

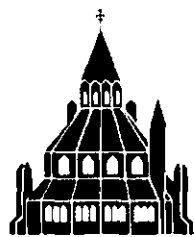
Étude générale

LA SÉCURITÉ SOCIALE ET
LE BIEN-ÊTRE SOCIAL:
LÉGISLATION CANADIENNE

Helen McKenzie

DIVISION DES AFFAIRES POLITIQUES ET SOCIALES

AVRIL 1989



Bibliothèque
du Parlement

Library of
Parliament

Service de
recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
INTRODUCTION	1
SÉCURITÉ DU REVENU	3
A. Sécurité de la vieillesse	3
1. Pensions de vieillesse	4
2. Supplément de revenu garanti	5
3. Allocation au conjoint	6
B. Allocations aux anciens combattants et allocations de guerre pour les civils	7
C. Programmes d'aide à l'enfance	9
1. Allocations familiales	9
2. Crédit d'impôt pour enfant	10
D. Dispositions fiscales	11
1. Dispositions visant les personnes à charge	12
a. Exemption de personne mariée ou équivalent	12
b. Exemption d'impôt pour enfants	12
c. Crédit d'impôt remboursable pour enfant	13
2. Dispositions visant les personnes âgées et les invalides	13
3. Crédit d'impôt remboursable pour taxe de vente	14
4. Assurance-chômage et régimes de retraite	15

	<u>Page</u>
ASSURANCE SOCIALE	16
A. Législation en matière de santé	16
1. Gestion publique sans but lucratif	19
2. Accessibilité	19
3. Universalité	19
4. Transférabilité	19
B. Assurance-chômage	20
C. Régime de pensions du Canada	24
PROGRAMMES DE SERVICES SOCIAUX	26
A. Régime d'assistance publique du Canada (RAPC)	26
B. Formation de la main-d'oeuvre et réadaptation professionnelle des invalides	27
APPLICATION DE LA LÉGISLATION: LE MINISTÈRE DE LA SANTÉ NATIONALE ET DU BIEN-ÊTRE SOCIAL	29
CONCLUSION	31
BIBLIOGRAPHIE	32



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA SÉCURITÉ SOCIALE ET LE BIEN-ÊTRE SOCIAL: LÉGISLATION CANADIENNE

INTRODUCTION

La sécurité sociale au Canada a été créée par l'adoption de lois touchant plusieurs domaines, principalement après la Seconde Guerre mondiale. Les mesures adoptées n'entraient pas dans le cadre d'un programme général mais ont plutôt été mises en oeuvre une à une, en réponse à des pressions et à des besoins particuliers.

Les changements sociaux qu'ont entraînés la Crise des années 30, la Seconde Guerre mondiale et les progrès de l'industrialisation ont incité le public à revendiquer des politiques nationales visant à protéger chacun contre les risques graves et à pourvoir à ses besoins fondamentaux. L'établissement d'un niveau de vie minimal est devenu un objectif commun.

La création de programmes nationaux à cette fin a été compliquée par la division des compétences entre les gouvernements fédéral et provinciaux. On a eu recours à divers moyens pour surmonter ces obstacles et établir un réseau de services permettant de répondre aux besoins fondamentaux de chacun. À cette fin, le Parlement a légiféré pour établir des programmes de sécurité du revenu et d'assurance sociale et pour aider les gouvernements provinciaux à élaborer diverses mesures de bien-être social.

L'assurance sociale, qui prend notamment la forme de l'assurance-chômage, est fondée sur le partage des risques et sur la satisfaction de besoins moyens plutôt qu'individuels; le droit aux prestations dépend essentiellement du paiement de primes. Par ailleurs, la sécurité sociale est "la reconnaissance législative de la responsabilité de l'Etat concernant le bien-être de ses citoyens, les avantages obtenus étant

considérés comme un "droit acquis" plutôt que comme une conséquence du versement de cotisations⁽¹⁾". Le régime de sécurité de la vieillesse, par exemple, est un régime universel applicable à toutes les personnes admissibles.

En plus des régimes compris dans ces catégories, il existe des programmes qu'on peut qualifier de services de bien-être social ou de services sociaux. Essentiellement, il s'agit de mesures complémentaires de lutte contre la pauvreté à l'égard desquelles le gouvernement fédéral joue un rôle de financement. Dans certains cas, des programmes peuvent être considérés comme appartenant à plus d'une de ces catégories; le présent document les classe arbitrairement sous une seule rubrique.

La sécurité sociale au Canada, telle qu'elle se présente à l'heure actuelle, est fondée sur le transfert de fonds fédéraux aux particuliers et aux gouvernements provinciaux et territoriaux. La première catégorie accapare la plus grande part des dépenses dites sociales, dont font partie les prestations versées aux personnes âgées, aux chômeurs, aux familles et aux anciens combattants. Les transferts intergouvernementaux englobent, quant à eux, les dépenses fédérales relatives aux accords fiscaux fédéraux-provinciaux, au Régime d'assistance publique du Canada et aux programmes de formation de la main-d'oeuvre, de même que les paiements aux gouvernements territoriaux. Le gouvernement fédéral finance en outre certains services directs offerts au public, par exemple en matière de logement, et à certains groupes, tels que les autochtones.

La législation à l'origine des programmes sociaux a souvent été suivie de pressions en vue de les améliorer. Par conséquent, la structure et les pouvoirs des organismes gouvernementaux qui interprètent l'esprit de la loi et facilitent l'application et la croissance des programmes constituent des sujets d'étude importants. Bien des ministères sont concernés par la politique fédérale en matière sociale, notamment ceux de la Santé et du Bien-être social, des Affaires des anciens

(1) Charles Rachlis, "A Farewell to Welfare: The Politics of Social Security Reform and Fiscal Federalism in the 1970's", communication présentée à la réunion de l'Association canadienne de science politique, Ottawa, 1982, p. 10.

combattants, des Affaires indiennes et du Nord, et de l'Emploi et de l'Immigration.

Le présent document effectue un survol rapide de l'évolution de la législation fédérale en matière de sécurité du revenu, d'assurance sociale et de bien-être social au Canada et du rôle du ministère fédéral le plus actif dans son application, soit Santé et Bien-être social Canada. Comme nous ne pouvons analyser en détail ou décrire toutes les lois adoptées dans ce domaine, seules celles considérées comme ayant une importance majeure sont traitées.

SÉCURITÉ DU REVENU

A. Sécurité de la vieillesse

La sécurité du revenu pour les personnes âgées au Canada peut maintenant être considérée comme un système à trois niveaux: outre les caisses de retraite privées et les régimes offerts par l'employeur, il existe un régime public composé de la Sécurité de la vieillesse, du Supplément de revenu garanti ainsi que du Régime de pensions du Canada ou du Régime des rentes du Québec.

Comme nous l'avons indiqué précédemment, la création d'un régime national de sécurité sociale au Canada n'a pas été facile en raison de la division constitutionnelle des compétences entre le gouvernement fédéral et les provinces. Après une campagne pour la création d'un régime national de pensions de vieillesse et la réalisation d'une étude de la question par un comité parlementaire en 1924, on en arriva à la conclusion "qu'un régime contributif dont les primes seraient prélevées par le gouvernement fédéral serait inconstitutionnel, mais qu'il serait acceptable de verser des subventions fédérales pour la création d'un régime de pensions lié aux ressources et financé sur les fonds publics⁽¹⁾".

(1) R.F. Badgley, C.A. Charles et G.M. Torrance, The Canadian Experience with Universal Health Insurance: Final Report, Toronto, Université de Toronto, 1975, p. 44.

Cette solution au problème constitutionnel a ouvert la voie à la création, par des mesures législatives, d'autres régimes de sécurité sociale financés selon la même formule.

