Pensions accordées à 67 ans.		
Ressources	Cotisations égales du patron et c riant d'après l'âge de l'ouvrier. l'Etat. Le patron paye toute l les personnes qui ne reçoivent espèces.		er. Subvention de la cotisation pour	supplémentaire krones, avec li	ale de 6 krones par année et prime basée sur le revenu au-delà de 600 mite maximum de 20 krones. Sub- tat, du département ou de la munici- spécifiées.	
Allocations		Les pensions consistent en une somme initiale plus Pension une somme basée sur le nombre de cotisations total		total des cotis	nsion fondamentale de 70 krones plus 10 p. 100 du otal des cotisations. Gratification variant avec 'importance du domicile.	
_		Etats-Unis d'Amérique (°)	Australie (1e	er janv. 1939)	Union sud-américaine	
Portée et conditions des pensions.	leu me ain Exem me tic	gatoires pour tous les travail- irs. Payables de 65 ans à la ort à condition que le bénéfici- re cesse de travailler. aptions: agriculture, service do- setique, services de l'administra- in publique, chemins de fer et arine.	plus de 14 ans, sa qui s'occupent manuels gagnant année.	tout employé de auf les travailleurs de travaux non plus de £365 par	Non contributoires. Toute personne blanche assurée qui prouve (a) qu'elle est âgée de 65 ans (homme) ou 60 ans (femme); (b) qu'elle a habité l'Union pendant 15 des 20 dernières années; (c) qu'elle est sujette britannique depuis 5 ans. Ressources constatées.	
Ressources		ons et employés versent chacun p. 100 du salaire.	Mêmes cotisations rance-maladie.	que pour l'assu-	Le trésor public (de l'Union).	
Allocations	gn \$8 av de Si et	reentage du total du salaire ga- né à 65 ans, avec maximum de 85 par mois. Si la personne meurt vant 65 ans, 3½ p. 100 du total e son salaire va à sa succession. i la personne meurt entre 65 ans 6 70, une partie du reliquat entre s mains du gouvernement est ersée aux héritiers.			blancs et de £22 pour les gens de	
Section and the section of the secti				The state of the s	e	
		Etat Libre d'Ir	lande		Canada	
Portée et conditions des pensi	ons	Non contributoires. Payables à 70 ans aux s qui ont: (a) 30 ans de résidence; (b) 6 ans de dence depuis l'âge de 50 ans pour un citoyen, ans de résidence depuis l'âge de 50 ans pou aubain. Constatation des ressources.		si- a habité (a) dentes et la p	ires. Payables à 70 ans si l'intéresse le Canada dans les 20 années précé- rovince dans les 5 années précédentes britannique. Constatation des res-	
Ressources		Trésor public		Cotisation fédér 25 p. 100.	rale, 75 p. 100; Cotisation provinciale,	
Allocations		Maximum de 10 s. par semaine		Maximum de \$	240 par année.	

⁽a) Basé sur les rapports et les données du Bureau international du travail et du Social Security Board des Etats-Unis.
(b) Les autres pays qui ont des lois d'assurance-vieillesse obligatoire et contributoire sont l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, le Chili l'Equateur, la Grèce, la Finlande (1939), la Hongrie, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Pérou, la Pologne, le Portugal (facultative), la Roumanie, l'Espagne, l'Uruguay, l'U.R.S.S. et la Yougoslavie.

Les autres pays qui ont des lois de secours de vieillesse non contributoire sont le Danemark, le Groenland, Terre-Neuve, la Norvège.

Les pays qui ont des lois d'assurance-vieillesse contributoire et obligatoire d'une portée restreinte sont l'Argentine, le Brésil, Cuba, Costa-Rica, la Grèce et certains cantons de la Suisse.

(c) Ces pays ont aussi un système supplémentaire d'assistance-vieillesse non contributoire.

TABLEAU 23 Pensions aux veuves et aux orphelins (a), (b)

_	Grande-Bretagne	Allemagne	France
Portée et conditions des pensions.	Obligatoires pour employés âgés de 16 à 65 ans, sauf les travailleurs qui s'occupent de travaux non manuels gagnant plus de £250 par année. Période habilitante de 104 cotisations hebdomadaires.	leurs, y compris les valets de fer- me, les domestiques, les travail leurs à domicile, les marins. Pé- riode habilitante de 200 cotisations	dont la paye annuelle ne dépasse pas une somme spécifiée. Période habilitante d'un an d'assurance et
Ressources	Cotisation fixe et uniforme des patrons et des ouvriers pour assurance réunie des veuves, des orphelins et des vieillards. L'Etat apporte une cotisation annuelle jusqu'à ce que le plan se suffise.	vant la catégorie de salaires à une assurance réunie des veuves, des orphelins et des vieillards inva-	Partie d'un plan général d'assurances sociales. Cotisations égales des patrons et des employés en propor- tion des salaires. Subvention de l'Etat.
Allocations.	le premier enfant; 3s. pour chacun des autres. Orphelin de père et de mère: 7s. 6d. par semaine. A l'âge de 70 ans, la pension de veuve est	l'accroissement annuel de la pen- sion d'invalidité. Veuf: la même chose s'il est invalide et nécessi-	Veuve: 20 p. 100 du salaire annuel moyen avec un minimum de 100 fr. et un maximum des \(^2_3\) du salaire réel au moment du décès. Orphelins de père ou de mère, 100 fr. par année pour chaque enfant de moins de 16 ans; allocation additionnelle s'il y a 3 enfants de moins de 13 ans. Orphelins de père et de mère: minimum de 120 fr. par année par enfant jusqu'à 13 ans et jusqu'à 16 ans lorsque la scolarité continue.
_	Tchécoslovaquie	Etat Libre d'Irlande (°)	Etats-Unis d'Amérique
Portée et conditions des pen- sions.	Obligatoires pour tous les travail- leurs à forfait. Période habili- tante: 100 cotisations hebdoma- madaires.	16 ans ou plus qui ne gagnent pas	Pour enfants dépendants nécessiteux de moins de 16 ans, privés de l'appui de leurs parents pour cause de décès, d'absence continue, d'in- capacité physique ou mentale et qui vivent chez un parent.
Ressources	Partie du plan d'assurance vieillesse- invalidité des veuves et des orphe- lins. Cotisations égales des pa- trons et des employés variant sui- vant la catégorie de salaires. Sub- vention de l'Etat.		Subvention fédérale à chaque état d'un tiers du coût total, à l'exclu- sion des sommes en sus de \$18 pour l'enfant aîné et de \$12 pour chacun des autres enfants.
Allocations	Veuve: 50 p. 100 de la pension d'invalidité due à l'assuré décédé. Accordée à l'âge de 60 ans ou plus tôt en cas d'invalidité ou d'entretien de 2 ou plusieurs enfants dépendants. Enfants: 20 p. 100 de la pension d'invalidité due au défunt, jusqu'à l'âge de 17 ans. Orphelins de père et de mère: 40 p. 100 jusqu'à l'âge de 17 ans.	vol ou jusqu'à l'âge de 70 ans. Enfants: 5s. pour l'aîné et 3s. pour chacun des autres. Orphelins de père et de mère: 7s. 6d. par se- maine. Pension aux personnes dé- pendantes de valets de ferme sur une échelle moindre.	

(a) D'après les rapports du Bureau international du travail.
(b) Les autres pays qui versent des pensions contributoires aux veuves et aux orphelins sont l'Australie, (1938) la Belgique, le Brésil, l'Equateur, la Pologne, la Yougoslavie, la Grèce, la Hongrie, le Luxembourg, les Pays-Bas, certains cantons de la Suisse, l'U.R.S.S., l'Uruguay.
(c) D'après un amendement de 1937, toute veuve n'ayant pas acquis le droit à une pension contributoire, a droit à une pension non contributoire pourvu qu'elle ait 55 ans ou qu'elle ait au moins un enfant dépendant de moins de 14 ans, ou de moins de 16 ans s'il va à l'école.

TABLEAU 23-fin Pensions aux veuves et aux orphelins

	Nouvelle-Galles du Sud	Nouvelle-Zélande	Canada
Portée et conditions des pensions.	Non contributoires. S'appliquent à la veuve avec enfant dépendant audessous de 14 ans. S'appliquent à la veuve seule si elle a au moins 50 ans et est dans le besoin, ou pendant six mois après la mort de son mari si elle est laissée sans ressources.	veuves laissées sans ressources suf- fisantes et avec enfants dépen- dants au-dessous de 15 ans.	
Ressources	Trésor public	Trésor public	Trésor provincial sauf dans l'Alberta où les municipalités payent leur quote-part.
Allocations	Allocation en espèces pour chaque enfant au-dessous de 14 ans dépen- dant entièrement, ou presque, de la veuve.	Enfants: maximum de 10s. par se-	Le montant de l'allocation varie avec les provinces.

D'après les rapports du Bureau international du travail.

Tableau 24 Assurance contre la maladie, y compris les allocations de maternité, d'invalidité et de décès (a), (b), (c)

	Grande-Bretagne	Allemagne	France
Portée et conditions des allo- cations.	Obligatoire pour toutes les personnes employées entre 16 et 65 ans sauf celles qui ne s'occupent pas de travaux manuels et gagnent plus de £250 par année. Allocations réduites après 26 semaines de cotisation; allocations entières après 104; soins médicaux immédiatement. Clauses concernant les cotisations volontaires.	Obligatoire pour toutes les personnes employées. Certaines clauses pour les assureurs volontaires.	Obligatoire pour tous les travailleurs dont la rémunération annuelle ne dépasse pas un certain montant. Pour avoir droit aux allocations il faut avoir versé 30 francs durant les 6 mois précédents, ou 60 durant les 12 mois précédents.
Ressources	Cotisation égale de l'employeur et de l'employé de 4d.½ par semaine chacun. L'Etat paye un septième des allocations des hommes et un cinquième de celles des femmes; aussi coût entier de l'administra- tion centrale et une partie de l'ad- ministration locale.	de l'employé. Taux proportionnel	Cotisation égale de l'employeur et de l'employé. Taux proportionnel au montant du salaire. Subven- tion de l'Etat.
Allocations en espèces	15 s. par semaine pendant 26 semaines à compter du 4e jour de la maladie. Les allocations cessent avec la pension de vieillesse.	4e jour de la maladie durant 26	50 p. 100 du salaire régulier après le 6e jour durant 6 mois. L'alloca- tion est relevée de 1 franc par jour pour chacun des enfants dépen- dants au-dessous de 16 ans.
Soins médicaux	Traitement médical et médicaments aussi longtemps qu'il est néces- saire, pour les travailleurs seule- ment.		Soins médicaux pour l'ouvrier et sa famille, médicaments compris. L'ouvrier doit payer 20 p. 100 des frais ou 15 p. 100 d'après la caté- gorie de salaire.
Autres allocations	Allocations de maternité. Allocation d'invalidité.	Allocation de maternité. Allocation funéraire.(d) Allocation d'invalidité.(e)	Allocation de maternité. Allocation d'invalidité.(°)

(a) Basé sur les rapports du Bureau international du travail.

(e) Ces paiements n'ont rien à voir au système d'assurance contre la maladie.

⁽a) D'après les rapports du Bureau international du travail.
(b) Les autres pays qui versent des pensions contributoires aux veuves et aux orphelins sont l'Australie, (1938) la Belgique, le Brésil, l'Equateur, la Pologne, la Yougoslavie, la Grèce, la Hongrie, le Luxembourg, les Pays-Bas, certains cantons de la Suisse, l'U.R.S.S., l'Uruguay.

⁽a) Dase sur les rapports du Bureau international du travail.

(b) D'autres pays où des systèmes d'assurance obligatoire contre la maladie existent sont les suivants: Autriche, Bulgarie, Chili, Danemark, Equateur, Esthonie, Grèce, Hollande, Hongrie, Islande (facultatif) Italie, (en partie) Lettonie, Lithuanie, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Pérou, Pologne, Portugal (facultatif), Roumanie, Serbie, Suisse (en partie), U.R.S., Yougoslavie.

(c) D'autres pays où des systèmes d'assurance volontaire généralement subventionnés contre la maladie existent sont les suivants: Suède, Finlande, Belgique, Espagne.

⁽d) En Tchécoslovaquie, une allocation funéraire est accordée au décès d'un membre de la famille et, en Allemagne, elle peut être accordée à la mort de l'épouse ou d'un enfant.

TABLEAU 24-suite Assurance contre la maladie, y compris les allocations de maternité, d'invalidité et de décès (a), (b), (e)

	Tchécoslovaq	uie		Japon	
Portée et conditions des allocat	tions. Obligatoire pour tous sauf les nels. Aucune période habil· les ouvriers mais quatre cotis doivent être versées avant q aux allocations.	itante n'est fixée pour sations hebdomadaires	ceux des mir habilitante n	ur les ouvriers industriels, y compris nes et du transport. Aucune période 'est fixée sauf pour les allocations de	
Ressources	Cotisation égale de l'employeu vant un pourcentage du sal. L'employeur paye la cotisa travailleur ne reçoit pas de	aire quotidien moyen. tion entière quand le	dans les tra peut être app	e de l'employeur et de l'employé sauf vaux non sanitaires ou l'employeur celé à en verser les deux tiers. L'Etat p. 100 du coût des allocations.	
Allocations en espèces	Allocation après le 4e jour de l an. Le taux varie avec la mais il est généralement des quotidien moyen.	catégorie de salaires	maladie pend	p. 100 du salaire régulier après le 4e jour de la maladie pendant 26 semaines.	
Soins médicaux	Traitement médical pour le tr durant toute la maladie. I laquelle la famille a droit à maladie.	Inspitalisation durant	quotidienne	otalisation est accordée, l'allocation est réduite, mais on tient compte des és de famille.	
Autres allocations	Allocation de maternité. Allocation funéraire.(d) Allocation d'invalidité.(e)		Allocation de n Allocation funé		
	Australie (1er jan. 1939)	Australie (auj	ourd'hui)	Union Sud-Africaine	
Portée et conditions des allo- cations.	Obligatoire pour toutes les personnes employées, de plus de 14 ans, sau celles qui travaillent à des travaux non manuels et qui gagnent plus de £365 par année. Conditions 26 cotisations pour avoir droit aux allocations de maladie, 104 pour les allocations d'incapacité. Les allocations cessent avec la pension de vieillesse.	f des sociétés de bi chaque état. s c r	maintenu par enfaisance dans	Assurance facultative organisée par des sociétés de bienfaisance.	
Ressources	Cotisations égale de l'employeur et de l'employé. Tarif total eventuel de 4s. par semaine pour les hommes et de 2·6 pour les femmes. Cela inclut toutes les allocations d'assurance sociale. Contribution du Commonwealth.	sations sont génér à deux caisses dis (a) celle des all ladie et fur (b) celle des fr administrat tion de l'	calement versées tinctes: ocations de ma- néraire; ais médicaux et ifs. Subven- Etat pour les ans la Nouvelle-		
Allocations en espèces	Payables pendant 26 semaines Hommes, 20s. par semaine. Fem- mes, 15s. par semaine. Enfants dépendants: au-dessous de 15 ans, 3·6 chacun. Les allocations cessent avec la pension de vieil- lesse.	£1·1s. à £3, payal la maladie.	bdomadaire de ble durant toute	Lorsque des allocations en espèces sont accordées un taux uniforme est en vigueur.	
Soins médicaux	Traitement et médicaments gratuits aux ayants droit seulement. Les jeunes (14-16) n'obtiennent les soins médicaux qu'à raison d'une cotisation hebdomadaire de 8d. versée à part égale avec l'employeur.	pour les assurés e Quelques sociétés pitalisation sur p prime additionnel	t leurs familles. accordent l'hos- paiement d'une	allocations additionnelles.	

⁽a) Basé sur les rapports du Bureau international du travail.

(b) D'autres pays où des systèmes d'assurance obligatoire contre la maladie existent sont les suivants: Autriche, Bulgarie, Chili, Danemark, Equateur, Esthonie, Grèce, Hollande, Hongrie, Islande (facultatif) Italie, (en partie) Lettonie, Lithuanie, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Pérou, Pologne, Portugal (facultatif), Roumanie, Serbie, Suisse (en partie), U.R.S.S., Yougoslavie.

(c) D'autres pays où des systèmes d'assurance volontaire généralement subventionnés contre la maladie existent sont les suivants: Suède, Finlande, Belgique, Espagne.

(d) En Tchécoslovaquie, une allocation funéraire est accordée au décès d'un membre de la famille et, en Allemagne, elle peut être accordée à la mort de l'épouse ou d'un enfant.

(e) Ces paiements n'ont rien à voir au système d'assurance contre la maladie.

TABLEAU 24—(fin) Assurance contre la maladie, y compris les allocations de maternité, d'invalidité et de décès

and the same of th	Australie (1er juin 1939)	Australie (aujourd'hui)	Union Sud-Africaine
Autres allocations	Allocations d'incapacité de 15s. pour les hommes et de ¹² / ₆ pour les femmes par semaine avec allocation pour les enfants.	Allocation d'incapacité. Allocation funéraire.	Quelques sociétés versent des allo- cations funéraires.
	Etat Libre d'Irlande	Alberta (f)	Colombie-Britannique (f)
Portée et conditions des allo- cations.	Obligatoire pour toutes les personnes employées de 16 ans et plus et qui ne gagnent pas plus de £250 par année. Allocations réduites après 26 semaines de cotisation; allocations entières après 104 semaines. La famille du travailleur n'est pas incluse.	et option locale. Obligatoire pour les salariés et peut-être pour d'au- tres. Principale exception: les servantes qui ne gagnent pas plus de \$12 par mois en espèces.	qui gagnent moins de \$1,800 par année. Principale exception: ouvriers agricoles et domestiques.
Ressources	Cotisation égale de l'employeur et de l'employé. 25 p. 100 de moins pour les employés. L'Etat contribue 2/9 du coût des allocations et de l'administration locale plus tout le coût de l'administration centrale.	année. Municipalité: \$3.22 par résident par année. Employé: \$2.10 par mois; Employeur: \$0.81 par mois. Autres travailleurs:	et max. de 70c. Employeur: 1 p. 100 du bordereau de paye
Allocations en espèces	Allocation après le 4e jour d'incapa- cité pendant 26 semaines. La femme assurée qui se marie perd ses droits acquis et obtient une somme globale comme allocation. Si elle continue à travailler elle doit recommencer à neuf.		Aucune.
Soins médicaux	Soins médicaux et médicaments pendant 26 semaines; puis une allocation d'incapacité à un taux réduit. Les deux cessent à 70 ans avec la pension de vieillesse. Des allocations additionnelles (hôpital, service dentaire, etc.) peuvent être payés s'il y a surplus.	dentaires; hôpital, services de garde-malade et diagnostic; mé- dicaments; accessoires at appa- reils médicaux et chirurgicaux.	mèdes, pansements, services de
Autres allocations	Allocation d'invalidité. Allocation de maternité.	La commission peut instituer des dis- pensaires pour l'œuvre de pré- vention et d'hygiène publique.	Traitement prénatal et de mater- nité.

(a) Basé sur les rapports du Bureau international du travail.
(b) D'autres pays où des systèmes d'assurance obligatoire contre la maladie existent sont les suivants: Autriche, Bulgarie, Chili, Danemark, Equateur, Esthonie, Grèce, Hollande, Hongrie, Islande (facultatif) Italie, (en partie) Lettonie, Lithuanie, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Pérou, Pologne, Portugal (facultatif), Roumanie, Serbie, Suisse (en partie), U.R.S.S., Yougoslavie.
(c) D'autres pays où des systèmes d'assurance volontaire généralement subventionnés contre la maladie existent sont les suivants: Suède, Finlande, Belgique, Espagne.
(d) En Tchécoslovaquie, une allocation funéraire est accordée au décès d'un membre de la famille et, en Allemage, elle peut être accordée à la mort de l'épouse ou d'un enfant.
(e) Ces paiements n'ont rien à voir au système d'assurance contre la maladie.
(f) La loi de la Colombie-Britannique fut proclamée le 18 mai 1937 mais n'est pas en vigueur. Le statut de l'Alberta fut proclamé le 24 juillet 1935, mais aucun district médical n'a encore voté en faveur de l'adoption du plan.

Une autre conclusion qui s'impose également c'est que l'assurance obligatoire a mieux résisté à l'épreuve que l'assurance facultative. On constate plusieurs cas où ce dernier mode d'assurance a été abandonné en faveur du premier mais le contraire ne s'est pas produit. L'assurance obligatoire comporte la garantie d'une application adéquate, et si les citoyens ne sont pas soumis au régime d'assurance c'est l'Etat qui doit assumer tous les frais inhérents à leur soulagement s'ils deviennent nécessiteux. Par ailleurs, nul pays ne possède de régime étendu d'assurance facultative qui fonctionne sans subventions de l'Etat, et il s'exerce une pression constante pour faire augmenter les montants de ces subventions.

Il se dégage une troisième conclusion de cette étude, savoir, que l'administration centrale est invariablement de règle chez les états totalitaires et gagne de plus en plus la faveur des états fédéraux. Nul pays ne possède, en ce domaine, de régime d'administration locale. Parmi les pays fédéraux, la Suisse possède une administration décentralisée tandis que l'Australie, les pays de l'Amérique du Sud constitués sur une base fédérative et l'U.R.S.S. se rallient à une législation et à une administration fédérales. Les Etats-Unis ont un plan national d'assurance contre la vieillesse, une administration d'état pour l'assurance-chômage, et un système national d'assurance contre la vieillesse et le chômage pour les employés de chemins de fer. L'assurance sociale exige presque invariablement des cotisations de la part du patron et de l'employé et très souvent de la part de l'Etat. En échange de ces contributions les assurés reçoivent de droit des allocations. Ces indemnités ne constituent donc pas une philanthropie d'état. L'assurance sociale n'exige par conséquent aucune "constatation des moyens de subsistance" et exclut le besoin de données précises sur la situation des bénéficiaires. Aussi, l'argument traditionnel invoqué en faveur d'une juridiction locale et voulant que les administrateurs locaux possèdent des connaissances particulières sur les besoins des ayants-droit ne s'applique pas ici. L'assurance sociale devient opérante dès que l'ayantdroit s'est conformé aux exigences prescrites. C'est un perfectionnement moderne, un procédé d'affaires d'après lequel le patron et l'employé coopèrent sous l'égide de l'Etat à parer aux dangers connus du système économique qui menacent le travailleur. Ce régime ne comporte aucune des modalités habituelles particulières à l'aide que l'Etat donne aux groupes de personnes nécessiteuses et dépendantes et il n'y a pas lieu de le classer dans la même catégorie administrative. En effet, il existe un danger à grouper l'assurance sociale avec d'autres services sociaux, ainsi que la Grande-Bretagne en a fait l'expérience dans le cas de l'assurance-chômage, vu une tendance à charger le projet d'assurance de fardeaux qui n'y ont aucun rapport et qui se rapportent plutôt à la bienfaisance.

