



Province de Québec

LA SECURITE SOCIALE
ET
LES PROBLEMES CONSTITUTIONNELS

FRANÇOIS-ALBERT ANGERS

Chef du Service de Documentation Economique

Ecole des Hautes Etudes Commerciales

Montréal

Volume I

Commission Royale d'Enquête sur les Problèmes Constitutionnels

1955

A11D6

A28

P7

1956

Ann. 3, 1

Ex. 1

QL

Magasin

P R E S E N T A T I O N

M. François-Albert Angers, auteur du présent mémoire, est licencié en Sciences Commerciales de l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales de Montréal et diplômé de l'Ecole Libre des Sciences politiques (aujourd'hui l'Institut d'Etudes Politiques de l'Université) de Paris. Il est professeur de Sciences Economiques à l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales de Montréal et chef du Service de Documentation économique de la même institution. Il est aussi chargé du cours de Sécurité sociale à la Faculté des Sciences sociales de l'Université de Montréal. M. Angers est, en outre, membre du Conseil d'orientation économique de la Chambre de Commerce de Montréal, collaborateur assidu à plusieurs revues économiques et sociales, etc. Il a été nommé par le Gouvernement de la Province conseiller spécial auprès de notre Commission, qui lui a confié, entre autres travaux de recherches, la rédaction d'un mémoire sur l'un des sujets les plus complexes de la politique économique-sociale de notre époque: la sécurité sociale.

Dans son mémoire, M. Angers étudie le problème de la sécurité sociale comme il se pose de nos jours au Canada et dans le monde entier; les origines historiques et idéologiques de la notion aujourd'hui partout répandue de sécurité sociale; les principaux courants de pensée qui tendent à informer les réalisations institutionnelles dans les pays occidentaux et les caractéristiques des régimes qui en procèdent; l'évolution de la sécurité sociale dans les différentes parties du Canada, selon la foi religieuse et les tendances idéologiques de la population; les caractéristiques des mesures de sécurité sociale mises en vigueur par le Gouvernement fédéral en ces dernières années et leur incidence constitutionnelle.

Sans nécessairement faire siennes toutes les opinions émises par l'auteur, la Commission considère la présente étude comme une importante contribution à la pensée sociale dans notre province et notre pays.

LA COMMISSION ROYALE D'ENQUETE
SUR LES PROBLEMES CONSTITUTIONNELS

I N T R O D U C T I O N

1. La question de la sécurité sociale intéresse à un double titre la Commission royale d'Enquête sur les problèmes constitutionnels. Tout d'abord, une telle politique, comme on la conçoit aujourd'hui, coûte cher à l'Etat; elle est donc en étroite relation avec la donnée financière du problème constitutionnel. Elle soulève, au surplus, des conflits de juridiction dont la solution est indispensable au partage des sources de revenu.

2. Au Canada, l'Etat central perçoit en cotisations d'assurance-chômage, en impôts généraux destinés aux allocations familiales, aux pensions et soins aux vétérans, ainsi qu'à diverses autres mesures de sécurité sociale, ou en taxe spéciale pour la sécurité de la vieillesse, une somme de quelque 1,150 millions de dollars par année. Le montant augmente d'ailleurs d'année en année. Les provinces et les municipalités, de leur côté, dépensent 400 millions de dollars pour des fins identiques. En tout, 27% des impôts prélevés au pays y passent et 8 1/2% du revenu national net des citoyens y est consacré(1).

3. Ce seul point de vue aurait sans doute été suffisamment couvert dans une étude générale des besoins financiers gouvernementaux. Mais cela même suppose résolues d'autres questions qui, précisément, ne le sont pas. Quelle mesure des dépenses envisagées incombe à l'Etat? Et à quel

(1) Voir Annexe I pour détails. Les contributions d'assurance-chômage des employés et des employeurs ont été ajoutées au revenu fiscal global de tous les gouvernements. Elles ne s'y retrouvent habituellement pas. Comme elles sont comprises dans le 1,150 millions de dollars perçus pour fins de sécurité sociale, leur addition au total des impôts était nécessaire pour le calcul du pourcentage.

Etat: provincial ou central? Ou dans quelle proportion aux deux, ou à un troisième: les autorités publiques locales? Autrement dit, la sécurité sociale se présente comme un aspect particulier du problème beaucoup plus vaste de la centralisation ou de la décentralisation législative et administrative. De la solution qu'on y donne dépend en définitive celle des problèmes fiscaux, notamment la répartition des sources d'impôts dans un Etat fédéral. Nous sommes alors au centre même des perspectives qui situent le mandat de la Commission. Pourquoi pas alors avoir réglé le cas dans une étude générale sur ce problème-claf? A cause de l'importance de la question et surtout de ses particularités.

4. Importance d'abord. Les chiffres montrent que les seuls fonds de sécurité sociale représentent 24% des revenus globaux de l'Etat central (2) et 20% de tous les impôts prélevés au Canada. Un plan d'assurance-santé, l'une des formes de sécurité sociale les plus coûteuses, ajouterait plusieurs points à ces pourcentages déjà considérables(3). Un gouvernement aussi généreux acquiert du prestige auprès du public; par contre, combien plus impopulaire ou indifférente apparaît l'autorité qui a peu d'intérêt dans ce secteur. A l'occasion de négociations fiscales entre Etat central et Etats régionaux d'une fédération, celui qui dispose de la juridiction sur une telle matière parle nécessairement fort quand vient le moment de partager les ressources: ses besoins sont grands. De là à se servir de la sécurité sociale comme d'un instrument et d'un argument en vue d'acquérir la puissance politique et financière, il n'y a qu'un pas. Politiques ou fonctionnaires en mal de pouvoir le franchiront vite.

5. Cependant, les particularités de la question sont avant tout la raison d'une étude spéciale. Considérée comme cas particulier du problème plus général de la centralisation, la sécurité sociale reste sans doute régie par les principes prévalant en la matière. D'où la nécessité de les avoir toujours à l'esprit pour donner tout son sens au présent exposé. Mais définir une position précise et concrète sur le partage des juridictions et des ressources fiscales en raison de la sécurité sociale va exiger davantage. Trop de facteurs particuliers au sujet interviennent dans le débat pour

(2) Comme au paragraphe 2, et pour les mêmes raisons, les contributions d'assurance-chômage (employés et employeurs), plus les impôts versés au Fonds de sécurité de la Vieillesse, ont été ajoutés aux revenus globaux de l'Etat central].

(3) Voir Annexe I.

qu'un jugement général suffise à caractériser un régime du double point de vue valeur sociale et efficacité. Tenter de les aborder dans une étude plus générale eût obligé à des digressions nuisibles à l'enchaînement des idées principales qu'il s'agissait alors de mettre en valeur. Telle est la justification du présent travail.

6. L'auteur de ce travail tient à rendre hommage à MM. Roland Parenteau, André Bergevin et Patrick Allen, tous trois professeurs à l'Ecole des Hautes Etudes commerciales de Montréal pour la collaboration qu'ils lui ont apportée. Soit par leurs remarques, critiques, suggestions et corrections constructives, soit par l'établissement et le dépouillement de dossiers documentaires, ils ont sûrement ajouté beaucoup à la valeur que cet exposé peut avoir.

* * * * *

P R E M I E R E P A R T I E

LA DONNEE ESSENTIELLE DU PROBLEME

- - - - -

Chapitre I

DEFINITION DE LA SECURITE SOCIALE

1. Commençons par nous entendre sur ce dont nous allons parler. Plus qu'en tout autre domaine, la chose est ici nécessaire. Rien n'est plus trompeur, en effet, que la simplicité apparente de l'expression sécurité sociale.

La sécurité
sociale de
Roosevelt
en 1934

2. Le terme même est nouveau. Il paraît avoir été inventé avec le New Deal de Roosevelt et le Social Security Act américain de 1934-35 (1). En fait, Roosevelt lui-même était conscient de n'avoir ainsi désigné, par une formule-slogan nouvelle, qu'une politique déjà largement pratiquée en Europe depuis la fin du 19^e siècle. Selon ses propres termes, était en jeu "the great task of furthering the security of the citizen and his family through social insurance" (2).

- (1) Richard Arès, s.j., "Qu'est-ce que la sécurité sociale?", La Sécurité sociale, XXX^e Semaine Sociale du Canada, Institut Social Populaire, Montréal; Etienne Gout, Sécurité Sociale, Les Cours de Droit, Paris Ve, 1949-1950.
- (2) The public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt, vol. III, pp. 287-292, Random House, New-York.

3. Nous sommes donc ainsi ramenés à l'assurance sociale dans cette recherche du sens précis qu'il faut trouver à l'expression sécurité sociale. Il n'est toutefois pas sûr que nous soyons ainsi beaucoup mieux fixés. L'idée d'assurance est en elle-même quelque chose de plus clair. Elle désigne la mise en commun de certains risques, en vue d'en répartir le coût monétaire également entre tous ceux qui sont menacés d'en subir les conséquences (3). L'adjectif sociale s'y est évidemment ajouté pour opposer un type nouveau d'assurance au type traditionnel de l'assurance commerciale ou privée; de loin, il évoque déjà l'assurance publique. La distinction entre initiative privée et initiative publique départagerait ainsi les deux types d'assurance. L'initiative privée se ramifierait ensuite elle-même en assurance commerciale, mutuelles ou coopératives d'assurance et organismes philanthropiques ou paternalistes, telles les caisses patronales (4). Voilà qui serait clair!

Evolution
du concept

4. La vie, cependant, se conforme rarement aux exigences de ces systématisations rigides. Née sous le signe de l'obligation d'assurance pour les faibles avec l'institution en Allemagne d'un système d'assurances publiques maladie-vieillesse-invalidité pour les ouvriers (1883-1889), l'assurance sociale devait tout de suite s'éloigner de la formule d'assurance pure pour se rapprocher de l'assistance. Le patron seul ou associé à l'Etat fut appelé à couvrir la différence entre la prime réelle et la part de l'assuré, proportionnée à sa capacité de payer (5). Trois éléments se sont ainsi associés à

(3) Clément Colson, Cours d'économie politique, Félix Alcan, Paris, 1928, vol II, p. 291.

(4) Cf. aussi Netter, Notions essentielles de sécurité sociale, Recueil Sirey, Paris, 1951.

(5) Sans aucun doute, cette forme d'assistance diffère de l'assistance pure et simple. Elle est organisée financièrement avant que le besoin s'en manifeste, selon un calcul actuariel emprunté aux techniques de l'assurance. Elle est, au surplus, conditionnelle à un effort d'assurance de la part de l'intéressé lui-même. Mais ce n'en est pas moins de l'assistance. Dans l'esprit qui a présidé à la naissance des assurances sociales, cela fait encore moins de doute. Il s'agissait bien de réaliser une institution afin d'assurer un secours permanent aux déshérités de la vie. Cf. Les problèmes généraux de l'assurance-sociale, BIT, Etudes et Documents, Série M, No 1, Genève, 1925, ch. 1.

l'idée d'assurances sociales: assurance publique, obligation et contribution d'un tiers au bénéfice de l'assuré. Tout système comportant au moins l'un ou l'autre de ces trois éléments a été dit d'assurance sociale (6). La fissure ainsi introduite dans le principe de l'assurance devait, en s'élargissant, conduire à la sécurité sociale moderne et la différencier dans une certaine mesure de l'assurance sociale traditionnelle.

5. Depuis Roosevelt jusqu'à nos jours, la sécurité sociale a évolué vers une signification spéciale. En proclamant la libération de la misère (*freedom from want*) comme l'une des quatre libertés pour la préservation desquelles nous nous battons à ce moment-là (6 janvier 1941), et en y associant la sécurité sociale dans la Charte de l'Atlantique (14 août 1941), Roosevelt lui-même dépasse singulièrement les perspectives de l'assurance, même sociale. L'assurance comporte une distinction entre risques assurables et risques non assurables (7); le principe de la libération de la misère ne saurait s'y arrêter. Celui-là n'a de limite que dans le revenu ou la richesse nationale même. Autrement dit, au principe de l'assurance se substitue celui de la redistribution des richesses. L'idée d'une organisation d'ensemble et d'une coordination de tous les moyens d'y arriver -- régimes d'assistance, d'assurance ou autres -- y est nettement impliquée. Le Bureau International du Travail la spécifiera en des termes clairs dès 1942 (8). Beveridge en fera le thème de son rapport de la même année (9).

6. Ce dernier retient cependant l'expression *assurance sociale*; mais il adopte les objectifs de la sécurité sociale nouvelle. Non plus aider les citoyens à s'aider eux-mêmes dans certaines circonstances spéciales, mais bien "so distributing whatever wealth is available to (the British People) in total as to deal first with first things, with essential physical needs". Naturellement, toute assurance produit la plupart du temps un effet analogue. Des gens qui ne subiront pas du tout, ou pas tout de suite certains dommages, dépensent leur argent en primes qui couvriront les pertes immédiates des autres, plutôt qu'à des satisfactions

- (6) *Approaches to Social Security (an international survey)*, BIT, Studies and Reports, Série M, no 18, Montréal, 1942, pp. ii, 80-83.
- (7) Cf. Netter, op. cit., ch. III.
- (8) *Approaches to Social Security (an international survey)*, BIT, Studies and Reports, Série M, no 18, Montréal, 1942, pp. i-ii, 6, 23 et 93-94.
- (9) *Social Insurance and Allied Services*, Macmillan, New-York, 1942, p. 170-172.

généralement moins essentielles. Dans les perspectives d'avant Beveridge cependant, cet objectif n'était pas mis au premier rang, ni recherché pour lui-même.

7. La philosophie de ce nouveau régime ne devait pas tarder ensuite à s'exprimer. Dans un message de mars 1943 au Congrès (10), Roosevelt proclame le droit du citoyen d'exiger de l'Etat sa sécurité sociale. La déclaration des droits de l'homme à l'Organisation des Nations-Unies donnera à cette idée une portée universelle (11). Ainsi conçue, la sécurité sociale devient le "droit" qu'a "toute personne, en tant que membre de la société" d'avoir "la sécurité sociale" (art. 22). Le citoyen, déclare la charte, "a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux, ainsi que pour les services sociaux nécessaires". Il a, en corollaire, un "droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse, ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté" (art. 25, par. 1).

Etat actuel	8. En vérité, une telle sécurité sociale n'a plus de
de la	relation avec l'assurance. Celle-ci, en effet, loin de ré-
question	sulter de l'existence d'un droit postule plutôt le contrai-
	re (12). Le besoin de s'assurer naît de l'absence d'un
	droit à réclamer compensation de quelqu'un d'autre que soi. Ainsi mise

(10) Arès, op. cit., p. 68.

(11) Netter, op. cit., p. 2.

(12) Le droit à la sécurité sociale, comme d'ailleurs le droit au travail, peut se concilier avec les institutions traditionnelles à condition de lui donner moins d'ampleur. La réalité veut que l'homme travaille pour vivre. Il est naturel, par ailleurs, de lui voir rechercher la sécurité comme l'un des fruits de son travail. Le droit au travail et à la sécurité sociale ne s'expriment sensément qu'en fonction de ces faits élémentaires. Comme tel, c'est un droit négatif de l'homme à ce que la société ne devienne pas pour lui une cause d'incapacité de travailler ou de trouver la sécurité. Un droit qu'il a non pas "en tant que membre de la société", mais en tant qu'homme, être antérieur à la société, qui n'existe que pour lui. Ainsi, l'opposition entre assurance et droit à la sécurité sociale disparaît. Celui-ci commande que la société fasse disparaître les obstacles engendrés par son fonctionnement même à la réalisation d'un objectif légitime de l'homme: l'assurance contre certains risques sociaux.

en rupture avec les institutions du passé dans sa philosophie, la nouvelle sécurité sociale tenta de plus en plus de s'exprimer en des formules nouvelles. Elle tendit à s'identifier avec des assurances sociales étatisées, universelles, générales et gratuites (13), au point de ne pas considérer les autres formules comme compatibles avec l'idée de sécurité sociale.

9. Ce concept rigide de la sécurité sociale n'a cependant pas été accepté partout. Netter se contente d'un "principe (d') unité de législation sociale (...), unité (qui) se retrouve dans une organisation commune des institutions chargées de les appliquer"(14). Cette organisation n'existe pas de droit, mais elle en crée un, qui tient en "un ensemble de garanties à travers un certain nombre d'éventualités susceptibles soit de réduire ou de supprimer (l') activité, soit (d') imposer des charges supplémentaires (15). Son idée d'unité est au surplus très large. "Le but (étant) très vaste et (la) législation en pleine évolution, (on rencontre) de nombreuses solutions, de nombreux moyens techniques employés à sa réalisation". Du moment qu'il y a unité de législation, et par elle coordination des institutions, les types d'organismes les plus divers seront dits de sécurité sociale, y compris les entreprises commerciales d'assurance (16). Le tout doit cependant participer à "un service public", la sécurité sociale ayant "pour objet la satisfaction d'un intérêt général à des fins désintéressées" (p. 192). Selon l'auteur, cette dernière exigence appelle des prestations fondées "sur l'état de besoin au lieu d'en faire la contrepartie d'une cotisation" (p. 190). Les institutions n'en sont pas empêchées de montrer "une grande souplesse dans leur administration et dans leur gestion (p. 192)". Elles peuvent être d' "origine privée ou spontanée", aussi bien que publique et provoquée. Une simple législation coordonnatrice d'un ensemble quelconque d'institutions d'assurance et d'assistance et garantissant l'intervention supplétive de l'Etat créerait ainsi un régime de sécurité sociale parfait.

(13) Norme minimum de la sécurité sociale (35e session), Rapport V-a (1), Genève, 1952, pp. 3-4; "Les tendances de la sécurité sociale dans la période d'après-guerre: garantie des moyens d'existence", I et II, BIT, Revue Internationale du Travail, juin et juillet 1949.

(14) Op. cit., p. 11.

(15) Op. cit., p. 17.

(16) Op. cit., pp. 186-200.

10. Cette définition correspond assez bien à la définition pratique (17) à laquelle en est venu le Bureau International du Travail. Dans *Approaches to social security* (1942) (18), la sécurité sociale est le résultat d'une intégration de l'assurance et de l'assistance sociale. Le développement doit s'effectuer par un premier temps de coordination et se terminer dans une intégration respectueuse de la spécialisation nécessaire des institutions. L'Etat n'est pas donné comme le seul agent de sécurité sociale, mais suggéré comme le meilleur. Essentiellement, la sécurité sociale est dite cette sécurité "that society furnishes, through appropriate organization, against certain risks to which its members are exposed". Cependant, ajoute-t-on, elle est "a state of mind as well as an objective fact. To enjoy security, one must have confidence that the benefits will be available when required, and, in order to afford security, the protection must be adequate in quality and quantity". L'auteur, sans en nier la possibilité, voyait difficilement que cela puisse se réaliser en dehors de l'Etat. Relativement souple quant aux institutions, il ne l'était cependant pas autant que Netter sur les principes. Il soutenait la théorie du droit à la sécurité sociale. L'ancien système d'assistance sociale ne méritait pas, selon lui, d'être considéré comme étant de la sécurité sociale, parce que "though it may be, in principle, an obligation for the local community, (it) is not a right for the individual".

11. La première étude d'après-guerre du BIT (1950) (19) reprenait ce thème, mais en élargissait le cadre. "Par système de sécurité sociale, il faut entendre, dans le présent ouvrage, y lit-on, l'ensemble des dispositions légales qui consacrent le droit qu'ont certaines personnes déterminées de toucher certaines prestations lorsque se réalisent certaines éventualités". Les limites de la définition sont spécifiées comme suit: "Il n'est pas tenu compte des législations qui font peser individuellement sur les employeurs la charge de l'attribution des prestations, à moins qu'il y ait une garantie pour le versement de ces prestations, ni des régimes d'assurance facultative, à moins qu'ils ne soient subventionnés à l'aide de fonds publics (20). Tous les services d'assurance soutenus ou sub-

(17) Pratique parce que l'objectif du bureau est de définir en vue de promouvoir certaines idées, mais de toute évidence aussi de façon à rendre ses projets de convention accessibles à un nombre suffisant de pays.

(18) Op. cit., pp. i-ii et 80-83.

(19) La sécurité sociale: étude internationale, BIT, Genève, 1950.

(20) Op. cit., p. 1.

ventionnés par l'Etat et toute l'assistance publique, coordonnés ou non, intégrés ou non, étaient ainsi admis dans la sécurité sociale. "Un même niveau de sécurité sociale, avait statué le Comité d'experts, peut être atteint de différentes manières. Les dénominations d'assurance obligatoire, d'assistance sociale ou de service public ont en elles-mêmes moins d'importance que la valeur pratique des prestations allouées aux personnes protégées"(21) Le BIT refusa plus tard d'aller au delà. Lorsque les membres employeurs voulurent faire admettre "les personnes couvertes par les systèmes d'assurance facultative, contrôlés par l'Etat, mais non nécessairement subventionnés par l'Etat", la proposition fut rejetée par 49 voix contre 46 (22).

12. Si élargi qu'il soit, ce concept n'est et ne saurait facilement être accepté de tous. L'insistance qu'il met soit sur l'identification de la sécurité sociale à l'Etat, soit sur l'existence d'un droit à la sécurité sociale, soit sur une certaine centralisation des services sociaux ne permet pas qu'il reçoive audience générale. Ces différentes exigences sont, en effet, autant de prises de position philosophiques qui se heurtent fatalement à d'autres positions du même ordre. Là où la foi en l'initiative privée est forte, comme aux Etats-Unis, par exemple, et chez beaucoup de catholiques, européens notamment, on se refusera à une définition aussi rigide (23).