1. Pensions de vieillesse

Conformément à la Loi des pensions de vieillesse de 1927⁽¹⁾, le gouvernement fédéral partageait avec les provinces le coût de pensions de vieillesse déterminées en fonction des ressources des prestataires et limitées aux personnes d'au moins 70 ans. Cette loi a été abrogée et remplacée par la Loi sur la sécurité de la vieillesse⁽²⁾, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1952. Cette loi établissait un programme à deux niveaux; dès lors, la pension de vieillesse devenait accessible de droit à tous les citoyens canadiens âgés de 70 ans, indépendamment de leurs ressources, mais sous réserve de certaines conditions de résidence. Le gouvernement fédéral s'engageait à assumer l'entière responsabilité de ce programme de subventions démographiques, dont les coûts devaient être financés à même les recettes fiscales générales.

Le Programme d'assistance-vieillesse devait cependant être administré par les provinces et les deux paliers de gouvernement devaient en partager les coûts. En vertu de la Loi sur l'assistance-vieillesse de 1951, les personnes âgées de 65 à 69 ans inclusivement avaient droit à une pension calculée en fonction de leurs ressources.

Au cours des années, le montant de la pension de vieillesse a été augmenté graduellement. En 1965, la Loi a été modifiée de façon à prévoir un ajustement sur le coût de la vie de la pension mensuelle de base (75 \$ à l'époque), jusqu'à concurrence de 2 p. 100. Cette mesure est entrée en vigueur en 1968. Une autre modification datant de 1965 prévoyait un abaissement graduel de l'âge d'admissibilité à la pension. En 1970, les personnes admissibles pouvaient toucher leur pension dès l'âge de 65 ans.

Au cours des années 70, le régime de sécurité de la vieillesse a subi plusieurs réaménagements. En 1973, on a porté la pension

(1) S.C. 1926-27, c. 35.

(2) S.C. 1951 (2e session), c. 18.

mensuelle à 100 \$ et modifié la Loi pour en prévoir la révision trimestrielle (plutôt qu'annuelle), selon la hausse de l'indice des prix à la consommation.

En juin 1982, on a annoncé que l'indexation des prestations de sécurité de la vieillesse serait plafonnée à 6 p. 100 en 1983 et à 5 p. 100 à compter du 1^{er} janvier 1984. Ces changements sont entrés en vigueur après que le projet de loi C-131 eut reçu la sanction royale le 15 février 1983. La pleine indexation a toutefois été très vite rétablie. La pension de base pour une personne seule est passée de 266,28 \$ en 1984 à 323,28 \$ en janvier 1989.

2. Supplément de revenu garanti

La Loi sur la sécurité de la vieillesse a été modifiée en 1966 pour créer le supplément de revenu garanti (SRG) à l'intention des résidents canadiens à revenu modique touchant une pension de vieillesse⁽¹⁾. Le SRG, entré en vigueur en 1967, prévoyait le paiement d'un supplément de pension dans les cas indiqués, sous réserve de l'approbation d'une demande faite au ministre par le prestataire. Ce supplément était basé sur le revenu plutôt que sur les ressources du prestataire.

On pensait que la formule du revenu garanti constituerait, pour une sortie de fonds donnée, un meilleur complément de revenu qu'une augmentation forfaitaire. En 1971 et 1972, le SRG a été augmenté. À compter du 1^{er} janvier 1973, les prestataires du SRG ont eu droit à la pleine indexation de leurs prestations sur le coût de la vie. Une nouvelle modification adoptée la même année prévoyait des augmentations trimestrielles du supplément à compter du 1^{er} octobre 1973.

Des modifications ultérieures à la Loi ont entraîné d'autres augmentations des prestations du SRG le 1^{er} janvier 1978 et le 1^{er} janvier 1980.

Bien que les augmentations des pensions de vieillesse aient été assujettis aux taux restrictifs de 6 et 5 p. 100, aucune limite n'a été imposée à l'indexation des prestations du SRG. En effet, l'indexation

(1) S.C. 1966-67, c. 65.

des pensions de vieillesse étant limitée à 6 p. 100 en 1983, les retraités nécessiteux ont pu toucher un SRG majoré de façon à ce que leur revenu ne diminue pas. Grâce aux changements apportés à la Loi, les prestataires du SRG ont eu droit à des augmentations de leurs prestations en juillet et en décembre 1984. On a dit du SRG qu'il constitue "le moyen le plus efficace de réserver une faible partie des recettes fiscales aux personnes âgées qui en ont le plus besoin⁽¹⁾".

3. Allocation au conjoint

La Loi sur la sécurité de la vieillesse a été modifiée en 1975 afin de permettre à certains conjoints de toucher une allocation. Le montant de cette prestation, versée à partir du 1^{er} octobre 1975, est déterminé en fonction du revenu et versé aux conjoints (âgés de 60 à 64 ans) de retraités, sous réserve de conditions de résidence. La Loi sur l'assistance-vieillesse, n'étant plus nécessaire, a été abrogée.

Initialement, l'allocation au conjoint cessait au moment du décès du retraité. À compter de 1978, on a continué à la verser au conjoint survivant pendant une période de six mois, puis, à partir de 1979, jusqu'à ce qu'il se remarie ou atteigne l'âge de 65 ans. En septembre 1985, l'"allocation au conjoint pour veuf ou veuve" a été instituée à l'intention de tous les veufs ou veuves à faible revenu ayant entre 60 et 64 ans, quel que soit l'âge du conjoint au moment du décès du retraité.

(En 1986, quelque 2,8 millions de Canadiens au total recevaient des prestations au titre des pensions de vieillesse, du supplément de revenu garanti et de l'allocation au conjoint⁽²⁾, alors qu'il y en avait environ 2,5 millions en 1983.)

(1) W. Irwin Gillespie, "Canada's Poor Staying that Way", Perception, janvier-février 1979, p. 6-7.

(2) Santé et Bien-être social Canada, Répertoire de programmes de sécurité du revenu au Canada, Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services, février 1988, p. 163.

**B. Allocations aux anciens combattants
et allocations de guerre pour les civils**

En plus de ces importants programmes de sécurité du revenu, le gouvernement fédéral a adopté d'autres mesures de soutien du revenu pour les anciens combattants et les personnes à leur charge.

Après la Première Guerre mondiale, la Loi des pensions de 1919⁽¹⁾ a institué des pensions pour les anciens combattants invalides, les personnes à leur charge et celles à la charge de combattants décédés. La Loi des allocations aux anciens combattants de 1930⁽²⁾ prévoyait le paiement d'allocations mensuelles aux anciens combattants nécessiteux, et les modifications apportées à cette loi au cours des années subséquentes en ont étendu la portée⁽³⁾.

En 1962, l'adoption de la Loi sur les pensions et allocations de guerre pour les civils⁽⁴⁾ a permis à certains civils de toucher des prestations comparables à celles auxquelles avaient droit les anciens combattants. En 1973, les allocations aux anciens combattants et les allocations de guerre pour les civils ont été assujetties à une formule modifiée d'évaluation du revenu prévoyant des ajustements annuels des prestations mensuelles⁽⁵⁾.

En 1974, la Loi sur les allocations aux anciens combattants⁽⁶⁾ a été modifiée afin d'assurer l'égalité entre anciens combattants hommes et femmes et d'élargir la définition des personnes pouvant être considérées comme conjoint ou veuve aux fins de ses dispositions⁽⁷⁾. Un nouvel article rendait certains groupes admissibles,

(1) S.C. 1919, c. 43.

(2) S.C. 1930, c. 48.

(3) L.R.C. (1985), c. W-3.

(4) S.C. 1962, c. 11.

(5) S.C. 1973-74, c. 9.

(6) Loi de 1974 modifiant la législation sur les allocations aux anciens combattants et les allocations de guerre pour les civils, S.C. 1974-75-76, c. 8, art. 2.

(7) Ibid., par. 3(7).

notamment: les orphelins; les anciens combattants de sexe masculin ou les veufs âgés de 60 ans et plus; les anciens combattants de sexe féminin ou les veuves âgées de 55 ans et plus; et tout ancien combattant, veuf ou veuve inapte au travail en permanence pour cause d'invalidité physique ou mentale ou incapable de subvenir à ses besoins parce qu'il est atteint d'une invalidité ou d'une insuffisance alliée à des désavantages économiques ou parce qu'il doit s'occuper d'un enfant à charge⁽¹⁾.