Envisagés au point de vue affaires, la plupart des régimes d'assurance sociale peuvent être administrés d'une façon très efficace par le gouvernement central ou fédéral. Dans un état fédéral, un régime national d'assurance sociale obvierait à la dualité inutile des services et permettrait en conséquence de réaliser des économies quant à l'or-

ganisme administratif nécessaire. Des questions d'ordre technique, telles que le placement des fonds d'assurance dont le règlement sans précision et coordination produirait peut-être des répercussions fâcheuses sur la structure financière du pays, pourraient être soumises à une régie unique qui tiendrait compte des conséquences d'un mode d'action
pour le pays tout entier. Puis, en définitive, un
système fédéral offrirait les meilleures garanties
possibles contre les conséquences de l'insécurité vu
qu'il s'applique à tout le pays.

Il existe une autre considération générale qui revêt une grande importance eu égard à la situation canadienne. Le fonctionnement efficace du régime économique du Canada exige particulièrement que l'on ne fasse rien qui soit de nature à entraver le déplacement facile de la main-d'œuvre. Vu le caractère nettement saisonnier de l'industrie du pays, cette question est beaucoup plus importante pour le Canada que pour la plupart des pays. La question de "domicile" ne tire pas à conséquence dans un système national d'assurance sociale, mais s'il existait un régime d'assurance sociale provinciale, la difficulté de ce chef serait d'autant plus prononcée advenant le cas où ce mode d'assurance existerait dans certaines provinces et serait inconnu dans d'autres. La question de "domicile" deviendrait importante. Il surgirait peut-être maints règlements qui restreindraient sérieusement le déplacement facile de la main-d'œuvre. Certaines variantes des règlements concernant les secours aux chômeurs ont déjà produit ce résultat très marqué.

2. Assurance-chômage²¹

De toute évidence, l'analyse qui précède s'applique à l'assurance-chômage, le genre d'assurance sociale qui constitue peut-être l'argument le plus probant en faveur de la régie fédérale. Le chômage est un problème d'envergure nationale ressortissant à l'administration centrale; il serait contraire à tout bon sens de constituer un deuxième organisme pour neuf systèmes provinciaux et neuf caisses provinciales. D'ailleurs, un tel organisme nuirait au déplacement facile de la main-d'œuvre. Bien qu'il existe des divergences d'opinions à d'autres titres, l'on convient généralement que des points de vue de l'économie et de l'efficacité c'est le gouvernement fédéral qui pourrait administrer l'assurance-chômage avec le plus d'efficacité.

Les "droits provinciaux" sont le meilleur argument à l'appui de la juridiction provinciale. Cela entre dans le plaidoyer général qui veut que les

²¹ Pour la dissertation sur la question de savoir si le chômage est ou n'est pas un problème permanent, voir p. 64 et suivantes.

provinces et les municipalités soient entièrement responsables des frais du chômage avec cette réserve toutefois que, dans certaines circonstances, il peut être nécessaire d'obtenir l'aide du gouvernement fédéral. Les arguments à l'appui du contrôle provincial de l'aide au chômage s'appliquent donc tout aussi bien à l'assurance-chômage. Ces arguments, tels qu'énoncés dans le rapport minoritaire de la Commission nationale du placement sont notamment: (a) "dans un gouvernement démocratique l'individu adopte une attitude de plus grande responsabilité et porte un plus vif intérêt à un gouvernement auquel il paye directement ses impôts et qu'il voit, lui et ses voisins, dans l'exécution de ses fonctions. Plus le gouvernement sera éloigné et centralisé et moins directement s'exerceront ses pouvoirs de taxation, moins il sera facile à l'individu de concilier ses propres responsabilités avec ses fonctions. Quel que soit le gouvernement qui a la responsabilité et voit à l'administration des secours pour venir en aide à ceux qui ont vu leurs sources de revenu disparaître en perdant leur emploi, il y aura toujours une pression exercée en vue de faire augmenter les allocations et de mettre ces dernières à la portée d'un plus grand nombre de personnes. Si la responsabilité et l'administration sont centralisées dans le gouvernement fédéral, l'importante contre-pression exercée par les contribuables sera moins forte."22

Et (b), il n'est pas désirable d'admettre, comme le laisserait entendre l'établissement d'un organisme spécial, que le chômage sera probablement permanent.

Du point de vue économique l'on peut dire que si un système national était basé sur des primes et indemnités uniformes il ne ferait pas entrer en ligne de compte les différences régionales sous le rapport des salaires effectifs. Des primes et indemnités adaptées aux besoins de l'Ontario, par exemple, ne conviendraient pas aux Provinces maritimes. Cet argument ne vaudrait pas, cependant, si le système national était basé sur les catégories de salaires ou sur des primes et indemnités qui constitueraient un pourcentage des salaires.

Des craintes ont été exprimées en Ontario à l'effet que si le Dominion contribuait à un système fédéral d'assurance-chômage, les Provinces des prairies exigeraient le même appui pour un plan d'assurance-récolte en donnant pour raison que l'assurance-chômage ne les avantage presque pas. En supposant que le Dominion ait eu l'intention de contribuer à un projet d'assurance-chômage (ce

qui, ainsi que nous l'avons constaté, n'est pas le cas dans certains pays) il ne s'ensuit pas qu'une telle décision l'engagerait dans des dépenses totales plus élevées pour le compte des chômeurs. Le gouvernement fédéral dépense actuellement de fortes sommes pour l'assistance de chômage (voir la partie I, p. 15) et un système national d'assurance-chômage aurait pour effet de réduire ces déboursés. Les contributions fédérales à l'assurance-chômage constitueraient un virement des fonds destinés aux chômeurs plutôt que des déboursés nouveaux. Conséquemment, il n'y aurait guère lieu de demander l'assurance-récolte simplement parce que le gouvernement fédéral adopte l'assurance-chômage, vu particulièrement les énormes sommes que le Dominion dépense déjà pour l'aide à l'agriculture (voir la partie I, pp. 14-15). Au vrai, une mauvaise récolte et le chômage sont deux problèmes complètement différents, l'un se rattachant à la disette passagère dans une certaine région, l'autre à une condition chronique où se renouvellant à travers tout le pays. La possibilité d'une assurance-récolte pour obvier à la faillite de la récolte dans toute une région est douteuse car l'assurance suppose: (a) des risques raisonnablement prévisibles; et (b) la répartition de ces risques par le moyen de contributions ou de primes sur tout le groupe qui s'y trouve exposé. La sécheresse est impossible à prévoir et lorsque la majeure partie du territoire assurable en souffre, comme ce fut le cas dans les dernières années, il devient impossible de répartir le risque. Nous pouvons donc conclure d'abord que le chômage et la récolte manquée sont deux problèmes distincts qui doivent être abordés à la lumière de leurs caractéristiques propres; cependant, aussi longtemps que se prolonge la sécheresse sur une large étendue, les Provinces des prairies feront pression pour obtenir quelque forme de compensation, et cela se produira en dépit de ce qui pourrait être fait au sujet de l'assurance-chômage.

Il convient de noter que le paiement d'allocations de chômage diminuerait sensiblement les frais de secours à la charge des gouvernements qui en portent le fardeau parce que les allocations sont payées en grande partie à même les cotisations accumulées des patrons et des employés, tandis que les allocations de secours constituent une dépense uniquement gouvernementale. Conséquemment, un système fédéral d'assurance-chômage libérerait les gouvernements provinciaux et municipaux de quelques-unes de leurs responsabilités actuelles à l'égard des secours aux chômeurs sans leur imposer une nouvelle obligation sous forme de contribution à la caisse d'assurance-chômage.

²² Rapport final de la Commission nationale du chômage, Mémoire des réserves contenant les raisons du dissentiment, p. 45, Ottawa, 1938.

Il convient de noter également qu'il n'existe pas encore de pays où l'assurance-chômage se substitue (ou était censée se substituer) entièrement aux secours aux chômeurs. Les systèmes existants d'assurance-chômage accordent des allocations aux assurés pour une période définie seulement, trois ou six mois par exemple. Dans les conditions ordinaires ce régime laissera au travailleur assez de temps pour se trouver un nouvel emploi mais si à la fin de la période spécifiée il est encore sans travail, le régime d'assurance ne lui verse plus d'allocations. Aussi, les régimes d'assurance existants se complètent-ils par un mode d'assistance de chômage destiné à venir en aide à ceux qui subissent l'épreuve de périodes prolongées de chômage.

Le tableau 21 fait voir que la plupart des grands pays industriels possèdent des systèmes d'assurance-chômage obligatoires, et les pays tels que la France et la Tchécoslovaquie où le régime obligatoire n'est pas instauré, ont des systèmes facultatifs fortement subventionnés qui reposent sur les syndicats ouvriers et les sociétés de secours mutuels. De tels organismes ne sont pas suffisamment répandus au Canada pour constituer la base d'un système, et d'ailleurs ils n'ont pas fait leurs preuves. La Belgique et la Norvège sont les derniers pays à faire connaître leur intention de substituer le système d'assurance-chômage obligatoire au système facultatif. Sous certains régimes obligatoires, notamment en Italie et en Allemagne, l'Etat ne contribue pas à la caisse, mais il se peut que dans certaines conditions ce plan ne soit ni aussi équitable ni aussi économiquement solide que celui de la Grande-Bretagne et d'autres pays où l'Etat verse de fortes contributions.23

On constate une grande diversité dans les pays avant un gouvernement fédéral, mais ces pays ont une tendance à favoriser un système national à cause de sa simplicité et de son économie administratives et aussi en raison de la plus grande protection que son application complète procure à la fois aux ouvriers et au Trésor public. L'Afrique du Sud possède un système national et l'Allemagne en avait un également avant qu'Hitler n'eût aboli l'organisme provincial. Le Queensland en Australie fut quelque temps le seul état de ce Commonwealth ayant un régime d'assurance-chômage, mais l'on étudie actuellement le projet d'établissement d'un système national. Le rapport Ince sur l'assurancechômage présenté au parlement du Commonwealth australien (1937) propose trois systèmes, au choix, qui seraient applicables à l'Australie, savoir:

- (1) Une série de projets distincts d'état sous le contrôle indépendant des gouvernements d'état;
- (2) Un projet applicable à toute l'Australie sous le contrôle du gouvernement du Commonwealth;
- (3) Une série de projets d'état uniformes soumis à une certaine régie de la part du Commonwealth aux fins d'établir l'uniformité.

Le rapport recommandait fortement l'adoption du deuxième projet.

Les Etats-Unis d'Amérique ont cherché à surmonter les difficultés constitutionnelles d'un plan national en adoptant une mesure tout à fait unique. Le gouvernement fédéral, en vertu de ses pouvoirs d'impôt, prélève pour le Trésor fédéral un impôt de 3 p. 100 sur le budget des salaires de tous les patrons. Si l'un des états adopte un système obligatoire d'assurance-chômage, approuvé par le gouvernement fédéral, les employeurs de cet état peuvent soustraire de la taxe fédérale sur leur liste de paie les sommes qu'ils contribuent au fonds d'assurance d'état pourvu que celles-ci ne dépassent pas 90 p. 100 de la taxe fédérale. Le gouvernement fédéral verse aussi des octrois pour fins d'administration, ce qui explique vraisemblablement pourquoi il retient 10 p. 100 du produit de l'impôt. La moitié environ des états américains ont établi des systèmes d'assurance-chômage et les autres se proposent d'en adopter de semblables. Il est manifeste que le mode américain d'assurance est beaucoup plus compliqué du point de vue administratif que ne le serait un plan national. La simplicité relative d'un plan national fut l'un des principaux facteurs qui induisirent les auteurs du rapport Ince à recommander l'application d'un tel système à l'Australie.

3. Vieillesse

C'est un fait maintenant reconnu par tous les pays industriels de l'occident que la nature intermittente et le chiffre peu élevé du revenu d'un bon nombre de citoyens ne leur permettent pas de faire des économies pour leurs vieux jours. Avant l'arrivée du siècle présent, plusieurs pays européens prirent des mesures à cette fin. Dès le début, deux plans s'offraient à la faveur populaire: la pension de vieillesse à principe contributif, adoptée d'abord par l'Allemagne en 1889, et l'allocation sans contribution introduite en premier lieu par le Danemark en 1891. Le premier plan comporte l'assurance sociale, le second relève de la philanthropie. Dans

²³ Voir p. 64.

l'intervalle, plusieurs pays ont abandonné le principe de non-contribution pour le principe de contribution, mais pas un pays n'agit dans le sens contraire. A l'heure présente, quelques pays importants comme la Grande-Bretagne et les Etats-Unis ont les deux plans, c'est-à-dire le système ordinaire d'allocations accordées à tous les citoyens ayant dépassé un certain âge (70), tandis que seuls ceux qui ont contribué à une certaine caisse ont droit à une pension au-dessous de cet âge (savoir de 65 à 70 ans).

Le tableau 22 fait voir que vingt-six pays ont un système de contribution obligatoire pour les pensions de vieillesse, six ont des lois de contribution obligatoire d'une portée limitée et neuf dépendent uniquement de projets non contributifs. Sous le régime des contributions obligatoires, les pensions commencent ordinairement à soixante-cinq ans, bien qu'en France le paiement des allocations débute à soixante ans. Dans chaque cas, à l'exception des Etats-Unis, l'Etat contribue à la caisse de façon importante. Parmi les pays où le système des contributions n'existe pas, le Canada et l'Etat libre d'Irlande payent des allocations à soixante-dix ans tandis que l'Australie et l'Afrique-Sud payent une pension aux hommes à l'âge de soixante-cinq ans et aux femmes à l'âge de soixante ans.

Ainsi qu'on l'a dit déjà l'Australie s'attend à mettre en vigueur un système de pensions de vieillesse d'après le principe contributif dès le 1er janvier 1939. La loi établit les pensions à £1 par semaine pour les hommes et à 15s. par semaine pour les femmes à partir de soixante-cinq et soixante ans respectivement. De plus, une allocation de 3s. et 6 pence est payée pour chaque enfant dépendant au-dessous de 15 ans. Le gouvernement de la Nouvelle-Zélande a aussi annoncé les détails d'un plan national de pension qu'il présentera à la prochaine session du parlement. Le projet de loi pourvoit à une pension de 30s. par semaine pour tous les hommes et toutes les femmes de 60 ans dont le revenu provenant d'autres sources ne dépasse pas une livre par semaine. Ces pensions seront financées par une taxe sur les salaires de 1s. par livre, avec une contribution égale par l'Etat.

En présentant le nouveau projet de loi australien à la Chambre des représentants, M. Casey, le trésorier fédéral, expliqua ce que sont présentement et ce que seront probablement à l'avenir les frais relatifs aux pensions de vieillesse et aux pensions d'invalidité sous le régime non contributif et déclara que c'était là une des raisons principales pour placer la loi nouvelle sur une base contributive. Sous le régime actuel sans contribution le nombre de pensionnaires en 1937-1938 est estimé à 311,000

et les frais à £15,850,000.24 A en juger d'après les présentes conditions, les frais dans quarante ans s'établiront à £32,000,000. "Le problème de l'accroissement futur des frais de pensions devient plus grave," dit M. Casey, "si l'on songe que dans 40 ans, il y aura relativement un plus petit nombre de personnes à l'âge actif de rendement pour en supporter le fardeau. D'après l'état actuel et récent de nos statistiques démographiques et en supposant qu'il n'y aurait pas de changement sensible dans le taux de migration, tel qu'il a existé au cours des cinq dernières années, la population de l'Australie aura commencé à décliner bien avant 40 ans... A moins que l'on ne prenne quelque mesure en vue de mettre ce régime sur une base contributive, nul gouvernement de l'avenir, quelles que soient ses bonnes intentions, ne pourra s'aventurer à étendre dans une mesure tant soit peu utile les bénéfices de nos services sociaux sans menacer sérieusement toute la structure financière du Commonwealth." 25

Deux conclusions s'imposent à notre attention d'après l'expérience des diverses nations en matière de pensions de vieillesse: premièrement, les pensions sous un régime non contributoire ont une application limitée parce que la limite d'âge doit être établie à un niveau très élevé si les appels au Trésor national doivent être maintenus dans des limites raisonnables; en second lieu, les besoins des personnes âgées exigent positivement que l'on abaisse la limite d'âge et il en sera continuellement ainsi à cause des tendances industrielles modernes. L'expérience au Canada confirme ces deux conclusions. Pour ce qui concerne la première, aucun autre pays n'a un niveau plus élevé pour les pensions de vieillesse sans contribution, bien que la limite d'âge soit la même pour plusieurs. Toutefois, les frais de pensions de vieillesse en ce pays commencent déjà à représenter un problème sérieux.

Le tableau 25 récapitule les faits appropriés concernant les pensions de vieillesse au Canada, y compris le coût des pensions pour le gouvernement fédéral, au cours des années passées et pendant la dernière année financière. Près de 50 p. 100 des personnes ayant plus de 70 ans reçoivent des pensions. La contribution fédérale à la caisse des pensions augmente constamment et continuera à augmenter plus rapidement que la population pendant

²⁴ Le nombre de ceux qui reçoivent une pension de vieillesse représente à peu près trois fois et demie le nombre de ceux qui reçoivent une pension d'invalidité et la même proportion ou à peu près existe pour les frais. Cela veut dire que le nombre des pensions de vieillesse et que les frais des pensions de vieillesse sont tous deux plus élevés en Australie qu'au Canada, malgré le fait que le Canada ait une plus forte population. (Voir tableau 25 pour les statistiques canadiennes.)

25 The Argus, Melbourne, 5 mai 1938.

TABLEAU 25 Sommaire financier et statistique des pensions de vieillesse au Canada, au 31 mars 1938. (a)

<u></u>	Date de l'entrée en vigueur de la loi	Nombre de pen- sionnés	Pension men- suelle moyenne	Pensionnés, p. 100 de la population totale (a)	Personnes de plus de 70 ans, p. 100 de la population totale (a)	Pensionnés, p. 100 de la popu- lation totale de plus de 70 ans (b)	Subventions du Dominion, du ler avril 1937 au 31 mars 1938	Subventions du Dominion depuis la mise en vigueur de la loi
Ile du Prince-Edouard. Nouvelle-Ecosse Nouveau-Brunswick. Québec. Ontario. Manitoba. Saskatchewan. Alberta. Colombie-Britannique. Territoires du Nord-Ouest.	ler mars 1934 ler juillet 1936 ler août 1936 ler nov. 1929 ler sept. 1928 ler mai 1928 ler août 1929 ler sept. 1927	Nombre 1,811 13,827 11,142 46,490 57,530 11,800 11,775 9,726 11,563 9 175,673	\$ 10.63 14.64 13.68 17.84 18.43 18.66 16.45 18.30 19.18 19.20 16.70	p. 100 1 · 9 2 · 5 2 · 5 1 · 5 1 · 6 1 · 2 1 · 2 1 · 5 0 · 1 1 · 6	p. 100 6·3 5·0 4·2 3·1 4·4 3·1 2·3 2·4 3·6 1·2	p. 100 31 · 1 50 · 7 59 · 6 48 · 4 35 · 2 52 · 7 53 · 3 52 · 8 42 · 5 7 · 4	\$000 167 1,837 1,334 8,386 (°) 9,527 1,997 1,758 1,561 1,956 2 28,525	\$000 680 6,812 2,202 10,731 58,849 12,702 11,442 8,055 11,913 13 123,399

(e) Cité dans le rapport du ministère fédéral des Finances sur l'application de la loi des pensions de vieillesse au Canada, 1938.
(b) Pourcentages basés sur la démographie estimative, 1er juin 1937—Bureau fédéral de la statistique.
(c) Comprend les payements à compter du 1er août 1936 pour certaines pensions accordées durant l'année financière 1937-1938.

quelque trente ans à venir (les autres choses restant dans le même état) à cause du grand nombre de personnes adultes qui ont émigré au Canada au cours des 30 ou 40 dernières années.

Le tableau 26 donne une estimation du coût des pensions de vieillesse pour le Dominion et les provinces par périodes décennales jusqu'à 1971.

TABLEAU 26 Estimation du coût, pour les provinces et le Dominion, des pensions de vieillesse en 1941, 1951, 1961 et 1971 (a)

	Popula 000 (o	Coût estimatif	
	20-69	70 ans	des pensions
	ans	et plus	\$000 (omis)
1941	6,879	463	46,300
	7,799	620	62,000
	8,410	822	82,200
	9,222	928	92,800

(a) Rapport du ministère des Finances sur l'administration des pensions de vieillesse au Canada, 1938.

Si la base de la loi ne subit pas de modification et si les conditions actuelles se maintiennent, on estime que le coût des pensions aura atteint \$92,800,000 en 1971.

Relativement à la deuxième conclusion, comme l'indiquent les chiffres d'enregistrement de la Commission nationale du placement, un fort pourcentage des gens de moins de 70 ans, au Canada, ne sont pas "employables". Mais un grand nombre de ceux qui sont "employables" et qui ont plus de 40 ans, n'obtiendront jamais de travail régulier. La plupart des industries manufacturières préfèrent les employés plus jeunes à cause de leur plus grande vigueur et aussi à cause de la nature précipitée des procédés modernes de fabrication. Cela veut dire qu'après une période de chômage forcé plusieurs ouvriers de plus de 40 ans ne seront jamais repris au travail.26

Seules quelques industries ont adopté un régime privé de retraite, mais ces plans n'offrent pas que des avantages. Il s'ensuit que les patrons ne désirent pas embaucher pour le travail de bureau des employés ayant plus de 40 ans parce qu'ils sont plus près de l'âge de la retraite. De plus, il arrive souvent qu'il n'existe pas de sécurité pour ceux qui sont soumis aux plans privés de pension parce qu'en cas de crise importante, plusieurs ouvriers devront être congédiés et un directeur compétent renverra ceux qu'il juge les moins aptes; d'ordinaire le sort tombe sur les plus âgés.

Bien que cela ne soit pas une solution du problème que présente la catégorie des "vieux à qua-

²⁶ On ne sait guère jusqu'à quel point va le préjugé contre le travailleur de plus de 40 ans. Le sous-ministre du ministère fédéral du Travail est d'avis qu'il y a effectivement très peu de discrimination. D'autre part, la secrétaire du Travail des Etats-Unis croit tellement à la discrimination qu'en 1938 elle forma un Comité des problèmes du travail composé de travailleurs choisis parmi les plus âgés pour considérer les moyens d'y faire face. L'Organisation internationale du travail poursuit une étude identique.

rante ans", un abaissement de la limite d'âge pour les pensions de vieillesse, comme celui que rendrait possible l'introduction du principe contributif, constituerait un grand pas vers la solution du problème des vieilles personnes dépendantes. La limite d'âge à établir pour les pensions dépendrait de facteurs comme le taux de la cotisation, le montant de la pension et le chiffre de la subvention de l'Etat, s'il y en a. Une limite d'âge libérale, disons à 60 ans au lieu de 65, signifierait sans doute une contribution de la part du gouvernement, sans vouloir dire toutefois qu'il en résulterait de nouveaux frais gouvernementaux. L'accélération croissante des procédés de l'industrie moderne signifie qu'un nombre de plus en plus grand d'ouvriers de 40 et 60 ans deviennent incapables de gagner leur vie. Les crises économiques périodiques, qui font disparaître les économies d'une forte proportion des ouvriers, accentuent ce résultat. Il faut venir en aide à ces gens sous une forme quelconque de secours gouvernemental en faisant appel aux trésors publics. Un régime contributif de pensions de vieillesse commençant à un âge relativement jeune aiderait à leur assurer leur subsistance alors que l'Etat ne paye qu'une partie des frais. Et, de plus, en retirant du marché de la main-d'œuvre ces ouvriers de 60 à 70 ans qui ont un emploi, de nouvelles positions seraient disponibles pour les chômeurs de 40 à 60 ans.