13. Meriam, auteur américain, a résolu pour sa part la difficulté en restreignant le sens de sécurité sociale au lieu de l'étendre. Il assimile la sécurité sociale à l'assistance publique et y assigne la fonction de suppléer aux déficiences de l'initiative privée quand le besoin, entendu au sens le plus strict possible, s'en fait sentir (24). L'avantage de cette formule -- et peut-être est-ce là le motif qui a déterminé son auteur à l'adopter -- c'est qu'elle permet de retenir la terminologie en usage au Bureau International du Travail et dans les conventions (système universel, compréhensif, centralisé ou étatisé et financé par l'impôt en fonction des besoins, etc.), sans pour cela se soumettre aux transformations ou révolutions que suppose cette terminologie dans l'esprit du Bureau.

(21) Objectifs et normes minima de la sécurité sociale, BIT, Rapport IV (1), Genève 1950, p. 14.

(22) Norme minimum de la sécurité sociale, BIT, Rapport V-a (1), Genève, 1952, pp. 5 et 10.

(23) XXXe Semaine sociale du Canada, op. cit., p. 75.

(24) Meriam, Relief and social security, - The Brookings Institution, Washington, 1946, ch. XXXVII.

La sécurité sociale de Meriam ne se substitue pas à l'initiative privée, elle la désire et la suppose; mais elle est toute organisée pour intervenir partout et dans tous les cas où celle-ci défaillerait. Sa sécurité sociale est toute d'Etat, mais dans un sens très technique. La chose sécurité sociale, c'est-à-dire l'ensemble des institutions qui engendrent l'état de sécurité dans les esprits englobe, en réalité, toutes les institutions privées ou publiques qui y concourent.

Essai de 14. A ce point, nous arrivons enfin à saisir la réalité
définition positive de la sécurité sociale, indépendamment de toute
positive prise de position normative. Nous constatons l'existence
d'un besoin de sécurité. Nous apercevons que l'homme
seul se sent inapte ou moins apte à le satisfaire et recourt à la société
pour y arriver. Parfois, il se sert de l'Etat, émanation de la société; il
utilise également divers types d'associations ou formules. Le système de
sécurité sociale doit donc être, positivement l'ensemble des moyens et
institutions qui contribuent à procurer aux hommes cette impression de sé-
curité qu'ils recherchent. Le Rév. Père Richard Arès en est venu à une
définition similaire dans son étude à la semaine sociale de Saint-Jean (25).
Elle admet dans le tableau non seulement les organismes d'Etat, ou sub-
ventionnés par l'Etat, ou soumis à son contrôle immédiat, mais aussi bien
toutes les organisations charitables privées, les compagnies d'assurance
commerciale, etc. Quant à l'état de sécurité réellement réalisé par un
système ou un autre, il sera l'effet d'un jugement porté sur chaque régime
selon les garanties offertes, non pas un élément de la définition.

15. Une telle façon d'aborder le problème peut être dite posi-
tive non seulement parce qu'elle exclut l'attitude normative, mais parce
qu'elle décrit vraiment le phénomène dans son entier. Nous le comprenons
mieux à l'examen des objections faites au Bureau International du Travail,
en 1933, lorsqu'il fut proposé de limiter aux assurances une étude en pré-
paration sur les régimes sociaux des divers pays. Dans une certaine mesu-
re, faisait-on remarquer, "même sans l'assurance sociale, les risques
sont couverts, les maladies sont soignées, et les vieillards et les invalides
sont assistés. La dépense qui en résulte est supportée sous diverses formes
par le revenu national (...) dans une large mesure, les dépenses de l'assu-
rance sont des dépenses de remplacement (26)". Les services sociaux de
l'Etat ou subventionnés par l'Etat ont donc été admis à prendre rang comme

(25) Op. cit., p. 87.

(26) Les services sociaux, BIT, Etudes et Documents, Série M,
no II, Genève, 1933, pp. x-xi.

éléments significatifs du régime social des pays. Mais l'argument apporté est également valable pour toutes les autres institutions privées d'assurance ou d'assistance. Seules des difficultés statistiques peuvent justifier de les négliger dans les compilations.

16. Autrement dit, la sécurité, une certaine sécurité, existe avant la création d'un régime social quelconque à cette fin. Les individus se donnent de la sécurité par leurs épargnes. Cette pratique ne tombe cependant pas dans notre sujet: c'est de la sécurité individuelle (27). Dès qu'un mécanisme social de sécurité entre directement en jeu, cependant, telle une organisation commerciale d'assurance, une société ou même un individu charitable, le domaine positif de la sécurité sociale commence. Que la société permette à l'individu de trouver la sécurité grâce à l'assurance commerciale, à des institutions privées de charité, à des initiatives patronales, ou à l'Etat, cela revient substantiellement au même. Des questions d'efficacité, de qualité et d'étendue des services reçus se poseront sans doute par rapport aux différentes formules. Mais nous sommes alors devant des problèmes de modalités, et non de genre.

17. En possession de ces notions précises, essayons maintenant de dégager quelques-unes des conclusions qui s'imposent logiquement quant à notre problème de relations politiques dans un Etat fédéral.

(27) Elle est rarement individuelle en totalité d'ailleurs. La société moderne fournit toujours à l'individu des moyens de bonifier ses épargnes par le placement.

Chapitre II

SECURITE SOCIALE ET FEDERALISME

1. Sécurité sociale et fédéralisme ne sont pas indifférents l'un à l'autre parce qu'ils conduisent, à un moment donné, à des préoccupations communes. Pour ne pas revenir indûment sur ce qui a été dit ailleurs, contentons-nous de rappeler les bases du fédéralisme tel qu'analysées par l'Institut international des Sciences sociales et politiques de Fribourg et commentées par le R.P. Arès (1):

- 1^o réalisation d'un ordre où la concentration des pouvoirs peut être évitée dans toute la mesure justifiée par les concepts philosophiques qui l'inspirent;
- 2^o organisation d'une vie sociale où chacun peut exercer sa liberté d'initiative dans toute la mesure du possible;
- 3^o création d'associations politiques capables de réaliser certaines tâches d'ensemble sans sacrifier l'identité propre des associés, surtout quand ceux-ci entretiennent des conceptions différentes de la vie et de l'organisation sociale.

2. Or les discussions que soulève même une simple tentative de définition conduisent, dans le cas de la sécurité sociale, à des conflits

(1) Le fédéralisme, Editions Bellarmin, Montréal, no 441, février 1951.

de principes intimement associés à des préoccupations du même ordre. Appartient-il à l'Etat d'assurer la sécurité sociale ou celle-ci relève-t-elle uniquement de l'initiative privée? Une participation de l'Etat étant admise, sur quoi s'appuiera-t-elle: sur un droit absolu du citoyen ou sur une simple opportunité de bien commun? L'initiative de la sécurité sociale s'impose-t-elle à l'Etat dans l'une et l'autre hypothèse, ou bien sa fonction est-elle seulement supplétive? Ce sont là quelques-uns des plus grands problèmes de l'humanité. Ceux-là même qui sont les plus fertiles en différences fondamentales de conception de la vie et de l'organisation sociale. Le fédéralisme se présente pour les résoudre dans le sens de la démocratie et de la liberté partout où des groupes nationaux veulent garder leur identité propre. La sécurité sociale constituera donc éventuellement l'une des raisons majeures de l'existence d'une fédération au lieu et place d'un Etat unitaire. La conception de l'Etat et de son rôle, que nous venons de soulever, met d'ailleurs en jeu toute la conception de l'homme et de sa place dans la société. Arrêtons-nous à y réfléchir quelque peu, car le problème est majeur quand il s'agit de déterminer à quelle profondeur la solution fédéraliste peut être inscrite dans la nature des choses par rapport à un tel sujet.

Sécurité
sociale et
civilisation

3. Le caractère profondément personnel de la sécurité sociale nous apparaît encore plus net au fur et à mesure que, passant des définitions et descriptions aux réalisations et modalités, on s'engage dans l'application. Chacune des décisions prises réfère à toute une philosophie de la vie individuelle et sociale, à un idéal de civilisation autrement dit.

4. Les objectifs proposés d'abord. S'agit-il uniquement de parer aux cas de misère ou, au contraire, de garantir un revenu minimum constant à tous et à chacun, à moins qu'il soit question de maintenir le plein emploi par la stabilisation du pouvoir d'achat ou d'égaliser les revenus (2). Même celui qui intervient sans s'interroger met ces problèmes en action et n'atteint pas moins l'un ou l'autre de ces résultats dans des proportions variables. Des questions identiques correspondent aux modalités de prestations, de financement, etc. (3). Une décision constitue, de gré ou de force, une option en faveur d'une conception particulière ou un mélange

(2) Cf. Meriam, op. cit., p. 558.

(3) Ibid, Partie III.

d'éléments appartenant à plusieurs points de vue. Et ces options, qui correspondent généralement à des théories, ne se résolvent pas uniquement en fonction d'éléments réductibles au jeu de la règle à calcul.

5. Celui qui insiste sur la responsabilité individuelle de l'homme n'acceptera pas comme étant conforme à la dignité et, en définitive, aux intérêts de l'humanité de voir la société lui garantir un minimum. L'action de l'Etat ne lui paraîtra utile qu'en dernier ressort, plutôt pour parer aux cas de misère; des nuances s'exprimeront ensuite sur la célérité de cette intervention selon le degré de sensibilité que chacun entretiendra envers le concept de responsabilité. Au contraire, celui qui se sent grégaire et attache à la société une suprême importance estimera fondamentale la garantie d'un minimum et malade l'attitude de l'autre qui tient tant à tout faire par lui-même. Le point de vue du plein emploi stimulera spécialement l'intérêt du partisan de la productivité, de celui qui situe le bonheur de l'homme dans le bien-être matériel. S'y intéresseront aussi diverses catégories de réformateurs sociaux particulièrement frappés par les misères morales autant que physiques résultant du chômage, mais pas du tout dans le même esprit. Liberté et bien-être matériel s'opposeront alors dans un débat facilement susceptible de devenir violent.

6. A ce stage, ces discussions de haute envergure s'expriment dans des termes fort précis et même terre-à-terre. C'est que les principes impliqués conditionnent nécessairement presque chaque détail de réalisation. -- L'assurance sera-t-elle libre ou obligatoire? Tout le problème de la liberté et des libertés, de la responsabilité respective des individus et de l'Etat est posé. -- Faut-il exiger la preuve du besoin avant de consentir des prestations ou les payer automatiquement à tous? Avec le soulagement de la misère comme objectif, le paiement ne peut pas être plus automatique que la misère; mais en fonction de vues égalitaristes, pourquoi s'encombrer d'une complication devenue purement administrative dans cette perspective? -- Faut-il demander aux enfants de soutenir leurs parents et réserver le droit à l'Etat de se pourvoir en justice contre eux pour toute assistance qu'il aura apportée aux auteurs de leurs jours? Question qui paraîtra digne du plus farouche réactionnaire à quiconque voit les responsabilités s'exercer surtout sur le plan communautaire; question pourtant toute élémentaire à celui-là que préoccupe la préservation des solidarités familiales. -- Ainsi la plupart des décisions de la sécurité sociale, même les plus techniques d'apparence, mettent en cause l'une quelconque des grandes idées autour desquelles le monde se divise à l'heure actuelle.

7. Ces considérations sont fondamentales. S'y arrêter empêche de minimiser la portée des divergences d'opinion qui se manifestent autour de la sécurité sociale. Même si des intérêts sont souvent la cause immédiate de ces divergences, elles ne sauraient y être entièrement réduites. La sécurité sociale ne divise pas les esprits d'une façon simple, mettant d'un côté, pour elle, tous ceux qui sont fraternels et de l'autre, contre elle, uniquement des coeurs asséchés par l'égoïsme, fût-il de classe. Aujourd'hui, à peu près tous les hommes, qu'ils soient catholiques, protestants ou athées, capitalistes, socialistes, communistes, éprouvent, au moins d'une façon générale, de la sympathie pour la misère humaine et un désir de la soulager. Les supposerait-on tous du meilleur esprit, supprimerait-on tous les intérêts, que la situation ne serait guère changée. Tout ce que nous y gagnerions, ce serait de voir les diverses conceptions de l'homme et de sa dignité, des exigences de sa nature en mal de perfectionnement, s'affronter dans toute leur pureté... et peut-être aussi se heurter avec toute la puissance des fanatismes.

8. Il est ou non vrai -- et toute une école le soutient (4) -- que l'homme ne peut se réaliser en définitive que personnellement, donc dans l'exercice de sa personnalité, c'est-à-dire de ses responsabilités. Si c'est vrai, apporter au problème de la misère des solutions qui dispensent la personne de prendre ses responsabilités ne constitue pas une véritable solution humaine. Pourtant, combien durs et inflexibles, ceux qui parlent ainsi apparaissent aux autres. Si le bonheur de l'homme tient au contraire, dans toutes sortes de libérations susceptibles de lui éviter peines, difficultés et souffrances, ne sont-ils pas, en effet, des bourreaux de l'humanité. Leur philosophie nous oblige à courir le risque de la misère, quitte à être assurés d'un certain concours de la société si nous défaillassons. A toute autre philosophie, cette idée même de risque est intolérable. En fait, il n'y a cependant pas plus d'inhumanité dans les sentiments des premiers que dans ceux des seconds. Les réactions des deux sont sensibles; elles sont dictées à chacun par un désir de réaliser le plus grand bien humain. Mais les deux groupes diffèrent l'un de l'autre au point d'être à jamais inconciliables.

(4) XXXe Semaine sociale du Canada, Louis Lachance, o.p., "La personne humaine, ses grandeurs et ses limitations", Institut Social Populaire, Montréal, 1952, p. 47 notamment; Jacques Maritain, Du régime temporel et de la liberté, Desclée de Brouwer et Cie, Paris, 1933, p. 91.

9. Que la sécurité sociale nous place dans une telle situation n'offre rien d'étrange. Pénétrant dans l'intimité la plus profonde de l'activité proprement humaine, elle pourrait difficilement laisser l'homme indifférent devant les modalités selon lesquelles elle s'exercera. En définitive, ce sont ces modalités qui intéressent la personne; ce sont elles qui, concrètement, lui plaisent ou lui déplaisent. Chacun les pensera donc à sa façon et les voudra à son goût. Si on les lui impose autres qu'il ne les pense et ne les veut, il en sera d'autant plus profondément frustré qu'il est immédiatement et constamment touché dans sa personne. C'est sa santé, sa vieillesse, etc., qu'on aménage ainsi, c'est-à-dire les opérations de sa vie quotidienne. D'ailleurs, rien ne démontre mieux qu'une telle réflexion autour des effets psychologiques de la sécurité sociale jusqu'à quel point les problèmes qu'elle soulève sont de nature privée, (5).

10. Heureusement pour la gouverne de la société, la conscience individuelle est rarement individualiste, mais bien sociale. Elle est faite, pour des groupes d'hommes déterminés, d'un ensemble de conceptions qui s'imposent à l'intérieur d'un milieu sociologique donné. Cet ensemble de conceptions étant ici relatif à la conduite de l'homme constitue par définition une morale: morale individuelle, morale sociale. Et la plupart du temps, ces morales sont devenues des religions ou en proviennent. Même la morale sociale prend un caractère religieux, dès que la religion implique plus que des relations extrinsèques entre l'homme et la divinité. Quand les pratiques religieuses extérieures, les rites, ne sont pas considérés comme suffisants pour conduire à l'objectif que la religion propose à l'homme; quand il y faut des dispositions intérieures, le milieu joue un rôle religieux important: il exerce, en effet, une grande influence sur la personnalité humaine. La sécurité sociale va se trouver évidemment impliquée dans ce processus; ses relations avec la conduite humaine en diverses circonstances de la vie sont trop évidentes pour que la chose soit contestable. même s'il arrive qu'on la conteste.

11. A tout événement, la possibilité pour l'homme de trouver une satisfaction humaine dans son milieu provient de cette réalité sociologique. Là où celle-ci n'est pas formée, là où elle a été détruite ne peut

(5) Richard Arès, s.j., op. cit., pp. 83-84; J.-T. Delos et Mgr Bruno de Solages, *Essai sur l'ordre politique*, pp. 18 et 29 (texte cité par le P. Arès); Louis Lachance, o.p., op. cit.; Ducatillon, o.p., "Santé et société", *Semaine sociale de France*, 1951, p. 166; Pie XII, *Actes pontificaux*, Editions Bellarmin, Montréal, no 23, p. 11.

exister qu'anarchie ou tyrannie. Instinctivement, en effet, l'homme cherche à moraliser son milieu. Ce qui est dire savamment qu'il veut l'organiser comme il le pense et comme il l'aime. S'il est religieux et si sa religion informe toute son activité, il le voudra organisé selon des données religieuses. La chose ne lui sera cependant possible que dans la mesure où ses concitoyens entretiennent la même morale. Une direction commune peut alors provenir de la société et convenir à tous. Elle est acceptable et efficace parce qu'elle ratifie simplement, en somme l'assentiment des consciences individuelles; elle les commande dans le respect de leurs exigences propres (6). Et elle n'a de sens humain que s'il en est ainsi. Or cela devient impossible si des circonstances historiques associent dans un même milieu politique, naturellement ou artificiellement constitué, des complexes sociologiques différents sur le plan moral.

La donnée canadienne du problème 12. Nous voilà ainsi placés au coeur du problème de la sécurité sociale au Canada. Deux groupes sociologiques d'inspiration différente y dominent: l'un anglo-saxon-protestant, l'autre latino-catholique. Sans doute la situation s'est-elle diversifiée depuis les origines. Des apports nouveaux se sont introduits, qui engendreront peut-être de nouveaux problèmes avec le temps. En fait ils en posent déjà, mais pas assez intensément pour avoir modifié sensiblement la donnée fondamentale du problème canadien. Pour le moment l'état de crise se traduit par l'affrontement des deux traditions originales.

13. La première, anglo-saxonne-protestante, a voulu détacher la morale, surtout la morale sociale, de son contexte religieux. Du moins peut-on l'affirmer pour autant qu'une orthodoxie est concernée. Le libre examen, qui est le fondement même du protestantisme, conduit à l'individualisme en matière de conscience religieuse. Au surplus, la théorie de la prédestination et l'anarchisme luthérien, qui ont présidé à sa naissance, ont engendré une mentalité qui a dissocié les problèmes de la religion

(6) Ici, sans doute, se pose le difficile problème des règles imposées à des consciences individuelles "déformées", en fonction d'une morale qui a été acceptée comme bonne et que la société impose à certaines consciences (rôle éducateur de la société).

de ceux de la vie économique et sociale (7). L'élément anglo-canadien ne voit par conséquent rien qui touche à la religion dans la sécurité sociale. Il la recherche en fonction d'un humanitarisme plutôt sentimental (souvent devenu socialiste); et son éclectisme moral le conduit à se proposer la simplification administrative comme règle fondamentale d'application. Cela correspond bien, au surplus, à la mentalité pratique de l'anglo-saxon.

14. Le groupe latino-catholique est tout à l'opposé. Ses dispositions d'esprit latin le tournent davantage vers l'idéalisme que vers le pragmatisme, vers des systèmes logiques plutôt que vers des constructions empiriques. Mais surtout, il professe une religion qui informe tout l'homme et impose à toutes et chacune de ses activités, une orientation imprégnée de moralité religieuse (8). Ses attitudes y prennent une rigidité d'expression incompatible avec la souplesse du point de vue anglo-canadien. L'humanitarisme pur et la simplicité technique ou administrative n'y jouent qu'un rôle second. Les exigences de la personnalité humaine sont avant tout ce qui compte. La simple sensibilité humaine ou la perfection technique considérée en soi sont admises seulement si elles s'harmonisent avec les exigences fort pénétrantes de la morale catholique (9).

15. Un régime unique et uniforme de sécurité sociale, conçu et dirigé en fonction d'une seule législation, ne saurait ainsi fonctionner sans mécontenter l'un ou l'autre des deux groupes, et peut-être les deux. Pour donner satisfaction à la minorité sur quelques points de divergences, la majorité devra faire preuve d'une forte dose d'abnégation et de magnanimité... sentiments qui ne sont pas monnaie courante en politique. Malgré cela pourtant, la minorité restera mécontente, parce qu'elle n'obtiendra jamais que des concessions de détails. On ne peut pas demander à la majorité, ni attendre d'elle, dans l'essentiel, une législation en désaccord avec son propre code de moralité. Si éclectique soit-il, celui-ci se fixe

- (7) R.-H. Tawney, *Religion and the Rise of Capitalism*, Mentor Books, The New American Library, New-York, 1952, pp. 15, 87-89, 197-198.
- (8) Jacques Maritain, *Humanisme intégral*, Fernand Aubier, Paris, 1936, ch. III.
- (9) Cf. R.-H. Tawney, *op. cit.*, pp. 25-26; A.-R. Lower, *Two ways of life, The primary antithesis of Canadian History*, Canadian Historical Association, Report at Annual Meeting, 1943; André Siegfried, *Le Canada, puissance internationale*, Librairie Armand Colin, Paris, 1937, ch. IV, V, XII et XIII; Pie XII, *Messsage de Noël 1953*; A.-R. Lower, "The French Origins of English Civil Liberty", *Culture*, mars 1948, p. 21.

tout de même quelque part à un moment donné.

Le rôle du fédéralisme 16. Le fédéralisme est, sans aucun doute, la formule idéale pour résoudre des difficultés de ce genre... à condition qu'on le pratique réellement et honnêtement. Il apporte une solution convenable toutes les fois que les groupes sociologiques en conflit ne sont pas complètement entremêlés les uns dans les autres. Il permet alors de décomposer l'organisme politique en cellules sociales homogènes et de rendre possible à chacune un type de législation approprié à ses caractéristiques. Il est souvent supérieur à la séparation pure et simple, parce qu'il permet de conserver dans d'autres domaines les avantages d'une direction unique s'exerçant sur un territoire ou un groupe plus vaste; il rend également plus facile la collaboration des cellules pour des fins communes. Or, il n'est plus à démontrer que c'est précisément en fonction de telles données que la formule fédérative fut adoptée au Canada de préférence à la formule unitaire (10).