Le gouvernement national administre donc deux programmes de prestations financières aux anciens combattants: les pensions d'invalidité aux anciens combattants et aux civils, ainsi que les allocations aux anciens combattants et les allocations de guerre pour les civils. Depuis mai 1986, le droit aux prestations versées en vertu du premier de ces programmes est également reconnu aux personnes à charge survivantes des anciens combattants dont la pension d'invalidité se situait entre 5 et 47 p. 100 du montant maximal. Jusque-là, seules y avaient droit les personnes à charge survivantes des anciens combattants qui touchaient une pension supérieure à 48 p. 100 du montant maximal. Par la même occasion, l'âge limite des enfants à charge visés par ce programme est passé de 17 à 18 ans⁽²⁾.

Des changements ont également été apportés au programme d'allocations aux anciens combattants et d'allocations de guerre pour les civils, à compter d'avril 1986. L'admissibilité est maintenant fonction du revenu, lequel est dans l'ensemble défini de la même façon que pour le SRG, même si les pensions d'invalidité des anciens combattants sont considérées comme un revenu et si des exemptions sont prévues relativement aux gains occasionnels et aux revenus d'intérêt. Comme pour les pensions d'invalidité, l'âge limite pour un enfant à charge est passé de 17 à 18 ans⁽³⁾.

(1) Ibid., par. 4(1).

(2) Santé et Bien-être social Canada (1988), p. 40.

(3) Ibid., p. 40-41.

C. Programmes d'aide à l'enfance

1. Allocations familiales

Le programme d'allocations familiales est une autre grande mesure prise par le gouvernement fédéral pour assurer la sécurité du revenu de tous les Canadiens. Même si, dès 1929, l'idée d'un programme semblable suscitait déjà un certain intérêt au Canada, ce n'est qu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale qu'on a commencé à l'envisager sérieusement comme moyen de redistribuer les revenus et de soutenir le pouvoir d'achat en prévision du chômage de l'après-guerre.

En 1944, la Loi sur les allocations familiales⁽¹⁾ a été adoptée. Le gouvernement fédéral s'engageait à payer, quelles que soient les ressources de la famille, une allocation mensuelle pour chaque enfant de moins de 16 ans. L'admissibilité était toutefois assujettie à certaines conditions de résidence. Entré en vigueur le 1^{er} juillet 1945, le nouveau programme était financé à même les recettes générales et ne prévoyait pas l'imposition des prestations. Cette loi "ajoutait un nouvel élément à la notion d'État-providence en créant le premier programme d'aide sociale universel, en vertu duquel ni l'admissibilité ni le montant des prestations n'étaient fonction du revenu, des ressources ou des besoins⁽²⁾".

Près de trois décennies plus tard, une nouvelle Loi sur les allocations familiales⁽³⁾ a apporté des changements majeurs au programme. Cette loi autorisait le versement, à compter du 1^{er} janvier 1974, d'allocations familiales de 20 \$ par mois pour chaque enfant de moins de 18 ans résidant au Canada. Les allocations devaient être indexées annuellement sur la hausse du coût de la vie d'après l'indice des prix à la consommation. Elles devenaient ainsi partie intégrante du revenu imposable des parents, leur valeur réelle diminuant selon que ce dernier augmentait,

(1) S.C. 1944, c. 40.

(2) Frank Strain et Derek Hum, "Canadian Federalism and the Welfare State", The Canadian Welfare State, Jacqueline S. Ismail (éd.), Edmonton, University of Alberta Press, 1987, p. 359.

(3) S.C. 1973-74, c. 44.

ce qui permettait de réduire les prestations versées aux personnes non nécessiteuses. Les conditions de résidence étaient en outre assouplies.

Toute province pouvait modifier le montant de l'allocation selon l'âge et le nombre d'enfants par famille, à condition que les prestations mensuelles atteignent au moins 60 p. 100 du taux national et que le montant moyen de l'allocation mensuelle pour tous les enfants soit égale au taux national mensuel. Le Québec a adopté son propre système d'allocations, dont le montant augmente pour le deuxième et le troisième enfant. L'Alberta a préféré verser des allocations qui croissent avec l'âge de l'enfant.

En 1976, l'indexation des allocations familiales a été suspendue pour cette année-là dans le cadre du programme de lutte contre l'inflation.

En 1978, le programme a subi de profonds changements du fait de l'adoption d'un projet de loi qui modifiait la Loi de l'impôt sur le revenu et la Loi sur les allocations familiales⁽¹⁾. À compter du 1^{er} juillet 1979, les allocations ont été réduites de 25,68 \$ à 20 \$ pour chaque enfant de moins de 18 ans dans la plupart des provinces et dans les territoires, mais l'indexation annuelle sur le coût de la vie a été maintenue. Le budget fédéral de juin 1982 a proposé, comme mesure de restriction, que l'augmentation des allocations familiales par indexation soit limitée à 6 p. 100 en 1983 et à 5 p. 100 en 1984.

La modification de la Loi sur les allocations familiales prévue dans le projet de loi C-70, qui a été présenté à la Chambre des communes en septembre 1985 et adopté en janvier 1986, visait à indexer les allocations familiales seulement en fonction de la proportion du taux d'inflation dépassant 3 p. 100.

2. Crédit d'impôt pour enfant

En 1979, au moment où l'on a réduit les allocations familiales, on créait le Programme du crédit d'impôt pour enfant (prévu par

(1) Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu et la Loi de 1973 sur les allocations familiales, S.C. 1978-79, c. 5.

une loi de 1978). Cette nouvelle prestation familiale était octroyée par le biais du système de l'impôt sur le revenu. À la différence du programme universel d'allocations familiales, le programme de crédit d'impôt pour enfant est sélectif et vise "à assurer une aide supplémentaire permettant de compenser les coûts d'éducation des enfants dans les familles à faible et moyen revenus⁽¹⁾". Il consiste à verser une fois par an aux familles à revenu modique un montant pour chaque enfant de moins de 18 ans; ce montant diminue en fonction du niveau de revenu de chaque famille. Au moment de son entrée en vigueur, le crédit était de 200 \$ par enfant pour les familles dont le revenu annuel ne dépassait pas 18 000 \$. Bien que les allocations familiales aient été assujetties aux mesures de restriction annoncées en 1982, le crédit d'impôt a continué d'être entièrement indexé.

Des changements au programme sont entrés en vigueur pour l'année d'imposition 1986. Un versement annuel anticipé d'une partie du crédit a commencé à être consenti aux familles ayant déclaré un revenu net de moins de 15 000 \$ au cours de l'année précédente, le solde ne leur étant versé qu'une fois qu'après la production de leur déclaration d'impôt pour l'année en cours. Lorsque le revenu familial dépasse 15 000 \$, le crédit est versé aux familles admissibles une fois qu'elles ont produit leur déclaration d'impôt pour l'année en cours.

Le niveau de revenu ouvrant droit au montant maximal du crédit a été réduit à 23 500 \$ pour l'année d'imposition 1986, puis il a été augmenté à 23 760 \$ pour l'année d'imposition 1987⁽²⁾. En 1988, le montant du crédit d'impôt remboursable pour enfants a été majoré.

D. Dispositions fiscales

On ne saurait nier l'importance de la législation relative à l'impôt sur le revenu pour la mise en oeuvre de mesures de sécurité sociale. La Loi de l'impôt sur le revenu⁽³⁾ et les diverses lois

(1) Santé et Bien-être social Canada, Allocations familiales, Ottawa, 1981, p. 9.

(2) Santé et Bien-être social Canada (1988), p. 17.

(3) Loi de l'impôt sur le revenu, S.C. 1970-71-72, c. 63.

adoptées pour la modifier ont certes pour but premier de percevoir des recettes pour l'État, mais elles sont parfois assorties d'exonérations fiscales destinées à aider certaines catégories de la population. Parce que les avantages fiscaux consentis ne sont habituellement pas considérés comme des mesures de sécurité sociale, on les qualifie de "régime caché d'assistance sociale(1)".