Le tableau 27 donne par groupements d'âge et province par province ceux qui recevaient, en mars 1938, une assistance matérielle à laquelle le Dominion a contribué. Ces chiffres comprennent les chefs de famille, les individus sans personnes à leur charge et les personnes "employables" dé-

Tableau 27

Nombre de personnes recevant une assistance matérielle à laquelle le Dominion a contribué, par groupement d'âges et par province, mars 1938. (a)

(à l'exclusion des exploitants de fermes et des personnes dépendantes de la catégorie des non-salariés)

	Tous le	es âges	de	65 à 69 a	ans	de 60 à 64 ans			
_	Nom- bre	p. 100	Nom- bre	p. 100 pour le Do- minion Total	p. 100 de tous les âges	Nom- bre	p. 100 pour le Do- minion Total	p. 100 de tous les âges	
Ile du Prince- Edouard Nouvelle- Ecosse Nouveau-	1,355 3,289	0·6 1·5	92 139	0·8 1·1	6·8 4·2	70 133	0·5 0·9	5·2 4·0	
Brunswick (b) Québec Ontario Manitoba Saskatchewan. Alberta	48, 162 85, 735 20, 227 26, 780 15, 387	$\begin{array}{c} 21 \cdot 7 \\ 38 \cdot 7 \\ 9 \cdot 2 \\ 12 \cdot 1 \\ 6 \cdot 9 \end{array}$	1,446 6,052 955 1,517 794	11·9 50·1 7·9 12·5 6·6	3·0 7·1 4·7 5·7 5·2	2, 134 6, 164 1, 256 1, 518 991	15·2 43·8 8·9 10·8 7·0	4·4 7·2 6·2 5·7 6·4	
Colombie-Bri- tannique	20,613	9.3	1,095	9.1	5.3	1,817	12.9	8.8	
Canada	221,548	100.0	12,090	100.0	5.5	14,083	100.0	6.4	

(a) De l'enregistrement national. (b) Le Nouveau-Brunswick n'accorde pas d'assistance matérielle. pendant des chefs de famille. Il a été impossible de procéder à la répartition par groupes d'âge pour "les personnes dépendantes de la catégorie des nontravailleurs". Les chiffres sont pour toutes les provinces sauf le Nouveau-Brunswick qui n'accorde pas d'aide matérielle. Douze mille quatre-vingt dix ou 5.5 p. 100 du nombre total de ceux qui reçoivent des secours sont âgés de 65 à 69 ans; 14,083 ou 6.4 p. 100 du total sont âgés de 60 à 64 ans; soit un total de 26,173 personnes entre 60 et 69 ans inclusivement, ou 11.9 p. 100 du total de ceux qui reçoivent une aide matérielle.

De plus, nombre de personnes d'âge avancé reçoivent assistance sous une forme ou une autre, grâce aux allocations aux vétérans, au secours aux vétérans contre le chômage, aux allocations aux mères, au secours provincial ou municipal aux pauvres, etc.

L'établissement des pensions de vieillesse contributoires soulève un point très important de politique nationale qu'il faut élucider. Un tel système prend plusieurs années pour arriver à terme. c'est-à-dire pour atteindre le stade où il peut se suffire. Pour illustrer ce point, nous pouvons prendre l'exemple de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis et supposer que les pensions contributoires seront payables aux ayants-droit à l'âge de 65 ans. Supposons que depuis le moment où le plan a été mis en application, on ait perçu les cotisations de tous les ouvriers de plus de 18 ans et de leurs patrons. Si le système est organisé pour se suffire dès le commencement, cela veut dire que les vieux ouvriers doivent payer une prime plus élevée ou plus probablement que les jeunes doivent solder une bonne part des pensions des vieux ouvriers. Il en est ainsi même lorsque les pensions sont établies suivant une échelle graduée, comme aux Etats-Unis. Ce n'est qu'au bout d'une quarantaine d'années. c'est-à-dire lorsque les pensionnaires de 65 ans sont de la partie depuis le commencement, que le système arrive à terme et peut se suffire, sans désavantager les jeunes ouvriers. Pour éviter ce manque d'équité, le gouvernement de la Grande-Bretagne subventionne le projet contributoire. De même, l'Australie fixe les primes de son nouveau plan comme s'il était déjà arrivé à terme et le subventionnera jusqu'à ce qu'il parvienne à maturité. L'arrangement est non seulement équitable, mais économiquement sain, surtout si la contribution d'Etat est faite de taxes progressives.²⁷ En outre, cette dépense de l'Etat n'est pas absolue, car il faut en déduire la somme qui se dépense d'après l'arrangement existant pour les vieillards de 65 à 70 ans

²⁷ Voir l'argument de la p. 64.

qui n'ont pas les moyens de vivre. Mais comme, au Canada, les gouvernements provinciaux et municipaux payent actuellement la plus forte partie de ces derniers frais, l'établissement des pensions de vieillesse contributoires par le gouvernement fédéral comporterait probablement certains rajustements financiers pour pourvoir au fardeau additionnel qu'il assume et au soulagement qu'il donne aux gouvernements locaux.

Il reste à constater que les pensions non contributoires ne pourraient pas être définitivement supprimées, même si l'Etat étendait le principe de la contribution au-delà de l'âge de 70 ans. Il y aurait toujours des catégories de travailleurs qui ne pourraient pas facilement prendre part à un système contributoire (comme les ouvriers éventuels, les valets de ferme et certains membres de la catégorie des non-salariés, comme les tenanciers de petites boutiques), qui seraient incapables de se soutenir dans leur vieillesse.

Quant à l'administration, les arguments qui s'appliquent en faveur d'un système fédéral d'assurance-chômage contributoire valent également ici. En face d'un problème d'ampleur nationale, il n'y a rien à gagner et beaucoup à perdre en ayant neuf systèmes parallèles exigeant des règlements compliqués pour l'établissement du domicile et le transfert d'un système à un autre. Ce serait une violation injustifiée des droits des ayants-droit, à cause des restrictions apportées à leur facilité le déplacement, etc., et en même temps, ce serait économiquement mauvais pour le pays. D'autre part, les systèmes provinciaux pourraient être plus enclins à tenir compte des différences régionales dans le cout de la vie et à économiser l'argent du Trésor public à cet égard (s'il y avait contribution). Ce point dépendrait du genre de système fédéral envisagé. Il n'en serait pas ainsi d'un système fédéral utilisant une base de pourcentage des salaires locaux pour établir les primes et les allocations.

4. VEUVES ET ORPHELINS

Il est paradoxal que la société moderne, basée sur l'unité sociale qu'est la famille et prônant une idéologie en grande partie établie par rapport à cette unité, la méconnaisse largement au point de vue économique. Le régime des salaires ne tient aucun compte de la famille.²⁸ L'ouvrier marié et chef de famille constate donc qu'au moment même où les prélèvements sont les plus forts sur son revenu pour l'achat des choses essentielles comme la nourriture, le vêtement et l'abri, il est en face du

besoin le plus pressant d'assurer protection à sa femme et à ses enfants contre la maladie ou son propre décès de façon prématurée. Le revenu annuel du travailleur moyen est trop bas pour lui permettre d'acheter cette protection en marché libre. Ainsi, à moins que l'Etat ne consente à l'aider au moyen de l'assurance sociale, il est sans défense, ainsi que sa famille.

Le choc désastreux que produit la mort prématurée du salarié sur la famille ouvrière a déterminé une tendance considérable vers l'assurance sociale en faveur des veuves et des orphelins. Ce genre d'assurance reconnaît l'importance de l'enfant comme futur citoyen et la nécessité d'une aide pécuniaire pour maintenir l'unité familiale en état de progresser raisonnablement lorsque le salarié est mort ou devenu invalide. Il tient compte du fait que la plupart des ouvriers n'ont guère de marge dans leur revenu pour leur permettre d'acheter la protection nécessaire de façon strictement commerciale: le développement le plus important en ce sens est l'assurance "industrielle" qui a surtout pour but de pourvoir aux dépenses d'enterrement.29 Dans ces conditions il fut considéré pratique et expédient au point de vue social de pourvoir par le moven d'un système de pension contributoire à une classe de veuves et d'orphelins qui deviendraient autrement sans doute à charge du public.

Les pays industriels importants de l'Europe ont depuis un certain temps de l'assurance obligatoire en faveur des veuves et des orphelins, selon le mode bien connu d'une contribution égale du patron et de l'employé, supplémentée d'une subvention de l'Etat. Le tableau 23 montre que 17 pays ont maintenant des systèmes de pensions obligatoires et contributoires. Ces pensions sont généralement administrées en même temps que les pensions de vieillesse et d'invalidité, également contributoires. Dans ce cas, on perçoit une contribution globale. Dans le Nouveau-Monde, on a été porté à mettre sur une base de charité les allocations aux orphelins, et l'on accorde des allocations directes, sous certaines conditions, lorsque le besoin est prouvé. Ce genre d'assurance sera toujours nécessaire pour les gens qui n'acquerront pas le droit de bénéficier de l'autre

²⁸ Quoique certains pays aient tenté d'établir les allocations familiales comme partie intégrante du système des salaires. Voir Paul Douglas, Wages and the Family, 1925.

²⁹ Voir page 85. Il appert de plus en plus impossible aux groupes de revenu modique d'acheter commercialement la protection à mesure que s'améliorent les statistiques indiquant la répartition des revenus. Le relevé le plus complet à date des revenus des consommateurs est celui du National Resources Committee des Etats-Unis pour l'année 1935-36 et qui fut publié en 1938. Ce relevé détaille le revenu d'une famille et tient compte aussi bien des ressources en espèces que des ressources en argent. Il ressort que le revenu annuel du tiers des familles américaines qui se trouvent au bas de l'échelle ne dépasse pas \$471.00, et que le revenu le plus élevé dans ce groupe n'est que de \$780.00. Soixante-cinq pour cent des familles des Etats-Unis ont un revenu ne dépassant pas \$1,500.00. Ces chiffres ont un sens car il est généralement admis que les revenus aux Etats-Unis sont plus élevés qu'au Canada.

plan, mais il semble y avoir peu de raison de ne pas suivre l'exemple bien établi des vieux pays industriels et de ne pas donner aux veuves et aux orphelins des travailleurs la protection plus digne et plus certaine d'un plan d'assurance contributoire. L'Australie a déjà adopté cette mesure par son National Health Insurance Bill, qui accorde aux veuves une pension de 15s. par semaine à vie ou jusqu'à convol, et à chaque enfant dépendant âgé de moins de 15 ans, une allocation de 3s. et 6 pence. La pension des orphelins est de 7s. et 6 pence pour chaque enfant de moins de 16 ans.

Au Canada, conformément à l'habitude traditionnelle de la charité publique, des sommes substantielles sont déjà réservées à même les fonds publics à l'intention des veuves nécessiteuses et des orphelins. "Les allocations aux mères", la principale méthode d'assistance publique, sont accordées par considération pour l'enfant; elles sont destinées à permettre aux mères d'élever les enfants qui dépendent d'elles. 30 Six provinces accordent des allocations aux mères qui requièrent une somme annuelle d'environ \$7,500,000. Un système plus complet pourvoirait à une pension pour les veuves et les orphelins de salariés comme étant partie du système contributoire d'assurance sociale. Un tel système, toutefois, n'écarterait pas la nécessité des allocations aux mères. Il n'y a pas que les veuves et les orphelins qui sont dans le besoin; d'autres le deviennent par suite de la désertion, du divorce, de l'emprisonnement et l'incapacité physique ou mentale du père. En outre un système national ne suffirait peut-être pas à secourir toutes les veuves nécessiteuses ni tous les orphelins. Un système de portée nationale, toutefois, réduirait sensiblement les sommes que les provinces doivent actuellement payer en allocations aux mères.

D'après l'expérience des autres pays, un tel système pourrait mieux s'administrer par le gouvernement fédéral comme partie de l'armature générale des assurances sociales. Il en résulterait une forte économie d'administration. En Grande-Bretagne et en Australie, par exemple, les assurances de vieillesse, contre l'invalidité, la maladie et la mort prématurée sont toutes administrées comme un seul système. Le patron et l'employé ne paient qu'une cotisation, de sorte qu'on a le minimum de dérangement et de frais de perception. Et comme les personnes assurées reçoivent leurs pensions de droit, lorsque la mort ou l'invalidité est établie. c'est un genre de protection particulièrement bien adapté à l'administration nationale. D'un autre côté, si d'autres formes d'assurance sociale étaient

établies sur une base provinciale au Canada, il serait plus économique et moins ennuyeux pour les hommes d'affaires d'administrer l'assurance des veuves et des orphelins en même temps.

5. Maladie

La maladie est peut-être la menace la plus constante de la sécurité du travailleur et de sa famille. Les renseignements les plus récents et les plus complets sur l'étendue des maladies invalidantes sont fournis par les rapports préliminaires du National Health Survey du service d'hygiène publique des Etats-Unis. Il est raisonnable de présumer que ces constatations s'appliqueraient également au Canada.

Par le relevé de 1935-36, on a constaté que "six millions de personnes aux Etats-Unis étaient incapables de travailler, d'aller à l'école ou d'accomplir d'autres tâches usuelles chaque jour, pendant l'hiver, pour cause de maladie, de blessures ou de fortes déficiences physiques provenant de maladies ou d'accidents". On a constaté que la proportion des malades variait avec l'âge. Comme l'indique le tableau 28, c'est le groupe de "65 ans et plus" qui avait sans contredit et de beaucoup le taux le plus élevé. Ce fait est utile à savoir quand il s'agit d'un système d'assurance sociale, car à défaut de traitement médical gratuit par l'assurance-maladie, il faudrait en tenir compte en déterminant le chiffre des pensions de vieillesse.

TABLEAU 28

Pourcentage des 2,308,588 personnes dans 81 villes frappées d'incapacité physique le jour de la visite, par âges, 1935-36 (a)

Groupements par âges	Pourcentage	Coefficient du pourcentage de chaque groupement par âges par rapport à celui de tous les âges
Tous les âges. Moins de 15 ans. 15 à 24 ans. 25 à 64 ans. 65 ans et plus.	4.5 4.2 2.5 4.4 12.1	100 94 56 98 270

⁽a) Bulletin n° 1, Sickness and Medical Care Series, p. 2.

Même pour le groupe de 25 à 64 ans les maladies frappant d'incapacité ont atteint un chiffre surprenant puisque 4.4 p. 100 du total de ce groupe étaient frappés d'invalidité à une époque donnée.

³⁰ Pour détails sur les allocations maternelles au Canada, y compris leurs frais, voir partie I, Assistance publique, c. 4.

 $^{^{31}}$ Sickness and Medical Care Series, bulletin $\rm n^{\circ}$ 1, 1938, p. 1.

Le relevé national de la santé a aussi comporté une enquête sur le degré de fréquence, de gravité de la maladie, sur la durée de l'invalidité qu'elle cause; les résultats sont indiqués au tableau 29.

TABLEAU 29

Fréquence, gravité de la maladie et durée de l'invalidité qu'elle cause, réparties suivant l'âge, basées sur le chiffre de 2,308,588 personnes interrogées dans 81 villes en 1935-1936. (a)

Maria			
	Fréquence	Gravité	Durée de l'invalidité
Groupements par âges	Maladies frappant d'incapa- cité, par 1,000 personnes	Jours d'invali- dité pour chaque cas	Estimation de la moyenne annuelle des jours d'invalididité pour chaque personne
Tous les âges	172 232 144 265	57 26 63 123	$9.8 \\ 6.0 \\ 9.1 \\ 32.6$

⁽a) Bulletin n° 1, Sickness and Medical Care Series, p. 4.

Les maladies frappant d'incapacité comprises dans ce tableau furent celles qui rendirent la personne invalide pour au moins une semaine. Le nombre de telles maladies s'est avéré élevé, et les taux de gravité inscrits au tableau 29 font voir le déséquilibre que cause la maladie à la famille du salarié. Dans le groupe des personnes âgées de 15 à 64 ans, le nombre moyen de jours d'invalidité par cas fut de 63. Le taux d'invalidité par année chez toutes les personnes a été estimé à 9.8 jours. Si le même taux d'invalidité s'appliquait au Canada, cela signifierait qu'il se perd annuellement 104,000,-000 jours environ par l'incapacité au travail à la maison ou dans l'industrie, et l'absence de la classe par suite de maladies frappant d'incapacité pour une semaine ou plus.

Non seulement la maladie est-elle très répandue mais elle sévit très inégalement. La plupart des familles pourraient probablement constituer un budget en prévision de maladies bénignes survenant régulièrement, mais les salariés ne peuvent pas amasser suffisamment pour parer aux dépenses que leur causerait une maladie grave. Les études du comité américain enquêtant sur le coût des soins médicaux, 1928-31, indiquent clairement cette inégalité. Le tableau 30 comporte une analyse de la fréquence de la maladie sur la base du coût imposé à 863 familles touchant des revenus inférieurs à \$1,200 et fait voir combien rudement éprouvées sont certaines familles.

Répartition de 863 familles touchant des revenus inférieurs à \$1,200 et demeurant dans de petites cités ou des centres ruraux, suivant les honoraires exigés pour soins médicaux durant une période de douze mois, 1928-31. (a)

(Nombre de familles dont les frais médicaux tombaient dans une catégorie spécifiée)

Frais médi- caux moyens	Moins \$10	\$10- \$30	\$30- \$60	\$60- \$100	\$100- \$200	\$200- \$400	\$400- \$700	\$700- \$1,000	\$1,000 et plus	Total
\$44.18	289	259	159	74	46	24	10	2	0	863

(a) Louis Reed, Health Insurance, 1937, p. 37.

Comme le revenu moyen de ces familles était de l'ordre de \$817, il leur était impossible de constituer un budget en prévision de dépenses autres que les menus frais médicaux. Des analyses qu'a faites le comité de groupes urbains et de groupes touchant des revenus quelque peu plus élevés révèlent une inégalité correspondante au sujet de ce que coûte la maladie aux familles. Dans ces circonstances, l'assurance constitue évidemment la solution.

Si l'on envisage la question sous d'autres aspects, tels que les dépenses pour soins médicaux à la charge de personnes groupées suivant leurs revenus et la nature des soins prodigués suivant le statut économique, il est possible de prouver davantage l'incapacité de la famille ouvrière moyenne à défrayer le coût de soins médicaux.³² Louis Reed, un membre du personnel de recherches du comité américain enquêtant sur le coût des soins médicaux, a estimé qu'au cours de l'année prospère que fut 1929, 71 à 78 p. 100 des familles américaines ne dépensaient pas assez en moyenne quant aux soins médicaux.33

Rien ne porte à croire que la situation soit meilleure au Canada, bien que les statistiques ne soient pas aussi satisfaisantes que celles des Etats-Unis. Le rapport du comité d'économie politique, de l'Association médicale canadienne, 1934, a déclaré: "Le véritable problème tient, cependant, à l'impossibilité où l'on se trouve de défrayer le coût des services médicaux qui s'imposent. Ce n'est pas un problème nouveau, et il n'a pas surgi durant la dépression."³⁴ Toutes les commissions chargées de faire enquête sur l'assurance contre la maladie au Canada ont constaté, comme en d'autres pays, l'incapacité du salarié moyen de pourvoir à des soins médicaux suffisants pour lui-même et sa famille.35

³² Voir The Incidence of Illness and the Receipt and Costs of Medical Care among Representative Families, comité enquêtant sur le coût des soins médicaux, presse de l'Université de Chicago, 1933.

<sup>1933.

33</sup> op. cit., p. 131.

34 A la page 6.

35 Report of the British Columbia Royal Commission on State Health Insurance and Maternity Benefits, 1932; Reports of Alberta governmental commissions on health and medical services in 1929, 1933, et 1934: 7ième rapport de la Commission des assurances sociales de Québec, 1933; Rapports du Comité permanent spécial sur les relations industrielles et internationales (Ottawa), 1926-29.

Du point de vue social, l'Etat a d'autres motifs de se préoccuper de la capacité de ses citoyens à se procurer des soins médicaux convenables. Tout d'abord, l'on se rend compte de plus en plus que le bon état physique de la population est une question d'intérêt public primordial tout comme l'éducation. Il est ironique de constater que cette opinion est la plus accentuée chez les nations militaristes, mais il est reconnu qu'une population jouissant d'une bonne santé constitue un actif national à tous les points de vue, qu'il s'agisse de fins de guerre, de revenu national ou du bonheur humain. En deuxième lieu, l'on reconnaît depuis longtemps que l'on utilise dans une bien faible mesure les ressources de la médecine préventive. L'une des principales raisons tient au fait qu'il est impossible à maints petits salariés de subir un examen médical et faire diagnostiquer régulièrement leur état de santé. Non seulement des vies seraient sauvées et la santé protégée, mais les dépenses de l'Etat au chapitre de l'hospitalisation, du séjour dans les maisons de santé, des allocations maternelles et d'autres services sociaux seraient probablement réduites si l'on répond à ce besoin. 36 Troisièmement, les pertes qu'occasionne la maladie revêtent beaucoup d'importance pour l'industrie, et cette dernière bénéficierait de la mesure où l'on pourrait les réduire. Indépendamment de la perte des journées de travail, la maladie cause une perte par suite du désarroi qui en résulte, même quand un nouveau travailleur est assigné à la tâche. Le Bureau de la statistique a estimé que les salaires perdus au Canada pour cause de maladie au cours de l'année du recensement de 1931 s'établissaient à \$40,000,-000. Finalement, il y a la perte que subit la société du fait de morts et d'incapacités qui auraient pu être empêchées si les intéressés avaient été en mesure d'obtenir des soins médicaux convenables. Il serait imprudent au point de vue pratique de faire le calcul de ces pertes, mais elles constitueraient un chiffre considérable. On constatera en examinant le problème dans son ensemble que ce genre d'assurance sociale augmenterait le revenu national tout en favorisant la santé et le bien-être publics.