17. Le problème, dans ses aspects politiques, serait donc des plus simples s'il ne s'y mêlait pas, comme à tous les problèmes politiques, des considérations diverses qui disposent les esprits à nier même l'évidence. S'y ajoutent cependant des difficultés techniques plus sérieuses du moins en apparence, difficultés techniques que la perspective anglo-saxonne revêt d'une importance primordiale et qui orientent les esprits vers une centralisation estimée indispensable. Du point de vue de la morale sociale cependant, la centralisation en pareille éventualité ne pourrait se défendre que si la majorité pouvait démontrer son droit d'éduquer la minorité selon sa

- (10) Richard Arès, s.j., Dossier sur le pacte fédératif, Collection Frangipani. Aux Ateliers de l'Entr'Aide, 1855 (est), rue Rachel, Montréal, notamment pp. 43 à 46; Thomas Chapais, Cours d'histoire du Canada, Tome VIII, 1861-1867, Librairie Garneau, Québec, chap. VI et VII; Lionel Groulx, Histoire du Canada français, L'Action Nationale, Montréal, 1952, vol. IV, Deuxième période, ch. II et III; Arthur R.-M. Lower, Colony to nation, Longmans, Green, Co. Toronto, 1947, p. 333; Sir Georges Cartier, Debates of the Parliament of the Province of Canada on Confederation, Hunter-Rose, 1865, p. 30, cité par F. R. Scott, "Development of Canadian Federalism" Papers and Proceedings of the Annual Meeting of the Canadian Political Association, Ottawa, 1931, p. 233.

conception propre de la sécurité sociale. Au Canada, une telle prétention constituerait certainement une répudiation de l'esprit même de la Constitution de 1867.

18. La mentalité anglo-protestante toutefois s'embarrasse assez peu de telles préoccupations. Abstraction faite des contingences politiques actuelles et des ambitions toujours latentes des fonctionnarismes, abstraction faite également de la survivance indiscutable dans divers milieux anglo-canadiens d'une pensée et d'une politique assimilatrices cependant difficiles à situer et à apprécier, la solution des difficultés techniques d'une sécurité sociale décentralisée constitue sans doute la clef de voûte du problème. S'attacher à résoudre ces difficultés devrait donc constituer l'effort majeur des spécialistes canadiens-français, vu que les Anglo-Canadiens, pour des raisons diverses, ne s'en préoccupent guère dans cette perspective.

19. Il faut cependant se garder ici d'illusions simplistes. Il existe une solution technique à n'importe quel problème sans doute. Aussi, ne va-t-il pas de soi, comme cela se fait et se dit trop souvent, que les principes doivent céder le pas devant les exigences pratiques. Au contraire, à s'imposer des règles de principe, on s'oblige à des recherches qui conduisent souvent à des découvertes importantes. Si les techniciens anglo-canadiens s'étaient davantage ingéniés à décentraliser -- et l'esprit démocratique aurait pu les y inciter -- d'autres solutions administratives aussi efficaces, ou éventuellement plus efficaces que les méthodes actuelles auraient probablement pu être élaborées dans maints cas. Cela ne s'impose cependant pas de nécessité. Le respect d'un principe peut exiger, au moins temporairement, et peut-être en permanence, certains sacrifices: l'obligation, par exemple, de s'imposer certains embarras techniques qui, sans entraver les réalisations, les rendent plus onéreuses. Pour que les Anglo-Canadiens y consentent dans la perspective du fédéralisme canadien et du problème canadien-français, ils devront être convaincus d'un droit réel de notre part, d'un tort réel causé à nos traditions par leur façon de procéder. C'est pourquoi il est important, en matière de sécurité sociale, de pousser plus loin notre analyse des rapports entre sécurité sociale et civilisation ou religion. Aussi nous attacherons-nous maintenant, avant d'aborder les problèmes techniques, à une vérification positive des conclusions auxquelles nous a conduits cette première partie.

DEUXIEME PARTIE

VERIFICATION POSITIVE DES FAITS

Chapitre I

PRELIMINAIRES HISTORIQUES

1. Vérifier la donnée essentielle d'un fait sociologique n'est jamais chose facile. Le phénomène se présente toujours comme un ensemble de faits particuliers complexes où le contingent s'associe à l'essence sans que les moyens de l'en distinguer s'imposent toujours à l'évidence. Les institutions de sécurité sociale de chaque pays, par exemple, n'ont pas évolué selon la ligne d'une pure conception idéologique. Le Bureau International du Travail le notait fort bien en 1925:

"On conçoit la diversité des influences qui se sont exercées dans l'élaboration des législations d'assurance sociale, étant donné la multiplicité et l'importance des intérêts et des forces qui sont entrés en jeu. Les assurances intéressent les travailleurs auxquels elles créent des obligations, mais dont elles défendent la santé, la force de travail et la sécurité économique, les employeurs et les contribuables auxquels elles imposent des charges, mais auxquels elles assurent une plus grande stabilité dans la vie économique. Travailleurs, employeurs et contribuables s'efforcent de faire prévaloir leurs conceptions particulières par l'entremise de leurs groupements professionnels, si

puissants à l'heure actuelle, et de gagner à leur cause les partis politiques constituant les majorités parlementaires qui se succèdent au pouvoir. Les systèmes d'assurances sociales sont donc dans chaque pays la résultante des actions d'éléments complexes et portent l'empreinte des doctrines variées et des forces respectives et changeantes des organisations ouvrières, des organisations patronales et des partis politiques" (1).

2. Dans une recherche sur le sens et la portée idéologique des différents régimes de sécurité sociale, il faut donc s'attendre à tout. Pourtant, les grandes idées d'une époque nous dominent et nous influencent toujours d'une certaine façon. Elles constituent comme une sorte d'air ambiant que nous respirons. Même nos illogismes en témoignent, car ils ne sont illogiques que dans ce climat essentiellement fait des morales dont nous avons parlé au chapitre précédent. La réalité positive de celles-ci se manifeste dans les contraintes qu'elles exercent et les remords qu'elles engendrent. De sorte que si la sécurité sociale pose vraiment de tels problèmes moraux, nous devrions donc en retrouver la trace dans l'analyse des événements. Le Bureau International du Travail en a d'ailleurs enregistré l'existence, à la suite des études extensives et intensives de ses spécialistes. "Les systèmes d'assurances sociales, édifiés lentement, lit-on dans l'étude déjà citée (2), portent la marque des circonstances qui ont présidé à leurs apparitions successives. Ils reflètent l'évolution des conceptions politiques, économiques, sociales et administratives pendant le dernier demi-siècle." Voyons donc comment ces choses se sont manifestées.

(1) Les problèmes généraux de l'assurance sociale, Etudes et Documents, Série M, no 1, p. 127.

(2) Ibid., p. 128.

Antiquité et Moyen-Age

3. L'Antiquité a largement pratiqué l'assistance publique (3). L'idée en disparaît avec la décadence de l'Empire romain. Certes une cause accidentelle peut être invoquée pour expliquer le fait: celui de la faiblesse, de l'inorganisation et de la pauvreté des Etats successeurs. Mais elle ne suffirait pas à justifier la persistance du phénomène. Ce qui l'explique, c'est l'apparition d'une nouvelle idéologie, le christianisme, dont les conceptions se révéleront tout différemment orientées.

L'assistance 4. L'idée que les chrétiens se font de l'assistance prend racine à l'échelle d'une éthique sociale au moment où l'empire décadent, s'enfonçant dans les déficits et dans l'inflation, suspend ses générosités à la foule des miséreux. L'Eglise assure la relève. Les communautés chrétiennes multiplient les organisations charitables (4). Dès le 2^e siècle, des fonds charitables organisés sont constitués et exercent leur action par l'intermédiaire des paroisses. Les institutions se multiplient par ailleurs: les malades y trouvent des soins; les orphelins et les vieillards, un toit (5). Une nouvelle conception des relations humaines fait ainsi son chemin à la faveur des circonstances. Elle appuiera la sécurité sociale sur la charité chrétienne, sur un esprit de fraternité universelle qui engendre la responsabilité du frère à l'égard de son frère et l'obligation de subvenir à ses besoins s'il tombe en difficultés (6).

(3) Grote, Greece, Collier, New-York, 1899; Maurice Croiset, La civilisation de la Grèce antique, Payot, Paris, 1932; H. Mitchell, The economics of ancient Greece, Cambridge University Press, 1940; Kenneth-L.-M. Pray, The Encyclopedia of Social Sciences, MacMillan, New-York 1934, vol. 3, p. 341; Ferrero, Grandeur et décadence de Rome, Plon, Paris, 26^e édition, vol. I, p. 71; Tenney Frank et autres, Economic Survey of Ancient Rome, The John Hopkins Bros., Baltimore, 1933, vol. I, p. 227.

(4) Approaches to Social Security, op. cit., p. 3.

(5) Cf. L.-M. Pray Kenneth, The Encyclopedia of Social Sciences, MacMillan, New-York, 1934, vol. 3, p. 341.

(6) Tawney, op. cit., pp. 216-217.

5. Le Moyen-Age, époque marquée par le règne total et incontesté de la pensée catholique, ne connaîtra donc pas l'idée de responsabilité de l'Etat en matière de sécurité sociale. Les charités du roi sont des charités privées; la famille et le domaine royal ne sont guère qu'une famille et un domaine jouant un rôle éminent parmi les autres familles et les autres domaines (7). Les revenus du roi sont en général limités au domaine; les impôts ne seront introduits plus tard que pour faire face aux exigences militaires (8). Le soulagement des misères matérielles humaines relève de l'initiative privée dans l'exercice d'un devoir religieux. L'Eglise en dirige l'organisation sociale. A côté de la charité individuelle et pour parer à ses déficiences, elle multiplie les institutions charitables. Les ordres monastiques sont les instruments de cette politique, plus spontanée que dirigée. Mûs par des sentiments religieux plus élevés que les laïques, ils se tournent naturellement vers les oeuvres de miséricorde. Les individus riches leur assureront des dons et legs considérables. Et l'Europe se couvre ainsi d'hôpitaux, de maisons de refuge, etc. (9). Ce n'est que plus tard, avec saint Louis notamment, que le rôle de l'Etat comme tel s'affirmera par la pratique des subventions régulières à certaines institutions.

6. Entre la charité purement personnelle du voisin ou du parent s'exerçant directement ou par le ministère de la paroisse (10), et la charité institutionnelle de l'Eglise, existe d'ailleurs la sécurité résultant du régime féodal, simple prolongement historique de la famille (11). "Les membres de cette famille élargie, écrit Funck-Brentano, sont unis en une manière de corporation; ils se prêtent assistance... (...) Le baron appelle ses sujets sa "parenté". Les membres en sont solidaires les uns des autres comme ceux d'une même famille, qu'il s'agisse du bien ou du mal" (12).

(7) Frantz Funck-Brentano, *Le Roi*, Hachette, 1913, chapitre III, spécialement section VIII; John Richard Green, *England*, Collier & Son, 1900, vol. I; Guizot, *France*, Collier & Son, 1900, vol. I.

(8) Comme la note précédente et aussi Boisguillebert, *Le Factum de la France*, (1707), dans *Economistes financiers au XVIIIe siècle*, Guillaumin, Paris, 1851, p. 269.

(9) L.-M. Pray Kenneth, op. cit.

(10) *Approaches to Social Security*, op. cit., p. 3.

(11) Frantz Funck-Brentano, *L'ancien régime*, Fayard, Paris, 1926, ch.

(12) Ibid., pp. 16-17.

L'assurance 7. A côté de l'effort d'assistance se développe aussi à l'époque une vague idée d'assurance, le terme étant pris dans le sens très général d'un souci individuel de protection acquise par l'intermédiaire d'une formule appropriée d'associations. La naissance des cités artisanales en est l'occasion. Avec elles apparaissent les premières manifestations, à notre époque, de l'insécurité économique-sociale du type moderne. L'abandon du domaine terrien, où l'on trouve l'essentiel à la vie, pour un métier spécialisé qui exige le patronage de son semblable (échange) place en difficile posture celui qui n'attire ou ne retient pas une clientèle suffisante. Les corporations s'occuperont du problème en faisant intervenir le principe de la solidarité professionnelle et du secours mutuel organisé.

8. Henri Pirenne (13) estime même que l'idée d'aide mutuelle provoqua la réapparition des corporations de métiers. Ce serait après coup qu'auraient été perçus les avantages professionnels de l'organisation, notamment par l'obtention de pouvoirs exclusifs. Quoi qu'il en soit de cette opinion que ne partage apparemment pas Martin Saint-Léon (14), tous les historiens reconnaissent que les guildes, avant les corporations, manifestèrent les premières tendances à l'organisation professionnelle de la sécurité sociale. Dans les guildes, écrit Martin Saint-Léon, "tous les risques, tous les accidents qui peuvent survenir dans une existence humaine sont prévus par les statuts; la guilde secourt ses membres malades, les assiste en toute occasion, honore la mémoire des confrères défunts et se charge d'élever les enfants, parfois même de les doter (15)". Plus tard, des associations dites "confréries" graviteront autour des corporations de métiers, remplissant des fonctions identiques aux anciennes guildes. Les corporations auront également à l'occasion leurs propres caisses de secours; de même que, plus tard encore, les compagnonnages. Le tout se développe dans l'irrégularité et la variété des formules caractéristiques de l'initiative privée libre (16).

(13) The Encyclopedia of Social Sciences, vol. 7, pp. 208-14.

(14) Histoire des corporations de métiers, Félix Alcan, Paris, 1922, pp. 62-63.

(15) Op. cit., p. 61.

(16) Martin Saint-Léon, op. cit., pp. 190-193; L'assurance-maladie obligatoire, B.I.T., Etudes et documents, Série M, No 6, Genève, 1927, pp. 9-10; L'assurance-maladie libre, B.I.T., Etudes et documents, Série M, no 7, Genève, 1927, pp. vii et viii.

- I I -

Renaissance, Réforme et Révolution

9. C'est la Renaissance (17) et la Réforme (18), c'est-à-dire le retour de la pensée antique et le développement concomitant du laïcisme ou de la libre pensée, qui vont réintroduire l'idée d'assujettir l'Etat à l'obligation de s'occuper des pauvres. Aussi, dans l'ensemble, sont-ce les nations les plus profondément marquées par la tradition catholique et les plus longtemps fidèles à son emprise qui résisteront davantage aux nouvelles idées. De notables exceptions ou variantes de détail seront cependant provoquées par le mélange, aux idées religieuses, des idées politiques démocratiques, celles-ci servant dans une certaine mesure de contre-poids à la laïcisation (19).

Protestantisme anglo-saxon - 10. Les nouvelles conceptions vont se manifester d'abord dans l'Angleterre en marche vers la Réforme (20). Dès la fin du 14^e siècle, l'hérésie, qui courait sur le

(17) Cf. notes précédentes et aussi Etienne Martin Saint-Léon, op. cit., pp. 272-273; Jacques Maritain, Du régime temporel et de la liberté, Desclée de Brouwer & Cie, Paris, 1933, pp. 95-98; Jacques Maritain, Humanisme intégral, Aubier, Paris, 1936, p. 24 et ss; Charles de Koninck, De la primauté du bien commun, Fidès, Montréal, 1943, p. 90.

(18) Cf. notes précédentes et aussi Assurance-Santé, Rapport du Comité consultatif de l'Assurance-santé, Ottawa, 1943, p. 51.

(19) Le terme "Laïcisation" est pris ici dans son sens historique de substitution des institutions laïques aux institutions religieuses pour des raisons proprement irrégieuses ou hétérodoxes; non pas dans son sens littéral de substitution pure et simple des laïques aux religieux dans l'organisation ou la direction de certaines institutions. Une laïcisation dans ce dernier sens est parfaitement concevable sans qu'il en résulte pour cela une révolution dans les idées et dans la forme ou la nature profonde des institutions.

(20) R.-H. Tawney, op. cit., p. 15.

continent européen chez les gens incultes, prend racine en Angleterre à l'Université d'Oxford (21). L'homme qui l'incarne, John Wyclif, lance la théorie de la prédestination, qui devait plus tard, sous la nouvelle impulsion de Calvin et à travers la crise puritaine, mouler définitivement la pensée religieuse anglaise (22). L'Eglise militante ne se compose pas de tous les fidèles et de tous les clercs, mais seulement des élus, des prédestinés. Dans le domaine religieux, le droit au libre examen en ressort et est proclamé. Comment, en effet, peut-il y avoir quelqu'un qui soit chargé d'établir une vérité pour tous, puisque le fait d'être pape ne garantit pas l'état de grâce, donc l'appartenance à l'Eglise? Dans le domaine social, seuls les prédestinés auront droit à la propriété, les biens de la terre n'étant donnés aux hommes que comme "baillis" ou "intendants" de Dieu (23). Wyclif concluait à un communisme, non pas à une affirmation de la prédestination du riche. Mais pour des esprits moins profonds... et plus intéressés (!), il n'y avait qu'un pas de cette logique à l'autre, qui fait de la propriété et de la richesse le signe de la prédestination, et de la pauvreté, celui de la damnation (24).

11. Sans doute ne faut-il pas exagérer l'influence de Wyclif sur les développements hétérodoxes de la pensée britannique (25). Mais l'ébranlement politique qui en est résulté ou qui l'a provoqué a été profond. Les idées nouvelles en matière de sécurité sociale apparaissent effectivement sous la forme d'une réaction plus violente qu'ailleurs contre les abus de la mendicité. Au Moyen-Age, celle-ci fut un temps considérée comme un

(21) Dom Charles Poulet, *Histoire du christianisme (Temps modernes)*, Beauchesne, Paris, 1937, p. 176.

(22) Tawney, op. cit., p. 165.

(23) Poulet, op. cit., Livre IV, chapitre II; aussi Green, op. cit., pp. 449-453.

(24) Tawney, op. cit., pp. 91-99, 189, 206 et 222.

(25) Cf. J. Gairdner, *Lollardy and the Reformation in England*, cité par Dom Charles Poulet, op. cit., pp. 186-187. Cet auteur opine, en effet, que le lollardisme n'a pas été l'ancêtre du protestantisme. "L'influence de Wyclif, dit-il, ne survécut pas beaucoup à l'époque où il vivait, et loin que le lollardisme ait enfoncé des racines profondes parmi le peuple anglais, ses traces avaient entièrement disparu lors de la grande révolution dont on le croyait l'avant-coureur".

état si honorable qu'elle en vint à être recherchée comme une sorte de profession, d'où excès et abus. Vers la fin du 15^e siècle, en Angleterre, la tendance des esprits se renverse et passe à un profond mépris du pauvre (26). En 1531, l'exercice de la mendicité est mis sous licence, puis interdit en 1536. Pour que l'interdiction fût praticable, l'autorité publique dut s'occuper des vrais pauvres. La tradition s'établit alors de confier cette mission aux autorités locales. En 1572, une législation prévoira la nomination d'un administrateur local des pauvres, avec pouvoir d'imposer aux autorités du lieu le paiement de secours. Ce régime conduisit finalement à la *Poor Law* d'Elizabeth (1601).

La loi des 12. Cette loi des pauvres est déjà un système de
pauvres sécurité sociale d'Etat complet. Sans doute ne détaille-t-elle pas les cas et les causes de pauvreté, en vue de prévoir un régime propre à chacun. Mais elle reconnaît que l'Etat doit, en thèse générale, s'occuper de tous les pauvres. Il n'assumera cependant pas la fonction lui-même dès ce moment. Il s'en acquittera par l'intermédiaire de l'administrateur local, devenu obligatoire et toujours chargé de contraindre les autorités publiques locales à l'action.

13. L'influence d'une idéologie nouvelle sur cette évolution et son incompatibilité avec la conception catholique originale ne saurait être exagérée. Ce n'est pas l'incapacité de la charité privée devant l'ampleur des besoins qui rend ici nécessaire l'intervention de l'Etat, mais bien l'interdiction faite aux pauvres de recourir à la charité privée. C'était là l'aboutissement logique d'une réforme des idées en fonction de laquelle le pauvre était devenu une abomination aux yeux du riche. L'Etat vient débarrasser ce dernier de contacts estimés méprisables. La conception fraternelle de la charité personnelle à l'égard du pauvre, sorte de Christ témoin sur la terre, était entièrement renversée. La sécularisation des biens de l'Eglise supprimait en même temps les oeuvres religieuses (27).

(26) Helen R. Wright, *The Encyclopedia of Social Sciences*, vol. 5, p. 94; Tawney, op. cit., pp. 100-101; Clément Colson, *Cours d'économie politique*, Félix Alcan, Paris, 1928, vol. II, pp. 430 et 438.

(27) Colson, Op. cit., pp. 434 et 438.

Quant aux initiatives d'Etat, séparées de tout contexte religieux, elles vont évoluer sans règles précises, au gré des pressions sociales et politiques ou des exigences administratives.

La France libre-penseuse 14. La France, qui n'a pas connu les mêmes bouleversements religieux ou idéologiques, continue à la même époque de vivre l'Ancien Régime jusqu'à la Révolution. Le baron sur la seigneurie (28) et les corporations dans les cités restent des instruments de sécurité pendant que les institutions religieuses maintiennent leurs habitudes et leurs progrès. La dissolution générale des moeurs résultant de la Renaissance fera perdre à tout le système beaucoup de son efficacité. La Révolution le jettera brusquement à terre. L'éclatement brutal des idées que la Renaissance et la Réforme avaient implantées dans le système idéologique du Moyen-Age s'accompagne d'une dépossession violente de l'Eglise et de la destruction des corporations. L'Assemblée constituante institue le droit des pauvres à l'assistance et remet le sort de ceux-ci entre les mains de l'Etat (29). Mais ce changement trop brusque ne correspond guère aux traditions établies. Aussi la Convention et le Directoire rendent-ils leurs biens aux hôpitaux et hospices laïcisés; ils créent au surplus des Bureaux de bienfaisance, libres et subventionnés, pour s'occuper de l'assistance à domicile. La France en restera là pendant longtemps, continuant en somme de favoriser la charité privée, réorganisée dans un contexte de morale laïque (30). La France libre-penseuse, la France de la déesse Raison n'est pas protestante; elle demeurera longtemps le rempart des vieilles traditions chrétiennes.