1. Dispositions visant les personnes à charge

Certaines dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu visent à assurer la sécurité du revenu en réduisant le revenu imposable du contribuable d'un montant qui varie selon le nombre de personnes à sa charge. Il s'agit de l'exemption de personne mariée (ou de son équivalent) et des exemptions pour enfants et autres personnes à charge, qui sont offertes au contribuable lorsque son conjoint ou ses personnes à charge ont un revenu faible ou nul. En outre, le crédit d'impôt pour enfant décrit précédemment constitue une mesure d'aide à l'enfance pour les familles à faible revenu.

a. Exemption de personne mariée ou équivalent

Tout contribuable peut réclamer une exemption fiscale pour un conjoint à charge. Les changements apportés en 1986 exigent cependant du contribuable qui s'est marié au cours d'une année donnée qu'il soustraie de cette exemption le revenu du conjoint pour l'année entière. Ce montant doit tenir compte des prestations du SRG et de toutes les autres prestations reçues.

Le chef de famille monoparentale peut réclamer l'équivalent de l'exemption de personne mariée pour un enfant à charge, au lieu de l'exemption d'impôt pour enfant, qui représente un plus petit montant.

b. Exemption d'impôt pour enfants

Selon le Conseil national du bien-être social, l'exonération d'impôt pour enfants à charge est "la plus ancienne mesure fiscale fédérale

(1) Michael J. Prince (éd.), How Ottawa Spends 1987-88, Restraining the State, Toronto, Methuen, 1987, p. 214.

concernant les enfants, mais aussi probablement la moins connue⁽¹⁾". En effet, les déductions du revenu imposable à ce titre existent au Canada depuis 1918. En 1982, l'exemption pour un enfant à charge de moins de 18 ans a été fixée à 710 \$, pour finalement être réduite à 560 \$ pour l'année d'imposition 1987.

Un changement apporté en 1986 permet de réclamer une exemption d'au plus 1 440 \$ pour un enfant à charge de plus de 17 ans souffrant d'une infirmité physique ou mentale. (En plus de cette exemption, une déduction restreinte est autorisée pour les frais de garderie. Le montant maximal de cette déduction a été majoré en 1988, à l'occasion d'une modification de la Loi de l'impôt sur le revenu (projet de loi C-139) dont il sera question plus loin.)

c. Crédit d'impôt remboursable pour enfant

Le programme de crédit d'impôt remboursable pour enfant, dont il a été question précédemment, a été qualifié de "mesure la plus révolutionnaire du régime fiscal fédéral depuis sa création en 1917⁽²⁾". Ce programme permet à l'État non seulement de s'assurer des rentrées d'argent, mais aussi de verser des prestations aux personnes dans le besoin.

2. Dispositions visant les personnes âgées et les invalides

D'autres dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu réduisent le revenu imposable de certains particuliers, compte tenu de certains facteurs. Il s'agit notamment des dispositions visant à aider les personnes âgées et les invalides.

(1) Conseil national du bien-être social, Les allocations familiales, un régime à repenser?, Ottawa, 1983.

(2) B. Kitchen, "The Refundable Child Tax Credit", Canadian Taxation, automne 1979, p. 44.

En 1987, la déduction du revenu imposable établie depuis de nombreuses années à l'intention des personnes âgées de 65 ou plus atteignait 2 640 \$, alors qu'elle était de 1 000 \$ dans les années 70.

On a adopté des dispositions visant à accorder à un contribuable handicapé, dans certaines circonstances, une déduction personnelle supplémentaire s'il est totalement aveugle ou obligé de garder le lit ou de demeurer dans un fauteuil roulant depuis 12 mois⁽¹⁾. Le montant de cette déduction a été majoré par une modification à la Loi adoptée au début des années 70⁽²⁾. En 1986, la définition de l'incapacité a été élargie de façon à englober toute déficience prolongée qui fait qu'une personne est "manifestement limitée dans ses activités de vie quotidienne", et la déduction accordée aux personnes handicapées a été majorée.

3. Crédit d'impôt remboursable pour taxe de vente

Un crédit d'impôt remboursable pour taxe de vente a été créé en 1986 à l'intention des contribuables ayant un revenu familial net inférieur à 15 000 \$⁽³⁾. Le crédit de 50 \$ par adulte admissible et de 25 \$ par enfant est réduit d'une somme égale à 5 p. 100 du montant du revenu excédant 15 000 \$.

Le projet de loi C-139, qui a été adopté et a reçu la sanction royale en septembre 1988, a modifié la Loi de l'impôt sur le revenu de façon à augmenter le crédit d'impôt remboursable pour taxe de vente et à faire passer de 15 000 \$ à 16 000 \$ le revenu maximal admissible, à compter de 1988⁽⁴⁾.

(1) Loi de l'impôt sur le revenu, S.C. 1970-71-72, c. 63, al. 110(1)e).

(2) S.C. 1973-74, c. 14, par. 35(4).

(3) Projet de loi C-23, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu et une autre loi connexe, S.C. 1986, c. 55.

(4) S.C. 1988, c. 55.

4. Assurance-chômage et régimes de retraite

Une autre série de dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu visant à assurer la sécurité du revenu comprend la déduction du revenu imposable des cotisations aux régimes privés ou publics qui compensent le manque à gagner attribuable au chômage ou à la retraite. Dans cette catégorie se trouvent les déductions des cotisations au Régime de pensions du Canada ou au Régime des rentes du Québec, des primes d'assurance-chômage et des cotisations versées à un régime de pension d'un employeur ou d'un syndicat ou encore à un régime enregistré d'épargne-retraite (REER).

En 1975, on a créé la déduction relative au revenu de pensions, qui permettait à un particulier de soustraire à l'impôt 1 000 \$ de son revenu de retraite provenant d'un régime de pension privé⁽¹⁾.

Des changements visant les régimes d'épargne-retraite sont entrés en vigueur avec l'adoption du projet de loi C-23, qui a reçu la sanction royale le 19 décembre 1986. Ce projet de loi modifiait la Loi de l'impôt sur le revenu en augmentant (de 5 500 \$ en 1985 à 7 500 \$ en 1986) le montant maximal des cotisations pouvant être versées à un REER par un particulier ne cotisant pas à un régime de pensions ordinaire. La limite de 20 p. 100 du revenu gagné demeurait toutefois inchangée. Le projet de loi C-23 prévoyait aussi la déduction intégrale des cotisations personnelles versées à un régime de pension à prestations déterminées par des employés y adhérant. Les changements apportés ont aussi accordé une plus grande marge de manoeuvre aux personnes désirant retirer leurs cotisations à un REER.

La Loi de 1985 sur les normes de prestations de pension, qui avait été promulguée le 27 juin 1986, est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1987. Elle établit les normes régissant les régimes enregistrés de retraite de compétence fédérale, comme ceux des sociétés d'État, mais non ceux des employés de la fonction publique. Des exigences relatives à la transférabilité, aux prestations de survivant, aux prestations de retraite anticipée et à l'inclusion des employés à temps partiel ne sont que quelques-unes de nombreuses réformes prévues dans la Loi.

(1) S.C. 1974-75-76, c. 26, par. 70(1).

Les exemples que nous venons de citer illustrent très brièvement comment diverses mesures de sécurité sociale ont été instituées par le biais de la législation fiscale. En 1976, on estimait à 5,3 milliards de dollars la valeur des divers programmes de sécurité de revenu intégrés à la Loi de l'impôt sur le revenu, soit 45 p. 100 de l'ensemble des dépenses du gouvernement fédéral attribuables en 1976-1977 aux allocations familiales, aux pensions de vieillesse, aux prestations d'assurance-chômage, aux prestations du Régime de pensions du Canada et à la contribution fédérale aux programmes provinciaux de bien-être social à frais partagés, prévus par le Régime d'assistance publique du Canada⁽¹⁾. La valeur du "régime caché d'assistance sociale" était évaluée à 8,8 milliards de dollars en 1983⁽²⁾.

En 1988, on dénombrait "plus de 50 dépenses fiscales fédérales ("allégements fiscaux") dans le secteur du développement social, dont environ la moitié relèvent du domaine du bien-être social et visent à assurer la sécurité du revenu⁽³⁾".