Etant donné ces faits, il n'est pas surprenant que l'assurance sociale constitue, à l'égal des pensions de vieillesse, le genre d'assurance sociale le plus répandu. Le tableau 24 fait voir que 30 pays ont adopté l'assurance obligatoire contre la maladie, tandis que les pays qui se rallient à des systèmes d'assurance facultative ne constituent maintenant

qu'un nombre infime.³⁷ Aucun pays n'a abandonné le régime obligatoire en faveur du régime facultatif et il y a lieu de reconnaître le premier comme celui qui a fait ses preuves. Ainsi que le constata la Commission royale de la Colombie-Britannique sur l'assurance contre la maladie et les allocations de maternité:

"Une analyse de la législation mondiale sur l'assurance d'Etat contre la maladie et les questions connexes fait voir des revirements radicaux d'opinions en ces dernières Lorsqu'une commission royale (Colombie-Britannique) précédente s'est enquise de cette question, les pays européens étaient loin d'être unanimes sur l'aspect facultatif ou obligatoire de l'assurance contre la maladie. Depuis lors, l'on en est venu un peu partout à la conclusion que pour être efficace cette assurance doit être obligatoire, vu que le citoyen imprévoyant et négligent, aux besoins duquel il importe de pourvoir, néglige habituellement les occasions de se prémunir contre les pertes possibles résultant de la maladie et demeure, tout comme il l'était avant l'adoption de lois d'assurance libre, un bénéficiaire éventuel d'assistance publique si l'infortune l'atteint.

En d'autres termes, l'on se plaît maintenant à reconnaître à travers l'Europe que l'assurance-maladie facultative ne donne pas de bons résultats, et les pays qui auparavant s'étaient montrés hostiles au principe obligatoire s'y sont ralliés ou sont en voie de l'accepter un par un."38

Virtuellement tous les systèmes d'assurance comportent les allocations d'invalidité, funéraires et de maternité, sous forme d'un paiement unique ou d'une allocation pour une période définie, soit sous forme des deux modalités réunies. En Grande-Bretagne, le système d'assurance sociale ne comportait pas l'assurance funéraire ou "industrielle". La Commission Parmoor, nommée en 1922, découvrit que 44 p. 100 du revenu provenant des primes sur les polices industrielles des compagnies privées était englobé par les dépenses et les commissions. A la suite du rapport, des changements essentiels furent effectués, de sorte que "l'on peut affirmer que l'en-

³⁶ Voir A. E. Grauer, Santé publique, pour une étude plus élaborée de cet aspect de la question.

³⁷ Un comité chargé de faire enquête sur la possibilité d'adopter l'assurance-maladie et l'assurance-maternité dans l'Afrique du Sud s'est prononcé en faveur d'un système obligatoire pour tous les travailleurs manuels et non manuels dont les salaires ne dépassent pas £400 par année. Le comité recommanda à la fois des allocations et des soins médicaux.

⁸⁸ Rapport intérimaire, 1930.

treprise privée a érigé un système qui est devenu partie intégrante de l'organisation nationale de l'assurance sociale. Avec la disparition des abus, de l'extravagance et du relâchement, le système, maintenant guidé de près par l'Etat, donne au public un rendement honnête pour ses primes."39 Aux Etats-Unis, l'assurance funéraire ou "industrielle" qu'offrent des compagnies privées n'a cessé de soulever des objections fondées sur l'argument que les primes exigibles sont trop élevées. Depuis 1907, alors que le Massachusetts recourut aux banques d'épargnes pour couvrir ce genre de polices d'assurance, l'Etat de New-York est le seul qui ait légiféré en la matière. Le 16 mars, 1938, il édicta une loi autorisant les banques d'épargnes à déduire mensuellement de petits montants sur les dépôts, sur demande, pour une assurance limitée à \$1,000 par police et à \$3,000 par personne. On croit que ce plan réduira de moitié les frais de ce genre d'assurance. 40

Généralement parlant, les systèmes d'assurancemaladie obligatoire pourvoient à deux choses, premièrement, des soins médicaux, deuxièmement, des paiements en espèces destinés à compenser pour la perte de gains pendant les périodes de maladie. La première loi à être édictée en matière d'assurancemaladie favorisait particulièrement ce dernier mode d'allocations et visait à protéger les familles d'ouvriers contre l'indigence quand la maladie les réduit au chômage. Toutefois, le besoin de soins médicaux s'imposa graduellement à l'attention et l'assurancemaladie a maintenant pour but presque essentiel de pourvoir à tous les services nécessaires au maintien de l'ouvrier et de sa famille en bonne santé. Le coefficient des déboursés pour fins médicales par rapport à ceux que visent les allocations en numéraire est de 3:2 en Allemagne, 4:1 au Danemark, 3:1 en Pologne et $3\frac{1}{2}$:5 en Angleterre. Aux termes de la loi projetée en Nouvelle-Zélande ces déboursés sont légèrement relevés et l'Etat se propose d'assurer les services gratuits d'un praticien général à tous les citoyens qui en auront besoin, ce en sus de la gratuité de l'hospitalisation et du séjour aux sanatoria, de la fourniture des médicaments et des soins d'accouchement, y compris les frais de séjour dans une maternité. Les services d'un spécialiste ne sont pas compris aux termes de la loi, mais le deviendront

³⁹ Percy Cohen, The British System of Social Insurance, p. 246, Londres, 1932. peut-être plus tard de façon supplémentaire. Ce projet d'envergure est de financement difficile mais il a le mérite de mettre sur pied une organisation unique en vue de prévenir et guérir les maladies.⁴¹

L'octroi de soins médicaux en lieu et place d'allocations en numéraire entre aussi dans la plupart des systèmes qui englobent la famille du salarié. Parmi les pays dotés de l'assurance-maladie, la Grande-Bretagne et le Japon sont les deux pays les plus importants qui n'assurent pas les soins médicaux à la famille du salarié. Au Canada, ni la Colombie-Britannique ni l'Alberta n'accordent aucune allocation en numéraire; par contre elles assurent complètement les soins médicaux, chirurgicaux et d'hospitalisation à l'ouvrier et à sa famille. Le système que l'Australie se propose d'adopter se calque très étroitement sur le système britannique et ne tient pas compte de la famille de l'ouvrier ni n'assure l'hospitalisation de l'ouvrier. Il diffère donc sérieusement du plan proposé en Nouvelle-Zélande, lequel, comme nous l'avons vu, protège tous les citoyens.

L'importance pour le citoyen de l'ensemble des frais médicaux apparaît au tableau 31. Ce tableau fut dressé sur les renseignements obtenus par le comité américain d'enquête sur le coût des soins médicaux; il peut toutefois constituer une indication assez juste des frais qu'entraînent tous les soins médicaux au Canada. D'ordinaire les produits pharmaceutiques entrent dans les soins médicaux; or les produits et les soins comptent pour presque la moitié dans les dépenses entraînées par les soins médicaux. L'hospitalisation et les soins dentaires sont les deux autres éléments importants des frais.

On peut constater que les plans d'assurancemaladie comme celui de la Grande-Bretagne, qui ne comportent pas l'hospitalisation et ne protègent pas la famille de l'ouvrier laissent retomber un lourd fardeau sur les épaules de ce dernier. Bien que plusieurs pays assurent des allocations en numéraire pour compenser les pertes de salaires des salariés malades en sus de tous les soins médicaux, y compris l'hospitalisation pour eux et leur famille, il est probable que s'il fallait choisir entre deux plans il faudrait constater que le plan de la Colombie-Bri-

41 En 1930 la *British Medical Association* a proposé un vaste projet d'expansion du plan britannique en vue d'assurer tous les soins médicaux à tous les citoyens touchant un salaire moindre qu'un certain chiffre.

^{40 &}quot;Cette classe de gens bénéficiait jusqu'ici de ce que l'on convient d'appeler l'assurance 'industrielle ou funéraire', pour laquelle l'agent recueille de porte en porte, chaque semaine, 10 cents ou 25 cents de chaque assuré. Ceux qui prônent le nouveau système ont critiqué l'assurance 'industrielle' en invoquant le coût élevé et les procédés de haute pression, l'abandon fréquent des polices faute de paiement des primes. Sous le nouveau système, l'ouvrier paie ses primes à la banque ce qui élimine le coût de la collection à domicile. Il bénéficie du taux moins élevé et peut obtenir des prêts ou une remise en argent s'il ne peut continuer ses paiements." The New York Times, ler janvier 1939.

moindre qu'un certain chiffre.

Le même vœu fut formulé par la National Conference of Friendly Societies devant la Commission royale d'enquête sur l'assurance-maladie: "Nous suggérons donc que le meilleur moyen d'assurer l'octroi de soins médicaux est de réunir toutes les formes de soins médicaux publics (dont l'indemnité médicale aux termes des National Health Insurance Acts) en un seul service national médical, créant ainsi un seul organisme de prévention et de guérison des maladies. Par là les soins seraient assurés à tous les salariés touchant moins qu'un chiffre donné."

Tableau 31
Frais des soins médicaux aux Etats-Unis en 1936. (a)
(en millions de dollars)

g	m 4-1			Pourcent		
Service	Total	Patients	Gouver- nement	Philan- thropie	Industrie	- Tourcens
	\$	\$	\$	\$	\$	\$
Médecins de pratique privée. Dentistes de pratique privée. Assistants et médecins de secte. Infirmières diplomées, soignant les particuliers. Infirmières de service pratique, soignant les particuliers. Soins d'hospitalisation. Santé publique. Médicaments. Appareils chirurgicaux et de chambre de malades. Verres. Services organisés.	980 315 150 142 60 736 150 563 34 42 40	925 315 150 142 60 320 563 34 42 10	346 135	45 15		30.1 9.5 4.7 4.2 1.9 22.9 4.7 17.1 1.1
Total	3,212	2,561	526	60	75	100 -
Pourcent	100.0	79.7	16.1	1.9	2.3	

⁽a) Louis Reed, Health Insurance, p. 19.

tannique et de l'Alberta qui comporte tous les soins médicaux à donner à l'ouvrier et à sa famille sans versement d'allocations en numéraire assure une plus grande sécurité que le plan britannique qui n'assure à l'ouvrier que les soins médicaux en plus d'une allocation en espèces.

La caisse d'assurance-maladie s'alimente de contributions égales de la part de l'employeur et de l'employé augmentées d'une subvention de l'Etat. D'après le plan de la Colombie-Britannique, l'employé et l'employeur alimentent la caisse entière, l'ouvrier contribuant deux fois plus que l'employeur. Ce dernier verse aussi beaucoup moins que l'employé aux termes de la loi de l'Alberta (qui repose sur le choix local), mais la province et les municipalités ont toutes deux à contribuer.

Tous les plans d'assurance-maladie en vigueur s'appliquent seulement aux ouvriers industriels (désignés dans un sens large). Il est difficile de savoir comment l'on peut faire bénéficier de l'assurance-maladie tous les gagne-petit sans avoir à alimenter la caisse par le recours à la taxation. Ce plan comporterait la médecine d'état pour les petits salariés plutôt qu'une vraie assurance-maladie. La Commission royale britannique d'enquête sur l'assurance-maladie nationale dit dans ses commentaires à ce suiet:

"Mais, s'il nous est permis de nous prononcer sur cette question, nous dirons que les embarras inhérents à un support contributoire d'un service médical complet effectué à même une caisse d'assurance aussi bien

qu'à même des subventions et une échelle de cotisations, seraient si nombreux et si sérieux au point de vue administratif et social ainsi qu'au point de vue financier, qu'il importe de chercher une solution d'ordre plus pratique. Nous sommes persuadés en particulier que plus vaste sera le champ d'action de ces services, plus il deviendra difficile de maintenir intact le principe de l'assurance. A notre avis, la solution ultime reposerait dans la séparation complète du service médical du système d'assurance et dans la reconnaissance de ce service médical comme entrant dans tous les autres services de la santé publique et comme constituant un service à maintenir à même les fonds publics généraux." 42

La suggestion de la commission est donc à l'effet que les soins médicaux pourraient être assurés à tous les petits salariés à même les impôts, alors que les allocations de maladie (en numéraire), et probablement les allocations d'invalidité et funéraires, pourraient être assurées par le recours à l'assurancemaladie.

Le problème de la maladie pour les petits salariés autres que les ouvriers industriels comporte un intérêt tout particulier pour le Canada à cause du grand nombre de Canadiens adonnés aux travaux agricoles. L'assurance-maladie telle qu'elle

⁴² Rapport de la commission royale de 1928, p. 66.

existe présentement ne servirait nullement ces personnes, cependant le Canada possède deux organismes destinés à faire face à leurs besoins. premier il y a le médecin municipal et l'hôpital central, surtout en Saskatchewan. Une loi provinciale a mis sur pied une Commission des services d'hygiène autorisée à approuver des engagements consentis par des conseils municipaux aux fins d'assurer les soins médicaux, d'hospitalisation, dentaires et d'infirmières par le recours à la taxation. 43 Par ce moyen les municipalités rurales ont pu fournir les soins médicaux et d'hospitalisation qui sans cela manqueraient. L'assurance-maladie, telle que comprise jusqu'à présent, ne viendrait pas se substituer à un tel régime, étant donné qu'elle ne vaudrait que pour les ouvriers industriels. Le plan de la Saskatchewan semblerait comporter des possibilités importantes arrivant comme complément à l'assurance-maladie pour l'ouvrier agricole.

L'autre plan est celui de l'assurance-maladie de l'Alberta. Il assure les soins médicaux à tous les habitants 44 de n'importe quel district médical qui par son vote accepte le plan, sous réserve de décision locale. Ce plan comporte l'ordinaire cotisation de la part de l'employé, de l'employeur et du gouvernement (à savoir les autorités provinciales et municipales) mais renferme aussi l'innovation d'exiger de tous les autres "salariés" 45 une cotisation de \$2.82 par mois à demande. Il suit que tous les habitants d'un district donné peuvent être atteints. Cependant la prime imposée aux salariés est trop élevée pour les disponibilités financières des ouvriers agricoles ou des cultivateurs à faibles revenus. Aucun district médical n'a encore voté l'adoption de ce plan.

Soins médicaux aux chômeurs

Les gouvernements canadiens dépensent présentement des sommes considérables pour assurer les soins médicaux aux chômeurs.46 Or un tel état de choses porte en soi deux grands inconvénients. Le premier est que ces soins se répartissent très inégalement et sont d'une valeur bien inégale. Secondement, ils n'atteignent pas les petits salariés dont les exigences en soins médicaux sont aussi pressantes que celles des chômeurs. Un ouvrier, et

particulièrement celui chargé d'une famille nombreuse, qui abandonne l'allocation de chômage pour prendre un emploi, est de ce chef puni en quelque sorte. Si les gouvernements reconnaissent la nécessité d'assurer les soins médicaux aux chômeurs, il n'y a pas de bonne raison pour qu'ils n'en agissent pas de même à l'endroit des salariés dont le salaire est trop faible pour leur permettre de se procurer ces soins par leurs propres moyens. La marge entre les petits salariés et les chômeurs est très mouvante, et si l'on se place sous l'angle social, non pas l'indigence, mais seulement l'incapacité de se donner les soins nécessaires en cas de maladie devrait constituer un critère pour l'initiative publique dans les soins médicaux à donner. On devrait utiliser les subventions actuelles des gouvernements de façon plus efficace dans un plan d'assurance-maladie qui assurerait les soins médicaux suffisants à tous les citoyens de revenu modique et non seulement aux classes qui se trouvent dans des embarras particulièrement évidents pour l'instant.

L'assurance-maladie doit-elle être provinciale ou fédérale?

La question de juridiction est plus compliquée ici que dans les autres genres d'assurance sociale, mais voici les principaux arguments en faveur de la régie fédérale. D'abord, un plan d'assurancemaladie nationale profiterait à toutes les parties du pays, tandis que la juridiction provinciale pourrait comporter des retards ou de l'inaction dans certains cas. Lorsqu'on se propose l'amélioration de la santé, il est évident qu'il faut donner la plus grande portée possible à ce plan. En deuxième lieu, il est probable que l'administration d'un régime national serait plus économique que celle de neuf régimes provinciaux. Troisièmement, l'assurance-maladie du type traditionnel pourrait sans difficulté faire partie d'un régime national d'assurance sociale. Il est probable qu'on pourrait employer un régime national d'assurance sociale. Aussi, un régime de perception pour l'assurance-maladie, l'assurance des vieillards, des veuves et des orphelins et l'assurance-invalidité, ainsi que pour les autres genres d'assurance, — accouchement et funérailles, — si on décidait de les adopter. Ce serait non seulement économique, mais aussi commode, pour les hommes d'affaires qui agissent d'habitude comme percepteurs pour l'Etat. Quatrièmement, un plan national obvierait aux problèmes que soulèverait la question de domicile si les provinces avaient juridiction sur l'assurance-maladie. Le contrôle provincial tendrait aussi à faire émigrer les travailleurs des provinces où n'existerait pas l'assurance-maladie, dans celles où

⁴³ Pour détails voir A. E. Grauer, Santé publique.
44 Un "habitant" est une personne qui a possédé un foyer ou a séjourné au sein d'un district médical trois mois consécutifs pendant les six derniers mois.

45 Le terme "salarié" s'applique à toute personne qui touche un revenu, soit permanent, soit temporaire, mais il ne s'applique pas aux femmes mariées dont le revenu personnel n'excède pas \$100, aux servantes dont les gages, à part le logement et la pension, ne dépassent pas \$12 par mois, ou à toute personne du sexe masculin ayant moins de 18 ans, apparentée à un salarié et résidant avec lui, et ne recevant pour ses services que le logement et la pension et n'ayant pas d'autres sources de revenu.

46 Pour détails, voir la partie I traitant de l'Assistance publique.

elle existerait, bien que cette difficulté ne fût pas grave en Australie où le Queensland a été pendant quelque temps l'unique état ayant l'assurancechômage.

Les arguments en faveur de la juridiction provinciale sont, d'abord, que l'utilisation des régimes provinciaux serait probablement plus efficace. Tel que précité, la tendance de la médecine moderne est vers la prévention. Dans l'assurance-maladie cela veut dire son extension complète à tous ceux qui n'ont pas les moyens de se faire traiter de la façon habituelle. Cela signifie qu'il devrait y avoir la plus grande coordination possible des avantages médicaux de l'assurance-maladie avec les services ordinaires de santé publique.⁴⁷ Ces derniers sont du domaine provincial-municipal où, de consentement unanime, ils doivent rester. Il en résulte un argument valide pour laisser également aux provinces les indemnités pour soins médicaux de l'assurance-maladie. Toutefois, cet argument se s'applique pas aux allocations en espèces du régime traditionnel d'assurance-maladie payées en remplacement du revenu que la maladie a fait perdre au salarié. Le paiement de ces allocations étant plutôt une question directe d'affaires, on pourrait, si on le croyait désirable au Canada, le confier pour plus d'efficacité au Dominion comme partie d'un plan général d'assurance sociale. Cette solution serait conforme à l'opinion déjà citée de la Commission royale britannique enquêtant sur l'assurance-maladie. Deuxièmement, il est probable que l'hospitalisation serait mieux dirigée si l'assurance-maladie était sous la juridiction provinciale. Toutes les provinces contribuent financièrement au maintien des hôpitaux et les contrôlent dans une certaine mesure. Par conséquent, elles seraient probablement mieux en mesure de coordonner le régime actuel avec les indemnités d'hospitalisation en vertu d'un plan d'assurance. Troisièmement, il existe des différences régionales marquées en matière d'hygiène au Canada, et la responsabilité provinciale en matière d'assurance-maladie pourrait fournir une meilleure base pour répondre à ces besoins. Par exemple. l'assurance-maladie, tel qu'on la conçoit ordinairement et qu'on est à l'établir en Australie, ne ferait pas face aux besoins des Provinces des prairies où l'agriculture prédomine et où existent des problèmes d'hygiène très spéciaux. Présentement, la situation financière des Provinces des prairies ne leur permet pas de régler leurs problèmes d'hygiène, mais c'est peut-être plutôt une question de rajustement financier que de rajustement fonctionnel. Quatrièmement, l'assurance-maladie exigera une administration bien plus étendue que d'autres formes d'assurance sociale à cause de la très grande fréquence des maladies et du taux inévitablement élevé des récipiendaires d'allocations. Les objections concernant la tentative d'administration centrale des services dans un vaste territoire comme le Canada s'appliqueraient par conséquent plus explicitement à l'assurance-maladie qu'aux autres genres d'assurance sociale.

Enfin il faut noter que bien que l'assurance contre la perte de revenu par suite de maladie (assurance-maladie) et l'assurance contre le coût des services médicaux (assurance pour soins médicaux) aient toujours été considérées comme faisant partie d'un seul système d'assurance-maladie, il n'y a pas de raison réelle pour qu'il en soit ainsi. De fait, comme nous l'avons vu, l'opinion tend de plus en plus à les séparer. 48 Dans un système fédéral de gouvernement on peut très bien prétendre qu'au point de vue de la juridiction et de l'administration chaque aspect de l'assurance-maladie doit être relié aux services auxquels il tient le plus étroitement: l'assurancemaladie à l'assurance sociale générale pour les ouvriers, et l'assurance comportant les soins médicaux aux autres services sanitaires y compris l'hospitalisation, l'hygiène mentale et la santé publique du point de vue général.

6. Invalidité

Tous les arguments à l'appui d'octroi de pensions aux veuves et aux orphelins à la mort prématurée du salarié s'appliquent avec plus de force à l'octroi de pensions en cas d'incapacité. Le salarié a alors complètement perdu sa faculté de gain et en outre il est à la charge des parents qui lui restent.

Le National Health Survey du service de la santé publique des Etats-Unis a jeté, en 1935-1936, un jour intéressant sur cette question peu étudiée. Son rapport sur les déformations nécessitant les soins de l'orthopédiste indique d'abord une incapacité importante, et, en deuxième lieu, une relation définie entre le revenu familial annuel et la fréquence des déformations.

Le tableau 32 montre que la présence des déformations s'accroît de façon prononcée avec chaque diminution du revenu familial et que le taux de l'occurrence de l'invalidité était presque quatre fois plus élevé parmi les assistés visités que parmi ceux qui touchaient des revenus de \$3,000 et plus. "Ainsi", dit le bulletin, "les frais élevés des maladies nécessitant des traitements orthopédiques dus

⁴⁷ Le rapport du comité d'économie politique de l'Association des médecins canadiens, 1934, pp. 32, 33, insiste sur ce point.

⁴⁸ Voir aussi H. A. Millis, Sickness and Insurance (1937); J. S. Falk, Security against Sickness (1936); Louis Reed, Health Insurance (1937); Orr et Orr, Health Insurance with Medical Care (1938).