(28) Funck-Brentano, *L'Ancien Régime*, op. cit., pp. 135, 147, 182-188, 427-430.

(29) Colson, op. cit., pp. 445-446.

(30) Ibid., pp. 429-430.

- III -

Le socialisme en marche

Révolution industrielle 15. A ce moment cependant, un autre événement capital intervient, non plus dans le domaine idéologique cette fois, mais dans celui des faits. La Révolution industrielle transforme la donnée du problème en aggravant encore l'insécurité du travailleur. "Quelques années après l'établissement de ce régime d'égalité juridique (abolition des corporations), qui ne reconnaît pas la solidarité professionnelle, écrit le Bureau International du Travail (31),...

... commence le développement de la grande industrie. L'emploi de la machine se substitue au travail de l'artisan; les petits ateliers font place aux grandes usines qui attirent des centaines de milliers, puis des millions de paysans. Et ainsi se concentre dans les villes un immense prolétariat qui vit exclusivement de son salaire.

La grande industrie en développement reste longtemps inorganisée. Elle ignore encore la prévision des possibilités de consommation et subit fréquemment de brusques périodes de surproduction. Cette anarchie de la production accroît l'âpreté de la concurrence, provoque une instabilité permanente du marché de travail, des crises nombreuses de chômage, l'abaissement des salaires, l'accroissement excessif de la durée de travail et l'exploitation de la main-d'oeuvre.

L'ouvrier de la grande usine, très mal payé, incapable de réaliser des économies, affaibli par un labeur épuisant et une alimentation insuffisante, demeure sans ressources lorsque la maladie... (et ici l'on pourrait intercaler tous les autres risques dits sociaux -- accidents du travail, chômage, vieillesse, invalidité, charges familiales -- qui ne sont pas le propos de l'auteur au moment où il écrit ce texte) ... le réduit à l'inactivité. C'est la période des grandes misères, l'époque où se forme lentement, dans la souffrance, le sentiment d'une solidarité nécessaire pour la conquête des garanties contre les risques de la vie ouvrière."

16. De ces faits nouveaux surgit bientôt une nouvelle idéologie:

(31) L'assurance-maladie obligatoire, op. cit., p. 9-10.

le socialisme. Les deux courants protestant et libre penseur vont s'y fondre lentement, entraînant d'ailleurs progressivement plus ou moins de catholiques dans leur sillage. Les idées humanitaires prennent alors le pas sur le mépris de la pauvreté, notamment en Angleterre (32). Ce sont les socialistes, nous dit Colson, qui "se récrient contre l'humiliation infligée à ceux à qui on donnerait ainsi des secours auxquels ils n'auraient pas droit". "On ne veut plus aujourd'hui, continue-t-il plus loin, des mots charité et bienfaisance, si beaux par l'idée de générosité qu'ils éveillent"(33). La théorie du droit à l'assistance s'esquisse et progresse chaque année davantage. L'Etat se porte plus largement au secours des pauvres.

17. La réaction au socialisme est cependant différente selon les pays et les traditions. Pays germaniques et protestants (avec évolution à retardement en Allemagne et avance rapide chez les scandinaves) cèdent plus facilement aux tendances étatistes; pays de tradition catholique et latine, même devenus passablement libres penseurs, résistent plutôt et montrent leur préférence pour des organismes privés. Le processus général d'évolution est parfaitement décrit par le Bureau International du Travail, sous la seule réserve que le mot socialisme, latent partout, n'y est pas prononcé. "Cette orientation nouvelle, peut-on lire au document précédemment cité,...

... est due à de multiples causes. Le législateur lui-même s'est transformé. Elu du suffrage universel, il est tenu de prêter une grande attention aux besoins de la classe ouvrière qui a trouvé, dans le bulletin de vote, une arme puissante, parce qu'elle forme une large fraction de l'opinion publique. Les syndicats ouvriers deviennent plus nombreux et plus forts; ils commencent à se grouper en confédérations interprofessionnelles qui interviennent avec énergie auprès des parlements et des gouvernements. La propagande des doctrines interventionnistes se développe et refoule le vieux libéralisme abstentionniste dans le domaine social comme dans le domaine économique. Les pouvoirs publics subissent la pression des organisations, l'influence des doctrines et aussi la leçon des faits."

L'initiative
privée

18. Les forces étatistes ne sont cependant pas seules à travailler. L'initiative privée, désorganisée par les mouvements révolutionnaires idéologiques et politiques, s'emploie à refaire ses forces et à combler

(32) Colson, op. cit., p. 439.

(33) Ibid., p. 413.

les vides (34). L'Eglise elle-même, incapable de reconstruire sur la base "congrégationniste", stimule des institutions laïques catholiques, i.e. Saint-Vincent-de-Paul. Quant aux entrepreneurs capitalistes, ils ont mis trop de temps à s'éveiller. Mais en définitive ils n'ont pas plus tardé que l'Etat; ils l'ont même devancé, mais pas assez pour garder la direction du mouvement. Dans le troisième quart du 19e siècle, ce sont eux en tout cas qui tentent les efforts les plus hardis de l'époque. Alors les oeuvres de bienfaisance et d'assistance patronale -- infirmeries, hôpitaux, hospices, caisses de retraites -- se multiplient en Europe. La plupart du temps, ce ne sont pas des oeuvres de pure bienfaisance, mais de suppléance à l'apathie ou à l'incapacité des intéressés. Les services ne sont pas donnés; ils résultent d'une contribution retenue sur le salaire. Dans le domaine des accidents du travail, les patrons reconnaîtront, avant que le législateur l'impose, la responsabilité générale de l'employeur. De nombreuses caisses d'assurances patronales, professionnelles et inter-professionnelles, existent déjà quand l'Etat intervient.

19. L'assurance commerciale joue aussi un rôle, mais plus spécialement sinon presque exclusivement dans le secteur vie (35). Telle qu'organisée, elle n'est alors accessible qu'au petit nombre. L'assurance coopérative ou mutualité recommence aussi sa carrière sur des bases modernisées. Dans les pays latins tout spécialement, elle est considérée comme la technique de protection sociale par excellence et reçoit des encouragements divers de l'Etat (36). Avec le 20e siècle, le patronat lui-même intensifiera son action en dehors du domaine strictement professionnel et s'intéressera aux caisses de retraite et aux allocations familiales. Mais cet effort restait insuffisant.

20. Au fond, il y manquait l'impulsion religieuse. Ainsi que l'exprime Colson lui-même, c'est "sous l'hégémonie des religions diverses que les oeuvres d'assistance se développent le plus. (...) Les

(34) Les problèmes généraux de l'assurance sociale, BIT, Etudes et Documents, Série M, no 1, Genève, 1925, pp. VI-VIII.

(35) Colson, op. cit., pp. 314 et 356.

(36) Les problèmes généraux de l'assurance sociale, op. cit., p. VIII; Etienne Gout, Sécurité sociale, Les cours de Droit, Paris, 1949, Fascicule I, pp. 50-52.

religions sont d'accord avec la morale laïque pour recommander la bienfaisance, en raison de son mérite propre; mais elles y joignent d'autres arguments, et il faut bien reconnaître que, pour arracher aux hommes des sacrifices considérables, l'appel direct qu'elles font à l'intérêt personnel, les sanctions qu'elles attachent dans une vie future à l'observation des prescriptions charitables, ont une action bien plus puissante que les préceptes d'une morale purement fondée sur la conscience"(37). Quoi qu'il en soit, le cours normal de cette évolution privée de la sécurité sociale allait être profondément altéré par les événements nouveaux que le monde devait observer dans les pays germano et anglo-protestants.

21. De ce premier chapitre se dégage une conclusion nette. Les idées modernes d'assistance ne sont, en aucune façon, une adaptation de la conception chrétienne (catholique) aux données nouvelles du problème de la sécurité sociale. Au contraire, elles ont germé dans un tout autre terreau. Leurs succès récents sont plus le résultat d'une coïncidence historique que d'une substitution due à l'inefficacité du régime antérieur. La Révolution industrielle est survenue à un moment de complète désorganisation de ce dernier, d'où une absence navrante de cadres capables de pallier aux défauts majeurs d'une telle période de transition. Sauf pour les corporations, la Révolution industrielle n'était cependant pas la cause de cette désorganisation: elle a pris par surprise un monde en train de bouleverser ses institutions pour des raisons purement idéologiques. Elle a cependant d'autant plus favorisé les idées nouvelles qu'elle a exigé une reconstruction dans un climat totalement défavorable à un examen objectif des mérites relatifs de chaque système. En ce temps là plus encore qu'aujourd'hui -- mais encore trop aujourd'hui malheureusement -- catholique égalait Moyen-Age, qui signifiait obscurantisme et appelait condamnation sans réserve.

22. Pendant toute la période où s'élaborent les idées nouvelles, le catholicisme est condamné ainsi à un rôle d'arrière-garde. Il doit se dissimuler pour s'infiltrer. Il arrivera, par ailleurs, que pour se faire accepter trop de catholiques s'efforceront de s'habiller à la nouvelle mode et de la déclarer conforme à leur doctrine. On sait avec quelle haine du papisme ils étaient poursuivis dans les pays germains et anglo-saxons.

(37) Colson, op. cit., p. 430.

Quant à la France, l'opposition y était poussée à ce point que, nous dit Colson, "la crainte du développement excessif des associations religieuses (...) a longtemps donné à la législation française son caractère restrictif vis-à-vis des oeuvres de toute nature"(38). C'est donc une pensée laïcisante ou protestante, en opposition nette et consciente avec l'idéal catholique, qui dirige la pensée sociale de l'époque. Les différences de tendance que nous trouvons entre le Moyen-Age et les temps modernes dans la conception de la sécurité sociale ne sont donc nullement accidentelles ou neutres. Ce n'est pas une raison de les condamner en bloc, sans examen; et d'autant moins que le fond catholique continue de déteindre, malgré eux, sur beaucoup de penseurs et de réalisateurs. Cependant, pour quiconque tient à une pensée dont il veut sauvegarder l'authenticité à travers les évolutions nécessaires qu'impose le temps, c'en est certainement une excellente pour ne pas accepter en bloc tout ce qui est idée nouvelle.

(38) Colson, op. cit., p. 429.

Chapitre II

L'AVENEMENT DES ASSURANCES SOCIALES

1. A la fin du XIXe siècle, c'est, non pas peut-être la patrie du socialisme, mais le pays où le socialisme provoque les plus profonds remous politiques, l'Allemagne, qui voit apparaître les assurances sociales. Et celui qui les établira, Bismarck, se sera apparemment inspiré des idées d'un socialiste notoire: Ferdinand Lasalle (1).

2. Il a fallu, en effet, l'intervention de principes nouveaux (2) pour qu'une pensée foncièrement individualiste, tout entière appuyée par suite sur la liberté et la responsabilité totale des individus, accepte tout à coup de créer des institutions centrées au contraire sur l'initiative et la responsabilité sociale. Jusque-là, l'Etat n'avait jugé nulle part acceptable de se substituer à l'individu pour l'obliger à s'occuper de son propre bien-être. A ce moment, nous avons affaire, dans bien des pays il est vrai, à un Etat libéral. Mais le catholicisme intégral de la période antérieure n'avait

(1) Elie Halevy, "L'ère des tyrannies", Bulletin de la Société française de philosophie, Librairie Armand Colin, Paris, octobre-décembre 1936, p. 181.

(2) Les problèmes généraux de l'assurance sociale, op. cit., vol II, ch. IV.

Quant à la France, l'opposition y était poussée à ce point que, nous dit Colson, "la crainte du développement excessif des associations religieuses (...) a longtemps donné à la législation française son caractère restrictif vis-à-vis des oeuvres de toute nature"(38). C'est donc une pensée laïcisante ou protestante, en opposition nette et consciente avec l'idéal catholique, qui dirige la pensée sociale de l'époque. Les différences de tendance que nous trouvons entre le Moyen-Age et les temps modernes dans la conception de la sécurité sociale ne sont donc nullement accidentelles ou neutres. Ce n'est pas une raison de les condamner en bloc, sans examen; et d'autant moins que le fond catholique continue de déteindre, malgré eux, sur beaucoup de penseurs et de réalisateurs. Cependant, pour quiconque tient à une pensée dont il veut sauvegarder l'authenticité à travers les évolutions nécessaires qu'impose le temps, c'en est certainement une excellente pour ne pas accepter en bloc tout ce qui est idée nouvelle.

(38) Colson, op. cit., p. 429.

4. Ni un libéral, ni un catholique n'auraient pu concevoir les assurances sociales ainsi, s'ils les eussent inventées. Nous imaginons qu'ils auraient pu soutenir -- comme ils le feront plus tard -- que l'organisation sociale étant devenue une cause d'insécurité pour l'ouvrier, c'est à la société qu'il incombe de corriger la situation (principe de responsabilité fort discutable ici (6), mais conforme à l'idéal d'une personnalité libre). L'autre thèse était impensable pour eux à l'époque. Aussi, au fur et à mesure que les événements les contraindront à se rallier à l'idée d'assurances sociales s'ingénieront-ils à s'appuyer sur d'autres arguments. Ceux qui y résisteront le plus longtemps seront en définitive les catholiques, ce qui leur vaudra d'être taxés, avec dédain, de conservateurs et de réactionnaires.

5. Mais Bismarck n'était ni libéral, ni catholique. N'est-il pas même permis de se demander si son socialisme d'Etat (7) était bien socialiste? Son césarisme, cependant, lui rendait facile l'acceptation d'une telle argumentation. Et comme tous les politiques, il ne méprisait pas l'opportunisme! Il se servit des assurances sociales surtout comme d'un moyen pour battre le syndicalisme et le socialisme par leurs propres armes (8). Son objectif était "de lier le prolétariat à l'Etat, défenseur de l'organisation capitaliste de la production et d'enlever aux groupements professionnels ouvriers les armes que pouvaient devenir dans les luttes sociales les multiples organismes d'entraide et de prévoyance annexés aux syndicats (9)."

6. "C'est pourquoi, continue le même document, dans le système d'assurance sociale obligatoire tripartite instituée de 1883 à 1889, l'obligation d'assurance est complétée par l'obligation de faire partie d'une caisse d'assurance déterminée." Un second principe socialiste,

(6) Cf. ci-après, Partie IV, ch. 3, par. 4-13.

(7) Elie Halevy, "Le libéralisme en Angleterre", Inventaires, Félix Alcan, Paris, 1936, p. 14.

(8) Baudrillart, Histoire générale, Bloud & Gay, 1925, pp. 657-658; Albert Malet, L'époque contemporaine, Hachette, Paris, 1922, pp. 631-632.

(9) Les problèmes généraux de l'assurance sociale, op. cit., p. IX.

l'étatisation des assurances sociales (10), se trouvait du même coup réalisé. La plupart des autres nations y résisteront beaucoup plus vigoureusement encore qu'à celui de l'obligation, parce qu'il a toujours été, assez superficiellement, considéré comme constituant l'essence même du socialisme.

7. Bismarck ouvrit donc, avec ses assurances sociales, l'ère du système de pensée et de politique qui a tant fait pour nous acheminer vers le socialisme avec le concours même des capitalistes, des libéraux, puis finalement de tant de catholiques eux-mêmes. A savoir: résister aux pressions socialistes jusqu'à s'en autoriser pour ne pas réaliser même les réformes nécessaires; puis sous le coup de quelque peur ou nécessité politique, s'emparer tout simplement, faute d'imagination, de profondeur ou de sincérité, du programme socialiste pour le mettre en pratique en dépensant de précieuses énergies intellectuelles pour le justifier.

8. Ainsi, la législation de Bismarck devait-elle une fois établie, et par le seul mécanisme de l'imitation exercer une influence considérable sur la législation des autres pays (11). Ce facteur nouveau contribuera à jeter la confusion dans les motifs idéologiques en fonction desquels évoluera l'assurance sociale; il rend plus difficile une vérification comme celle que nous tentons. Pour les raisons les plus diverses, des législateurs non socialistes pourront se rallier à la formule tout en prétendant rester

(10) Les problèmes généraux de l'assurance sociale, op. cit., pp. 118, 122, 124; La réparation des accidents du travail, BIT, Etudes et Documents, Série M, no 2, Genève 1927, pp. 457 et ss.; L'assurance-maladie obligatoire, BIT, Etudes et Documents, Série M, no 6, Genève, 1927, pp. 610 et ss.; L'assurance invalidité-vieillesse-décès obligatoire, BIT, Etudes et Documents, Série M, no 10, Genève, 1933, pp. 604-623, 684-691. En matière d'assurance-maladie, l'Allemagne était, en principe, sous un régime d'affiliation obligatoire dite subsidiaire, c'est-à-dire que le "rattachement de droit à une institution fixée à l'avance est prescrit à l'assuré s'il ne fait pas usage de la liberté qui lui est laissée dans un délai déterminé". En fait, la liberté de l'assuré est limitée par diverses autres clauses. Par exemple, là où l'employeur a organisé une caisse d'entreprise, au besoin sur l'ordre de l'Office central des assurances, l'assuré est automatiquement membre de cette caisse.

(11) Les problèmes généraux de l'assurance sociale, op. cit., p. IX; L'assurance-maladie obligatoire, op. cit., p. 15; Approaches to Social Security, op. cit., p. 21.

intégralement libéraux ou catholiques. Mais s'il existe une opposition de fond forte et bien ancrée dans les traditions, nous devrions cependant en retrouver la trace dans les résistances qui se manifesteront.

9. Or, précisément, l'examen des faits impose une première constatation générale de cet ordre: l'imitation mettra un long moment à entrer en scène comme facteur important d'extension des assurances sociales (12). Pourtant, l'Autriche-Hongrie, puissance catholique, fera tout de suite exception à la règle. La première et immédiatement, elle copiera à peu près intégralement le plan allemand (13) (1887-1906). Influence politique de voisinage sympathique sans doute, et de parenté spirituelle aussi (césarisme)!

Application aux accidents du travail 10. Ailleurs, seul le principe de la responsabilité patronale en cas d'accidents du travail triomphe rapidement: de 1890 à 1910, dix-huit (18) pays s'y rallient; et le mouvement se continue par la suite à un rythme accéléré. Question nouvelle, en fait, qui ne relevait pas du principe socialiste à proprement parler (14) et au sujet duquel le terrain était déjà bien préparé partout. Même l'obligation d'assurance différait ici dans son principe du cas des autres risques sociaux (15). Pourtant, dix des dix-huit pays s'y refuseront encore longtemps et se conten-

(12) L'assurance-maladie, BIT, Etudes et Documents, Série M, no 4, Genève, 1925, p. 5.

(13) Problèmes généraux de l'assurance sociale, op. cit., pp. X et 114-124.

(14) L'Etat intervenait, en somme, dans son rôle de pur législateur pour redéfinir les relations de droit entre des catégories d'individus.

(15) L'obligation d'assurance intervient ici pour protéger une partie faible (l'ouvrier) contre l'irresponsabilité du patron qui ne s'arrange pas pour être solvable dans l'éventualité envisagée. "(...) L'assurance contre les accidents du travail est une forme spéciale d'assurance de responsabilité civile au bénéfice de tiers." (La réparation des accidents du travail, op. cit., p. 371). Ce n'est pas de la prévoyance obligatoire au bénéfice même de celui qui y est contraint.

teront de lois dites de réparations des accidents du travail, selon le principe nouveau de la responsabilité patronale.

11. Le Bureau International du Travail, dans sa publication sur la Réparation des Accidents du Travail (16), nous indique les raisons invoquées contre l'obligation dans ce domaine:

"(...) un grand nombre de législations ont renoncé (aux avantages de l'assurance obligatoire), soit qu'elles l'aient jugée inutile en raison du développement atteint par l'assurance, et de la rareté des cas d'insolvabilité des employeurs, soit qu'elles l'aient regardée comme une atteinte à la liberté individuelle et au droit théorique de chaque employeur de couvrir son propre risque(...), soit qu'elles aient redouté que l'ingérence de l'Etat dans ce domaine put créer une confusion qui a paru pleine de périls entre la gestion des finances publiques et la gestion financière de l'assurance."

Selon ces idées, des nations comme l'Angleterre, l'Irlande, la Belgique, la France, la Suède, etc., refusent de verser dans l'obligation. Celles qui y cèdent sont surtout situées dans le giron de l'Allemagne: Norvège, Finlande, Hollande, Luxembourg, Danemark (après hésitations (17)). L'Italie aussi s'y rallie cependant; c'est l'époque de l'Italie libérale (lutte contre la Papauté) et allemande (Triplice (18)).

Application
aux autres
domaines

12. Dans les autres domaines, l'assurance obligatoire marque vraiment le pas et ne pénètre qu'au Luxembourg (1901-maladie) et en Norvège (1909-maladie) (19). Les autres nations continuent d'évoluer selon les lignes de leur régime d'assistance propre -- plus étatique en Angleterre, plus privée en France -- et de leurs traditions de liberté. Dans des pays comme la France, l'Italie (sauf pour le cas précité), la Belgique,

(16) Etudes et Documents, Série M, no 2, Genève, 1925.

(17) Le Danemark commence par voter une simple loi de réparations en 1898, puis passe à l'obligation en 1900. Problèmes généraux de l'assurance sociale, op. cit., p. XVIII.

(18) Edouard Petit, Histoire universelle illustrée des pays et des peuples, Quillet, vol. VI, pp. 102-115.

(19) Les problèmes généraux de l'assurance sociale, op. cit., pp. XX-XXIII; L'assurance-maladie, BIT, Etudes et documents, Série M, no 4, Genève, 1928, pp. 5-6.

la Suède, ainsi que le Danemark et la Finlande, la prévoyance libre est à l'honneur. Des lois s'élaborent "qui dotent les sociétés de secours mutuels d'un statut d'associations privilégiées". Eventuellement s'y ajoute "le concours financier des pouvoirs publics" (20).