Bon nombre de dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu ont été modifiées ces dernières années. En 1988, notamment, beaucoup de dispositions du projet de loi C-139 touchaient les obligations fiscales des particuliers. Nous n'avons fait brièvement référence ici qu'à quelques-unes des nouvelles dispositions touchant le régime caché d'assistance sociale.

ASSURANCE SOCIALE

A. Législation en matière de santé

Le régime canadien d'assurance-maladie garantit une gamme complète de soins de santé aux résidents de toutes les provinces et des territoires. Étant donné qu'il assure une protection universelle, il est

(1) Conseil national du bien-être social, Retour sur le régime caché d'assistance sociale, Ottawa 1979, p. 11.

(2) Prince (1987), p. 215.

(3) G. Bruce Doern et. al., Public Budgeting in Canada, Ottawa, Carleton University Press, 1988, p. 157.

d'une conception plus vaste que la plupart des régimes d'assurance et constitue à ce titre un élément important du régime de bien-être social de la population canadienne.

Puisque les questions de santé en général relèvent constitutionnellement de la compétence provinciale, le gouvernement fédéral a vu son rôle dans ce domaine surtout limité au financement des programmes. Toutefois, en attachant des conditions à sa contribution financière, il a été en mesure d'élaborer une politique nationale de la santé et, avec la collaboration provinciale, d'établir l'actuel programme national d'assurance-santé.

Bien avant la création du programme national, certaines provinces avaient adopté des lois sur la santé. Durant la Crise, l'appui municipal et provincial aux hôpitaux s'était généralement élargi, à mesure que les ressources pécuniaires des malades diminuaient.

Dès la fin des années 30, certaines provinces versaient une indemnité journalière pour les malades hospitalisés, établissant ainsi des précédents qui allaient ouvrir la voie aux programmes actuels d'assurance-santé.

Le rapport Marsh⁽¹⁾ sur la sécurité sociale, publié en 1943, devait aider le gouvernement fédéral à planifier l'après-guerre. Ce rapport recommandait la création au Canada d'un régime global de sécurité sociale et, notamment, d'un programme national d'assurance-santé. Par la suite, le rapport Heagerty⁽²⁾, fruit des travaux d'un comité consultatif, a recommandé la création d'un programme d'assurance-santé contributif obligatoire, financé en partie par des subventions conditionnelles du gouvernement fédéral aux provinces, et a proposé un projet de loi cadre que les provinces pourraient adopter.

(1) L.C. Marsh, Report on Social Security for Canada, Toronto, University of Toronto Press, 1975.

(2) Canada, Comité consultatif sur l'assurance-santé, Health Insurance, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1943.

En 1947, la Saskatchewan a mis sur pied un programme d'assurance-hospitalisation universel financé par le gouvernement. La Colombie-Britannique et l'Alberta en ont fait autant en 1948 et 1949.

En 1948, le gouvernement fédéral lançait le Régime des subventions fédérales à l'hygiène, qui prévoyait un partage des coûts entre le gouvernement fédéral et les provinces. Ce régime était l'ancêtre du régime national d'assurance-santé.

Lors de la conférence fédérale-provinciale de 1955, l'Ontario a proposé un régime fédéral-provincial à frais partagés d'assurance-hospitalisation, de services diagnostiques et de soins à domicile. Après la conférence, on a conclu un accord en vue de la création d'un régime d'assurance-hospitalisation.

La Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques⁽¹⁾ est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1958. En assurant une contribution financière du gouvernement fédéral, elle rendait possible la création par les provinces de régimes d'assurance-hospitalisation qui ont fini par devenir presque universels. Les quatre provinces de l'Ouest et Terre-Neuve ont immédiatement participé à ce programme.

La législation sur l'assurance-hospitalisation exigeait une protection universelle et assurait notamment les soins hospitaliers ordinaires, les soins aux malades chroniques ainsi que les services spéciaux dans les hôpitaux pour soins intensifs. Les services aux malades externes étaient assurés facultativement.

Toutefois, la question de l'assurance médicale n'était pas encore tout à fait réglée. En 1961, la Saskatchewan adoptait une loi sur l'assurance-maladie qui devait entrer en vigueur le 1^{er} juillet 1962. Cette loi créait un précédent au Canada en matière d'assurance-maladie universelle financée par les impôts et administrée par un organisme public. En 1964, le rapport de la Commission Hall recommandait un programme universel obligatoire pour tout le pays, basé sur le modèle de la Saskatchewan.

(1) S.C. 1957, c. 28 (modifiée en 1958); S.R.C. 1970, c. H-8.

C'est ainsi que la Loi sur les soins médicaux⁽¹⁾, adoptée et promulguée en 1966, est entrée en vigueur en 1968. Cette loi créait un régime d'assurance de soins médicaux selon lequel le gouvernement fédéral contribuait financièrement, en principe à part égale, aux régimes provinciaux. Étant donné que l'assurance-santé relève de la compétence provinciale, le régime canadien consiste en 12 régimes distincts administrés par les provinces et les territoires. Toutefois, pour avoir droit à la contribution fédérale, un régime provincial doit respecter certains critères, que voici:

1. Gestion publique sans but lucratif

Le régime provincial doit être administré et appliqué, sans but lucratif, par une autorité publique comptable au gouvernement de la province ou à un ministre provincial désigné à cette fin; il doit aussi être assujéti à la vérification.

2. Accessibilité

Le régime doit offrir les services assurés à des conditions uniformes à tous les résidents assurables et prévoir l'établissement d'un barème des paiements autorisés qui offre une compensation raisonnable pour les services assurés et qui n'écarte pas une possibilité raisonnable pour les personnes assurées de bénéficier des services assurés.

3. Universalité

La protection d'un régime provincial doit être universellement applicable à tous les résidents assurables de la province et protéger au moins 95 p. 100 d'entre eux (maintenant 100 p. 100).

4. Transférabilité

Le régime ne doit imposer aucune période minimum de résidence supérieure à trois mois (dans une province) avant qu'une personne ait droit aux services assurés. Il doit également prévoir le paiement du coût des services assurés dispensés aux personnes assurées lorsqu'elles sont temporairement absentes de la province ou, si ces personnes déménagent

(1) S.C. 1966-67, c. 64, abrogée par S.C. 1984, c. 6.

dans une autre province participante, jusqu'à ce que le régime de cette nouvelle province s'applique.

Le régime national d'assurance-santé devait s'appliquer à tous les services requis sur le plan médical et fournis par un médecin ou un chirurgien, sans limite monétaire. Certains services de chirurgie dentaire fournis dans les hôpitaux étaient aussi couverts.

En 1977, les ententes relatives à la participation financière du gouvernement fédéral dans le cadre du régime ont été modifiées par la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis⁽¹⁾. Désormais, le financement fédéral n'était plus lié directement aux coûts du régime pour la province mais prendrait la forme d'un transfert de points d'impôt aux provinces et de versements en espèces trois fois par an.

Avec le temps, la pratique de la surfacturation par les médecins pour la prestation de services a fait l'objet d'un débat public. Le 12 décembre 1983, la Loi canadienne sur la santé (projet de loi C-3) était déposée à la Chambre des communes. L'objet en était de supprimer la surfacturation et la pratique des frais modérateurs pour l'hospitalisation. Essentiellement, elle permettait au gouvernement fédéral de retenir, sur les fonds destinés à un régime provincial d'assurance-santé, un montant égal aux frais imposés par cette province au moyen de la surfacturation ou des frais modérateurs. La Loi, adoptée par le Parlement en avril 1984 et revêtue de la sanction royale, a remplacé la législation antérieure sur l'assurance-maladie.

B. Assurance-chômage

La Crise a fourni l'impulsion nécessaire à l'adoption d'une loi sur l'assurance-chômage au Canada: dès lors, il s'est développé au Canada un sentiment populaire selon lequel il incombait au gouvernement fédéral d'aider les chômeurs. La Loi remédiant au chômage de 1930⁽²⁾

(1) S.C. 1976-77, c. 10.