TABLEAU 32

Rapport entre le revenu familial annuel et la fréquence des déformations nécessitant des soins orthopédiques et l'occurrence de l'incapacité accompagnant ces déformations, 1935-1936. (a)

(basé sur un chiffre de 312,686 blancs et personnes de couleur dans 8 villes)

Revenu familial annuel et	Taux pr	ar 1,000 onnes	Proportion des blancs parmi les familles à revenu de \$3,000 et plus		
situation quant aux allocations de chômage	Total	Produisant l'incapa- cité (b)	Total	Produisant l'incapa- cité	
Tous les revenus. Assistés. Non assistés:	$\begin{array}{c} 20 \cdot 2 \\ 29 \cdot 5 \end{array}$	3·9 6·7	271	372	
Moins de \$1,000. \$1,000 à \$2,000. \$2,000 à \$3,000. \$3,000 et plus.	$24 \cdot 1$ $16 \cdot 9$ $13 \cdot 7$ $10 \cdot 9$	4·7 3·1 2·0 1·8	221 155 126 100	261 172 111 100	

(a) Sickness and Medical Care Series, bulletin n° 4, 1938, p. 8.
(b) Pendant 7 jours consécutifs ou davantage durant une période de 12 mois.

à la durée et à l'intensité de ceux-ci, et dans le cas du salarié, à la perte du salaire pendant une longue période de temps, imposent un fardeau excessif à ceux qui sont le moins en mesure de le supporter."

L'enquête du National Health Survey sur les maladies chroniques, cause d'invalidité chronique, indique le même rapport entre leur fréquence et la modicité du revenu. Le tableau 33 résume les résultats d'un examen portant sur 651,716 chefs de famille dans 81 cités en 1935-1936.

TABLEAU 33

Proportion des chefs de famille signalés comme ne cherchant pas de travail par suite de maladies entrainant l'invalidité chronique, selon les revenus familiaux, en 1935-1936. (*)

(basé sur un chiffre de 651,716 familles dans 81 cités)

Revenus familiau x annuels et situation quant aux allocations de chômage	Nombre de chefs de famille	Nombre de ceux qui ne cherchent pas de travail à cause d'une inca- pacité chronique	p. 100
Assistés: Non assistés: Moins de \$1,000 \$1,000 à \$2,000 \$2,000 à \$3,000 \$3,000 et plus.	88,090	4,616	5·2
	157,177	3,738	2·4
	209,088	1,721	0·8
	60,134	308	0·5
	31,792	138	0·4

(a) Sickness and Medical Care Series, bulletin n° 2, 1938, p. 3. Les maladies ''chroniques'' sont celles dont les symptômes durent 3 mois ou plus.

La fréquence des maladies chroniques chez les chefs des familles assistées ou dont les revenus annuels sont inférieurs à \$1,000 fut remarquablement plus élevée que chez le groupe à revenus plus élevés. ⁴⁹ Là encore, le fardeau le plus lourd retombe sur ceux qui sont le moins en mesure de le supporter.

A la lumière des faits ci-dessus, il n'est pas surprenant de constater, ainsi que l'indique le tableau 24, que le fait de pourvoir à l'invalidité constitue une partie intégrante de la plupart des régimes d'assurance sociale. En même temps que la loi d'indemnisation ouvrière, cette assurance protège les familles des gagne-petit contre la perte soudaine de revenus survenant du fait de l'invalidité du salarié pour une raison ou une autre. Sans cette protection, ces familles seraient en majorité à la charge du public.

Dans certains pays l'assurance-invalidité est administrée conjointement avec les pensions de vieillesse et, dans certains autres, avec l'assurancemaladie. Les deux systèmes semblent fonctionner d'une façon satisfaisante.

7. Accidents industriels et maladies professionnelles

L'indemnisation ouvrière dans les cas d'accidents industriels et de maladies professionnelles est la forme d'assurance sociale la plus répandue; elle fonctionne dans toutes les provinces canadiennes sauf dans l'Île du Prince-Edouard. Cette législation provinciale a déjà été étudiée. ⁵⁰

La question se pose maintenant de savoir si un changement de juridiction est désirable ici. Comme argument principal en faveur de la juridiction fédérale, on soutient qu'elle établirait l'uniformité relativement aux indemnités et aux autres conditions. En faveur du maintien de la responsabilité entre les mains des provinces, on allègue en premier lieu qu'il existe actuellement une grande mesure d'uniformité entre les provinces et qu'il y a lieu d'espérer une continuation de cet état de choses à cause de l'existence de l'Association des commissions des accidents du travail du Canada. En second lieu, nos lois canadiennes des accidents du travail peuvent être favorablement comparées à celles des autres pays, et, dans leur ensemble, sont conformes aux barêmes de l'Organisation internationale du travail, bien que leur portée soit plus restreinte. En troisième lieu, si le Dominion assumait la juridiction sur les accidents industriels et les maladies professionnelles, le rouage existant en serait tout bouleversé, ce qui n'aurait pas lieu dans le cas des autres formes d'assurance sociale; tant que le mécanisme actuel fonctionne de manière à donner une satisfaction raisonnable, il n'y a rien à gagner en bouleversant tout. Quatrièmement, au point de vue administratif, l'indemnisation ouvrière ne concorde pas avec les autres genres d'assurance sociale et on ne réaliserait aucune économie administrative en la transférant à la juridiction fédérale. Comme elle est financée uniquement au moyen d'impôts sur le patron elle ne constitue pas un fardeau financier pour les provinces et on ne pourrait pas non plus l'adapter à la base contributive plus large des autres formes d'assurance sociale.

⁴⁹ Dans une population urbaine de quelque deux millions et un quart de personnes visitées lors du *National Health Survey* en 1935-1936, les membres des familles à revenus annuels inférieurs à \$1,000 formaient environ 40 p. 100 du groupe visité. Les revenus annuels de 65 p. 100 des familles étaient inférieurs à \$1,500 et 80 p. 100 d'entre elles touchaient moins de \$2,000.

⁵⁰ Voir A. E. Grauer, Législation ouvrière, c. 12.

APPENDICE I

ORGANISME GOUVERNEMENTAL DE SERVICES SOCIAUX ET PARTICULIÈREMENT D'ALLÈGEMENT DU CHÔMAGE AU CANADA ¹

1. FÉDÉRAL

Il n'y a pas de département fédéral de bienêtre ou de santé et de bien-être. Tel que nous l'avons constaté, le gouvernement central du Canada remplit beaucoup moins de fonctions en matière de bien-être que la plupart des gouvernements centraux. Dans la mesure où le parlement fédéral participe aux fonctions dites de santé et de bien-être, il remplit ce rôle dans le domaine administratif surtout par l'entremise des ministères des Finances, du Travail, et des Pensions et de la santé nationale. Le ministère des Finances administre la loi des pensions de vieillesse et la législation sur le logement; le service d'assistance-chômage du ministère du Travail, la législation relative à l'allègement du chômage, et le ministère de l'Agriculture régit le secours agricole. Cependant, l'intérêt du gouvernement fédéral se confine presque entièrement au côté financier.

2. Provincial

L'administration provinciale et municipale de la santé publique a déjà été examinée.² D'autres services de bien-être sont administrés comme suit:

(a) Colombie-Britannique

Exception faite des trois services importants que constituent l'allègement du chômage, les pensions de vieillesse et les Cours des jeunes délinquants, l'administration des services de santé et de bien-être ressortit au Secrétariat provincial. Elle comprend le bureau provincial d'hygiène, les maisons de santé et les cliniques psychiatriques, le bienêtre des enfants, les écoles industrielles pour garcons et filles, les allocations maternelles, les secours aux pauvres en territoire non organisé, les octrois statutaires et spéciaux aux hôpitaux, l'hospice des incurables, l'hospice provincial des vieillards et des infirmes, ainsi que l'administration des octrois aux services particuliers de santé et de bienfaisance. On a constitué, en 1935, sous la direction de ce département, un service de bienfaisance ambulant composé

d'un surveillant et d'un personnel d'agents d'œuvres sociales bien compétents et disséminés par toute la province. C'est un moyen intéressant de répondre aux difficultés géographiques que présente la Colombie-Britannique. "Les différentes divisions", dit un rapport de ministère, "telles que les maisons de santé, la division de la tuberculose et la division des maladies vénériennes ont toutes besoin d'agents d'œuvres sociales pour faire des rapports sur les conditions au foyer, prendre des dispositions pour le retour d'un malade au fover après son départ d'une institution et accomplir plusieurs autres besognes. Mais dans une province à population aussi clairsemée qu'est celle de la Colombie-Britannique il est manifestement impossible que chaque division soit représentée dans les petites cités par un agent d'œuvres sociales. Le service de bien-être ambulant résout ce problème en fixant des visiteurs à des centres stratégiques. Chacun est tenu d'agir pour le compte de quelqu'une des six ou sept divisions différentes du département qui peuvent demander de l'aide... Ces personnes en aidant à résoudre les problèmes d'un individu dans sa propre localité réussissent souvent à le soustraire à la nécessité de séjourner dans une maison de santé, une institution pour le traitement des tuberculeux ou une école industrielle."

Les pensions de vieillesse sont administrées par la Commission d'indemnisation des accidentés du travail qui relève du ministère du Travail. L'administration des secours directs aux chômeurs ressortit à la division de l'allègement du chômage du même ministère. Il n'y a guère que ½ p. 100 de la superficie de la Colombie-Britannique qui soit organisée en municipalités et dans ce territoire restreint se concentre 75 p. 100 de la population de toute la province. La distribution des secours dans les régions inorganisées³ se fait directement par le gouvernement provincial; autrement, les autorités locales sont chargées de leur administration. Le gouvernement provincial n'a pas tenté d'établir une organisation et une procédure pour les municipalités organi-

¹ Presque tous les renseignements sur le secours figurant a cet appendice proviennent de l'admirable étude annuelle du Canadian Welfare Council, Schedule of Relief and Assistance in Canada et de correspondance échangée avec les provinces.
² Voir A. E. Grauer: Hygiène publique.

³ D'après la loi provinciale, les villages ne sont tenus de pourvoir à leurs propres nécessiteux que lorsque leurs revenus des impôts sur les terres et les améliorations dépassent \$5,000 soit pour l'année courante soit pour l'année précédente. En vertu de cette disposition, le gouvernement provincial administre directement 17 et 18 villages de la Colombie-Britannique.

sées, mais il s'est efforcé de vérifier les dépenses en établissant une échelle minimum des frais alimentaires applicable à toute une province suivant le nombre de personnes dans les familles. Cependant dans les 28 districts, dans 17 villages et dans tout le territoire inorganisé où la province fait les distributions directement, les normes et les procédés de secours, etc., sont uniformes.

L'administration du vaste territoire inorganisé de la Colombie-Britannique est très intéressante. Des "agents du gouvernement" sont postés dans les trente et quelques districts de la province. Ce sont en quelque sorte des administrateurs généraux qui remplissent une grande variété de fonctions, de la part de tous les départements. Les agents du gouvernement agissent comme fonctionnaires des secours dans certaines régions peu peuplées, mais dans d'autres étendues on a nommé des fonctionnaires du ministère préposés aux secours, qui sont directement responsables de l'administration.

(b) Alberta

Le ministère de la Santé devient de plus en plus le ministère de l'hygiène et du bien-être. Il s'occupe des allocations maternelles, du service des soins aux enfants et d'assistance-chômage. Les pensions de vieillesse sont administrées par l'entremise de la Commission des accidents du travail, qui rend compte au trésorier provincial.

Six villes—Edmonton, Calgary, Lethbridge, Medecine-Hat, Wetaskiwin et Drumheller—administrent leurs propres secours et déterminent leurs tarifs. Elles reçoivent une part proportionnelle de subvention fédérale et fonctionnent sans beaucoup de surveillance provinciale. Autrement, tous les secours de chômage et municipaux dans les cités, les villes, les villages, les districts municipaux et les districts d'amélioration, et dans la province en général, sont administrés directement par le commissaire provincial des secours et du bien-être public, au ministère de la Santé. C'est le plus ample système provincial pour l'administration centrale des secours de chômage.

(c) Saskatchewan

Le bureau de protection de l'enfance administre les services du bien-être de l'enfance, les allocations maternelles et les pensions de vieillesse, bien que ces dernières constituent un service séparé pour toute fin pratique. Le commissaire du bureau du travail et du bien-être social, au ministère des Affiaires municipales, administre les secours directs et les secours agricoles par l'entremise du ministère de l'Agriculture.

Au point de vue de l'administration des secours, la province est partagée en 4 divisions: les villes, les municipalités rurales, les districts d'amélioration locale et les régions de sécheresse. Les grandes villes ont leur propre organisation de secours et établissent leurs propres tarifs, mais la province peut effectuer une surveillance générale assez efficace en refusant de rembourser les villes pour les item qui n'ont pas été approuvés. Dans les autres domaines, quoique les secours soient administrés localement, la province exerce une surveillance plus directe et l'office a un service d'inspection par l'entremise de ses représentants de districts. Les régions d'amélioration locale sont directement sous la surveillance du ministère des Affaires municipales, vu qu'elles ne sont pas organisées pour administrer leurs propres affaires. Les habitants de ces districts reçoivent des secours directs et des secours agricoles d'après les mêmes échelles que dans les municipalités rurales.

Comme dans l'Alberta, les secours directs auxquels la province participe se limitent à la nourriture, le combustible, les vêtements et le logement. Les frais d'hospitalisation, de médicaments, de soins médicaux et de funérailles sont à la charge des municipalités.

(d) Manitoba

Le Manitoba est la seule province qui ait un ministère de la Santé et du bien-être. Une division de ce département s'occupe des allocations maternelles, du service du soin des enfants et autres genres de secours. Les pensions de vieillesse sont administrées par la Commission des accidents du travail, au ministère des Travaux publics.

Les secours de chômage sont aussi entre les mains du ministère des Travaux publics. Le surveillant provincial des secours est le sous-ministre des Travaux publics, en même temps que le sousministre du Travail, ce qui rend possible l'administration unifiée des diverses parties du problème du chômage. L'administration des secours varie un peu suivant le genre de région. Environ 60 p. 100 de la population de la province est dans le territoire du Winnipeg métropolitain et c'est là que se concentre le problème des secours directs de chômage. Les règlements concernant ce territoire sont l'œuvre de la Commission consultative des secours du Winnipeg métropolitain, nommée par le gouvernement provincial et comportant des représentants de Winnipeg et de chacune des municipalités suburbaines. Chaque municipalité constituante a toutefois sa propre organisation de secours, sauf pour les vêtements, qui se distribuent à un dépôt central.

Le surveillant provincial des secours siège dans cette commission, ce qui établit une liaison directe entre la commission et l'administration provinciale. La seule autre ville importante, Brandon, a sa propre administration de secours sous la surveillance générale de la province. Le deuxième type de territoire comprend les petites villes, les villages et les municipalités rurales. Ces unités sont responsables de l'administration de leurs propres secours mais sont surveillées et, dans une certaine mesure, réglementées par le surveillant provincial de secours. Il est intéressant de noter que toutes les demandes de secours doivent être approuvées par un comité comprenant des représentants des contribuables aussi bien que des autorités municipales. Le territoire inorganisé est administré directement par le ministère des Travaux publics, d'un bureau situé à Winnipeg. Pour les inspections et les investigations locales, on emploie les fonctionnaires du gouvernement, comme les ingénieurs de voirie, les administrateurs scolaires, etc.

(e) Ontario

L'Ontario est la seule province ayant un ministère du Bien-être social. Ce département administre tous les services de bien-être, y compris le service de l'aide à l'enfance, les allocations maternelles, les pensions de vieillesse, les écoles de formation des garçonnets, Bowmanville, et les octrois aux refuges, aux orphelinats et aux organisations bénévoles de bien-être social.

Les secours de chômage sont administrés par le ministre du Bien-être social. Aux fins administratives, la province est partagée en deux territoires: le nord et le sud ontariens, tous deux subdivisés en districts desservis par des inspecteurs provinciaux. Chaque municipalité a toutefois le contrôle des détails de sa propre administration de secours. Le ministre exige des rapports réguliers sur les dépenses de secours et il a le pouvoir d'ordonner une vérification des livres, comptes et pièces justificatives de toute municipalité concernant le secours. Le "secours direct" est défini par un arrêté du conseil, et à part les vivres, le combustible, le logement et les vêtements, il comprend les services médicaux, les fournitures médicales, les livres et fournitures de classe. On a établi des échelles maxima de secours alimentaire et des allocations maxima pour le logement et l'éclairage. La province partagera aussi les frais d'une certaine liste de médicaments de famille. L'administrateur local des secours détermine si ces remèdes sont nécessaires ou non.

Dans les territoires inorganisés, les secours sont administrés directement par la province.

(f) Québec

Dans la province de Québec, la charité privée a toujours eu tendance à éclipser l'assistance publique, et les deux marchent de pair. La loi fondamentale, loi des charités publiques, pourvoit aux agences de bien-être qui ont droit à des subsides de la province et dispose que leurs frais "normaux" seront payés en parts égales d'un tiers par la province, la municipalité et la charité privée et que les frais résiduaires seront soldés par des fonds privés. D'après cette loi, les secours se limitent exclusivement aux soins dans des institutions, de sorte que les secours extérieurs, aux personnes qui ont un chez-soi, ont été et sont encore à la charge de la charité privée (sauf l'assistance-chômage).

En conséquence, la dépression n'a trouvé ni la province ni les municipalités pourvues d'un système de secours extérieur pouvant servir de base aux secours de chômage. Même à présent, ce n'est que dans les grandes villes qu'il se trouve des services de secours municipaux. Ailleurs, le travail est laissé à l'initiative privée ou administrée avec l'aide de l'initiative privée.

Dans l'administration provinciale, une division des secours de chômage a d'abord été établie au ministère des Travaux publics, puis transférée au ministère des Affaires municipales, des Terres et forêts, en mars 1936, et enfin au ministère du Travail en août 1936. On a annoncé qu'un système d'allocations maternelles serait établi avant la fin de 1938, administré par le ministère du Travail. Les pensions de vieillesse sont administrées au ministère du Travail.

A la différence de l'Ontario, la participation provinciale dans les secours ne s'étend qu'aux vivres, au combustible, aux vêtements et au logement. La province n'a pas établi de règlements détaillés, ni d'échelles, ni de procédures pour les municipalités, mais elle a le pouvoir général de l'approbation de tous les systèmes, comme condition de sa contribution financière. La province a essayé de maintenir le principe de n'aider que les municipalités qui ne pouvaient pas subvenir aux frais de secours par leurs propres ressources.

Les petites villes et les municipalités rurales n'accordent pas les secours d'après des échelles prescrites. Le ministère provincial de la Colonisation accorde de l'aide au moyen de travaux de secours à certains endroits, et ailleurs les services locaux de bien-être existants donnent des secours directs, habituellement supplémentés par la charité privée. Le genre habituel d'organisation administrative est le comité local des secours, formé de trois person-

nes: deux laïques représentatifs et un prêtre. La municipalité est requise de donner des travaux de chômage, si elle le peut.

(g) Nouveau-Brunswick

L'organisation du bien-être social dans les Provinces maritimes diffère de celle des autres provinces du Canada en ce que ces provinces ont depuis longtemps adopté le mode traditionnel anglais des lois d'assistance aux pauvres. Halifax et Sydney sont les seules villes des provinces Maritimes à posséder un organisme distinct d'assistance-chômage. Nouveau-Brunswick chaque comté possède son asile des pauvres ou hospice où l'on loge et nourrit les indigents; les administrateurs de l'assistance publique élus chaque année par les municipalités ou les paroisses peuvent aussi octroyer des secours à domicile dans des circonstances particulières. C'est ainsi que l'assistance-chômage directe fut effectuée jusqu'à 1933, alors que l'assistance-chômage fut régie séparément par des bureaux établis sous les auspices du ministère provincial des Travaux publics et régis par le préposé provincial de l'assistance. Depuis 1936 le gouvernement provincial a cessé d'accorder les secours directs pour se concentrer sur les travaux publics. Dans ces conditions, là où il se donne présentement des secours directs, la municipalité doit s'en charger entièrement. Il suit que le secours direct et l'assistance aux pauvres ont eu tendance à se fusionner de nouveau. La province octroie certaines sommes aux municipalités qui les emploient à des travaux publics.

Le Nouveau-Brunswick ne donne pas l'allocation aux mères; les pensions de vieillesse sont confiées au ministère de l'Instruction publique et au bureau des relations fédérales et municipales; quant à la loi de protection de l'enfance, elle est appliquée par le procureur général. Le Provincial Boys' Industrial Home est doté d'une administration distincte.

(h) Nouvelle-Ecosse

La Nouvelle-Ecosse a aussi imposé, jusqu'à 1933, l'assistance-chômage à l'organisation paroissiale d'assistance aux pauvres. A cette date la province a nommé un surintendant de l'assistance au ministère du Travail; ce fonctionnaire administre présentement l'assistance dans toute la province par l'intermédiaire d'un personnel d'inspecteurs. La province exige aussi l'institution de comités locaux d'assistance composés d'au moins trois membres. Pour le reste, à savoir: les délibérations, l'échelle des allocations à donner, etc., les municipalités s'en chargent entièrement sous réserve toutefois de certaines limitations imposées par la

province, ce qui revient à l'administration de l'assistance-chômage par l'intermédiaire de l'organisme paroissial de l'assistance aux pauvres, sauf pour Sydney et Halifax. L'alimentation, le chauffage, l'habillement et le couvert sont les seuls éléments où la province débourse.

La plupart des autres organismes provinciaux de bien-être social, à savoir: les pensions de vieil-lesse, l'allocation aux mères, le soin des enfants négligés, la Nova Scotia Training School, sont aux mains du ministère de l'Hygiène sociale. Ici encore le ministère de l'Hygiène sociale tend à devenir un ministère d'Hygiène et du bien-être.

(i) Ile du Prince-Edouard

Etant donné que 75 p. 100 de la population de 88,000 âmes est rurale, cette province ne connaît pas le besoins de créer des organismes officiels d'assistance comme les autres provinces. Aux termes des lois provinciales d'assistance aux pauvres, les nécessiteux ont droit à une allocation de \$5.00 par mois. Quant à l'assistance-chômage la province accorde des octrois aux corporations de villes à certaines conditions; par ailleurs, elle fournit de l'assistance par l'intermédiaire du bureau du sous-secrétaire provincial sous forme de légers versements mensuels en argent, sous réserve toujours de l'approbation de la Trésorerie provinciale.

La province verse les pensions de vieillesse par l'intermédiaire d'une commission distincte mais ne donne pas l'allocation aux mères. L'administration de la loi de protection de l'enfance est confiée aux soins du surintendant des enfants négligés et incapables de gagner leur vie.