13. Pour le moment, l'interventionnisme plus que le socialisme gagne du terrain sur le libéralisme. Il se manifeste plutôt un retour aux traditions du passé, brisées par le courant libéral du XIXe siècle. L'obligation n'apparaît "que pour certaines catégories de salariés particulièrement menacés dans l'exercice de leur profession - marins, ouvriers-mineurs, personnel des chemins de fer (21)". Et pas partout. Quant au reste, la réaction anti-libérale prend la forme d'un intérêt des pouvoirs publics "à l'égard des oeuvres d'entraide issues de l'initiative des travailleurs eux-mêmes (22)". En somme, l'Etat "abandonne peu à peu l'attitude d'indifférence jusqu'alors observée à l'égard de la mission même de la mutualité qui commence à être reconnue comme instrument d'utilité publique et parfois même subsidiée par les fonds d'Etat (23)". C'est cette évolution, continue le document cité, "que marquent notamment les lois italienne du 15 avril 1886; espagnole, du 30 juin 1887; danoise, du 12 avril 1892; belge, du 23 juin 1894; et la charte française des sociétés de secours mutuels du 1er avril 1898". La Suède (1891), la Finlande (1892) et la Suisse (1911) s'engageront dans la même voie (24).

Réaction protestante	14. Le secteur protestant combine son horreur puritaine de la pauvreté au nouvel idéal humanitaire du siècle. Il en résulte un effort pour faire disparaître la pauvreté derrière une sorte d'écran de fumée. L'opinion se développe que "l'assistance n'est plus une question de charité, que
----------------------	--

(20) Pensions non contributives, BIT, Etudes et Documents, Série M, no 9, Genève, 1933, pp. 6-7.

(21) L'assurance-maladie, op. cit., pp. 5-6.

(22) Ibid.

(23) Ibid.

(24) Pensions non contributives, op. cit., p. 7; L'assistance-maladie libre, BIT, Etudes et Documents, Série M, no 7, Genève, 1927, p. XII.

la collectivité a l'obligation d'aider ceux de ses membres qui se trouvent dans le besoin (25)". Cette première pénétration socialiste (p. 54) fera accepter que "les individus peuvent revendiquer comme un droit l'intervention de l'Etat en leur faveur (26)". Cela conduira, dans les pays en question, au système des pensions non contributives, plutôt qu'à l'assurance-obligatoire. Le Danemark (1891), la Nouvelle-Zélande (1898), la Nouvelle-Galles-du-Sud et le Victoria (1901), puis toute l'Australie (1908), la France (1905), l'Angleterre et l'Etat libre d'Irlande (1908) s'engagèrent successivement dans cette direction.

15. Si important que soit le fossé idéologique entre l'assistance libérale et les pensions socialistes, le système nouveau, à cheval sur les deux, ne constituait techniquement qu'un prolongement de la conception protestante. Celle-ci acceptait déjà un devoir de l'Etat à l'assistance. Avec les pensions non contributives, l'assistance devient simplement institutionnelle lorsque le besoin s'en fait sentir régulièrement. Elles se développeront pour couvrir les "cas d'invalidité, de vieillesse ou de perte de soutien pour les mères chargées de famille (27)". Un principe juridique nouveau est cependant consacré: la création d'un droit précis à une assistance minimum prédéterminée dans certaines éventualités d'indigence, prélude au principe socialiste du droit préexistant de l'individu à une telle assistance. La maladie n'est cependant pas admise à ce régime. Elle reste partout traitée de la même façon dans le secteur qu'on peut appeler non germanique: compagnies d'assurance commerciale (assez peu à ce moment-là) (28), sociétés de secours mutuels, caisses professionnelles, interprofessionnelles, patronales ou syndicales (29).

Les con- 16. La preuve que ces orientations ne sont pas
troverses purement accidentelles, qu'elles correspondent à
des situations idéologiques, nous est fournie par "les
importantes controverses" que "les premières lois
d'assurance-obligatoire ont provoqué dans presque tous les pays"(30).

(25) Ibid., p. 6.

(26) Ibid.

(27) Pensions non contributives, op. cit., p. 7.

(28) Colson, op. cit., pp. 314 et 356.

(29) Les problèmes généraux de l'assurance sociale,
op. cit., p. VI.

(30) Pensions non contributives, op. cit., p. 7.

Certains des arguments invoqués contre l'obligation sont d'ordre pratique: crainte des "résistances auxquelles pourrait se heurter l'introduction du principe d'obligation", "difficultés que pourrait soulever la perception des cotisations", "foule des institutions et des services de contrôle impliquant des frais administratifs élevés (31)". Mais ce ne sont pas les principaux.

17. Les autres sont des arguments de principe:

- 1^o "l'extension du principe d'obligation à un très grand nombre d'individus possédant des ressources suffisantes, capables de couvrir eux-mêmes leurs propres risques par la prévoyance individuelle et l'assurance privée, est considérée comme un emploi inutile et abusif du pouvoir de contrainte de l'Etat";
- 2^o "l'intervention du législateur est excessive lorsqu'elle aboutit à imposer une obligation nouvelle à des millions de personnes parce que, parmi elles, se trouve une minorité d'imprévoyants (31)".

En Grande-Bretagne, notamment, la décision de préférer les pensions à l'assurance-obligatoire avait été prise après "vingt années de délibérations et d'enquêtes au bout desquelles les commissions nommées par le gouvernement avaient conclu au rejet des deux autres solutions: l'assurance facultative subventionnée et l'assurance obligatoire (32)". C'était donc le résultat d'une sérieuse réflexion et la manifestation d'une tradition aussi opposée à la solution latino-catholique et scandinave qu'à la solution germanique socialisante et césariste.

18. L'acceptation de l'assistance institutionnelle en Angleterre à ce moment s'explique d'ailleurs non seulement par la logique des idées puritaines sur la pauvreté, mais par les effets que leur application a engendrés. L'administration des lois des pauvres dans l'esprit de mépris traditionnel a conduit à des abus révoltants, dont témoigne toute la littérature victorienne, notamment les oeuvres de Charles Dickens. La charité est

(31) L'assurance invalidité-vieillesse-décès obligatoire, op. cit., p. 135; L'assurance-maladie obligatoire, BIT, Etudes et Documents, Série M, no 6, Genève, 1927, p. 33; Les problèmes généraux de l'assurance sociale, op. cit., p. 3.

(32) Les pensions non contributives, op. cit., p. 9.

vraiment, en pratique, devenue humiliante et dégradante. Comment s'étonner que des esprits superficiels en aient tiré la conclusion que la charité même, prise dans son principe, est affectée du même vice? Comment ne pas comprendre qu'ils aient cherché un moyen de retirer l'administration de la charité des mains de ceux qui la conduisaient dans un esprit difficile à réformer? La force des traditions joue là comme ailleurs, de sorte qu'il est plus facile d'opérer une révolution en remplaçant les hommes qu'en convertissant les gens en place. La création d'un droit nouveau autour d'un système nouveau, celui des pensions institutionnelles, permettait en somme de créer une administration nouvelle, de soustraire les principales catégories d'indigents au régime de la loi des pauvres pour les transférer à une nouvelle administration qui serait pénétrée d'un idéal plus humanitaire (33).

19. Vers 1910, par suite, soit trente ans après les premières lois allemandes d'assurance sociale, l'opposition à l'obligation en matière d'assurance restait forte partout, même dans le secteur des accidents du travail où elle n'avait pas les mêmes raisons de l'être. L'interventionnisme en matière de sécurité sociale a cependant gagné du terrain partout. La réaction contre le libéralisme est bien amorcée, mais elle se développe dans chaque pays selon les idéologies qui lui sont propres: aide supplétive de l'Etat dans le secteur latin et scandinave, le plus pénétré de catholicisme ou de liberté personnaliste; obligation d'assurance dans le secteur germanique, le plus touché par le socialisme et le mieux préparé à en accepter les aspects politiques par une tradition césariste; institutionnalisation de l'assistance dans le secteur protestant puritain et libéral.

- - - - -

(33) *Approaches to Social Security*, op. cit., pp. 6-7; *Pensions non contributives*, op. cit., pp. 5-6; *L'assurance invalidité-vieillesse-décès obligatoire*, op. cit., p.2.

Chapitre III

LE TRIOMPHE DE L'OBLIGATION

- I -

Histoire de l'obligation

Période 1910-1920 1. L'assurance sociale obligatoire ne commence vraiment à prendre son essor qu'avec la décennie 1910. Elle continue de s'épanouir en Europe orientale, c'est-à-dire dans le secteur germano-slave. Elle prend racine dans l'Europe occidentale protestante. Mais les pays latins continuent leur résistance et maintiennent tout d'abord la tradition de la période précédente. Angleterre en 1911; Serbes, Russes et Roumains, en 1910, 1911 et 1912; Estonie et Lettonie en 1912; Hollande, Suède et Suisse en 1913; Bulgarie en 1918 et Tchécoslovaquie en 1919 (1) y cèdent.

2. En fait, la France et l'Espagne sont déjà touchées par cette vague. Ils ont adopté la formule dans le domaine de la vieillesse et de l'invalidité; mais le secteur de l'assurance-maladie, le coeur d'un régime d'assurance sociale, tient toujours. La Suède et la Suisse (avec exception d'un ou deux cantons) évoluent dans le même sillage. Vieillesse et invalidité sont deux domaines où mutualité et assurances commerciales ont peu pénétré. L'atmosphère de l'époque, de plus en plus hostile aux anciennes traditions, n'est plus favorable au lancement de nouvelles expériences dans un esprit de libre initiative, même subsidiée.

3. Dans l'ensemble cependant, ces nations avec les autres que l'obligation n'a pas encore touchées, restent fidèles à la liberté. Le BIT

(1) Les problèmes généraux de l'assurance sociale, op. cit., pp. X-XXIII; L'assurance-maladie, op. cit., pp. 5-6.

constate, à cette époque, que "la mutualité libre subsidiée par les pouvoirs publics est demeurée (...) la forme dominante d'entr'aide sociale chez les nations latines, soucieuses de ne pas entraver les initiatives et de ne pas niveler les forces individuelles (2)". L'expérience progresse même. Non seulement la mutualité est reconnue "comme instrument d'utilité publique et parfois même subsidiée par les fonds d'Etat" (voir précédemment p. 42), mais on érige en "système la liberté subsidiée (3)". "Reconnaissant l'intérêt général qu'il y a à ce que la mutualité puisse remplir pleinement son rôle", on la place "au-dessus du droit commun régissant les associations d'origine privée". Elle "n'est pas seulement reconnue et réglementée, mais reçoit une aide financière de l'Etat qui prend ainsi une part active à son fonctionnement (4)". La Suède (4 juillet 1910), la Suisse (13 juin 1911) et le Danemark (10 mai 1915 et 6 mai 1921) perfectionnent leur législation en ce sens (5).

Période 1920-1930 4. Dans la période qui suivra (1920-1930), le principe de l'obligation tendra cependant à s'installer partout. La France finira par s'y rallier en 1928, mais pour faire face à des résistances intérieures qui l'obligeront à remettre le projet à 1930. La Belgique (1924) et l'Espagne n'iront pas au delà de l'assurance-vieillesse. L'Italie s'initiera progressivement et se rapprochera d'un régime général d'obligation invalidité-vieillesse-chômage en 1923, mais hésitera pour ce qui est de la maladie: elle se contentera de prescrire à ce sujet (1928) que les contrats collectifs "ne pourront être ni approuvés ni publiés s'ils ne contiennent pas de dispositions précises sur la protection des travailleurs en cas de maladie (6)".

5. L'Amérique maintenant; plus que les pays latins d'Europe, restera jusqu'à l'élection de Roosevelt le plus fort bastion de la résistance à l'assurance sociale obligatoire, comme elle constitue actuellement le

(2) Les problèmes généraux de l'assurance sociale, op. cit., p. VIII.

(3) L'assurance-maladie, op. cit., pp. 51-52.

(4) Ibid.

(5) Ibid.

(6) Les services sociaux en 1933, Etudes et Documents, Série M, no 13, Genève, 1936, vol. I, p. 519.

plus important noyau de résistance à la nouvelle sécurité sociale d'après-guerre. Les raisons de cette opposition y sont à la fois matérielles et idéologiques, mais d'une idéologie qui s'éloigne des considérations religieuses. Coin du globe où la prospérité matérielle a été portée à son plus haut point, où la faible population relative et l'immensité du territoire à mettre en valeur offraient jusqu'à récemment des perspectives illimitées à l'emploi individuel des épargnes, l'Amérique a offert un sol particulièrement propice à l'épanouissement d'une philosophie de l'individualisme poussé à son paroxysme (7).

Les influences religieuses

6. Pour ce qui est des pays européens de tradition catholique, dans quelle mesure le parallélisme que nous avons mis en valeur peut-il être assigné aux données religieuses profondes? Jusqu'à quel point ces données religieuses ont-elles pu mouler suffisamment la conscience des hommes pour expliquer les comportements d'une population ayant évolué au XIXe siècle vers la libre pensée et l'athéisme plutôt que vers le protestantisme? D'autres circonstances historiques peuvent sans doute être invoquées. Etienne Gout (8) en donne une idée pour la France dans son cours sur la sécurité sociale. Des situations similaires ont dû se reproduire dans les autres pays du même groupe.

7. En France, tout d'abord, les propositions d'assurance obligatoire ont originé des milieux libres penseurs (Waldeck-Rousseau père, dès 1848; Alexandre Millerand, en 1919; Aristide Briand, en 1921; etc.). S'y opposèrent le patronat et le monde médical, pour des raisons variées sur lesquelles il n'y a pas lieu d'insister ici: ce type de résistance s'est manifesté à peu près partout en fonction d'intérêts identiques. Il a cependant obtenu plus de succès en France. Ne serait-ce pas parce qu'il pouvait s'appuyer sur des principes qui trouvaient plus de résonance dans les diverses couches de la population?

8. Quant aux milieux catholiques, nous dit M. Gout, les divisions y étaient accentuées. "Certains, peu nombreux d'ailleurs, s'élevaient à cette époque, contre les assurances sociales obligatoires en leur

(7) André Siegfried, *Qu'est-ce que l'Amérique?* Flammarion, 1937, p. 11; Robert Marjolin, "L'expérience Roosevelt", *Inventaires*, pp. 129-131.

(8) Op. cit., pp. 73-75.

opposant l'esprit de bienfaisance et de charité chrétienne. La plupart, par contre admettaient le principe de la réforme, mais à la condition expresse qu'on leur laissât la faculté de créer des caisses confessionnelles." Le manque de confiance des catholiques dans les gouvernements d'esprit libéral au sens jacobin du terme, constituait donc un facteur accidentel d'opposition catholique sans vraiment mettre en cause la doctrine elle-même. Il reste que des catholiques ont invoqué la doctrine contre les assurances sociales.

9. Ils étaient peu nombreux? Le fait ne signifie rien en lui-même. Le nombre de ceux qui apportent des arguments doctrinaux à l'encontre d'une politique quelconque est toujours faible. De plus, nous sommes à une époque où les catholiques n'en mènent pas large dans la politique française. Une telle position incite toujours trop d'esprits à l'abandon des luttes de principes par impression d'inutilité. Il est donc déjà hautement symptomatique que des catholiques aient soulevé des arguments doctrinaux. Le fait prend toute son importance à la lumière des constatations historiques déjà considérées. La prévoyance imposée n'a pas été inventée par des catholiques et n'a jamais trouvé de place dans leur pensée avant que les assurances sociales n'aient germé dans des cerveaux non catholiques. Une différence doit être notée entre les politiques acceptées pour toutes sortes de raisons quand elles sont présentées par d'autres, et celles qu'on pratique spontanément quand on est placé pour penser et agir soi-même.

10. D'ailleurs, l'opposition des théoriciens n'est peut-être pas la plus significative. L'est davantage celle des milieux qui incarnaient la tradition sociale de pensée chrétienne dans l'économie de la France et des autres pays du groupe. L'esprit chrétien avait produit l'entraide mutuelle, non pas la prévoyance imposée. Menacée par l'assurance obligatoire, l'institution qui dérive de cet esprit, la mutualité, va se ranger parmi les adversaires de l'assurance sociale et n'accepter de s'y rallier finalement qu'à condition d'avoir sa place dans l'organisation d'ensemble (9).

(9) Gout, op. cit., pp. 74-75. Une fois admise dans le système mutualiste, l'obligation devenait un grand sujet de tentation pour les mutuelles: l'Etat allait leur fournir des clients supplémentaires.

Sommaire de la question 11. A l'époque où nous en sommes, disons les années 1930-1933, la situation était la suivante pour les différents types de sécurité sociale (Annexe 2):

	<u>Assurance obligatoire</u>	<u>Assurance facultative</u>	<u>Pensions</u>
	(nombre de pays)		
Accidents du travail (10)	33	24	
Maladie (11)	23	9	
Vieillesse-invalidité - décès (12)	28	4	10
Chômage	7	14	

Au delà de cette concession au socialisme qu'est l'obligation, les idées traditionnelles continuent de présider à l'administration des régimes obligatoires eux-mêmes. Examinons la situation en fonction des points suivants: personnes obligées, risques couverts, modalités de prestations, de financement et d'administration.

- II -

Les autres modalités de l'assurance sociale

Extension 12. Seul le Portugal en matière d'assurance-maladie, ainsi que la Suède et quelques cantons suisses pour la vieillesse-invalidité, appliquent l'obligation à l'ensemble de la population (13). Et pour le régime portugais, il ne s'agit pas d'une véritable obligation d'assurance. L'article 1 de la loi du

(10) La réparation des accidents du travail, op. cit., pp 368-369.

(11) L'assurance-maladie obligatoire, op. cit., pp. 16-17.

(12) Pensions non contributives, op. cit., p. 7.

(13) Les problèmes généraux de l'assurance sociale, op. cit., p. 11; L'assurance invalidité-vieillesse-décès obligatoire, op. cit., p. 12.

10 mai 1919, alors en vigueur, institue bien l'obligation "pour les individus des deux sexes qui exercent une profession quelconque dans les domaines de l'activité humaine, reconnus comme dignes et honnêtes par les us et coutumes et sanctionnés par les lois". Seuls cependant peuvent jouir de prestations les assurés ne disposant pas d'un salaire supérieur à 900 escudos; les autres ne sont assurés que pour contribuer, jamais pour recevoir (14). Nous sommes donc en présence d'une contribution à un fonds d'assistance générale.

13. Pourquoi l'assurance obligatoire nationale a-t-elle aussi peu d'adeptes? Les causes de cet état de chose ne seraient-elles pas uniquement financières? "L'assurance nationale obligatoire, nous disent les documents du BIT (15), s'est heurtée à de très vives résistances." Ailleurs encore: "Cette conception de l'assurance nationale, qui n'a reçu que des applications très restreintes, est en général vivement combattue(16)". On considère, continue le texte,...

"... qu'il est inutile d'imposer la contrainte de l'obligation aux individus possédant des ressources suffisantes, capables de couvrir eux-mêmes leurs propres risques par la prévoyance individuelle ou l'assurance privée et parce qu'en fait l'assurance volontaire est une habitude très générale dans les classes aisées; on estime que l'intervention du législateur est excessive qui aboutit à imposer une obligation nouvelle à des milliers d'individus parce que, parmi eux, se trouve une minorité d'imprévoyants".

14. Autrement dit, si bien des pays ont accepté l'obligation plus ou moins en dépit de leurs traditions, ils n'ont pas encore changé vraiment leurs idées de fond. L'assurance sociale obligatoire n'est encore admise que comme un moyen plus pratique de protéger les faibles. Bismarck n'était pas allé au delà. Faibles est d'ailleurs synonymes d'ouvriers. L'assurance obligatoire dite populaire, c'est-à-dire celle qui engloberait tout le petit peuple -- ouvriers, artisans, agriculteurs, petits commerçants -- n'a pas beaucoup d'adeptes non plus (17). Une évolution marquée

(14) L'assurance-maladie obligatoire, op. cit., p. 142.

(15) L'assurance invalidité-vieillesse-décès obligatoire, op. cit., p. 12.

(16) Les problèmes généraux d'assurance sociale, p. 3.

(17) L'assurance invalidité-vieillesse-décès obligatoire, op. cit., p. 12; L'assurance-maladie obligatoire, op. cit., pp. 16-17.

tend cependant, à l'époque où nous sommes, au dépassement du cercle des seuls ouvriers manuels salariés et à l'inclusion de l'ensemble des salariés. Le principe dominant est évidemment de couvrir ceux que l'éventualité envisagée rangerait parmi les assistés. La pratique d'englober les catégories de salariés plutôt que de circonscrire le nombre par des clauses de revenu semble s'inspirer d'une raison de simplification administrative. D'ailleurs, avant 1930, surtout en Europe, l'ensemble des salariés se composait en grande partie de gagne-petit. Plusieurs pays poussent les restrictions jusqu'à inclure la clause de revenu à l'intérieur du système des catégories de travailleurs soumis à l'obligation. (Cf. Annexe 3).

15. L'assurance sociale aux non-salariés populaires, certes, se heurtait à des obstacles pratiques: difficultés de percevoir les cotisations, de contrôler et de payer les prestations (18), etc. Dans les pays où le devoir étatique d'assistance était admis, ces difficultés expliquent vraisemblablement les hésitations observées. Mais toute idéologie n'était pas non plus absente de celles-ci. La somme des arguments mis au service de l'assurance obligatoire, surtout chez les catholiques ralliés au principe, exclut implicitement les non-salariés. Le besoin de l'assurance sociale est donné comme lié à l'économie capitaliste, c'est-à-dire dérivé des effets de la révolution industrielle et de la création d'un prolétariat urbain (19). Dans ce cadre, agriculteurs et entrepreneurs-artisans divers n'ont aucun titre à l'admission dans un système de sécurité sociale obligatoire. Leur situation est souvent améliorée du fait des marchés que leur vaut l'industrialisation. Leurs difficultés sont d'un autre ordre et il sera souvent estimé qu'ils jouissent déjà de compensations adéquates.