(2) S.C. 1930, 2^e session, c. 1.

prévoyait une aide financière du gouvernement national aux provinces et aux municipalités désireuses de s'attaquer aux énormes problèmes causés à l'époque par le chômage. Entre 1931 et 1939, un certain nombre de lois fédérales ont été adoptées en vue d'aider et de secourir les chômeurs; cependant, même s'il ne rejetait pas l'idée d'un régime d'assurance-chômage, le gouvernement était réticent à assumer seul une responsabilité qu'il estimait être du ressort des provinces et des municipalités. En créant la Commission nationale de placement en 1936, le gouvernement fédéral voulait simplement s'assurer de l'efficacité des dépenses engagées pour remédier au chômage. D'autres mesures limitées ont été prises au cours de cette décennie, en partie pour améliorer les perspectives d'emploi. La Loi sur la construction d'ouvrages publics, la Loi sur l'aide aux améliorations municipales et la Loi nationale sur le logement ne sont que quelques exemples à cet égard.

C'est toutefois la déclaration de la Seconde Guerre mondiale qui a finalement décidé le gouvernement à créer un programme national d'assurance-chômage, afin non seulement de mettre en place un service national de placement efficace mais aussi de se préparer à la crise qui allait suivre la démobilisation. En 1940, le Parlement a donc adopté un régime national d'assurance-chômage qui allait entrer en vigueur en 1941(1). Inspiré des principes de l'assurance sociale, ce régime prévoyait le versement de prestations proportionnelles aux cotisations. Afin de s'assurer de la validité constitutionnelle de ce régime, le gouvernement fédéral a apporté une modification à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (maintenant la Loi constitutionnelle de 1867) pour désigner l'assurance-chômage comme étant expressément de compétence fédérale.

L'adoption de la Loi sur l'assurance-chômage fait date dans l'histoire de la législation canadienne en matière sociale; elle a donné lieu à une prolifération de bureaux fédéraux d'un bout à l'autre du pays, de sorte que le gouvernement fédéral est devenu plus présent que jamais dans la vie des Canadiens.

(1) Loi sur l'assurance-chômage, S.C. 1939-40, c. 44.

La Loi a été modifiée en 1955. À cette occasion, les provinces ont été autorisées à établir leur propre régime pour leurs employés directs. Ainsi, environ 80 p. 100 de la population active du pays était protégée par l'assurance-chômage. Par la suite, l'universalité de la protection a été exigée afin d'assurer des normes uniformes d'assurance-chômage à tous les Canadiens et "de rendre le régime plus conforme aux principes de l'assurance pure ou privée⁽¹⁾".

Devant la croissance de leurs dépenses dans le secteur de la politique sociale, les provinces hésitaient à contribuer au régime au nom de leurs employés. C'est ainsi que la protection universelle est devenue l'un des principaux enjeux des conférences fédérales-provinciales. Le régime qui a résulté de ces discussions marquait l'aboutissement de longues négociations entre le gouvernement fédéral et les provinces. Le gouvernement fédéral estimait que l'assurance-chômage était un programme d'assurance sociale et non pas d'aide sociale et que, par conséquent, il n'empiétait pas sur la compétence provinciale.

La Loi de 1971 sur l'assurance-chômage⁽²⁾ a établi un nouveau régime prévoyant l'adoption de règlements en vue d'élargir les catégories d'emplois assurables. En particulier, tout emploi ne faisant pas l'objet d'un contrat de louage de services serait considéré comme assurable "s'il paraît évident à la Commission que les modalités des services rendus et la nature du travail exécuté par les personnes exerçant cet emploi sont analogues aux modalités des services rendus et à la nature du travail exécuté par les personnes exerçant un emploi aux termes d'un contrat de louage de services⁽³⁾". Par conséquent, à quelques très rares exceptions près, tous les emplois sont devenus assurables, qu'ils fassent l'objet d'un contrat oral ou écrit. Le régime a été élargi en 1971 de façon à couvrir non seulement le chômage résultant d'une pénurie de

(1) Andrew F. Johnson, "Federal-Provincial Interaction on Social Spending and Unemployment Insurance in the 70's", document présenté à la conférence de l'Association canadienne de science politique, Ottawa, juin 1982, p. 6.

(2) S.C. 1970-71-72, c. 48.

(3) Ibid., al. 4c).

travail, mais également les situations dues à la maladie, à un accident autre que professionnel, à la grossesse ou à la mise en quarantaine.

Au cours des années 70, des aménagements de détail ont été apportés à la Loi, notamment pour réduire les taux de prestations et rallonger les périodes y ouvrant droit. Une modification apportée en 1975 a limité le nombre de semaines donnant droit à des prestations en cas de grossesse, de maladie, de blessure ou de mise en quarantaine⁽¹⁾.

D'autres modifications ont été apportées à la suite des préoccupations suscitées par les répercussions des amendements envisagés en 1978 dans le projet de loi C-14, en particulier dans les Maritimes. On a alors décidé que la période de référence après un retour à la population active pourrait varier en fonction des taux régionaux de chômage et qu'on accorderait des périodes prolongées de prestations dans les régions où ces taux seraient élevés. Les restrictions fédérales au titre des dépenses consacrées à l'assurance-chômage devaient être compensées par une augmentation des fonds consacrés à la stratégie nationale de l'emploi.

Aux termes de la nouvelle législation, les prestataires dont le revenu dépassait un certain niveau étaient tenus de rembourser une partie des prestations reçues⁽²⁾.

Au 1^{er} janvier 1979, la prestation hebdomadaire d'assurance-chômage a été fixée à 60 p. 100 des gains assurables. En 1987, le maximum des gains assurables était de 530 \$ par semaine, et les prestations hebdomadaires atteignaient au plus 318 \$.

Malgré les modifications apportées au régime, les dépenses nationales au titre de l'assurance-chômage sont passées de 4,394 milliards de dollars en 1980 à 10,029 milliards en 1986⁽³⁾.

Depuis janvier 1986, les revenus de pension relatifs à un emploi sont pris en considération dans le calcul des gains devant servir à déterminer le montant des prestations d'assurance-chômage. (Les revenus de

(1) Loi modifiant la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage, S.C. 1974-75-76, c. 80, art. 9.

(2) S.C. 1978-79, c. 7.

(3) Prince (1987), p. 212.

pension englobent les prestations reçues en vertu d'un régime de pension privé, ainsi que celles versées en vertu du Régime de pensions du Canada ou du Régime des rentes du Québec.)

Les modifications apportées à la loi en 1986 (projet de loi C-16) et en 1987 (projet de loi C-90, entré en vigueur en janvier 1988) prévoyaient que la Commission de l'assurance-chômage pouvait, avec l'approbation du Parlement, prolonger la période pendant laquelle un assuré a droit à des prestations, en tenant compte du taux de chômage en vigueur dans la région visée. Le projet de loi C-158, qui a reçu la sanction royale le 30 décembre 1988 et est entré en vigueur le 4 janvier 1989, prévoit que la période au cours de laquelle l'admissibilité aux prestations est déterminée en fonction du taux de chômage régional prendra fin en janvier 1990. On a toutefois prévu une disposition autorisant la Commission à prolonger, comme avant, la période d'admissibilité aux prestations, sous réserve de l'approbation du Parlement.

C. Régime de pensions du Canada

Le Régime de pensions du Canada (RPC) est entré en vigueur en 1965⁽¹⁾; il propose un régime contributif complet de pensions. Les cotisations au régime ont commencé en 1966, les premières prestations de retraite ont été versées en 1967 et les premières prestations au conjoint survivant en 1968. La loi qui a créé ce régime permettait aux provinces de s'en désaffilier pour en créer un comparable qui leur soit propre. C'est la formule qu'a choisie le Québec pour établir le Régime des rentes du Québec. Néanmoins, les deux régimes ont été coordonnés de façon à assurer à l'échelle du pays des régimes contributifs de pensions couvrant plus de 90 p. 100 de la population active.