3. Services municipaux

Toutes les grandes villes possèdent présentement une organisation civique d'administration de l'assistance-chômage. Aucune d'elles n'en possédait qui fût satisfaisante au début de la crise, et le résultat invariable fut qu'on vit s'écouler une période plus ou moins longue de tâtonnements au cours de laquelle la plus grosse part du fardeau retomba sur les sociétés particulières de bienfaisance avant que l'on n'eut réussi à mettre sur pied un organisme civique satisfaisant d'assistance. Vancouver fut l'une des premières cités à organiser dans tous ses détails un service civique d'assistance qui assure non seulement l'assistance-chômage mais aussi tous les autres modes de l'aide sociale créés par la cité. L'Office du bien-être social de Toronto est né en 1931; il administre aussi toutes les dépenses civiques d'assistance publique. A Montréal les fonds d'assistance publique furent administrés par les associations particulières de bienfaisance jus-

qu'en août 1933, date de la création d'une Commission d'assistance civique qui en 1934 fut remplacée par une Commission du chômage indépendante échappant totalement aux autorités municipales. Cet organisme fut remplacé en juillet 1937 par l'Office de l'assistance-chômage de la cité de Montréal (division du service de l'hygiène de Montréal). Winnipeg est la seule des quelques grandes villes canadiennes à posséder encore deux services civiques distincts d'assistance municipale ordinaire et d'assistance-chômage fonctionnant séparément. Cet état de choses provient probablement de ce que la province ne consent à participer qu'aux frais d'assistance-chômage sans s'intéresser à l'aide aux pauvres. Dans les Provinces maritimes où régnaient avant la crise des organisations locales d'aide aux pauvres, l'assistance-chômage, sauf de rares exceptions, se ramena au rang d'aide aux pauvres.

Au nombre des villes de 50,000 âmes et plus, Saint-Jean et Verdun sont les deux seules à ne pas posséder d'organisme civique de secours directs. A Verdun tous les chefs de famille du sexe masculin en état de travailler obtiennent de l'emploi par les soins du comité civique de placement; quant aux chômeurs incapables de travailler et les personnes à leur charge, ce sont les églises et les sociétés particulières qui les aident. Conformément à une

ligne de conduite adoptée par la province, Saint-Jean a entrepris un programme de travaux pour procurer de l'ouvrage aux hommes et aux femmes. Les familles qui ne peuvent émarger à ce service reçoivent l'assistance du Foyer des pauvres ou des organisations particulières et des églises.

Règle générale, on fournit la nourriture et le chauffage mais sans réglementation reconnue quant à la quantité suffisante de l'un ou l'autre. On n'acquitte pas toujours le loyer, mais on le fait généralement. Là non plus, aucune réglementation; à certains endroits cette assistance se fait arbitrairement; dans d'autres, elle est sur le pied de 200 p. 100 du chiffre des taxes; ailleurs enfin, elle égalise le chiffre des taxes. On ne fournit pas toujours l'habillement; là où on le fournit, on utilise un dépôt central la plupart du temps. On n'assure pas les traitements médicaux, règle générale, pas plus d'ailleurs que les produits pharmaceutiques ni les fournitures.

Il en suit donc qu'en général l'assistance-chômage se réduit au strict nécessaire. Il est possible de se procurer autre chose que le strict nécessaire mais seulement à condition d'économiser sur les choses essentielles ou grâce à des gains provenant de travaux occasionnels dans la mesure où ces derniers sont autorisés.

APPENDICE II

SOINS MÉDICAUX AUX CHÔMEURS⁴

LE PLAN DES SOINS MÉDICAUX D'ONTARIO

Le plan de soins médicaux d'Ontario créé en mars 1935 et remplaçant tous les anciens modes adoptés par les municipalités est devenu d'application obligatoire pour toutes les villes et campagnes de la province. Bien que son organisation soit placée sous les auspices du ministère du Bien-être social, l'idée est favorisée et appliquée par l'Association des médecins de l'Ontario. Cette dernière a entrepris d'administrer ce plan dans tous ses détails et reçoit en retour, par l'intermédiaire de ses comités, la plus grosse part de l'allocation gouvernementale de 35 cents par mois et par tête pour les bénéficiaires de ces soins; de son côté, l'Association des pharmaciens détaillants d'Ontario fournit les produits pharmaceutiques. Une division spéciale de soins médicaux existe au sein de l'Association des médecins de l'Ontario; elle a son propre bureau ou comité d'administration qui publie chaque année un rapport distinct sur l'application du plan.

Les comités de soins médicaux, d'ordinaire composés de 3 à 5 médecins, d'un représentant de l'Association des pharmaciens et d'un fonctionnaire local des secours, se chargent de l'administration au sein des unités régionales. Le comité est soumis dans son ensemble à l'approbation du bureau des soins médicaux et du ministre du Bien-être social; ses principales attributions consistent à examiner les comptes mensuels soumis par tous les médecins et pharmaciens de la région qui consentent à coopérer à l'exécution de ce plan. Il existe une échelle uniforme d'honoraires qui doit être approuvée, et les notes brutes des médecins présentées en fin de mois sont honorées dans la proportion permise par le chiffre global des fonds consacrés à cet effet. L'allocation des rémunérations octroyées pour services spéciaux, remèdes, etc., est laissée à la discrétion des comités de soins médicaux. Le paiement des notes des pharmaciens s'effectue au prorata tout comme pour les notes des médecins; la somme-limite de 6 cents sur les 35 cents octroyés par tête est réservée pour défrayer ces dépenses. Une fois approuvées, les notes de soins médicaux et d'ordonnances sont remises au bureau des soins médicaux de l'Association des médecins de l'Ontario qui en autorise le paiement.

⁴ Basé sur l'ouvrage de L. C. Marsh, op. cit., cc. 21 et 22.

Onze comités centraux de district exerçent les principales fonctions administratives. Les autorités municipales entrent aussi dans le jeu de ce mécanisme. Le bureau municipal des secours délivre un état vérifié du nombre mensuel de bénéficiaires des secours dans la région intéressée et remet une carte ou toutes autres pièces appropriées à la personne secourue qui demande des soins médicaux; cette carte ou pièce reste aux mains du médecin choisi qui la transmet ensuite en même temps que sa note personnelle. Au moment où elle communique ses comptes de secours au gouvernement provincial, la municipalité y joint un compte particulier de services médicaux et de médicaments au tarif uniforme de 35 cents par chaque personne secourue.

Les personnes autorisées à bénéficier de ce plan sont toutes des personnes secourues, y compris les célibataires, hommes et femmes, qui entrent dans les catégories reconnues par les municipalités, de même que les familles de personnes mariées dans tous les cas. Environ 50,000 personnes par mois (adultes et enfants) ont bénéficié des soins médicaux depuis l'organisation de ce plan. A peu près 2,500 médecins y participent dans environ 600 municipalités de la province. Les frais des soins médicaux seulement pour 1935-1936 furent de \$1.2 million, et pour 1936-1937 environ \$1 million. La moyenne du nombre de malades soignés par un médecin fut de 20 à 30, et le chiffre moyen des honoraires versés à chaque médecin fut de \$30 à \$40 par mois dans les grandes villes.

Le plan de soins médicaux ne vise que les cas de maladie que le praticien ordinaire peut traiter, les médicaments ordinaires et un seul service spécial, celui des accouchements. L'hospitalisation repose encore sur le nombre de cliniques en existence, du nombre de places libres dans les salles gratuites des hôpitaux et les services des sociétés de bienfaisance. Les traitements des dents et des yeux pour les assistés n'ont pas été entièrement acceptés comme du ressort provincial et les conditions varient d'une ville à l'autre.

SERVICES MÉDICAUX DANS QUÉBEC

Pour les fins de la loi de l'assistance publique, les sans-travail assistés sont assimilés aux indigents, et d'après cette base ils peuvent obtenir leur admis-

sion gratuite dans les hôpitaux et autres institutions médicales. Par ailleurs, il n'existe pas pour les chômeurs de services médicaux types dans les municipalités moins considérables et dans les régions rurales. Dans quelques villes et cités, la fréquence des maladies chez les chômeurs a amené les autorités à adopter quelques mesures précises pour procurer les traitements médicaux à leurs chômeurs, et les frais sont payés à même les fonds municipaux. La ville de Verdun s'est rendue responsable des traitements médicaux presque depuis le début de la crise. On a formé un bureau médical qui consent à traiter les malades assistés. Ces médecins sont rétribués à raison de \$1.00 par visite; outre les services et les médicaments fournis par les médecins exerçant la médecine générale, on peut pourvoir aux interventions chirurgicales, à la fourniture de verres et à l'extraction des dents en certains cas approuvés. A Westmount on retient les services d'un médecin spécial pour les secourus qui sont malades; mais à Québec, Sherbrooke et Trois-Rivières il n'y a à leur disposition que les cliniques d'hôpitaux ou les institutions de charité. Dans plusieurs villes les chômeurs malades sont encore traités gratuitement par leurs médecins de famille. Parfois la municipalité défraie le coût des médicaments, ailleurs elle ne s'intéresse aux malades que dans la mesure où ils peuvent être traités par son service d'hygiène que dirige un fonctionnaire civique ou encore elle facilite l'hospitalisation en vertu de la loi de l'assistance publique.

A Montréal, la Commission du chômage a établi en juin 1936 un comité d'assistance médicale composé de sept médecins (nommés par un groupe de sociétés médicales locales), un représentant des pharmaciens, et certains dirigeants de la commission. L'échelle des honoraires "primaires" pour les services des médecins est semblable à celle que l'on a adoptée pour l'Ontario, mais à Montréal la ville seule contribue à la caisse médicale. Sa contribution ne s'élève qu'à 25 cents pour chaque assisté inscrit. La caisse entière, moins 4 p. 100 pour frais d'administration, est destinée à payer les notes de médecins, mais chaque médecin doit s'entendre avec des pharmaciens pour que ceux-ci remplissent ses ordonnances. D'autres détails, particulièrement ceux qui concernent l'attestation des malades assistés, sont essentiellement les mêmes qu'en Ontario.

LES PROVINCES MARITIMES

Bien qu'on eût constitué des comités d'assistance afin de compléter le travail des directeurs du bureau de bienfaisance dans les principales cités des Provinces maritimes lorsque le chômage s'accrut en 1930, on ne prit dans la plupart des cas aucune me-

sure précise concernant les services médicaux. Halifax, on a fait appel à la clinique d'hygiène de l'Ecole médicale Dalhousie et à des organismes tels que le dispensaire ambulant et le Victorian Order of Nurses auxquels la ville accorde des subventions annuelles. Il en est résulté ainsi qu'ailleurs dans les mêmes circonstances, que les cliniques à domicile ont été débordées de travail, que les salles publiques des hôpitaux ont été encombrées et que les médecins ont accepté de nombreux malades incapables de les payer. Les particuliers ou les familles, qui ne peuvent avoir recours à ces organismes, peuvent s'adresser aux directeurs qui sont autorisés à accorder des soins médicaux (par l'entremise d'un hôpital, d'un médecin ou d'autres moyens) aussi bien que l'assistance matérielle aux frais de la municipalité, tandis que, surtout dans les régions industrielles, on a établi quelques organismes bénévoles de secours (formés de médecins qui acceptent une rétribution particulièrement faible pour le traitement des secourus malades). A Saint-Jean et à Fredericton, on a réquisitionné les services des médecins et les villes en ont assumé les frais lorsqu'un membre de la famille ne pouvait les prendre à son compte, mais on a surtout compté sur les cliniques, le Victorian Order of Nurses, etc. Comme dans la Nouvelle-Ecosse, les principales municipalités ont fait face à des dépenses croissantes ces dernières années quant aux soins d'infirmières, aux traitements des dents et des yeux, etc., par rapport aux secours, et les finances de nombreux hôpitaux ont aussi été obérées par la proportion élevée des malades indigents.

MANITOBA

A Winnipeg on a établi un bureau médical pour les assistés en février 1934. On y retient aussi en permanence un médecin des secourus qui sert d'arbitre dans les cas litigieux. Les pères de famille peuvent s'adresser à lui pour obtenir un permis de consulter un médecin pour tout membre de leur famille; de même que les femmes ayant des personnes à leur charge, et en quelques cas spéciaux, certaines catégories de célibataires peuvent aussi obtenir ce permis. Le choix du médecin est laissé aux malades, sous réserve de la juridiction du médecin précité; on prend des mesures pour des visites à domicile au besoin ou on retient les services d'infirmières si le médecin le décide ainsi. La ville s'est entendue avec l'association locale des pharmaciens pour faire remplir les ordonnances de médecins, mais le service d'assistance encourage la restriction de ces ordonnances à un formulaire-type établi à cette fin. Un comité consultatif médical, qui fait rapport au service de secours aux chômeurs et qui est nommé par

l'Association médicale de Winnipeg, aide à administrer cette entreprise. Le médecin touche \$1.50 pour une visite à domicile, \$1.00 pour une consultation à son bureau, 50 cents pour une visite qu'il fait à l'hôpital, \$20.00 pour un accouchement à la maison, \$10.00 pour un accouchement à l'hôpital, mais aucun médecin ne peut réclamer plus de \$100.00 pour tout mois à moins que ses services valent plus de \$150.00. Dans ce cas, il est rétribué à raison de \$100.00 plus 60 p. 100 de l'excédent jusqu'à un maximum de \$150.00.

Les suppléments aux services généraux des praticiens sont plus considérables que dans la plupart des autres villes. Grâce à une entente conclue avec l'hôpital général, il a été établi une clinique dentaire pour les chômeurs, la ville votant un crédit pour le coût des dentiers. En vertu d'une entente semblable conclue avec les optométristes, ceux-ci quand c'est nécessaire fournissent des verres aux frais de la ville; et un service séparé de la ville voit aux frais d'hospitalisation, y compris les honoraires de chirurgiens pour les opérations certifiées nécessaires. Comme dans les autres parties du Canada, les subventions provinciales sont de tant par jour en vue d'acquitter les frais de l'hospitalisation des indigents. Mais d'après les dispositions du projet principal d'assistance médicale, le médecin de famille peut continuer de soigner ces cas à l'hôpital. Ses visites sont rétribuées au taux convenu.

Dans le territoire non organisé du Manitoba, la province acquitte les traitements médicaux des assistés. Elle accepte aussi les frais assumés en faveur de sans-travail dont la résidence dans une certaine municipalité n'est pas établie. Autrement, le droit aux traitements médicaux d'une famille assistée, à part l'hospitalisation, dépend de diverses mesures municipales. Par exemple, à Saint-Boniface les médecins reçoivent de faibles honoraires suivant une échelle uniforme. Portage-la-Prairie a un médecin municipal pour les assistés. Dans les régions où l'on a établi des unités sanitaires, leurs services sont ordinairement disponibles.

SASKATCHEWAN

En Saskatchewan, quant aux soins à donner aux assistés, on a attribué pour les services des médecins et dentistes un crédit important, accepté comme imputation provinciale-fédérale. Cependant le système des "docteurs municipaux" s'appliquant à quelque 140 municipalités et districts ruraux a assumé la plus grande partie de la tâche d'y assurer des services médicaux. D'après un plan adopté, un médecin à services continus qui dessert tous les habitants de son district et qui agit comme médecin

hygiéniste est engagé à un traitement convenable. alors qu'en vertu d'un autre plan la municipalité subventionne un médecin et une infirmière. Par l'union des districts en groupes plus importants, on a appliqué des mesures coopératives semblables à l'entretien des hôpitaux dans une grande partie de la province, tandis que le ministère provincial de la Santé accorde des subventions spéciales de \$25.00 par accouchement, en partie aux mères et en partie aux médecins ou aux hôpitaux. On reconnaît aussi les besoins spéciaux de la région de sécheresse en incluant dans le bureau des services d'hygiène, en même temps que les fonctionnaires des ministères du Travail et des Affaires municipales, le commissaire provincial de la Croix rouge, celle-ci ayant été l'un des principaux organismes de secours au cours de la crise.

Dans la plupart des petites villes on a confié aux médecins hygiénistes et aux infirmières municipales les traitements médicaux des chômeurs. Dans certains cas les hôpitaux ont bénéficié de subventions plus fortes avec d'habitude un comité de secours pour aider à l'administration. A Regina on a mis les dispositions prises pour les traitements médicaux aux chômeurs sur une base semblable à celle organisée à Winnipeg, peu après le changement qui y fut effectué. La ville verse une contribution maximum mensuelle de \$2,500 à la Société médicale de Regina et du district, ou de fait, au médecin hygiéniste et à son comité consultatif de trois médecins nommés par la société, qui administrent la subvention et examinent chaque mois les comptes soumis par les médecins qui ont soigné les malades assistés. Les honoraires mensuels maxima versés par la ville à un médecin sont de \$100.00. Elle fournit des médicaments d'après des contrats avec les pharmaciens, le formulaire-type étant le même que celui de Winnipeg. Si une ordonnance ne cadre pas avec le formulaire, il faut la faire approuver par le médecin hygiéniste. Des subventions sont disponibles depuis 1935 pour les traitements des dents et des yeux. La société dentaire locale qui recoit les subventions dentaires retient les services d'un médecin examinateur qui s'occupe de tous les assistés en quête de services dentaires et les réfère ensuite au dentiste de leur choix appartenant à la société. Dans le cas de personnes souffrant de troubles visuels, sur la recommandation d'un médecin, la ville paie les honoraires de l'oculiste (à des tarifs spéciaux) plus une subvention de \$2.50 à valoir sur le coût des verres. Elle se charge de tous les frais quant aux écoliers, ou au cas où la santé ou les aptitudes du particulier se ressentiraient du fait qu'il ne porte pas de verres. Les recommandations pour l'hospitalisation de personnes ou pour leur opération sont soumises au médecin, bien que des opérations d'urgence puissent être pratiquées sans recourir à ce procédé. Le montant des honoraires exigibles est alors basé sur l'histoire du cas et des constatations pathologiques complètes qui sont présentées subséquemment. Exception faite de ces dispositions pour les opérations, la ville paie les frais d'hôpital à des taux convenus dans le cas des malades touchant l'allocation de chômage.

ALBERTA

Dans l'Alberta, les chômeurs peuvent recourir aux services de médecins municipaux que ces buraux d'hygiène ont établis dans certaines villes et aux services de gardes-malades et de cliniques ambulantes dans les régions moins bien organisées. On a établi à Edmonton et à Calgary certains services médicaux à l'intention des personnes secourues. Là où les services d'un personnel d'hygiène sociale ne sont pas disponibles, les chômeurs ne peuvent recevoir des soins médicaux qu'à l'égal des indigents. Seules quelques villes possèdent des régimes d'administration établis sur une base de coopération entre les services de secours et l'association locale des médecins.

A Edmonton, la ville accepte, sujettes à examen et à rejet, les notes de tout médecin qui soigne un malade secouru aux taux de \$2.00 pour une consultation au bureau et de \$3.00 pour une visite à domicile, avec cette restriction que le médecin ne peut exiger paiement que pour une consultation par individu par mois. Les notes pour les opérations nécessaires et le travail dentaire (limité aux extractions) sont honorées, mais cela ne comprend pas le coût des verres, tandis que si l'individu n'a pas les moyens de se procurer les médicaments il ne peut les obtenir que par l'entremise de l'hôpital municipal. Un individu qui est en permanence ou provisoirement inapte au travail peut obtenir les soins d'une garde-malade employée par la municipalité, mais les frais d'hôpital sont à la charge du malade qu'il soit ou ne soit pas en état de les acquitter à l'époque de son admission. A Calgary, la ville verse un octroi global de \$2,000 par mois à l'association médicale de la ville sans s'occuper d'approuver ou de recevoir des notes de médecins individuels, l'administration de ce chef ressortissant uniquement à l'association. La ville défraye le coût des remèdes, et les cas de maladie du ressort de l'assistance sont référés aux cliniques des hôpitaux. La ville défraye la moitié du coût des verres et d'autres appareils médicaux, l'autre moitié étant déduite de l'allocation régulière de secours par petits versements.

COLOMBIE-BRITANNIQUE

Jusqu'en 1934 l'inclusion des soins médicaux dans les secours était du ressort des municipalités, mais la division des services médicaux du bureau provincial d'hygiène administre maintenant une caisse spéciale de secours de chômage distincte des autres comptes dits de santé. Les municipalités reçoivent des subventions à même cette caisse pour aider à défrayer leurs dépenses du chef des soins médicaux prodigués aux chômeurs.

Les mesures prises à l'endroit des personnes secourues dépendent de la nature des services généraux de santé publique et aussi des dispositions spéciales qui existent quant aux traitements médicaux dans des localités particulières. Dans certains centres, notamment à New-Westminster, pour les soins médicaux il faut encore recourir aux cliniques et aux agences sociales. Victoria verse une somme fixe mensuelle à l'association médicale de la ville pour les services revenant à la médecine générale et acquitte les honoraires pour soins dentaires. honoraires sont établis à un taux spécial. A Vancouver, un médecin permanent, des gardes-malades et un expert en alimentation font partie du personnel municipal d'assistance-chômage. On a inauguré en août 1933 un service de maternité pour les familles de chômeurs et en janvier 1934 on a étendu ce service à tous les soins médicaux essentiels.

Une subvention mensuelle est versée à l'association médicale locale et cette subvention est répartie proportionnellement entre les médecins qui présentent des notes. La ville paie 50 p. 100 de la subvention totale (\$5,000 par mois) et la province l'autre moitié. Le contrat passé avec l'Association médicale de Vancouver pourvoit à la fois aux services de praticiens généraux et de spécialistes. Toutes les opérations essentielles sont comprises, et les frais d'hôpitaux sont acquittés en commun par la ville et la province. Les traitements dentaires sont limités aux extractions, et les verres sont fournis gratuitement si l'usage en est recommandé pour des raisons de santé. Le bureau d'assistance-chômage possède un dispensaire ordinaire de produits pharmaceutiques courants et voit lui-même à la fourniture des remèdes dont le coût est acquitté entièrement par la ville. Les honoraires d'un médecin et le salaire d'une garde-malade établis à des taux courants convenus sont payés pour les accouchements à domicile, tandis que tous les frais d'accouchements à l'hôpital sont soldés par le paiement. d'un montant global.

APPENDICE III

ÉDUCATION DES CHÔMEURS EN GRANDE-BRETAGNE 5

Depuis 1923, environ 173,000 hommes et garcons, ainsi que 80,000 femmes et filles ont suivi des cours de formation pendant qu'ils chômaient, tandis que 1,400,000 adolescents ont fréquenté des centres d'instruction pour la jeunesse. En 1937, on comptait au moins cinq systèmes distincts de formation ou d'instruction constitués ou commandités par le ministère du Travail, avec lequel collaborait la Commission d'aide aux chômeurs quant à la régie et au recrutement.