16. A ce moment-là, chose assez surprenante, le domaine des accidents du travail est probablement celui qui laisse poindre le plus de tendances à l'universalité de couverture. Ce type d'assurance s'accommode naturellement de l'extension à tous les salariés sans distinction de revenu. Il ne relève pas de l'assistance, mais de la responsabilité civile. Au début néanmoins, des idées plus ou moins confuses et des difficultés pratiques avaient conduit à y introduire des limites: limite de revenu (confusion entre la fonction d'assistance et de responsabilité), de catégorie (ouvriers manuels seulement, etc...), de secteurs (petites entreprises seulement, etc...) (20). De plus en plus cependant la totalité des salariés

(18) L'assurance invalidité-vieillesse-décès obligatoire, op. cit., p. 12.

(19) Voir les introductions d'à peu près tous les ouvrages du BIT cités ici.

(20) La réparation des accidents du travail, op. cit., p. 12.

était visée. Mais plusieurs pays, allant au delà, offraient même aux indépendants la possibilité de profiter du régime; et qui plus est, quelques-uns (Allemagne, Danemark, Italie, Norvège) allaient jusqu'à les y assujettir(21)!

17. La politique des pensions, préférée dans certains pays à l'assurance obligatoire pour la vieillesse et l'invalidité, s'en tient ici aux idées traditionnelles. Il n'est nulle part question d'établir des systèmes généraux de pensions pour quelque motif que ce soit. On veut seulement venir en aide à certaines catégories d'indigents d'une façon plus institutionnalisée(22).

Risques
couverts

18. Quant aux risques couverts, la tendance de l'époque reste à ne les aborder que progressivement, au fur et à mesure des besoins. L'idée d'une protection totale "du berceau jusqu'à la tombe" n'est pas encore visible, même si elle est déjà toute impliquée dans les positions socialistes. Les progrès de l'assurance sociale ne correspondent d'ailleurs pas toujours aux besoins les plus pressants de la population. Assez souvent des circonstances historiques, relatives aux divers régimes d'assistance dans chaque pays ou aux exigences démagogiques, dictent son développement (23). Plusieurs pays s'intéresseront ainsi à l'assurance-vieillesse, plutôt qu'à l'assurance-maladie. Pourtant celle-ci est de beaucoup la plus importante au point de vue insécurité (24). Mais le tout reste bien encadré dans la tradition. L'Etat ne s'immisce pas dans un risque de sécurité sociale si un véritable besoin général ne peut pas être invoqué. (Cf. Annexe 2).

Prestations

19. Le paiement des prestations se situe également, selon les pays, dans le double prolongement d'une double tradition: celle de l'assurance et celle de l'assistance. En fait, celle de l'assurance domine. Certes les contributions du pa-

(21) Les problèmes généraux de l'assurance sociale, op. cit., pp. 10-11.

(22) Les services sociaux en 1933, BIT, Etudes et Documents, Série M, no 13, 2 vols, Genève, 1936.

(23) Colson, op. cit., p. 370.

(24) Les prestations de l'assurance-maladie allemande, par Franz Goldman et Alfred Grotjahns, BIT, Etudes et Documents, Série M, no 8, pp. 1-2.

tronat et de l'Etat lui donnent une allure d'assistance. Mais le principe de la compensation du risque prévaut. La part d'assistance complémente la prime que l'assuré est incapable de couvrir. Au moment du paiement des prestations, c'est donc un droit contractuel qui intervient, non pas un droit inhérent à la structure ou aux fonctions de la société. Aussi le paiement des prestations reste-t-il en principe indépendant des besoins de l'assuré; il vise à compenser le dommage subi, c'est-à-dire la perte de revenu résultant de l'incapacité de travail (25). Il représente généralement une proportion du salaire, à moins qu'étant fixe il ne soit limité par le nombre et l'importance des contributions. C'est la règle très générale vers 1930.

20. Une seule exception générale à la règle: la Grande-Bretagne avec l'Irlande. La tradition de l'assistance continue d'y régner et des prestations uniformes appuient l'idée que le rôle des assurances sociales est d'assurer un minimum de soutien. En assurance-chômage cependant, deux autres pays adoptaient la même attitude: la Bulgarie et l'Australie. (Cf. Annexe 4).

Financement

21. Le financement suit également des normes traditionnelles. L'obligation entraîne naturellement la nécessité de confondre l'assurance avec l'assistance et de faire intervenir soit une contribution patronale, soit une contribution d'Etat ou les deux (26). Mais l'assurance gratuite (sans participation des

(25) L'assurance-maladie fait exception à la règle des assurances sociales en ce qu'elle effectue compensation pour le dommage résultant de la maladie elle-même par les dépenses qu'elle impose. Le langage des assurances sociales a pris l'habitude de distinguer, à ce sujet, les prestations en espèces et les prestations en nature, les premières étant versées pour compenser la perte de salaire, les secondes représentant les dépenses versées par la caisse d'assurance aux médecins et institutions. Cette dernière pratique combinée à la part croissante que les Etats ont prise dans le financement des assurances sociales, explique sans doute administrativement l'évolution ultérieure vers la gratuité des soins. La part exigée de l'assuré étant de toute façon insuffisante même pour couvrir les prestations en espèces, autant proclamer gratuits, s'est-on dit, des soins qui l'étaient déjà en fait.

(26) *Approaches to Social Security*, op. cit., p. 22.

assurés comme tels) n'a pas d'audience (27). Et les cotisations sont généralement proportionnelles au salaire (28), c'est-à-dire aux risques courus par le fonds d'assurance.

22. Sur ce fond, s'observent des bigarrures de formule qui révèlent, ici plus qu'ailleurs sans doute, le concours des forces qui ont déterminé le choix de tel détail au moment de passer de la théorie à la pratique. "La base essentielle de la répartition des charges, écrit le BIT au sujet de l'assurance-maladie (29);...

.. la cause déterminante de la proportion des dépenses imposées à chacun, résulte d'éléments complexes, variables selon les pays et dans le même pays selon les périodes: niveau des salaires par rapport au coût de la vie et capacité contributive des assurés; situation de la production et possibilité pour les entreprises de supporter des charges sociales; état des finances publiques et faculté d'exiger des contribuables des impôts affectés aux subventions d'assurance; puissance des organisations professionnelles de salariés et d'employeurs, composition, tendances et conceptions sociales des gouvernements et des majorités parlementaires.

La solution adoptée dans chaque pays est un compromis entre diverses conceptions, les intérêts opposés, les forces antagonistes, où les considérations d'opportunité pratiques de l'heure jouent un rôle plus grand que les théories."

23. En somme, dans le conflit entre les idées libérales et les idées socialistes, ni les unes ni les autres n'en sont à triompher complètement. Les exigences pratiques du financement décident en définitive de leur succès relatif du moment. Une pression socialiste puissante doit céder à l'occasion devant les exigences financières. Une majorité libérale, au contraire, devra capituler devant des pressions populaires si les finances le lui permettent. Les progrès du socialisme ne sont pas encore tels qu'il soit facile de faire admettre la prise en charge par l'Etat de la sécurité des citoyens, en dépit même des difficultés financières qui en pourraient résulter. Dans cette confusion des formules, la tendance à exiger

(27) L'assurance-maladie obligatoire, op. cit., p. 442.

(28) L'assurance-maladie obligatoire, op. cit., p. 459; L'assurance invalidité-vieillesse-décès obligatoire, op. cit., pp. 471-477.

(29) Ibid., pp. 26-28.

le maximum qu'il est possible de faire payer à l'assuré, celle aussi de proportionner sa contribution à ses exigences (couverture du risque) montrent assez, en dépit peut-être de l'affirmation du BIT sur le caractère purement empirique des méthodes de financement employées, que les idées personnalistes (libérales ou chrétiennes) continuent de dominer en la matière. (Cf. Annexe 5).

24. Mais au fait, la contribution patronale ne fait-elle pas intervenir elle-même un élément de gratuité? A strictement parler, non. Elle indiquerait plutôt une tendance paternaliste de la sécurité sociale. Dans la perspective de la capacité de payer des entreprises, elle ne constitue en somme qu'une partie du salaire détournée ou retenue à la source. Autrement dit, les sommes que le patron verse à la caisse de sécurité sociale, il aurait pu tout aussi bien les verser en salaire. Sinon, la contribution exigée le fera disparaître dans une faillite. Aussi, au Danemark, où la sécurité sociale s'est développée dans une atmosphère plus sereine de dignité personnelle et de liberté, les contributions patronales n'ont joué aucun rôle. Si elles ont pris quelque importance au cours des dernières années, "the explanation may perhaps lie in a rather uncritical imitation of foreign systems (30)". Ailleurs, plusieurs raisons d'ordre à la fois pratique et idéologique expliquent l'absence d'un raisonnement identique.

25. La plus importante est sans aucun doute cette tendance paternaliste ou totalitaire qui est à la base de l'assurance sociale moderne. Sans mettre en cause Bismarck lui-même et son paternalisme politique, allons tout droit au socialisme même, qui l'a inspiré. N'est-il pas essentiellement un paternalisme avec sa volonté d'assurer le bonheur des individus envers et contre leurs propres idées? Ici, cette volonté générale se concrétise en une volonté particulière d'obliger les individus à la prévoyance, c'est-à-dire de les empêcher de dépenser leur salaire à leur guise. Or le patronat souvent paternaliste lui aussi, tombe assez facilement d'accord avec le socialisme sur ce point. Pris de court, il préfère verser une contribution à un fonds de sécurité sociale plutôt que de donner une augmentation de salaire. Il se dit qu'au moins l'argent versé servira réellement à

(30) Social Denmark, Socialt Tidsskrift, Copenhagen, 1947, p. 28.

quelque chose d'utile (31).

26. Politiquement parlant, il sera également plus facile d'imposer au patron une contribution de sécurité sociale qu'une politique de salaire. Les socialistes auraient pu dénoncer la pratique, réclamer l'augmentation du salaire, puis demander la retenue à la source sans contribution patronale. A tous les points de vue pratiques, cela fût revenu au même. Cependant la formule contribution patronale a un petit air de forcer le patron à dégorger ses profits. Elle prenait ainsi une valeur de propagande, vu l'atmosphère anti-patronale que les socialistes eux-mêmes se sont efforcés de créer et qui leur a valu des gains de prestige. Cet esprit anti-patronal introduit cependant un élément subtil d'appréciation dans notre propos. Quand il joue un rôle déterminant, il crée vraiment un climat de gratuité auquel ont sans doute participé pour une part les développements du début du XXe siècle et surtout de la période 1919-1933. Objectivement cependant, il n'est rien de tel.

Adminis-
tration.

27. L'attitude prise au sujet des modes d'administration des assurances sociales a plus subi la pression des événements et s'est éloignée davantage de la tradition. Les circonstances ont cependant compté plus que les idéologies dans cette orientation, qui a comporté une plus forte tendance à l'étatisation que ne le supposait la mentalité de l'époque. A partir du moment, en effet, où l'on décrète l'obligation d'assurance, des institutions appropriées doivent exister. Les pays déjà avancés à ce moment dans la

(31) Par ailleurs, les moralistes et sociologues non socialistes justifiaient également ce genre de solution en fonction d'un autre type de conception paternaliste: celle de la responsabilité patronale à l'égard du bien-être de l'ouvrier. Cette responsabilité se serait accrue avec l'insécurité grandissante, et les conditions de travail engendrées par le régime particulier de travail et d'économie résultant de la révolution industrielle. Sur toutes ces questions de contributions, cf. L'assurance invalidité-vieillesse-décès obligatoire, op. cit., pp. 14 et 462-467; L'assurance-maladie obligatoire, op. cit., pp. 438-442; Les problèmes généraux de l'assurance sociale, op. cit., Partie III, ch. 2.

voie de l'assurance libre pouvaient s'appuyer sur des institutions existantes. Mais les autres? L'Etat devait en créer.

28. L'Europe occidentale, avec ses traditions plus anciennes, a généralement été dans le premier cas. Elle a pu laisser à ses organismes privés, soumis au régime de l'approbation, le soin d'administrer les assurances sociales obligatoires sous l'action coordinatrice d'une loi ou d'un département d'Etat. Elle a été ainsi dirigée non seulement par ses tendances libérales, mais par un fait politique de résistance. Les organismes existants, assez généralement des mutuelles ou des caisses professionnelles, se sont débattus pour leur survie. Leur succès a été d'autant plus assuré que personne n'avait de griefs idéologiques sérieux à formuler contre eux. L'assurance commerciale a aussi exercé ses pressions non sans succès. (Cf. Annexe 6).

29. Les pays d'Europe orientale, eux, s'attacheront plutôt à la tradition étatiste allemande mise de l'avant par Bismark. Ce phénomène d'imitation correspondait, au surplus, à des situations identiques: un état moins avancé dans l'organisation de la prévoyance privée, et par suite l'absence d'organismes capables d'appliquer les nouvelles législations. La gestion étatiste pure et simple est cependant assez rare. Quatre cas seulement, dont deux en assurance-maladie, Bulgarie et Japon; et "encore est-il permis de penser que dans ces deux pays la gestion étatiste n'était qu'une étape provisoire destinée à préparer la gestion par les intéressés lorsque le développement des organisations professionnelles d'ouvriers et d'employeurs et le progrès dans l'éducation sociale des masses ouvrières permettront de leur confier l'administration des institutions d'assurance(32)". Les formules les plus générales étaient les caisses publiques autonomes, gérées par un Office d'Etat (système allemand) ou l'administration par un organisme d'Etat avec représentation des intéressés (gestion mixte). Cette dernière formule connaissait surtout de la faveur dans les pays extra-européens (Argentine, Australie, Chili, Uruguay); mais elle était aussi pratiquée en Bulgarie, en Grèce et en URSS, ainsi que pour certains cas spéciaux en Italie (employés de commerce), en Lettonie et en Tchécoslovaquie (vieillesse-invalidité).

(32) L'assurance-maladie obligatoire, op. cit., pp. 30-31.

30. En définitive, 12 pays sur 29 ayant l'assurance obligatoire (donc, non compris les pays d'assurance facultative) retenaient tout de même la liberté absolue d'entreprise sous le contrôle de l'Etat, au moins à titre partiel (assurance-maladie seule dans ces cas). Cela indique un fléchissement considérable de l'idéologie libérale, mais pas nécessairement des progrès proprement socialistes. Un étatisme provisoire, en effet, n'est pas incompatible avec un interventionnisme à tendance libérale ou catholique. Il se justifie précisément quand les circonstances exigent une intervention rapide (ce qui reste évidemment matière d'appréciation) et que l'initiative privée est incapable d'y faire face rapidement. L'étatisme de 1930 dans l'organisation de la sécurité sociale répond assez bien à de telles caractéristiques, sauf qu'un étatisme se voulant provisoire s'organise à cette fin. C'est là que pointe l'influence socialiste dans le présent cas. L'étatisation se pratique dans des perspectives libérales: c'est la seule solution possible, prétend-on. Mais elle s'installe de façon à y rester, sauf en Bulgarie et au Japon, comme nous l'avons vu.

31. L'ensemble des faits mis en valeur aux cours des deux derniers chapitres se révèle donc probant. Ce n'est pas par ignorance, ni même uniquement par des inconsciences ou des intérêts personnels de classe que la sécurité sociale du type moderne tarde à se développer. C'est avant tout qu'elle se heurte à une philosophie traditionnelle bien établie. Une triple philosophie! Un fond catholique, éterné dans plusieurs pays par un rationalisme libre penseur récent, mais qui reste encore profondément enraciné. Il en résulte un libéralisme plus personnaliste, plus soucieux d'une véritable liberté organique et qui, sous le feu des attaques socialistes, cédera, selon la ligne de ses antécédents chrétiens, vers un effort de réorganisation des forces privées. Ailleurs, un fond protestant puritain qui dégènera, sous l'action du rationalisme et du naturalisme, en libéralisme individualiste; ou, sous l'action de l'autocratie prussienne, en paternalisme d'Etat.

32. Le socialisme aura plus de prise sur ce dernier secteur. Son individualisme même d'une part le dispose mieux au pragmatisme et à l'empirisme, donc à l'acceptation de n'importe quelle forme d'institution praticable. D'autre part, le paternalisme politique agréera aisément l'assujettissement total des individus à la collectivité. L'influence de ces facteurs s'est révélée évidente par la comparaison entre l'évolution de la sécurité sociale au cours de la fin du XIXe et du premier quart du XXe siècle en France, en Angleterre et en Allemagne surtout, les autres pays, sauf peut-être le Danemark (qui a son originalité propre), évoluant plutôt dans le sillage des Trois Grands. Nous trouverons ailleurs une nouvelle confirmation de ces conclusions quand nous aborderons le cas du Canada et de la province de Québec.

Chapitre IV

LA SOCIALISATION DE LA SECURITE SOCIALE

1. L'évidence en impose la conclusion à notre esprit: les transformations profondes dont la sécurité sociale sera l'objet au cours de la période qui va suivre, la nôtre, ne pourront pas s'expliquer autrement que par des changements dans les conceptions de l'homme et de la société. Si nos pères ont résisté avec la ténacité que nous avons vue aux idées nouvelles du 20e siècle, ce fut par attachement à des traditions millénaires, non pas par simple opposition au progrès. L'évolution des idées, en effet, ne suit pas les mêmes règles que les développements techniques; et les idées d'aujourd'hui, comme celles de demain, ne constituent pas nécessairement un progrès parce qu'elles sont nouvelles. Dans le domaine technique, il est facile de mesurer les rendements, de sorte que chaque nouvelle machine voit le jour, après d'ailleurs des éliminations expérimentales en laboratoire, parce qu'elle est meilleure que l'ancienne. Il arrive aussi qu'à l'expérience, on se ravise parce que certains facteurs avaient été négligés lors des essais expérimentaux. Les idées, elles, changent parce qu'on les croit meilleures; seul le temps permet de les éprouver. Et encore: quand elles correspondent à des fois, à des croyances, le temps lui-même ne prouve rien, parce que les points de vue sont tout simplement irréductibles, étant inconciliables.

2. La crise profonde des années 1929 à 1935 et même 1939 produira le choc qui ébranlera les esprits. Le libéralisme, déjà pas mal entamé en dépit des apparences, y reçoit son coup de mort. Et le monde occidental en sort résolu à ne plus risquer une telle expérience. Les événements politiques des dernières années accentueront cette détermination; notre civilisation se sent maintenant guettée, sous ce rapport même, par un ennemi implacable: le communisme soviétique. La guerre a, de plus, causé suffisamment de misères pour engendrer un désir effréné de bien-être. Ou peut-être les dirigeants du monde occidental s'imaginent-ils qu'il en est vraiment ainsi; et espèrent-ils, par des promesses aux foules, retremper une foi, qui apparaît chambranlante, dans les valeurs de civilisation du monde dit libre. A la faveur de ces événements troublés, l'équilibre des partis politiques est modifié dans plusieurs pays. De nouveaux éléments, apportant de nouvelles idées, se rapprochent du pouvoir et exercent une influence croissante sur les décisions gouvernementales. Il en sort une sécurité sociale nouvelle, posant non seulement le principe de l'obligation d'assurance pour certains, mais pour tous (universalité), pour tous les risques (généralité), et introduisant les nouveaux principes du distributivisme, de la gratuité et de l'étatisation complète (1). Précisons un peu ce que nous entendons par ces termes.

Définitions
des caractères de la
sécurité
sociale
moderne

3. Assurance universelle, c'est-à-dire obligatoire pour toute la population sans distinction de classes ou de fortune. Autrement dit, cette assurance nationale obligatoire, qui avait rencontré de si "vives résistances" (cf. précédemment p. 51), la voilà considérée comme allant de soi dans un nombre croissant de milieux. Quiconque n'y adhère pas est vite classé parmi les arriérés. Seule l'incapacité financière est une excuse admise. Tel est l'esprit de

(1) Cf. Partie I, chap. I, par. 7.

tous les documents du BIT d'après-guerre (2). Soulignons le sens particulier d'obligatoirement universelle que nous assignons au terme assurance universelle pour les fins de ce travail, sens qui correspond d'ailleurs bien avec la terminologie du BIT. Etymologiquement et réellement, l'assurance serait cependant universelle et libre si tout le monde se trouvait librement assuré. Et la politique pourrait se proposer un tel objectif. Au cours de ce travail, nous garderons à l'expression le sens restreint que nous lui avons donné, à moins que le contexte n'indique le contraire.

4. Assurance générale, c'est-à-dire que l'objectif envisagé n'est plus d'utiliser l'obligation pour garantir la population contre certains risques, contre ceux-là seuls qui peuvent être les plus dangereux pour l'équilibre de la vie familiale. Dorénavant, l'objectif sera d'utiliser la contrainte pour permettre à l'homme de vivre dans un état de tranquillité aussi absolu que possible, de le libérer de toute crainte de la misère à partir "du berceau jusqu'à la tombe". (Cf. précédemment, Partie I, chap. I). Comme pour l'assurance universelle, le terme générale s'entend obligatoirement générale. Dans ce cas également, l'assurance pourrait être étymologiquement et réellement générale tout en restant libre; et une politique visant cet objectif serait concevable. Nous garderons, pour les fins de ce travail, le sens restreint, à moins que le contexte le veuille autrement.