Le RPC et le Programme de sécurité de la vieillesse ont été intégrés. Le RPC a pour objet "d'assurer aux cotisants et à leur famille une protection contre la perte de revenu causée par la retraite,

(1) Régime de pensions du Canada, S.C. 1964-65, c. 51.

l'invalidité ou le décès du cotisant(1)". Ce régime vise à compléter les régimes privés de retraite plutôt qu'à les remplacer. Les prestations payables à la retraite sont proportionnelles aux gains antérieurs des prestataires. Outre les prestations de retraite ordinaires, le régime prévoit également des prestations supplémentaires pour les orphelins, les conjoints et les conjoints invalides.

Le régime a été modifié en 1974 de façon à éliminer toute différence fondée sur le sexe dans le statut des cotisants(2). En 1977, la Loi a de nouveau été modifiée de façon qu'en cas de dissolution légale du mariage, les crédits de pension acquis pendant le mariage soient répartis également entre les conjoints.

En 1986, le RPC a subi bon nombre de réformes importantes, qui sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 1987. En voici quelques-unes:

- Si le retraité a droit à une pension normale à l'âge de 65 ans, des prestations ajustées peuvent lui être versées entre 60 et 70 ans; le montant de ces prestations va en décroissant avant l'âge de 65 ans et en croissant par la suite.
- Le retraité n'a droit à une pension avant l'âge de 65 ans que s'il a cessé de travailler.
- La période contributive prend fin lorsque le retraité atteint l'âge de 70 ans ou lorsque la pension commence à lui être versée, plutôt qu'à l'âge de 65 ans ou à la retraite, comme c'était le cas auparavant.
- Les montants des pensions d'invalidité sont majorés et la protection commence plus tôt.
- La pension versée au conjoint survivant n'est plus interrompue au moment de son remariage.
- La définition de "conjoint" a été revue.
- Les dispositions relatives aux prestations versées aux enfants du cotisant handicapé ont été modifiées. Dorénavant, un enfant pourra recevoir jusqu'à deux

(1) Santé et bien-être social Canada, Budget des dépenses 1984-1985, Partie III, p. 5-27.

(2) S.C. 1974-75-76, c. 4.

prestations, plutôt qu'une seule, si les deux parents sont cotisants.

- Le montant total maximum autorisé pour les prestations de survivant et la pension de retraite ou d'invalidité a été majoré.
- Les cotisations annuelles maximales et l'exemption de base ont été majorées.

PROGRAMMES DE SERVICES SOCIAUX

A. Régime d'assistance publique du Canada (RAPC)

Au Canada, c'est aux provinces qu'incombe la prestation des services sociaux; toutefois, le gouvernement fédéral a été amené à intervenir dans ce domaine en adoptant des mesures nationales de financement des programmes provinciaux. Un pas décisif a été fait dans cette direction lors de l'adoption au Parlement fédéral du Régime d'assistance publique du Canada en 1966⁽¹⁾. En effet, ce régime a jeté les bases d'un programme national de bien-être social. Par son intermédiaire, le gouvernement fédéral a pris en charge la moitié des coûts des services sociaux offerts par les gouvernements provinciaux aux personnes nécessiteuses. Les services de bien-être assurés en vertu de cet accord de partage des coûts comprenaient les allocations aux mères nécessiteuses, le soutien au bien-être de l'enfance, certains services de santé pour personnes nécessiteuses et des programmes visant à supprimer les causes de dépendance, notamment des programmes de garde d'enfants et d'orientation. Grâce au Régime d'assistance publique du Canada, le gouvernement fédéral a eu la possibilité d'agir indirectement sur les programmes provinciaux de bien-être social et d'en accélérer la mise en oeuvre dans les régions défavorisées. Ce régime a constitué un élément essentiel dans le développement du système canadien de bien-être social et il a permis aux provinces, grâce à la formule de partage des frais, de fournir divers services sociaux à ceux qui en avaient besoin. Dans ce régime, les prestations d'assistance sont gérées par les provinces.

(1) S.C. 1966-67, c. 45; L.R.C. (1985), c. C-1.

La Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis, dont il a été question précédemment, traite des principaux programmes de transferts intergouvernementaux, dont le RAPC, et prévoit le transfert aux gouvernements provinciaux d'une partie des ressources nationales affectées au bien-être social.

En juillet 1988, la Loi sur les services de garde d'enfants au Canada (projet de loi C-144) a été présentée à la Chambre des communes. Si elle avait été adoptée, le gouvernement fédéral se serait engagé à partager avec les gouvernements provinciaux les frais de fonctionnement et d'immobilisations nécessaires à la prestation de services de garde d'enfants, jusqu'à concurrence d'un montant de 4 milliards de dollars sur une période de sept ans. Le projet de loi est toutefois resté lettre morte, puisque le Sénat n'a pas eu le temps de l'adopter avant que le déclenchement des élections ne vienne mettre fin à la session parlementaire.

B. Formation de la main-d'oeuvre et réadaptation professionnelle des invalides

De concert avec les provinces, le gouvernement fédéral est responsable des domaines de l'emploi et de l'expansion économique et, avec leur collaboration, il a mis en place un certain nombre de programmes et de services dans le but d'atteindre l'objectif national de réaliser le potentiel de productivité des ressources humaines canadiennes.

L'engagement fédéral dans ces domaines n'est pas nouveau. En 1912 a été adoptée la Loi d'encouragement à l'agriculture⁽¹⁾, qui accordait des subventions fédérales aux provinces dans le but de favoriser l'agriculture. En 1913, la Loi d'instruction agricole⁽²⁾ a accordé aux provinces des subventions proportionnelles au nombre d'habitants, destinées à la création d'écoles de médecine vétérinaire et d'agriculture. Cette loi prévoyait les premières subventions conditionnelles d'importance.

Depuis lors, le Parlement a adopté diverses lois qui ont fait intervenir le gouvernement fédéral dans les domaines de la

(1) S.C. 1912, c. 3.

(2) S.C. 1913, c. 5.

main-d'oeuvre et de la formation professionnelle pour répondre à des besoins particuliers. En 1967, la Loi sur la formation professionnelle des adultes⁽¹⁾ a amené la création de divers programmes, notamment du Programme de formation de la main-d'oeuvre du Canada.

Par l'intermédiaire du ministère de l'Emploi et de l'Immigration, le gouvernement fédéral a pris en charge le coût de la formation professionnelle des adultes et il a financé des programmes d'enseignement dispensés par les gouvernements provinciaux dans des instituts techniques et des collèges communautaires ainsi que des programmes de formation professionnelle en milieu de travail. Cette démarche avait pour objectif principal de faire acquérir aux travailleurs les compétences nécessaires à leur emploi.

La Commission canadienne de l'emploi et de l'immigration finance et gère un ensemble de programmes et de services destinés à lutter contre le chômage et axés sur la formation aussi bien que sur la création d'emplois. Dans le passé, il s'agissait notamment du Programme de formation de la main-d'oeuvre du Canada, de la Formation dans les métiers en pénurie de main-d'oeuvre spécialisée, du Programme d'emploi pour les innovations technologiques, du Programme de mobilité de la main-d'oeuvre du Canada et du Programme de travail partagé.

Aux termes d'accords fédéraux-provinciaux, le gouvernement central consacre des fonds à la formation tandis que les provinces ont la responsabilité générale du contenu et de la méthodologie des cours. Les fonds fédéraux se répartissent en différentes catégories, qui comprennent la formation générale et la formation professionnelle, l'adaptation au travail, l'apprentissage, la formation préparatoire à l'emploi et la formation linguistique.

Les stagiaires qui n'ont pas droit aux prestations d'assurance-chômage peuvent bénéficier, dans des circonstances particulières, de certaines allocations de subsistance.

(1) S.R.C. 1970, c. A-2; abrogée en 1982.

En application de la Loi sur la réadaptation professionnelle des invalides⁽¹⁾, le gouvernement fédéral a conclu avec les provinces des accords prévoyant le partage des coûts des services de réadaptation des invalides.

En 1985, le Programme de planification de l'emploi a réorganisé les programmes fédéraux de formation et de perfectionnement professionnel en créant deux nouvelles catégories, celles du développement de l'emploi et de l'intégration professionnelle.