CENTRES DE FORMATION INSTITUÉS PAR L'ETAT

Des centres de formation de l'Etat pouvant accommoder plus de 7,500 personnes, furent maintenus pour la formation des hommes capables d'apprendre un métier. Un cours de formation fut offert dans toute localité où le chômage était très prononcé et où les jeunes gens avaient peu de chances de se lancer dans la vie. Un cours dans les métiers du bâtiment et de la mécanique fut offert aux citoyens de toutes les localités sans exception. De plus, des cours de perfectionnement furent organisés pour les anciens mécaniciens qui avaient cessé d'exercer leur métier ou qui, après avoir déjà suivi un cours de formation, avaient été réduits de nouveau au chômage. Dans le but d'encourager l'enrôlement de nouveaux sujets, cinq centres préparatoires furent ouverts dans les zones spéciales et les hommes de chaque localité furent invités à se présenter et à faire l'essai d'un cours de six semaines dans l'espérance qu'ils consentiraient à opter pour le cours complet. Des traitements médicaux et dentaires gratuits furent prodigués aux hommes dont l'état de santé laissait à désirer. A ceux qui n'étaient pas aptes aux métiers pénibles on offrit des cours de coiffure et de fabrication d'enseignes lumineuses au néon; ou encore, ils pouvaient apprendre à devenir cuisiniers ou garçons de restaurant au Park Royal Centre près de Londres. Vers la fin de 1937, en vertu d'un nouveau projet, le ministère du Travail, pour les six derniers mois de leur service, entreprit de former pour l'industrie les soldats en service actif afin de faciliter, lors de leur licenciement, l'accès aux emplois qui pourraient être vacants; s'ils ne devenaient pas des ouvriers spécialisés ils possédaient du moins une formation suffisante qui leur assurerait un emploi. Quatre des centres de formation furent réservés exclusivement aux soldats.

Un cours de six mois au centre de formation coûta au ministère du Travail environ £50 par homme, y compris la pension et le logement, les outils et les frais de placement, ainsi qu'une petite allocation (5s. par semaine); on a pourvu également à la subsistance des personnes à la charge des élèves desdits cours. On a éprouvé de la difficulté à recruter suffisamment d'hommes aptes à être ainsi formés et qui auraient été disposés à s'éloigner de leurs foyers; il en est résulté que tous les centres de formation n'ont pas été utilisés. Toutefois, 98 p. 100 de ceux qui après avoir terminé leur cours s'étaient montrés assez avancés en métallurgie ou dans le travail du bois, et le reste, furent placés, et le ministère ne pouvait suffire à former des apprentis compétents en génie.

LES CENTRES D'INSTRUCTION

Des centres d'instruction dont le nombre varia de quinze à vingt et comptant environ 20,000 inscriptions par années furent établis dans le but d'aider les journaliers ou manœuvres plutôt que d'enseigner un métier. Ils constituaient des agences de relèvement physique et moral. On donna aux hommes un cours de douze semaines durant lequel ils furent bien nourris, appelés à accomplir un travail assez ardu et à subir une discipline modérée. A l'encontre des centres de formation de l'Etat, le logement fut fourni à ceux qui fréquentaient les centres d'instruction et les camps d'été qui en dépendaient.

On éprouva quelque difficulté dans les premières années à trouver un travail utile pour les sujets, mais on a résolu ce problème en leur confiant entre autres l'abatage des arbres en forêt et la confection de routes sur quelques-uns des domaines ouverts à la colonisation. Le recrutement des hommes constitua une difficulté encore plus grande. La situation des centres et des localités isolées, la règle adoptée de ne pas rétribuer le travail, l'amé-

⁵ Tiré du traité de R. C. Davison, British Unemployment Policy — The Modern Phase since 1930, Londres, 1938, c. VI

lioration constante dans le domaine des emplois ordinaires et la perspective grandissante d'obtenir des salaires ainsi que l'agitation menée par quelques fauteurs de discorde eurent pour effet de nuire à l'enrôlement.

LA FORMATION DES FEMMES

En vertu d'un projet ressemblant dans les grandes lignes aux centres de formation pour hommes institués par l'Etat, on a mis à la portée de quelques-unes des femmes et jeunes filles en chômage le moyen de se perfectionner. Chaque année les centres de pensionnaires ou d'externes ont recruté environ 2.000 élèves. On y a enseigné aux femmes qui avaient été employées dans les ateliers et aux jeunes filles de plus de quinze ans les divers arts ménagers, y compris l'art culinaire, les travaux d'aiguille et le blanchissage. Bien que l'on ait éprouvé peu de difficulté à procurer de l'emploi aux élèves dans les hôtels et les maisons privées et que la zone de recrutement n'ait pas été restreinte, les postulantes furent peu nombreuses. Le ministère du Travail ne s'est pas occupé directement de cette œuvre de formation à donner aux femmes. La surveillance de l'entreprise releva du comité central de la formation et du placement des femmes.

FORMATION PROFESSIONNELLE INDIVIDUELLE

Le ministère du Travail a accordé son appui à tout homme et à toute femme qui voulait se préparer à remplir une occupation lorsqu'il pouvait être établi que ce cours d'étude améliorerait les chances du postulant de se procurer un emploi régulier. On a fourni également des moyens aux jeunes professionnels, tels que des étudiants en chimie et en génie maritime, de subir des examens d'aptitude qui les admettraient à des emplois. De plus, on pouvait aider aux jeunes gens occupant des positions sans avenir ou qui ne leur conviennent pas à suivre des cours de radio, ou de sténographie, les subventions versées de ce chef prenant ordinairement la forme

d'allocations payées sans condition pendant la période du cours où l'étudiant n'était pas tenu d'être en disponibilité pour le travail.

CENTRES D'INSTRUCTION POUR LA JEUNESSE

Les conseils d'éducation locaux relevant de l'administration centrale ont dirigé des centres d'instruction pour la jeunesse généreusement subventionnés par le ministère du Travail. Ils avaient quelque peu le caractère d'externats de perfectionnement. L'assistance à ces cours était obligatoire dans certaines zones choisies qui comprenaient à la fin de 1936 la totalité ou une partie des 200 zones desservies par les bureaux de placement, couvrant surtout les régions miséreuses du sud du Pays de Galles et du nord. En octobre 1937 le nombre de cours donnés avait atteint un chiffre inférieur à 170 et l'inscription moyenne se chiffrait à environ 22,000 garcons et filles.

Le ministère du Travail a été autorisé à établir des règlements imposant aux employeurs l'obligation de notifier les bureaux de placement de tous renvois d'adolescents de moins de dix-huit ans, et, bien que l'on n'ait pas promulgué de règlements en ce sens, le but proposé fut atteint en exigeant des patrons qu'ils expédient les livrets de chômage des adolescents aux bureaux de placement locaux au lieu de les remettre à la personne congédiée comme cela se pratiquait dans le cas des adultes. Toutefois, cet arrangement n'a guère donné satisfaction vu que les adolescents changeaient d'employeur plus rapidement que ne pouvait l'indiquer leurs livrets.

Un point faible du projet d'instruction de la jeunesse tenait au fait que l'enrôlement dépendait du chômage chez les adolescents. Comme les garçons les plus brillants obtenaient un emploi rapidement, la période moyenne d'assiduité n'a guère dépassé trois semaines. Toutefois, il convient de se rappeler que la Grande-Bretagne traverse actuellement une période d'années relativement prospères et les difficultés qu'ont éprouvées ces entreprises du fait de l'emploi ne surgiraient pas durant une crise économique.

VERSEMENTS STATUTAIRES AUX HÔPITAUX GÉNÉRAUX PAR LES PROVINCES ET LES MUNICIPALITÉS

COLOMBIE-BRITANNIQUE

ACT A SECURITY OF A SECURITY OF A SECURITY OF A

114

La province verse des subventions aux hôpitaux publics pour tous les malades payants ou non, à l'exception des Indiens, suivant la capacité de l'hôpital basée sur le nombre de jours d'hospitalisation par année, aux taux suivants:

365—500 jours d'hospitalisation—\$625 (somme globale payée annuellement).

501-1,000 jours d'hospitalisation-\$1.25 par jour d'hospitalisation plus de 500.

1,001—2,500 jours d'hospitalisation—.95 par jour d'hospitalisation plus de 1,000.

2,501—5,000 jours d'hospitalisation—.80 par jour d'hospitalisation plus de 2,500.

5,001—10,000 jours d'hospitalisation—.75 par jour d'hospitalisation plus de 5,000.

10,001—et plus jours d'hospitalisation—. 70 par jour d'hospitalisation plus de 10,000.

Les bébés sont considérés comme des patients. Par suite d'un règlement en vigueur depuis le 1er janvier 1938, aucun paiement statutaire n'est permis pour tout patient ayant passé plus de 300 jours consécutifs à l'hôpital.

ALBERTA

La province paye 45 cents par jour pour une période de 120 jours dans le cas de tous les malades payants ou non qui reçoivent un traitement actif. L'octroi est maintenu si le malade continue à recevoir un traitement actif mais est discontinué si la maladie devient chronique ou incurable. Dans les cas de maternité on verse une allocation pour 14 jours ou une période plus longue sur l'avis du médecin. L'octroi est payé pour les bébés aussi bien que pour les mères.

Les municipalités ne sont tenues d'acquitter que les frais exigés par l'hôpital pour le traitement des indigents suivant le tarif quotidien établi pour l'hospitalisation dans la salle publique, mais l'obligation de ce chef ne doit pas dépasser \$200 par malade au cours d'une seule année. Les autorités locales et les hôpitaux approuvés sont autorisés à passer des contrats.

SASKATCHEWAN

La province verse 50 cents par jour pour tout malade, payant ou non, y compris les bébés mais non les enfants hébergés à l'hôpital en raison de la maladie de la mère. Depuis le 1er novembre 1933. on a consenti une allocation spéciale pour les "services de secours" de l'ordre de 40 cents par jour d'hospitalisation dans le cas des malades de la zone A, et de l'ordre de 20 cents par jour d'hospitalisation dans le cas des malades de la zone B. Plus de 80 p. 100 des citoyens secourus demeurent dans la zone A.

Les municipalités sont tenues de verser \$2.50 par jour pour le traitement des indigents. Elles sont autorisées à conclure des accords avec des hôpitaux ou à construire et diriger des hôpitaux financés et régis en commun.

MANITOBA

La province paie: \$.40 par jour pour les malades logés dans la salle publique,

La province paie: \$.20 par jour pour les bébés nés à l'hôpital,

La province paie: \$.50 par jour pour les cas de maladie contagieuse.

Sans le consentement écrit du ministre l'allocation ne peut être versée pour une période de plus de trois mois consécutifs. Les municipalités sont responsables des frais d'hospitalisation. Un hôpital doit compter quinze lits pour avoir droit à une subvention du gouvernement.

La subvention des *municipalités* est basée sur le coût moyen de l'hospitalisation dans une salle publique l'année précédente, au taux maximum de \$1.50 par jour. (Le taux maximum pour les varioleux est de \$7.00 par jour.) Une somme de 75 cents par mois doit être versée pour les enfants nés à l'hôpital. Si un malade est déclaré incurable, la municipalité est tenue, après avis, de payer \$2.00 par jour.

ONTARIO

La province paye 60 cents par jour pour tous les malades (sauf les Indiens, les personnes non

domiciliées dans l'Ontario, les personnes auxquelles le département de l'Hygiène pourvoit et certains cas relevant des services d'indemnisation des accidentés du travail et de la responsabilité patronale) pour lesquels l'hôpital ne reçoit pas plus de \$1.75 par jour. Après 180 jours le taux est réduit à 10 cents par jour. Une somme de 30 cents par jour jusqu'à concurrence d'une période de 14 jours est payée pour les bébés nés à l'hôpital de parents indigents. Il est stipulé que les subventions provinciales ne doivent par dépasser le total des montants reçus des municipalités durant l'année.

Les municipalités doivent payer \$1.75 par jour pour les indigents dans les hôpitaux généraux, 60 cents pour les bébés nés de parents indigents, et \$1.50 pour les indigents soignés dans les hôpitaux pour les incurables. Si l'obligation de ce chef pèse trop lourdement sur une municipalité (autre qu'une municipalité urbaine) la province peut venir en aide au moyen d'une subvention spéciale. Les municipalités peuvent conclure des accords avec des hôpitaux privés pour le soin des malades indigents.

Québec

Les hôpitaux sont subventionnés à même la caisse de l'assistance publique constituée en vertu d'une loi provinciale. Les dispositions suivantes régissent l'hospitalisation des malades indigents. Les hôpitaux généraux de la classe A1 contenant un minimum de 40 lits pour les indigents reçoivent \$3.00 par jour de maladie; les hôpitaux généraux de la classe A2 contenant un minimum de 25 lits pour des indigents recoivent une subvention au taux de \$2.01 par jour; les hôpitaux généraux de la classe A3 contenant un minimum de 15 lits pour les indigents reçoivent \$1.50 par jour. La province, la municipalité et l'hôpital participent également à ces frais. Le tarif indiqué s'applique aussi aux hôpitaux pour incurables. La province peut verser à cette caisse des subventions réparties sur une période d'années pour des ouvrages de construction et autres immobilisations.

NOUVEAU-BRUNSWICK

La province verse ses subventions aux hôpitaux en une somme globale. En 1932, les subventions du gouvernement furent réduites de 25 p. 100.

Les municipalités sont responsables de tous les frais au-dessus du montant que le malade est en mesure de payer; ces frais sont basés sur le coût moyen quotidien de l'année courante ou précédente. Plusieurs hôpitaux sont bénéficiaires de subventions municipales versées en une somme globale, mais rien dans la loi ne rend ces subventions obligatoires.

Nouvelle-Ecosse

La province paie 30 cents par jour pour tous les malades hospitalisés dans un hôpital quelconque jusqu'à concurrence d'une somme de \$1,500; puis, 20 cents par jour d'hospitalisation. Des subventions sont versées (1) aux hôpitaux établis ou administrés par une cité, municipalité ou conseil de ville, (2) aux hôpitaux établis ou administrés par des particuliers ou des sociétés de bienfaisance, pourvu que ces hôpitaux se soient conformés à certaines conditions (y compris la réception d'une subvention de pas moins de \$500 pour l'entretien de l'indigent par la municipalité dans laquelle il réside).

Les municipalités sont tenues de verser une somme de pas plus de \$2.00 pour les malades incapables d'acquitter les frais d'hospitalisation. Il est permis à un hôpital et à une municipalité de conclure une entente. Certaines municipalités de la Nouvelle-Ecosse ont demandé au gouvernement de revenir à l'ancien système d'après lequel la municipalité n'était responsable que des frais effectués par les malades envoyés à l'hôpital par les directeurs du bureau de bienfaisance. Les hôpitaux s'opposent à cette proposition et aucun changement n'a encore été apporté au régime existant.

ILE DU PRINCE-EDOUARD

La province verse des sommes globales annuellement aux trois hôpitaux généraux et au sanatorium provincial. La loi n'impose pas d'obligations aux municipalités.

APPENDICE V

LE SOCIAL SECURITY ACT (1935) DES ÉTATS-UNIS

Le Social Security Act a trait à deux formes d'assurance sociale qui se retrouvent à l'ordinaire dans les régimes les plus récents, c'est-à-dire l'assurance-chômage et l'assurance-vieillesse. En outre, il tend à accorder des allocations en vue de (1) l'aide aux enfants à charge; (2) la santé des mères et des enfants; (3) la santé publique; (4) les soins aux enfants infirmes; (5) l'entretien des enfants négligés dans les régions principalement rurales; (6) la rééducation professionnelle; (7) les pensions aux aveugles sans participation de leur part. Dans le présent appendice, nous mettrons en lumière les dispositions de cette loi qui ont trait aux assurances sociales, à cause de l'intérêt qui se manifeste actuellement, au Canada, à l'égard de ces sujets.

A. L'ASSURANCE-CHÔMAGE

Le Social Security Act n'a pas pour objet l'établissement d'un régime national d'assurance-chômage; il tend plutôt à favoriser la création d'un tel régime dans chaque état en particulier. Cette loi prévoit des modalités d'application fort originales, c'est-à-dire le prélèvement, auprès de tous les employeurs d'un impôt sur les salaires versés, soit de 1 p. 100 en 1936, de 2 p. 100 en 1937 et de 3 p. 100 chaque année subséquente. Tout salaire ou émolument, peu importe son chiffre, donne lieu à ce prélèvement, dans les industries non exonérées. Le produit de l'impôt est versé directement au Trésor fédéral. Mais, dans tout état qui établit un régime d'assurance-chômage obligatoire approuvé par le gouvernement fédéral, les employeurs peuvent déduire de l'impôt des salaires les sommes versées à la caisse de cette assurance d'Etat, à condition que ces défalcations ne dépassent pas, au total, les neuf dixièmes de l'impôt fédéral. Le gouvernement fédéral accorde des subventions en vue des frais d'administration, ce qui explique sans doute qu'il retienne un dixième du produit de l'impôt.

Exonération

Les exonérations sont nombreuses. D'une façon générale, tout patron qui a moins de huit personnes à son service jouit d'une exemption, mais il est assujetti à l'impôt si le nombre de ses employés dépasse sept, durant vingt semaines d'une même année. Certains genres de travaux donnent lieu à une exonération absolue, soit: (1) l'agriculture; (2) le service domestique en maison bourgeoise; (3) la navigation dans les eaux navigables des Etats-Unis; (4) le travail de membres de la famille immédiate qui n'ont pas plus de vingt et un ans; (5) les services du gouvernement fédéral ou l'une de ses agences; (6) les services d'un gouvernement d'Etat ou l'une de ses subdivisions et agences; (7) les organismes n'ayant pas le lucre pour objet, mais se proposant un but religieux, charitable, scientifique, littéraire ou éducatif.

Allocations

La loi ne détermine aucune échelle d'allocations, ni les conditions relatives à la durée de la période d'attente ou du versement des allocations.

Conditions essentielles

Les conditions ne sont pas nombreuses. Voici les principales: (1) Le versement des allocations doit se faire par l'entremise des bureaux de placement publics ou de tout autre organisme acceptable à la commission. (2) Aucune allocation n'est versée tant qu'il ne s'est pas écoulé deux années après l'imposition des cotisations sous le régime de la loi d'Etat. (3) Les états doivent transmettre immédiatement les recettes qu'ils perçoivent au secrétaire du Trésor, à Washington, qui les porte au crédit de l'Unemployment Trust Fund. (4) Les travailleurs en chômage peuvent, dans certaines circonstances, rejeter une offre d'emploi tout en conservant leurs droits à l'allocation, c'est-à-dire "lorsque l'emploi offert est vacant directement à cause d'une grève, d'un lock-out, ou d'autre différend ouvrier"; lorsque l'emploi comporte la condition que l'ouvrier devra "devenir membre d'un syndicat de compagnie, ou bien se retirer d'un groupement ouvrier légitime ou s'abstenir d'y adhérer".

Administration

Le Social Security Act admet plusieurs méthodes en vue de l'administration des réserves des assurances. Tout d'abord, il est possible de créer un fonds commun à l'avantage des travailleurs de l'ensemble de l'état intéressé. Ensuite, un employeur ou un groupe d'employeurs peut établir une réserve particulière à même laquelle seront versées les allocations aux travailleurs en cause. Troisièmement, un patron ou un groupe de patrons peut, au lieu d'acquitter l'impôt sur les salaires, garantir à ses employés un certain minimum d'emploi dans une année donnée. Le deuxième et le troisième de ces régimes conduisent à des inégalités d'allocations entre ouvriers de différentes usines. Le régime des réserves d'usine n'assure aucune protection à l'ouvrier qui, tout en remplissant toutes les conditions voulues pour toucher l'allocation, se trouve en face d'une réserve particulière épuisée. Quant au régime de l'emploi garanti, il n'exige qu'un bas niveau d'emploi et paraît assujettir l'ouvrier à un fardeau assez considérable de chômage partiel.

La loi permet en outre à un état d'adopter le classement au mérite. Ce principe participe de celui de l'indemnité pour accidents de travail, et l'on soutient que, si l'impôt patronal pour les allocations de chômage diminuait au fur et à mesure que le patron stabilisait son effectif ouvrier, tous les patrons auraient intérêt à régulariser leurs opérations et ainsi la cause fondamentale du chômage disparaîtrait. Nul autre pays n'utilise le classement au mérite dans l'assurance-chômage. La Grande-Bretagne en a fait l'essai, mais l'a abandonné en 1920 parce qu'il s'était révélé difficile à appliquer et n'avait pas donné les résultats prévus. La plupart des autorités conviennent que l'analogie entre l'indemnité pour accidents de travail et l'allocation de chômage est défectueuse.6 D'abord, elle ne tient pas compte de l'effet du cycle économique sur le chômage, non plus que, règle générale, du fait que plusieurs facteurs tendant à diminuer l'embauchage dans une entreprise ou industrie donnée ne dépendent nullement de la ligne de conduite suivie par la direction. En exemptant totalement ou partiellement de la cotisation un grand nombre d'entreprises, le classement au mérite sape la caisse d'assurance et établit des conditions de concurrence injuste entre établissements rivaux dans les états où le classement au mérite est en vigueur et ceux où il ne l'est pas. Finalement, l'idée à la base du classement au mérite, savoir que le chômage peut se résorber par la régularisation de l'emploiement, n'est que partiellement juste. Outre que certains genres de chômage ne se prêtent pas à cette solution, il faut tenir compte du fait que certaines méthodes de "régulariser" l'embauchage ont pour effet simplement de solidifier tant le chômage que l'emploi de la main-d'œuvre. Cherchant à se soustraire au paiement de sa cotisation de chômage, le patron pourrait, en période d'affaires ralenties, étendre le travail en abrégeant la semaine de travail, pour ainsi stabiliser l'emploiement à la limite de la misère et, en temps d'activité, embaucher le moins d'ouvriers possible.

La situation actuelle

Tous les états ont profité de la législation fédérale pour instituer des régimes d'assurance-chômage. Ces régimes n'ont pas encore fonctionné assez longtemps pour permettre de tirer des conclusions absolues. Toutefois, certains problèmes causés par l'organisation particulière de l'assurance-chômage aux Etats-Unis se manifestent déjà.