- (2) Cependant, le Bureau International du Travail se montre assez large au sujet du principe de l'universalité. Il admet sous ce chapitre les systèmes de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie, ainsi que les pensions de vieillesse non contributives du Danemark, en dépit du fait qu'elles restent sujettes à la preuve du besoin (Cf. Objectifs et norme supérieure de la sécurité sociale, BIT, Rapport V-b, Genève, 1952, pp. 5-83, mais plus spécialement le tableau V, pp. 72-73, où la Nouvelle-Zélande, l'Australie, le Danemark et la Norvège sont classés parmi les pays offrant une couverture universelle). Pour notre part, nous ne retiendrons pas ici cette définition trop large et prêtant à confusion dans l'interprétation. Nous qualifierons d'universels les systèmes qui obligent tous les citoyens à contribuer et accordent des prestations sans autres considérations. Les fins du BIT, en l'occurrence, sont trop pratiques; elles visent à rendre accessible au plus grand nombre de pays possible (nombre qui est déjà assez restreint quand il s'agit de la norme supérieure), la signature de conventions qui les inciteront ensuite à aller plus loin dans la voie de la sécurité sociale. La chose est manifeste à la lecture des textes.

5. Assurance distributive, ou négation même de l'assurance, qui n'est redistributive que par accident. Assurance-assistance, en somme, qui ne se préoccupe plus du dommage causé, mais des besoins, de la redistribution de revenus, selon l'expression de Beveridge déjà citée (p. 6). Les prestations deviennent uniformes plutôt que proportionnelles au salaire.

6. Assurance gratuite ! Ici la définition est plus subtile et plus confuse. Un Beveridge, par exemple, l'un des plus puissants apôtres de la sécurité sociale nouvelle, insiste fortement dans son Rapport sur la nécessité des systèmes contributifs d'assurances sociales (3). Un peu partout, dans le cas de la vieillesse et de l'invalidité, l'évolution semble plutôt s'éloigner de la gratuité; les systèmes dits contributifs d'assurance vieillesse-invalidité se substituent aux pensions non contributives (4). Par ailleurs, Beveridge recommande des allocations familiales générales et des soins médicaux en totalité à la charge du budget de l'Etat. Sa logique n'est pas en défaut: il a exclu ces deux services de la sécurité sociale, ce qui le dispense de leur imposer la règle contributive (5). Et ce qu'on appelle rendre contributive l'assurance-vieillesse, c'est souvent, comme au Canada, assigner une part spéciale des taxes à un fonds de sécurité de la vieillesse.

7. La confusion vient de ce que l'assurance universelle et générale gratuite est en soi une impossibilité. Déjà l'assurance gratuite associe deux termes incompatibles; dès qu'elle devient gratuite l'assurance n'est plus que de l'assistance procurée par un système spécial empruntant ses techniques à l'assurance. Mais dès qu'elle est universelle et générale, elle ne peut plus être vraiment gratuite pour tous les assurés, puisque quelqu'un doit tout de même en solder le coût de quelque façon. L'assurance gratuite se caractérise donc surtout par un mode différent de financement, par la substitution de la taxe à la prime. Elle est ainsi définie plutôt par l'esprit qui inspire son financement que par sa technique même.

(3) *Social Insurance and Allied Services*, MacMillan, 1942, pp. 7-14 et 107-111.

(4) *Approaches to Social Security*, op. cit., p. 7.

(5) *Op. cit.*, p. 120.

8. Techniquement parlant, en effet, il peut n'y avoir aucune différence entre la prime et la taxe pour des cas donnés. Par exemple, le système de financement des pensions de vieillesse fédérales au Canada, quoique fondé sur des impôts, peut être assimilé à un système de prime tripartite: assuré (impôt sur le revenu), patron (impôt sur les compagnies) et Etat (taxe de vente); à 2% dans chaque cas, il s'inspire même des systèmes à contribution tripartite (1/3, 1/3, 1/3), quoiqu'il s'agisse ici du taux et non du rendement. La limite maximum de \$60 à l'impôt sur le revenu accentue même le caractère contributif en empêchant la participation des assurés de s'établir selon leur capacité de payer. Il reste pourtant une différence d'esprit entre les deux méthodes, même si les résultats arithmétiques correspondent; la première (la prime) postule l'indépendance du fonds d'assurance vis-à-vis des finances publiques et par suite une intervention toute spéciale du législateur pour associer les deux; la seconde (la taxe) lie au contraire le système aux finances publiques et appelle la couverture automatique des déficits par l'Etat. Le stage des similitudes arithmétiques marque simplement la transition entre une assurance libre et une assurance devenant assistance et s'intégrant à l'Etat pour en devenir une fonction propre. Nous retiendrons donc ce critère pour définir l'assurance gratuite: assurance financée par l'impôt.

9. Assurance étatisée enfin! Le mouvement en ce sens était déjà bien en marche dans la période antérieure. Cependant, les circonstances le dépouillaient, au moins en apparence, du contenu idéologique habituel de l'étatisme. Dans l'après-guerre, la volonté étatiste sera plus manifeste, plus affirmée.

10. Ces précisions systématiques faussent cependant la réalité. Les faits, nous le verrons, ne révèlent pas une transformation aussi générale des institutions. Mais la tonalité des esprits, prélude des changements institutionnels, n'est pas loin d'être parfaitement décrite ainsi. Les partisans des idées nouvelles sont de plus en plus à l'offensive; les autres, de plus en plus sur une défensive quelque peu gênée et silencieuse. A tout événement, rendons-nous compte maintenant des situations de fait. Repassons-les en fonction des mêmes caractéristiques qu'au chapitre précédent: obligation, personnes assurées (universalité) (6), risques couverts

(6) Les remarques relatives au sens restreint dans lequel est pris le terme assurance universelle s'applique également au terme correspondant, dans l'ordre des principes: universalité.

(généralité) (7), modalités de prestations (distributivisme), financement (gratuité), administration (étatisation).

Obligation

11. En 1949, le principe de l'obligation était généralisé (8). Les seuls pays restés fidèles à la liberté (parmi ceux qui ont des systèmes d'assurance) sont le Danemark, la Finlande et la Suède (9). (Cf. Annexe 2). L'Amérique elle-même est gagnée par le courant. Les Etats-Unis et le Canada pratiquent l'obligation en matière de chômage et de vieillesse. Le Canada a même institué des allocations familiales générales: mesure d'assistance quasi obligatoire, en dépit de la loi qui les déclare facultatives, puisqu'il y a pénalité au titre des exemptions à l'impôt sur le revenu pour qui les refuse.

12. Sauf au Danemark, la fidélité mentionnée est d'ailleurs relative. La Suède n'y a tenu que dans le cas du chômage. La Finlande a gardé son système d'assurance-maladie construit sur la mutualité, mais pratique l'obligation pour la vieillesse-invalidité et pour le chômage. Le Danemark, lui, tient vraiment sur toute la ligne: assurance-invalidité, maladie et chômage restent entièrement facultatives (10). Quand à la vieillesse, elle y est couverte par le même système de pensions non contributives pour

- (7) Les remarques relatives au sens restreint dans lequel est pris le terme assurance générale s'applique également au terme correspondant, dans l'ordre des principes: généralité.
- (8) Social Security Legislation throughout the World, Federal Security Agency, Social Security Administration, Bureau Report No 16.
- (9) Il n'est pas question ici de l'assurance-accidents du travail, qui relève, nous l'avons vu, de principes différents.
- (10) Le rapport fédéral canadien sur l'assurance-santé (op. cit.) classe le Danemark comme pays d'assurance obligatoire, tout en spécifiant qu'il s'agit "d'un mélange hétérogène de principes obligatoires et de principes facultatifs" (p. 107). Mais la publication du BIT sur les services sociaux (op. cit.) -- à propos de la même loi de 1933 qu'invoque le rapport fédéral -- donne la législation danoise comme facultative; et c'est ce que laisse entendre la publication Social Security throughout the World (p. 72.). Les divergences de classification proviennent de ce que la loi de 1933 "n'oblige personne à devenir membre régulier d'une caisse-maladie ou membre actif d'une association de secours en cas de maladie, mais institue l'obligation, pour tout citoyen danois agé

les indigents que le Danemark lui-même a été le premier à pratiquer (11).

Extension

13. En fait, et en dépit de l'atmosphère créée par les documents internationaux autour de l'universalité nécessaire de la sécurité sociale, les progrès dans ce domaine sont loin d'être aussi complets qu'on pourrait le croire. Ils sont quand même réels. Deux pays seulement, en définitive, l'Angleterre et l'Islande, pratiquent l'universalité véritable. L'Union soviétique même ne connaît pas un régime aussi extensif: les pensions de vieillesse et les prestations monétaires en accidents-maladies y sont limitées à ceux qui sont engagés dans le secteur socialiste (12)! L'Australie et la Nouvelle-Zélande semblent se rapprocher du système beveridien et leur organisation y est dite universelle; mais l'universalité ne s'applique qu'à l'obligation de contribuer (système portugais). Les prestations ne sont payées qu'en cas d'indigence (means test): ce sont des régimes d'assistance institutionnelle plus que d'assurance obligatoire (13).

de 21 à 60 ans (...) qui n'est pas membre régulier ou cotisant d'une association de secours en cas de maladie, de devenir membre cotisant d'une caisse-maladie reconnue s'il remplit les conditions de santé pour devenir membre régulier d'une telle caisse". (Les services sociaux en 1933, op. cit., vol. II, p. 89). Or la seule distinction qui existe entre membre régulier et membre cotisant, c'est que le premier, parce que dénué de ressources au sens de la loi, a droit à une cotisation réduite par une subvention d'Etat. D'où sans doute la conclusion, assez logique, qu'il existe une obligation générale d'assurance. Mais l'interprétation de ce seul texte semble insuffisante pour régler la question. Si l'on s'en rapporte à un document plus récent (La sécurité sociale: étude internationale, BIT, Genève, 1950), il y a encore ceci à considérer: les membres-cotisants ou passifs ne sont obligés qu'à "une cotisation symbolique qui leur donne droit de devenir membres actifs avec droit aux prestations si leur revenu est en-dessous du plafond" (p. 28). En fonction de cette explication et comme ce document continue de le faire, il faut classer le Danemark avec les pays à assurance-maladie facultative.

(11) Cf. précédemment, p. 43.

(12) Social Security throughout the World, op. cit., pp. 54 et 102.

(13) Avec l'exception, quant à l'universalité, que prestation en nature-maladie pour la Nouvelle-Zélande, et allocations familiales en Australie, sont vraiment universelles. Cf. Social Security throughout the World op. cit., pp. 8-9, 44-45, 62-63, 92-93, 158-162; Meriam, Relief and Social Security, op. cit., pp. 535-538.

14. Si les réalisations complètes sont donc rares, les tendances sont cependant manifestes. La Suède, la Finlande, la Norvège, la Suisse, la France, l'Irlande, la Nouvelle-Zélande, l'Australie, le Canada, y songent et font des expériences en ce sens. Le principe a surtout prévalu en matière d'allocations familiales: huit (8) pays, y compris l'Angleterre et l'Islande y ont adhéré (14). Six (6) pays ont l'universalité en matière de pensions de vieillesse, la Nouvelle-Zélande et l'Australie n'étant pas comptés, ni la Norvège qui a adopté une solution identique dans ce domaine; ce sont: l'Angleterre, l'Islande, le Canada, la Suède, la Finlande et la Suisse (15). En assurance-maladie, la Suède s'en rapproche: elle a l'assurance obligatoire pour les soins, mais les prestations monétaires sont sujettes à une clause de revenu. Le nombre des pays qui étendent leurs lois d'accidents du travail, de maladies professionnelles et de chômage au delà du secteur des salariés s'accroît (16). (Cf. Annexe 3).

15. Bref, si les tendances sont manifestes, les résistances ne le sont pas moins. En définitive, les gains réels, si importants soient-ils, restent limités. Sans doute, la puissance des idéologies anciennes s'est affaiblie et les raisons financières jouent aujourd'hui un plus grand rôle qu'il y a vingt ou trente ans pour retarder le développement de la nouvelle formule. Cela ressort incontestablement des discussions internationales (17), quoiqu'il soit difficile de démêler dans quelle mesure les délégués se contentent d'invoquer l'impuissance financière pour ne pas entrer dans des discussions interminables sur des questions plus fondamentales. A tout événement, les problèmes idéologiques restent présents; ils témoignent de leur

(14) Pour l'Irlande, la Norvège et l'Australie, c'est le seul domaine où le principe a pénétré. Cf. *Social Security throughout the World*, op. cit., pp. 158-164; *Objectifs et norme supérieure de la sécurité sociale*, op. cit., pp. 76-77.

(15) Ibid., page 6-60. Aussi *Objectifs et norme supérieure de la sécurité sociale*, op. cit., pp. 72-73.

(16) *Social Security throughout the World*, op. cit., pp. 106-157; Cf. précédemment p. 52.

(17) En particulier: *Objectifs et normes minima de la sécurité sociale*, Conférence internationale du Travail, 34^e session, Genève, 1951, Rapport IV (2), BIT, 1951; *Norme minimum de la sécurité sociale*, Conférence internationale du Travail, 35^e session, Genève, 1952, Rapport V-a (2), BIT, 1952.

force ainsi que des changements fondamentaux dans les conceptions que postulent les nouveaux développements. Les délégués des diverses nations aux conférences internationales du travail ne représentent d'ailleurs pas toujours l'opinion réelle des pays, comme le montre d'une façon patente le cas de la France (18). Par contre, un cas comme celui du Danemark est clair et nettement affirmé: il y a une volonté absolue de rester fidèle à l'assurance-libre (19). Enfin, d'une façon générale, nous retrouvons le phénomène antérieurement constaté: une évolution plus rapide dans les pays de tradition protestante que dans les pays de tradition catholique.

16. La situation en France est assez typique. En 1945, immédiatement après la libération, dans l'atmosphère d'extrême-gauche résistante que l'on sait, un régime général de sécurité sociale s'est établi: toute la population doit y être assujettie. Du moins, c'est ce qu'organise le législateur. Mais le plan échouera sur ce point. Les intéressés eux-mêmes, c'est-à-dire les non-salariés qui en auraient profité, se dressent en une forte opposition. La mise en vigueur du décret est retardée d'un an dans l'espoir de les réduire ou de les convaincre. Devant la persistance et la force du mouvement, on décidera d'ajourner indéfiniment la partie du décret concernée de façon à pouvoir réaliser le reste (20).

17. En définitive, la très grande majorité des pays en sont encore à des institutions d'assurance sociale obligatoire uniquement pour ceux qui sont dits incapables de prévoyance personnelle. Toutefois, la tendance à l'universalité s'y montre par une tendance à élargir sans cesse les cadres. Trente-cinq (35) pays couvrent aujourd'hui tous les salariés, avec exceptionnellement des extensions aux artisans, petits commerçants ou agriculteurs. Huit (8) de ces 35 pays seulement indiquent encore un attachement profond à la tradition par le maintien des clauses de revenus. Or étant donné l'élévation générale des niveaux de vie depuis un demi-siècle, une vraie correspondance à la tradition aurait dû voir se multiplier les clauses de revenu, pas toujours nécessaires autrefois à cause de la faiblesse générale des salaires. L'atmosphère ambiante, indiscutablement, porte les esprits vers une extension croissante de la sécurité sociale.

(18) Voir ci-après, pp. 79-80 et 85-86

(19) D'après les documents indiqués à la note(17). Voir aussi Social Denmark, Social Tidsskrift, Copenhagen, 1947.

(20) Pierre Laroque, "De l'assurance sociale à la sécurité sociale", Revue internationale du Travail, juin 1948.

Risques
couverts

18. Le Bureau International du Travail fixe à neuf les éventualités que couvrirait un système de sécurité sociale ayant atteint la norme supérieure. Ce sont: soins médicaux, prestations monétaires en cas de maladie, chômage, vieillesse, accidents du travail et maladies professionnelles, entretien des enfants, maternité, invalidité, décès du soutien de famille. Au fur et à mesure que la sécurité sociale prend de l'expansion, le nombre des pays couvrant de plus en plus d'éventualités se multiplie. La tendance en ce sens était cependant amorcée avant la période actuelle, sauf peut-être pour le cas d'entretien des enfants. Ce dernier service est un développement de la période d'après-guerre, pour autant qu'il s'agit de systèmes universels et étatisés. Mais nombreux étaient les pays qui, dès avant 1930, couvraient les soins et l'indemnité en cas de maladie, la maternité, la vieillesse, l'invalidité et le décès du soutien de famille.

19. D'après la classification pratique du BIT et en englobant l'assistance institutionnelle sur preuve de nécessité tout autant que l'assurance proprement dite, sept (7) pays couvrent actuellement les neuf éventualités: Royaume-Uni, Australie, Belgique, Luxembourg, Pays-Bas, France et Autriche. La Suisse entrerait aussi dans la liste, mais son système complexe (mélange d'assurance obligatoire et d'assurance facultative, d'initiatives fédérales et d'initiatives cantonales) l'a fait ranger à part. Enfin la Suède y arrive presque, sauf que le cas de maternité donne droit à une prime seulement. La Nouvelle-Zélande, l'Allemagne de l'Est, la Pologne et le Japon arrivent ensemble avec huit éventualités; puis, le Danemark, l'Irlande, la Norvège, le Chili, le Mexique sont classés pour sept. Cette classification couvre cependant une large variété de modalités; il importe donc de n'en pas tirer trop rapidement des conclusions (21). Cf. Annexe 2).

Prestations

20. L'évolution vers l'idée de redistribution du revenu, marquée par des prestations fixes plutôt que proportionnelles au dommage subi, est également faible. A l'exclusion encore ici de la Nouvelle-Zélande, de l'Australie et de la Norvège, où cette pratique est normale et traditionnelle puisqu'on y pratique

(21) Objectifs et norme supérieure de la sécurité sociale, op. cit., pp. 9-12. Cf. aussi Annexe 2.

l'assistance et non pas l'assurance, seules l'Angleterre et l'Islande y ont adhéré d'une façon générale. Trois autres le font pour la vieillesse (Bolivie, Canada et Hongrie) et deux autres pour l'assurance-maladie (Irlande et Suède). Ailleurs, la pratique des prestations proportionnelles au salaire reste presque partout en vigueur, sauf pour les soins médicaux où les limites sont d'un autre ordre (nombre de jours de maladie, couverture de certains frais seulement, etc...). En assurance-chômage, on observe même un certain retour à la tradition: le principe du minimum garanti a reculé, depuis 1933, devant l'idée d'une prestation reliée au salaire. (Cf. Annexe 4).

Financement 21. D'après la définition que nous avons donnée de l'assurance gratuite, les progrès de la gratuité nous apparaîtront sous deux formes. La première, classique et directe: l'Etat accroît sa participation aux assurances sociales telles que traditionnellement organisées. La seconde, plus subtile: l'impôt se substitue à la prime comme moyen de financement des plans dits contributaires.

22. Sous le premier chef, les changements ne sont pas significatifs dans l'ensemble pour ce qui concerne l'assurance sociale proprement dite. Parmi les pays qui avaient des assurances sociales en 1933, la tendance a été plutôt à réduire la part de l'Etat. Dans huit (8) pays sur 14, par exemple, la contribution de l'Etat aux prestations d'assurance-vieillesse était proportionnellement moindre en 1950 qu'en 1933. En assurance-maladie, la tendance avait été vers une participation d'Etat beaucoup plus faible qu'en assurance-vieillesse; souvent, l'Etat ne contribuait rien; or en 1950, la situation était inchangée dans 10 pays sur 15. La part de l'Etat avait diminué dans 3 pays sur 4 au chapitre de l'assurance-chômage. Toutefois, les difficultés financières de la période suffiraient à expliquer le fait. La tendance est d'ailleurs la même dans le cas des nouveaux venus à l'assurance sociale. La contribution de l'Etat au départ n'y est pas plus forte que dans la période antérieure. La note dominante des nouveaux plans est une contribution d'Etat allant du 1/4 au 1/3 pour les cotisations d'assurance-vieillesse, et du 1/6 au 1/4 pour celles d'assurance-maladie. Le tiers des pays de ce groupe n'accordent aucune subvention d'Etat.

23. Les changements vraiment significatifs, dans le domaine des assurances sociales proprement dit, se limitent en somme à quatre cas: ceux de l'Angleterre, de la Nouvelle-Zélande, de l'Australie et du Chili, où a été instituée la médecine gratuite. A six peut-être, avec la Suède qui assume les 2/3 du coût de l'assurance-vieillesse, exemple qu'a suivi

l'Islande. Mais la véritable révolution des esprits s'est ici produite en dehors des assurances sociales, dans le domaine des allocations familiales. (Cf. Annexe 5).

Finance des allocations familiales 24. En 1933, quelque 19 pays connaissaient les allocations familiales. Partout, l'inspiration des fondateurs Harmel et Romanet avait prévalu, à savoir une institution destinée à compléter le salaire et à y donner un caractère familial. Cette institution, tirée par déduction immédiate de l'encyclique *Rerum Novarum*, donc produit typique de la pensée sociale catholique, s'était répandue dans les pays catholiques: France, Belgique, Autriche, Chili, Espagne, Hongrie, Irlande, Italie, Luxembourg, Pologne, Tchécoslovaquie. Certains pays protestants du continent s'y étaient aussi intéressés: quelques-uns où les catholiques jouent tout de même un rôle important (Allemagne, Hollande, Suisse); et d'autres aussi (Estonie, Grèce, Roumanie, Suède, Danemark). Partout ces allocations étaient entièrement à la charge de l'employeur, soit par le mécanisme des conventions collectives, soit par l'affiliation à une caisse de compensation. Par ailleurs, le monde anglo-saxon, plus intéressé en ce temps-là au contrôle des naissances, avait en abomination ce genre de politique sociale.

25. En 1949-1950, 26 pays sont gagnés à l'idée, mais dans 10 d'entre eux, les allocations sont entièrement à la charge de l'Etat, et dans deux autres l'Etat y contribue une part. Or de ces pays, 3 seulement ont modifié leurs formules de 1933 (la France, l'Autriche et la Suède); les 9 autres sont des nouveaux venus dans ce domaine(22). Ces nouveaux venus

(22) Ces chiffres pourraient laisser croire que quelques pays auraient abandonné les allocations familiales, mais en fait cela n'est pas certain. Les données dont nous disposons pour les deux années 1933 (*Les services sociaux en 1933*, op. cit.) et 1949 (*Social Security Legislation throughout the World*, op. cit.) ne sont pas strictement comparables. Les renseignements de 1949 portent sur des pays où les allocations familiales revêtent un caractère général ou obligatoire; tandis qu'en 1933, il s'agit de pays où des allocations familiales d'une certaine sorte sont payées, même si c'est en vertu de conventions collectives. Les progrès de l'idée d'allocation familiale entre les deux années 1932 et 1949 sont probablement beaucoup plus importants que ne le laissent croire les chiffres de 19 et de 26 pays pour les deux années. Des allocations familiales peuvent être effectivement payées ailleurs que dans les 26 pays mentionnés, en vertu d'ententes libres entre employés et employeurs.