L'article 15 de la Charte des droits et libertés portant sur les droits à l'égalité est entré en vigueur le 17 avril 1985. Le gouvernement fédéral a adopté, cette année-là, diverses mesures pour favoriser l'équité en matière d'emploi pour les femmes, les autochtones, les handicapés et les membres des minorités visibles.

APPLICATION DE LA LÉGISLATION: LE MINISTÈRE DE LA SANTÉ NATIONALE ET DU BIEN-ÊTRE SOCIAL

L'instrument de mise en oeuvre de bon nombre des mesures de sécurité sociale et de bien-être social dont il vient d'être question est le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. Il a été créé par une loi de 1944⁽¹⁾ dans le cadre d'une stratégie déployée par le gouvernement fédéral pour réorganiser la société et protéger les Canadiens contre les risques sociaux et économiques. Il avait pour rôle de coordonner la mise en oeuvre des programmes avec les autorités provinciales de façon que toutes les provinces connaissent le même rythme de progrès social.

L'envergure du Ministère s'est considérablement étendue depuis sa création. Il est maintenant chargé de gérer de vastes programmes constitués aux termes de lois fédérales dans le domaine de la santé, de la sécurité sociale et du bien-être de la population. Il compte actuellement

(1) S.C. 1960-61, c. 26; modifiée par S.C. 1977, c. 54.

(2) Loi sur le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, S.C. 1966-65, c. 22; S.R.C. 1970, c. N-9.

trois directions générales dans le domaine de la santé, deux directions générales consacrées à la sécurité du revenu et aux services sociaux ainsi que d'autres directions de services ou d'orientation auxquelles les premières peuvent faire appel.

La Direction générale de la protection de la santé est chargée de fixer les normes applicables à la vente des aliments et des médicaments et de lutter contre les maladies transmissibles. La Direction générale des services et de la promotion de la santé assume les responsabilités fédérales en matière d'assurance-maladie et de soins hospitaliers et elle est chargée de la promotion de la santé et de la médecine préventive.

La Direction générale des services médicaux est responsable des soins dispensés aux Indiens et aux résidents des territoires ainsi que de la quarantaine et des services médicaux de l'immigration.

Dans le domaine du bien-être social, la Direction générale des programmes de sécurité du revenu administre les programmes de soutien du revenu, notamment le Régime de pensions du Canada, les allocations familiales et la sécurité de la vieillesse. La Direction générale des programmes de services sociaux gère différents programmes, notamment ceux dont les coûts sont partagés avec les provinces; il s'agit principalement du Régime d'assistance publique du Canada, du programme de développement des services sociaux, des subventions nationales au bien-être social et du programme Nouveaux Horizons.

Ces dernières années, le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social a administré le plus important budget ministériel de tout le gouvernement; pourtant, ses dépenses sont parmi les moins discrétionnaires de l'ensemble du budget fédéral, car "elles comportent une forte proportion (97 p. 100) d'obligations prescrites par la loi et découlant des accords fédéraux-provinciaux⁽¹⁾". Une grande partie de ces dépenses prennent la forme de paiements de transfert à des gouvernements provinciaux ou à des particuliers. Toute modification de ces paiements oblige en pratique non seulement à modifier des lois fédérales

(1) G. Bruce Doern (éd.), How Ottawa Spends Your Tax Dollars, Toronto, James Lorimer and Company, 1981, p. 95.

mais également à consulter les provinces et à négocier des accords avec elles.

Voici une liste de quelques-uns des programmes et de quelques-unes des activités du Ministère:

- | | |
|--------------------------------|---------------------------------------|
| - Sécurité de la vieillesse | - Services de santé |
| - Supplément de revenu garanti | - Promotion de la santé |
| - Allocations familiales | - Assurance-santé |
| - Régime de pensions du Canada | - Condition physique et sport amateur |
| - Allocation au conjoint | - Services médicaux |

CONCLUSION

Le présent document n'a donné qu'un bref aperçu de l'évolution de la législation canadienne en matière de sécurité sociale et de bien-être social. Le régime canadien actuel résulte de la création de divers programmes, certains d'application universelle, d'autres destinés à des groupes particuliers. Les programmes institués par des lois provinciales, comme l'indemnisation des accidentés du travail, sont venus compléter les régimes nationaux visant à protéger les Canadiens contre les principaux risques imputables à l'âge, à la maladie, à l'invalidité et au chômage.

Comme beaucoup des domaines considérés relèvent de la compétence provinciale, les programmes nationaux ont généralement été mis en place grâce à la négociation et à la collaboration entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Des initiatives provinciales, comme l'assurance-maladie, ont dans certains cas suscité l'élaboration d'une loi nationale. De façon générale, la capacité de financement du gouvernement fédéral a constitué l'élément moteur de la planification et de l'organisation des programmes nationaux.

BIBLIOGRAPHIE

- Association canadienne d'études fiscales. The National Finances, 1982-83. Toronto, 1983.
- Badgley, F., C.A. Charles et G.M. Torrance. The Canadian Experience with Universal Health Insurance: Final Report. Toronto, University of Toronto Press, 1975.
- Canada, Comité consultatif sur l'assurance-santé. Health Insurance. Ottawa, Imprimeur du Roi, 1943.
- Conseil national du bien-être social. Retour sur le régime caché d'assistance sociale. Ottawa, 1979.
- Conseil national du bien-être social. Les allocations familiales: un régime à repenser? Ottawa, 1983.
- Doern, G. Bruce (éd.). Spending Tax Dollars, Federal Expenditures, 1980-81. Ottawa, Carleton University Press, 1980.
- Doern, Bruce G. (éd.). How Ottawa Spends Your Tax Dollars. Toronto, James Lorimer and Co., 1981.
- Doern, G. Bruce et al. Public Budgeting in Canada. Ottawa, Carleton University Press, 1988.
- Dutka, Randal J. et al. Pensions and Retirement Planning - 1987. Don Mills, CCH Canadienne Ltée, 1987.
- Emploi et Immigration Canada. Apprendre à gagner sa vie au Canada. Vol. II. Ottawa, 1983.
- Gillespie, W. Irwin. "Canada's Poor Staying That Way". Perception, janvier-février 1979, p. 6-7.
- Johnson, Andrew F. "Federal-Provincial Interaction on Social Spending and Unemployment Insurance in the 70's". Document présenté à la Conférence de l'Association canadienne de science politique, Ottawa, juin 1982.
- Johnson, J. Peter. Government Financial Assistance Programs in Canada. 2^e éd. Toronto, Butterworths, 1982.
- Kitchen, B. "The Refundable Child Tax Credit". Canadian Taxation, automne 1979, p. 44-51.
- Marsh, L.C. Report on Social Security for Canada. Toronto, University of Toronto Press, 1975.

- Matheson, Duncan. "Clarifying Social Welfare". Options politiques, juillet 1983, p. 26-29.
- Meillicke, Carl A. et Janet L. Storch (éd.). Perspectives on Canadian Health and Social Services Policy: History and Emerging Trends, Ann Arbor, Mich., Health Administration Press, 1980.
- Prince, Michael J. (éd.). How Ottawa Spends 1987-88: Restraining the State. Toronto, Methuen, 1987.
- Rachlis, Charles. "A Farewell to Welfare: The Politics of Social Security Reform and Fiscal Federalism in the 1970's". Document présenté à la réunion de l'Association canadienne de science politique, Ottawa, 1982.
- Santé et Bien-être social Canada. Family Allowances. Ottawa, 1981.
- Santé et Bien-être social Canada. Budget des dépenses 1984-1985, Partie III; Budget des dépenses 1987-1988, Partie III. Ottawa, Approvisionnement et Services Canada.
- Santé et Bien-être social Canada. Répertoire de programmes de sécurité du revenu au Canada. Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, février 1988.
- Strain, Frank et Derek Hum. "Canadian Federalism and the Welfare State". The Canadian Welfare State. Jacqueline S. Ismail (éd.). Edmonton, University of Alberta Press, 1987.