1. Complexité.—Le trait saillant de l'assurancechômage telle qu'elle existe aux Etats-Unis est sa complexité. Le chômage est un problème d'ordre national résultant de faits tant internationaux que nationaux. Cependant, pour le résoudre, on a établi 51 régimes différents, comportant de nombreuses divergences entre eux. Voici ce qu'en dit un auteur:

"Les dispositions du Social Security Act admettent une grande diversité dans la législation des états. Aussi constate-t-on d'innombrables différences dans les modalités en honneur dans les divers ressorts. L'effectif ouvrier que doit avoir un patron pour que l'assurance-chômage joue, varie de huit employés en vingt semaines à un employé pour toute durée; il existe en tout onze combinaisons. Les états qui ont adopté le classement au mérite ont cinq différents taux minimums de cotisation et quatre maximums. Les périodes d'attente de début sont de cinq durées et les dispositions de la plupart des lois pour la fixation des durées d'attente maximums dans un nombre déterminé de semaines comportent cinq variantes additionnelles. Il existe trois niveaux d'allocations hebdomadaires maximums, et huit minimums. Il y a au moins quatre méthodes principales de calculer les allocations pour chômage partiel. La durée maximum de l'allocation en une année peut consister en une quelconque de sept périodes variant de douze à vingt semaines, mais les méthodes de déterminer la durée en fonction de semaines de travail ou de salaires touchés introduisent de nouvelles variations. Il n'y a qu'un seul état qui accorde à tout candidat éligible la même durée d'allocation. Cette grande diversité a été la source de graves difficultés pour tous les intéressés—d'abord, pour l'autorité fédérale qui doit soumettre aux mêmes mesu-

^{*}Pour un examen des arguments sur le classement au mérite, voir A. Epstein, Insecurity; A Challenge to America, pp. 829 et seq., New-York, 1939 (deuxième édition revisée); Bryce Stewart, Planning and Administration of Unemployment Compensation in the United States, pp. 492 et seq., New-York, 1938.

res de contrôle l'application de cinquante et une lois différentes; puis, pour les patrons qui exploitent des fabriques dans plusieurs états et qui doivent se conformer aux dispositions des différentes lois de ces états; enfin, pour les travailleurs qui, par suite de leur emploi, se trouvent à tomber sous le coup des dispositions des lois de plusieurs états... Les lois américaines sur les allocations de chômage ont donné lieu à des difficultés d'ordre administratif presque insurmontables."7

L'on a eu recours à ce régime incommode et complexe surtout par crainte qu'un régime national ne soit déclaré inconstitutionnel, mais depuis que la Cour suprême des Etats-Unis a rendu ses décisions sur le Social Security Act, ces craintes paraissent avoir été injustifiées.8

2. Administration.—La complexité du problème aux Etats-Unis s'est accentuée du fait que l'administration des divers services que nécessitait le règlement du chômage ne fut pas coordonnée. Le United States Employment Service demeura distinct du Social Security Board, au détriment de l'efficacité dans l'administration. Le Bureau of Internal Revenue, sur lequel le Social Security Board n'exercait aucun contrôle, se vit confier la tâche de recueillir les contributions exigibles en vertu du Social Security Act. Il s'est produit entre ces trois organismes, dans l'interprétation de cette loi, des divergences d'opinion qui pourraient donner lieu à des malentendus regrettables. De plus, il serait beaucoup moins compliqué pour les patrons, dont la coopération est indispensable au succès du projet, d'avoir un seul organisme chargé d'interpréter et d'appliquer la loi, et dont les décisions seraient finales. "Les décisions du Bureau of Internal Revenue... comprennent déjà plus de 300 pages de texte. Les décisions d'interprétation des états, les opinions de leurs procureurs généraux ainsi que les décisions rendues en appel s'étendent actuellement à plus de 800 pages. En y ajoutant les décisions en appel de chacun des cinquante et un organismes qui accordent des allocations, la documentation représentera des milliers de pages. Tous les employeurs, et particulièrement ceux qui exercent leurs opérations dans plusieurs états, ne sauront plus à quoi s'en tenir."9

L'on ne s'est aucunement efforcé d'inaugurer, en vertu du Social Security Act, une politique permanente d'assistance au chômage, et l'on n'a fondé

⁹ Bryce Stewart, op. cit., p. 463.

aucun organisme permanent de secours. Depuis 1933, le gouvernement fédéral a fait preuve de beaucoup plus d'activité que les états ou les municipalités en ce qui concerne la formation de projets et le financement de l'assistance au chômage, mais l'on n'a pas tenté de coordonner ces mesures avec

le régime de l'assurance-chômage.

Une bonne part du lourd fardeau de l'application du Social Security Act retombe sur l'employeur. Celui-ci est obligé de dresser à l'intention du gouvernement fédéral et de l'Etat, des rapports mensuels ou trimestriels des salaires versés. Ces rapports ne sont pas nécessairement dressés de la même façon. Si la compagnie exerce ses opérations dans plus d'un état, ce fardeau se trouve corrélativement aggravé par suite des divergences dans les lois de ces états. Par conséquent, en plus de la taxe de 3 p. 100 sur les salaires, l'employeur doit solder des frais d'administration considérables sous le régime de cette loi. Plusieurs se sont plaints que l'établissement de deux systèmes d'imposition, l'un fédéral et l'autre d'états, étant donné, en outre, les nombreuses variations du deuxième, était un moyen inutilement compliqué d'obtenir les fonds nécessaires au maintien d'un seul système d'assurance-chômage.

La fixation de contributions et d'allocations dans la proportion des salaires gagnés, a imposé une lourde tâche d'ordre administratif aux différents gouvernements intéressés. On a reproché à ce "système d'administration sa grande complexité et son coût très élevé, étant donné qu'il crée une classe de salaire distincte pour chaque salarié. En vertu de ce système, il doit inévitablement se produire de longs retards dans le paiement des allocations. Un simple exposé des difficultés auxquelles il donne lieu dans la comptabilité, remplirait un

volume."10

Après avoir fait une analyse qui censure le fonctionnement de ce système dans son état. le président de l'Unemployment Compensation Advisory Council de New-York conclut: "Il est grandement temps que ceux qui préconisent ce principe (proportionner les allocations aux salaires antérieurs) quittent leur tour d'ivoire et viennent justifier son maintien en vigueur, à la lumière de notre expérience et de nos besoins."11 "Les délais dans le versement des allocations qui ont marqué cette première année," affirme une autre autorité, 12 "ont

⁷ Bryce Stewart, op cit., pp. 458 et seq.

8 Stewart Machine Co. v. Davis, 301 E.-U. 548, maintient les articles de la loi relative aux allocations de chômage.

¹⁰ Abraham Epstein, op. cit., 835.

11 Herman A. Gray, allocution prononcée lors de la douzième conférence annuelle de l'American Association for Social Security, le 14 avril 1939.

12 Eveline M. Burns, Common Sense and Unemployment Compensation, mémoire lu à l'assemblée conjointe de l'American Association for Labour Legislation et de l'American Statistical Association, en décembre 1938, et publié dans l'American Federationist de mars 1939. tionist, de mars 1939.

causé beaucoup de mécontentement et de plaintes parmi les travailleurs. Ce système est difficile à comprendre, et l'ouvrier s'aperçoit souvent que même le fonctionnaire local n'est pas en mesure de lui expliquer les dispositions de la loi et les raisons qui déterminent le règlement de son propre cas. Nous devrions peut-être réserver toute notre sympathie à ces fonctionnaires. On a exigé d'eux non seulement qu'ils voient à l'application d'une loi qui aurait pesé lourdement sur un personnel exercé et expérimenté, mais ils ont dû entreprendre ce travail à une époque de fortes réclamations, et alors que les travailleurs de même que les patrons n'étaient pas encore complètement au courant des dispositions de la loi et des droits et responsabilités qui en découlaient pour eux." Ainsi que l'indique la dernière partie de cette citation, il se peut que ces difficultés aient paru beaucoup plus formidables au début de la mise en œuvre de ce projet qu'elles ne l'étaient en réalité; cependant elles furent assez considérables pour nécessiter d'importants changements dans les rapports requis et la procédure administrative, même si quelques-uns de ces changements eurent pour résultat de modifier l'objet primitif du régime des allocations inauguré en vertu de la loi.

3. Problèmes d'ordre actuariel et financier.— La grande majorité des états, à l'exemple du gouvernement fédéral, ont imposé une taxe sur les salaires. Les allocations sont égales à 50 p. 100 des salaires et sont ordinairement versées pendant une période qui varie entre dix et quinze semaines. Ces dispositions de la loi ont été critiquées pour les motifs suivants:

(a) Le financement du système par le seul moyen d'une taxe sur les salaires est inéquitable à l'endroit des différentes firmes commerciales et ne permet pas de percevoir les deniers nécessaires pour protéger efficacement les chômeurs. Cette méthode de financement est inéquitable parce que:

"Certaines industries qui bénéficient d'un marché grandissant et d'un prix unitaire de
main-d'œuvre peu élevé pourront être en
mesure de faire porter totalement ou partiellement par le consommateur le coût
de la taxe sur les salaires. D'autres compagnies qui doivent soutenir une plus vive
concurrence, les firmes peu prospères, celles
auxquelles l'on ne saurait facilement apporter d'améliorations scientifiques, les
utilités publiques dont les taux sont fixés
par des organismes publics et les entreprises où la main-d'œuvre est le facteur

de production seront forcées d'absorber en tout ou en partie ces frais additionnels. Bien qu'il soit entendu que l'industrie doive défrayer une part généreuse de ce coût, une politique visant à absorber plus lentement ces frais qu'on ne le ferait au moyen d'une taxe progressive et atteignant, en trois ans, 3 p. 100 des salaires versés, aurait permis des ajustements plus faciles, mis moins d'entraves à l'expansion commerciale et causé moins de bouleversement et partant moins de chômage."13

Cette méthode n'accorde même pas une protection efficace aux chômeurs, étant donné qu'une période d'allocations s'étendant de dix à quinze semaines ne saurait répondre même à une faible partie des besoins d'un chômage accentué. courte période de versement d'allocations ne se justifie que par la supposition que les ouvriers ont simplement besoin de secours pour parer à un chômage de courte durée. A la lumière des faits observés depuis 1929, une telle supposition n'est plus conforme aux conditions réelles. La durée des allocations est de six mois en Grande-Bretagne, et dans certaines conditions elle peut être prolongée de six mois. C'est là un effort pratique en vue de résoudre le problème du chômage prolongé. Ce défaut du plan américain a des conséquences manifestes sur les finances publiques, puisqu'il en résulte de plus lourdes dépenses en secours-chômage, lesquelles ne peuvent être soldées qu'à même les fonds publics.

Les Etats-Unis sont le seul pays qui ait tenté de se procurer les fonds nécessaires aux secourschômage uniquement par l'imposition d'une taxe aux patrons. Les gouvernements de tous les autres pays exigent une contribution des employés et. dans la grande majorité des cas, ils fournissent euxmêmes une importante contribution. En Grande-Bretagne, c'est au fait que l'Etat a participé au plan dès les débuts qu'il faut attribuer une bonne partie du succès qui n'a cessé d'en marquer l'application. D'autres raisons valables militent en faveur de la participation simultanée de l'Etat et des ouvriers. Lorsque l'employé verse des cotisations, il a vraiment le sentiment de participer au plan et d'avoir quelque responsabilité à l'égard de son application. La contribution de l'Etat à même le produit d'un impôt progressif est fort équitable et elle pousse jusqu'à sa conclusion logique le prin-

¹³ Bryce Stewart, op. cit., p. 499.

cipe qui veut que, en matière d'assurance, la répartition des risques se fasse aussi largement que possible.

L'expérience des Etats-Unis et d'autres pays permet donc de conclure que le meilleur moyen d'assurer des allocations d'une durée suffisante pour parer à un chômage prolongé consiste à faire contribuer à la caisse d'assurance les patrons, les em-

ployés et l'Etat.

(b) Le plan d'assurance-chômage appliqué par le gouvernement fédéral et les divers états crée inévitablement des difficultés financières pour certains états. Quelques-uns d'entre eux ont une population ouvrière trop restreinte pour que la répartition des risques, conformément au principe de l'assurance, puisse se faire d'une façon convenable. Dans ces états, la fermeture d'un grand établissement industriel appauvrirait gravement la caisse d'assurancechômage. "Le danger d'insuffisance de la caisse dans les états à population clairsemée se trouve accru du fait que, d'après les données disponibles, quelques-uns d'entre eux ont une proportion relativement élevée de chômeurs. Dans le Nevada, de 1930 à 1933, le nombre de chômeurs ayant droit à des allocations formait une proportion estimée à 32.5 p. 100; dans le Montana, la proportion était de 29.5 p. 100 et dans l'Arizona, de 29.3 p. 100. Or, ces états ont le même taux de contribution que la plupart des autres, ainsi que les mêmes allocations maximums, et de ces trois états, seul l'Arizona réduit à quatorze semaines, c'est-à-dire au-dessous de la normale, la durée des allocations, tandis que le Nevada en accorde pendant dix-huit semaines."14

Des risques de même nature compromettent la stabilité de la caisse d'assurance-chômage dans certains états où l'on n'exploite qu'un ou deux genres d'industrie. Un ralentissement d'activité dans ces industries rend presque inévitable l'insuffisance de la caisse. La même difficulté se présente pour certains états qui ont une forte proportion d'industries saisonnières, à moins que ces dernières ne fassent l'objet de règlements spéciaux. L'un des grands avantages d'un plan national d'assurance-chômage c'est qu'il permet la répartition la plus complète des risques, conformément au principe de l'assurance. Les catégories de problèmes découlant de la faible superficie d'une région et de son organisation économique ne se posent pas dans les cas d'un plan national.

(c) Le plan appliqué par le gouvernement fédéral et par les états donne lieu à un autre genre de problème: celui des ouvriers qui se déplacent d'un état à un autre. Le Social Security Act ne visait pas

cette catégorie d'ouvriers. "En toute probabilité". dit un Américain qui fait autorité, " il faudra établir une caisse fédérale commune pour assurer convenablement la subsistance de ces gens."15 Dans ce cas encore, le problème est automatiquement résolu par l'institution d'un plan national.

B. Assurance-vieillesse

L'assurance-vieillesse obligatoire vise à compléter le système non contributif de pensions appliqué par le gouvernement fédéral et les états, et, naturellement, fera diminuer le nombre de gens qui recourent à ce dernier genre d'assistance. Elle diffère essentiellement de l'assurance-chômage puisqu'elle est de caractère national. Toutefois, comme dans le cas de l'assurance-chômage, on a, dans la loi, séparé les articles relatifs aux revenus, de ceux qui ont trait à l'affectation des fonds, dans l'espoir de rendre ainsi la mesure plus conforme à la constitution.16

L'impôt de l'assurance-vieillesse, perçu à la fois des patrons et des employés, a commencé en 1937, à raison de 1 p. 100 des salaires et gages de chacun d'eux, et il s'accroîtra jusqu'à ce qu'il ait atteint un taux de 3 p. 100 en 1949. C'est le patron qui perçoit l'impôt en le déduisant du salaire de l'employé. L'impôt s'applique à tous les établissements, y compris ceux qui emploient moins de huit ouvriers, mais sous tous les autres rapports, les exemptions sont à peu près les mêmes dans le cas de l'assurance-vieillesse que dans celui de l'assurance-chômage. Contrairement à ce qui a lieu dans l'application de ce dernier plan, on ne perçoit aucun impôt sur les revenus dépassant \$3,000 par an.

Parvenu à l'âge de 65 ans, l'assuré touche une rente mensuelle pourvu qu'il ait été employé pendant chaque année d'une période d'au moins cinq ans, qu'il ait touché au moins \$2,000 en salaires ou gages, et qu'il ait cessé de travailler. Règle générale, les rentes équivalent à celles que vendent les compagnies d'assurances privées. Elles doivent être basées sur les revenus de la vie entière, selon la formule suivante: l'ouvrier recevra une rente annuelle représentant ½ p. 100 des premiers \$3,000 qu'il a gagnés, 1/12 p. 100 des \$42,000 qu'il a ensuite touchés, et 1/24 p. 100 de ce qu'il a gagné au delà de cette dernière somme. La rente mensuelle minimum est de \$10 et la rente maximum de \$85. Si une personne meurt avant l'âge de 65 ans, on

¹⁴ Bryce Stewart, op. cit., p. 484.

¹⁵ Paul Douglas, Social Security in the United States, p. 418 (2e édition) New-York, 1939.

16 La Cour suprême a confirmé la validité du plan fédéral d'assurance-vieillesse, dans l'affaire Helvering v. Davis, 301 U.S.

remet à ses héritiers approximativement ce qu'elle a versé en contributions durant sa vie. D'autre part, s'il meurt après avoir atteint l'âge de 65 ans, mais avant d'avoir retiré 3½ p. 100 de ses salaires assurés, le solde passe à sa succession. En somme, ce système repose donc plus sur le principe de l'économie obligatoire que sur celui de l'assurance ou du partage des risques.

Le système n'en est qu'à ses premières années d'application, il est vrai, mais ses principes fondamentaux ont été l'objet de beaucoup de critiques. La méthode de fixer les contributions et de calculer les bénéfices pèse lourdement sur le jeune employé, qui en plus d'accumuler des rentes pour lui-même, doit assurer une partie de celles des travailleurs plus âgés. De plus, ces derniers ne retireront pas une pension suffisante. "Les 'rentes non gagnées' que toucheront les travailleurs plus âgés qui atteignent leur soixante-cinquième année leur seront payées à même les contributions plus élevées que devront acquitter les patrons et les travailleurs plus jeunes."17 La pension minimum n'est, toutefois, que de \$10 par mois et celui qui touche un salaire régulier de \$100 par mois devra travailler près de vingt ans pour s'assurer une pension mensuelle de \$30.18 Le problème social qui consiste à assurer aux travailleurs un minimum de revenus durant leur vieillesse n'est donc pas résolu et beaucoup d'entre eux, même avec leur pension, devront s'adresser à d'autres fonds de pension non contributoires et se soumettre à une enquête sur leurs moyens d'existence. Autrement dit, il faudra deux systèmes pour s'occuper d'un même travailleur et répondre à un même besoin.

On a soutenu aussi que les prélèvements sur les bordereaux de paie étaient trop élevés et que le taux du prélèvement atteignait trop vite son maximum. On a dit qu'en forçant trop tôt les patrons à payer 6 p. 100 de leur liste de paie pour acquitter les frais de la pension de vieillesse et de l'assurance-chômage, on les empêcherait d'augmenter les salaires et les encouragerait à faire disparaître la main-d'œuvre en recourant à la technologie. On a prétendu que les prélèvement sur les salaires étaient plus forts que de raison et qu'en enlevant ainsi un pouvoir d'achat considérable on retardait la reprise des affaires et accentuait la crise. Le "prélèvement d'un milliard de dollars pour la sécurité sociale en 1937", dit M. Marriner S. Eccless, président du système de la réserve fédérale, "a eu pour effet de diminuer la puissance d'achat au moment où on avait le plus besoin d'une augmentation des ventes au détail..."19 Ces critiques ont été entendues et l'on vient d'accorder plus de temps avant que l'impôt sur les salaires en faveur de la pension de vieillesse atteigne son maximum.

Ce qui, peut-être plus que toute autre chose, a servi de cible aux critiques a été le chiffre extraordinaire du fonds de réserve que feront accumuler les dispositions du Social Security Act. D'après les prévisions du Comité sénatorial des finances, en 1980 la taxe de 6 p. 100 sur les salaires aura rapporté près de 47 milliards de dollars de plus que la caisse n'en aura déboursé en bénéfices.20 Ce chiffre dépasse celui de la dette nationale des Etats-Unis. C'est dire que les auteurs de la loi se sont basés bien plus sur les principes en vigueur dans les compagnies particulières d'assurances que sur la coutume de "pourvoir au fur et à mesure" suivie en plusieurs pays. Ils ont calculé que l'intérêt de cette somme immense placerait le fond de pension de vieillesse sur une base absolument sûre sans aucun rapport financier du contribuable.

Il s'est élevé des objections importantes contre ce raisonnement. Tout d'abord, il n'existe pas réellement d'analogie entre l'assurance d'Etat et l'assurance privée. L'Etat ne peut pas, comme peut le faire une compagnie d'assurances, placer ses excédents au dehors. La loi elle-même prescrit que les réserves ne pourront être placées que dans des bons ou obligations de l'Etat. L'intérêt sur ces obligations ne vient donc pas d'une source étrangère à l'Etat, mais du contribuable lui-même. "C'est ainsi que nous voyons cette anomalie: le gouvernement accumulant un fonds de réserve de quarante ou cinquante billions de dollars afin d'obtenir le privilège de taxer le peuple pour obtenir l'argent destiné à payer les pensions de vieillesse."21 La seule façon de rendre ce fonds utile au contribuable serait de s'en servir logiquement pour absorber la dette nationale. Supposons, pour les fins de l'argumentation, que la caisse de l'assurance-vieillesse ait fini par absorber entièrement la dette nationale, l'intérêt sur la dette nationale et les paiements versés à la caisse d'assurance seraient alors la même chose; d'un autre côté, sans cette caisse, l'Etat serait probablement obligé de subventionner le régime des assurancesvieillesse et de payer en même temps l'intérêt sur la dette nationale aux obligataires particuliers.

Il y a toutefois à cela des objections fondamentales. En premier lieu, cela reviendrait à dire que

¹⁷ Paul Douglas, op. cit., p. 166.

¹⁸ Abraham Epstein, op. cit., p. 780.

¹⁹ Discours prononcé le 13 mai 1938 à la convention de l'Association des banquiers du New-Jersey; cité par Abraham Epstein, op. cit., p. 787.

20 74e Congrès: List Session, Senate Calendar No. 661, Rapport no 628, p. 9.

21 Maxwell Stewart, Social Security, New-York, 1937, p. 156.

les ouvriers et leurs patrons seraient taxés pour le paiement de toute la dette nationale. Ni l'équité ni les principes économiques rationnels ne permettent de les rendre responsables des guerres, des travaux publics, de la sécheresse, etc., qui se reflètent dans la dette publique. En second lieu, ce serait le renversement absolu de toute pratique financière présente et cela aurait pour effet de troubler gravement la structure financière de la nation. Les compagnies d'assurances, les banques et les industries ont, depuis un grand nombre d'années, fondé en partie leur ligne de conduite sur leur capacité d'acheter des obligations de l'Etat. Les écarter soudainement de ce champ de placement serait un changement radical dont les résultats pourraient être désastreux. En troisième lieu, l'accumulation de ces réserves au moyen de taxes prélevées sur les salaires "diminuera sans aucun doute le pouvoir d'achat qui autrement servirait à acheter des marchandises de consommation. Cela sera certainement vrai quant aux contributions des ouvriers. De leur côté, les employeurs seront portés à se dédommager de leurs contributions sur les ouvriers en réduisant leurs salaires, ou sur les consommateurs en relevant le prix des arti-

cles qu'ils leur vendront. Dans l'un ou dans l'autre cas, ces contributions diminueront réellement les achats de marchandises de consommation. Etant donné que notre société semble, entre 1920 et 1930, avoir souffert de ce qu'une trop grande proportion du revenu national ait passé en placements nouveaux et qu'une trop faible proportion ait servi à l'achat de marchandises de consommation, il est bien possible que le fait d'empêcher des sommes aussi énormes de servir à la consommation accentue encore l'instabilité."22 En quatrième lieu, à une époque où les gouvernements n'équilibrent pas leurs budgets et où de toutes parts on les presse de faire de nouvelles dépenses, l'apparition soudaine d'une énorme source de revenus serait une incitation incontestable à la prodigalité.

Ces arguments ont aussi influencé le gouvernement des Etats-Unis qui, ainsi que nous l'avons déjà fait remarquer, a remanié son système politique pour le prélèvement des cotisations, modifiant en conséquence son projet quant à la constitution d'une caisse de réserve formidable pour le vieil âge.

²² Paul Douglas, op. cit., p. 168.