(Angleterre, Afrique-du-Sud, Australie, Brésil, Canada, Finlande, Islande, Nouvelle-Zélande, Norvège.) sont tous des pays protestants évoluant dans le sillage de l'Angleterre et qui ont en somme adopté la formule beveridienne. Or cette formule, selon des habitudes typiquement anglo-saxonnes, n'a pas été inspirée de principes. Beveridge l'a adoptée comme un moyen administratif commode d'organiser un régime général de sécurité sociale avec prestations uniformes. En instituant des allocations familiales, comme mesure préparatoire, le régime de sécurité sociale proprement dit n'a plus à s'occuper de la famille (23). Son cas a été réglé au préalable.

26. L'Islande est l'un des deux pays qui n'a pas suivi entièrement l'exemple de l'Angleterre. Il n'a accepté de contribuer qu'une part et il a demandé aux intéressés de payer le reste. En fait, il a modifié la formule et introduit une véritable assurance contre les charges familiales. Quant au deuxième pays, la France, son intervention est un peu spéciale et s'apparente d'ailleurs au cas de l'Islande. L'allocation familiale étendue aux non-salariés ne pouvait pas provenir des fonds d'un employeur. Les intéressés ont donc été appelés à créer le fonds d'où sortiraient leurs propres allocations, sauf que l'Etat a offert d'y contribuer pour les 2/5. Les salariés sont restés sous le même régime qu'autrefois: celui de la caisse de compensation. Le régime français actuel des allocations familiales est donc à double effet: un sursalaire familial payé par l'employeur pour les salariés et une assurance contre les charges familiales avec subvention d'Etat pour les non-salariés.

27. Quant aux autres pays, ils n'ont pas évolué vers les formules étatistes. La plupart y gardent l'allocation familiale du type sursalaire ou salaire indirect, entièrement à la charge de l'employeur. Trois(3) d'entre eux cependant -- le Chili, l'Espagne et le Portugal -- se sont orientés vers l'idée d'assurance contre les charges familiales en introduisant une faible contribution ouvrière en regard de la contribution patronale. La Belgique et la Hongrie ont aussi, comme la France et le Chili également, élargi le cercle des bénéficiaires en dehors du salariat (indépendants, agriculteurs, etc., selon les cas), mais à même un fonds constitué uniquement par les intéressés.

(23) *Social Insurance and Allied Services*, op. cit., pp. 120-122 et 154-155.

Financement
par impôts

28. Parallèle à cette évolution vers une première formule de gratuité s'en développe une seconde: la substitution de l'impôt à la prime comme moyen de financement. Elle est le plus souvent dictée par des soucis de simplification administrative, sans toujours suffisamment de réflexion sur la portée idéologique de tels changements. Si le résultat financier est le même, à quoi bon, se dit-on, s'embarrasser de formules compliquées? A quoi bon instituer une perception spéciale de primes s'il devient possible, par l'impôt, de prélever l'équivalent en même temps et avec la même administration que les impôts ordinaires?

29. Ces formules toutefois ont une portée idéologique. Des faits différents en découlent ensuite logiquement, qui engendrent une pensée nouvelle. Une fois la prime devenue impôt, le contribuable est incité à penser les problèmes de sécurité sociale en termes d'impôt, donc d'Etat, plutôt que d'assurance et d'effort personnel. Avec le temps, il ne comprendra plus qu'une augmentation générale des impôts ne soit pas mise au service de ses désirs. Le législateur lui-même finira par trouver inutilement compliquée la formule de l'impôt spécifique et du fonds séparé. Insensiblement, le glissement s'effectue vers le financement d'Etat pur et simple. Pour avoir oublié que les formules ou les techniques ont presque toujours un esprit, on finit par acquérir l'esprit de ses formules et de ses techniques. La prime consacre le caractère privé des assurances; la taxe, son caractère public. Le reste s'ensuit.

30. Entre 1939 et 1949, la méthode du financement par l'impôt a eu tendance à se propager dans les pays anglo-saxons en particulier (Australie, Canada, Nouvelle-Zélande) et dans les pays scandinaves (Finlande, Suède et Norvège), ainsi qu'au Japon. Seules l'Australie et la Nouvelle-Zélande la pratiquent dans tous les compartiments de la sécurité sociale, mais il ne faut pas oublier, encore une fois, que leur régime relève de l'assistance plus que de l'assurance. Un tel mode de financement est alors normal. Au Japon, seule l'assurance-chômage est administrée sur une base de prime. Quant au Canada et aux trois pays scandinaves, ils ont financé ainsi un plan d'assurance-vieillesse. L'Angleterre reste en apparence fidèle au système de la prime, mais tout son régime d'allocations familiales (c'est aussi le cas du Canada) et de santé est financé à même les taxes générales, en dehors de l'administration proprement dite de la sécurité sociale.

31. Cela montre d'ailleurs jusqu'où peut mener la confusion du vocabulaire. L'assurance sociale a été adoptée, dans la plupart de ces pays mêmes, en réaction contre l'assistance. A force de mêler les genres et d'évoluer au gré des événements, la boucle s'est bouclée et l'assurance a cédé la place à une assistance massive et généralisée. Tout le monde étant mis sous le régime de l'assistance, il n'y aura évidemment plus de sentiments de déshonneur. Mais ce nivellement par en bas est-il bien ce qui importe?

Finance par contribution patronale 32. Une fois de plus nous voyons ce goût de la gratuité ou de l'assistance généralisée se manifester surtout dans les pays protestants. Les pays latins et catholiques semblent aller à l'inverse; la part de l'Etat tend à y diminuer(24). Mais une autre tendance s'y manifeste, là et ailleurs: celle d'accroître plutôt la part patronale. Qu'en faut-il penser?

33. L'interprétation est difficile, car sont présents massivement dans ce groupe tous les pays d'allégeance communiste. La règle y est la responsabilité totale et absolue de l'employeur pour toute la sécurité sociale. Comme le principal employeur est partout l'Etat, nous paraissions être dans une situation de gratuité. L'incidence du coût est cependant différente. En l'absence de toute concurrence, donc dans une économie de prix fixés, la sécurité sociale se trouve ainsi englobée dans le prix des marchandises et mise à la charge des consommateurs. Cela équivaut à un financement par l'impôt indirect ou de consommation, plutôt que par l'impôt direct ou sur les revenus. La dernière méthode est plus généralement en honneur du côté occidental.

34. Après avoir exclu ces pays du tableau, la tendance reste quand même sensible: 8 pays sur 11 ont accru la contribution patronale à l'assu-

(24) Nous avons vu que les problèmes de finances publiques peuvent servir ici d'explication. La plupart des pays qui ont pratiqué la gratuité sont de ceux qui n'ont pas eu à supporter des charges comparables aux pays du continent européen. La présence de l'Angleterre dans ce camp suffit à démontrer que les finances publiques ne suffiraient cependant pas à tout expliquer.

rance-vieillesse entre 1933 et 1950; 9 sur 11 à l'assurance-maladie, et 2 sur 3 à l'assurance-chômage. Les nouveaux venus à l'un ou l'autre des plans d'assurance sociale depuis 1933 ont débuté avec une contribution patronale plus forte dans au delà du 1/3 des cas. Cette contribution y a excédé la moitié du coût dans environ le 1/5 des cas en 1933 pour l'assurance-vieillesse. Quant à l'assurance-maladie, aucun pays en dehors du bloc soviétique n'exigeait plus que la moitié des ressources de la contribution patronale en 1933. Aujourd'hui, en 1949, plus du 1/4 des nouveaux plans comportent une participation patronale variant des 2/3 aux 3/4.

35. Cette évolution n'est cependant pas particulièrement caractéristique de l'après-guerre. Elle continue un mouvement déjà évident depuis la naissance même de l'assurance-sociale. Nous avons vu qu'il est possible de parler à son sujet de l'existence d'un climat de gratuité; alors qu'elle n'est objectivement rien de tel. Dans la perspective des développements antipatronaux d'après-guerre, ce climat s'est encore intensifié. L'imitation du secteur communiste en la matière est devenue d'ailleurs un facteur d'extension du principe, comme la loi de Bismarck pour l'obligation. Il faudra dorénavant en tenir compte.

Adminis -
tration

36. Autant la période 1910-1930 a été celle du triomphe de l'obligation, autant on peut dire que la période 1940-1950 a vu le triomphe de l'étatisation en matière de sécurité sociale. Dans le cas des autres caractéristiques, nous avons constaté partout des points de résistance ou au moins d'apathie; en matière d'administration, c'est la retraite générale (non pas totale cependant).

37. En 1949-1950, un seul pays (le Luxembourg), sur 51 qui ont l'assurance obligatoire, conserve la liberté d'entreprise sous le contrôle de l'Etat. La gestion directe de l'Etat, il est vrai, n'a pas non plus fait tellement de progrès: 11 pays sur 51 au lieu de 4 sur 29, soit 21% au lieu de 14%. La tendance à l'étatisation a adopté la formule des organismes d'Etat comportant représentation des assurés (29 pays sur 51, contre 10 sur 29). Un organisme d'Etat s'appuyant sur des caisses publiques autonomes (représentation locale des intéressés) constitue ce qu'il y a de plus libre en 1950 (15 cas sur 51), alors qu'en 1933, nous avions des caisses libres sous surveillance d'Etat dans 12 cas sur 29. Le déplacement vers des formes plus étatisées de sécurité sociale a donc été très prononcé. (Cf. Annexe 6).

38. La force du mouvement est bien démontrée par ce qui s'est passé en Angleterre et en France. En Angleterre, Beveridge recommande que l'Etat prenne charge de la sécurité sociale et fasse disparaître les organismes privés libres et volontaires comme instruments de sécurité sociale à la base, selon le système antérieur des sociétés approuvées. Il est cependant d'avis qu'on les utilise comme organismes administratifs du ministère de la Sécurité sociale (25). Cette solution n'agréera pas au législateur, qui les rejette totalement et monte de toute pièce son administration (26). En France, la réforme de 1945 fait disparaître la liberté et la multiplicité des caisses mutuelles pour y substituer la caisse territoriale unique, administrée par les représentants territoriaux des intéressés, mais sous la tutelle immédiate d'une Direction générale de la Sécurité sociale dépendant du ministre (27).

Evolution ou révolution de la sécurité sociale ? 39. Toutes ces tendances vers l'universalité, la généralité, le distributivisme, la gratuité et l'étatisation ne pouvaient pas, avons-nous vu dans le début du présent chapitre et comme en conclusion de l'autre, être le fait du hasard. Trop fondamentalement différentes des conceptions antérieures, elles ne peuvent pas en être le prolongement. Il a fallu un renouvellement des concepts. Le Bureau International du Travail témoigne lui-même de la validité de ces conclusions indirectes lorsqu'il explique pourquoi il est devenu nécessaire de reprendre les conventions internationales adoptées avant-guerre en matière de sécurité sociale (28). "(...) de nouvelles conceptions, déclare-t-il, sont en train de transformer les systèmes d'assurances sociales d'avant-guerre (...). Les conventions et recommandations d'avant-guerre (...) ne pouvaient évidemment anticiper cette évolution."

40. Auprès de ceux qui sont convaincus d'avance, tellement la chose leur paraît évidente comme à nous, nous nous excusons d'avoir tant insisté et d'insister encore. Ce déploiement de faits et d'arguments serait, en effet, bien inutile, si nous n'avions affaire, dans le problème même de fédéralisme qui nous concerne ici, à une majorité dont les intellectuels et les politiques à tous les niveaux contestent les relations entre la sécurité sociale, la religion, les traditions et les conceptions de vie ou civili-

(25) *Social Insurance and Allied Services*, op. cit., pp. 30-32, et 147.

(26) *Encyclopedia Britannica*, Year Books 1941-49.

(27) "Le régime général de la sécurité sociale", *La Documentation française*, 22 septembre 1949.

(28) Rapport IV (1), op. cit., p. 5.

sation propre d'un peuple. D'ailleurs est-il si inutile d'insister même pour les premiers? Combien, parmi la minorité théoriquement convaincue, vont, après avoir dit: "Mais bien sûr, ce sont des idées nouvelles!" jusqu'à se préoccuper de savoir dans quelle mesure ces idées nouvelles sont compatibles avec les conceptions auxquelles ils prétendent être attachés? Combien s'y soumettent sans plus réfléchir tout simplement parce qu'elles sont nouvelles?

41. Tout le problème idéologique de la sécurité sociale et de ses relations avec les diverses civilisations ou cultures est là. Des idées nouvelles ne sont pas de simples perfectionnements techniques, neutres au point de vue idéologique. Elles ont pu effectivement s'introduire à la faveur de perfectionnements techniques ou de calculs intéressés divers. Mais si ceux-là se sont perpétués sans provoquer de réaction, c'est qu'une évolution plus profonde a assuré l'acceptation des idées sous-jacentes à ces changements. Une révolution des esprits s'est produite, révolution qui affecte la philosophie et la religion auxquelles se rattachent les concepts élagués. Quiconque tient à sa philosophie ou à sa religion ne peut donc y être indifférent. C'est bien au spectacle de cette lutte entre deux ou plusieurs idéologies contraires que nous fait assister l'histoire de la sécurité sociale depuis trois-quarts de siècle.

42. Sans être allés dans le détail de l'histoire politique, nous avons tout de même pu constater, justement parce que le phénomène est suffisamment gros, des cas évidents de résistance idéologique à la sécurité sociale moderne. Celui du Danemark, par exemple, pays où personne ne contestera qu'il existe un grand sens social et qui pourtant s'accroche encore, après 70 ans d'évolution en sens contraire ailleurs, à ses réalisations mutuelles et facultatives. Celui des non-salariés français devant le projet de leur gouvernement de leur offrir la sécurité sociale, et aussi des catholiques français dont nous reparlerons. Celui, encore, des Etats-Unis, où des réactions nombreuses, tant ouvrières que patronales, ont amorti l'impulsion que Roosevelt avait donnée avec son New Deal (29). L'attitude des divers pays aux conférences internationales fait également

(29) Meriam, op. cit., "Introduction", pp. 1-4 et "Conclusions from Experience", pp. 830-869.

ressortir la constance des conflits idéologiques (30). Le débat autour de l'assurance facultative en a fourni une excellente démonstration.

Conflits idéologiques au BIT 43. Si générale que soit devenue l'assurance obligatoire, on en discute pourtant encore. Avant la guerre, le Bureau International du Travail avait fait triompher l'idée de la nécessité de l'obligation pour qu'un pays fût admis à ratifier les diverses conventions internationales sur l'assurance sociale(31). Avec l'inclusion dans la sécurité sociale des régimes d'assistance, pouvait-on exclure encore les pays occupant la position intermédiaire de l'assurance facultative et ayant aussi "considérablement développé leur sécurité sociale?"(32) Le Bureau posa la question aux gouvernements.

44. Douze (12) pays répondirent par la négative et 14 par l'affirmative (33). Le Bureau proposa donc d'inclure l'assurance facultative dans la convention, mais à des conditions spéciales, plus sévères que pour l'assurance obligatoire: 1^o obligation d'une subvention d'Etat de 25% des ressources de l'assurance; 2^o obligation pour l'Etat de se rendre responsable des déficits éventuels (34). A la conférence, les représentants des employeurs suggérèrent qu'il devrait suffire à l'assurance facultative de

(30) Objectifs et normes minima de la sécurité sociale, Conférence Internationale du Travail, 34ième session, rapport IV (1), BIT, Genève, 1950; Objectifs et normes minima de la sécurité sociale, Conférence Internationale du Travail, Rapport IV (2), 34ième session, BIT, Genève, 1951; Norme minimum de la sécurité sociale, Conférence Internationale du Travail, Rapport V-a (1), 35ième session, BIT, Genève, 1951; Norme minimum de la sécurité sociale, Conférence Internationale du Travail, Rapport V-a (2), 35ième session, BIT, Genève, 1952; Objectifs et norme supérieure de la sécurité sociale, Conférence Internationale du Travail, Rapport V-b, 35ème session, BIT, Genève, 1952.

(31) En fait, l'assurance facultative était admise pour le chômage. Cf. Rapport IV (1), op. cit., p. 14

(32) Ibid.

(33) Rapport IV (2), op. cit., pp. 39-43 et 362-377.

(34) Ibid., pp. 191-192.

pourvoir aux exigences de la convention sans plus (35), celle-ci prévoyant déjà que 50% du coût devait être porté par une autre personne que l'assuré: employeur ou Etat. Cette proposition, pourtant raisonnable, fut comme nous l'avons vu précédemment (Cf. p. 10), rejetée par 49 voix contre 46, avec 11 abstentions. Par ailleurs, une proposition de refuser l'admission à l'assurance facultative tomba par 82 voix contre 12, avec 7 abstentions.

45. Une fois le projet rédigé, les commentaires des pays furent sollicités. Le Danemark, après avoir souligné diverses anomalies, suggérait, de concert avec la Norvège et la Suisse, l'élargissement des bases à l'admission de l'assurance facultative (36). La France et la Pologne, au contraire, protestèrent contre ce qu'ils estimèrent être un excès de libéralité à l'égard de celle-ci (37). La Hollande demanda simplement que l'assurance facultative fût admise aux mêmes conditions que l'obligatoire "...même si les pouvoirs publics ne subventionnent pas, pourvu que cette assurance facultative constitue une partie de la législation relative à la sécurité sociale (...) et qu'elle soit soumise au contrôle qui est exercé en général pour l'assurance obligatoire (38)". Les autres pays s'abstinrent de tout commentaire, soit qu'ils fussent satisfaits pour autant qu'ils étaient intéressés, ou qu'ils aient simplement manifesté un manque d'intérêt. Le débat en est là pour le moment. Mais l'acharnement de certains pays pour ou contre l'idée montre assez le fond de l'affaire: évidemment des conceptions idéologiques différentes se heurtent jusqu'à l'opposition agressive.

46. L'assurance facultative ne fut d'ailleurs pas le seul sujet où de telles divergences de principe se manifestèrent. Les Etats-Unis déclarèrent que "l'assurance sociale est d'ordinaire destinée à protéger non pas tous les résidents, mais les salariés ou les personnes exerçant une activité professionnelle et les personnes à leur charge (39)". La Hollande fit remarquer qu'en son territoire "les personnes travaillant pour leur propre compte ne désirent pas un régime d'assurance obligatoire(40)"; elle ajoute même que les salariés ne doivent pas être forcés de s'assurer s'ils ont un salaire suffisamment élevé: "Il faut laisser à ces personnes la responsabilité de prendre leurs dispositions (40)". Etc., etc. Les

(35) Rapport V-a (1), op. cit., pp. 5-10.

(36) Rapport V-a (2), op. cit., pp. 28-29, 38 et 67.

(37) Ibid., pp. 35-36 et 54.

(38) Ibid., p. 47.

(39) Ibid., p. 47.

(40) Ibid., pp. 50-51.

(41) Ibid., pp. 50-51, et aussi p. 118.

manifestations de points de vue comme ceux-là auraient sans doute été plus nombreuses si la convention n'avait pas été rédigée en termes assez larges pour la rendre accessible à de nombreux pays sans les obliger à trop chambarder leur organisation actuelle.

47. La corrélation des événements reste donc bonne en faveur du caractère idéologique de la sécurité sociale. Mais que trouverions-nous, cependant, si nous tentions une autre corrélation entre moyens financiers des pays et évolution vers la sécurité sociale moderne? Le Bureau International du Travail a conduit cette enquête. Au Rapport V-a (1) (42), il arrive à la conclusion qu'effectivement, "pris en groupe, les pays qui ont des revenus relativement élevés par tête ont tendance à accorder soit une protection s'étendant à un cercle plus large de personnes, soit des prestations d'un taux plus élevé, soit les deux, que le groupe des pays où les revenus par tête sont relativement bas". Cependant, continue le texte, "il y a des exemples de pays pauvres accordant des prestations d'un taux élevé et des pays riches octroyant des prestations d'un taux plus faible pour des éventualités déterminées". C'est exactement ce à quoi nous devons nous attendre si le phénomène est vraiment animé par des facteurs idéologiques. Dans les secteurs sympathiques aux tendances récentes de la sécurité sociale, le facteur financier sera déterminant; mais les différences d'idéologie devaient nécessairement rendre le jeu du facteur financier aberrant pour l'ensemble des pays. C'est ce que trouve le BIT.

48. La réalité des bases idéologiques de la sécurité sociale est donc abondamment prouvée par les faits. Son organisation ne saurait par suite laisser indifférents ceux qui ont des idées. Devant des développements nouveaux, leur préoccupation doit être d'en mesurer la portée idéologique avant de les adopter. Le meilleur moyen d'y arriver est encore de détecter le système de pensée auquel ils se rattachent. Le titre du présent chapitre indique déjà assez à quelles conclusions nous en sommes venus à ce sujet: la sécurité sociale se socialise. Cela n'est pas pour surprendre. C'est sous le signe du socialisme que nous avons vu les assurances sociales naître et se développer dans la période 1870-1930. Nous savons par ailleurs que l'esprit de gauche n'a cessé de s'amplifier depuis. La corrélation des événements offre donc des chances que les caractéristiques nouvelles de la sécurité sociale nous viennent de cet esprit.

(42). Op. cit., p. 79.

49. Des indications plus précises sont déjà évidentes dans les faits que nous avons mis en valeur. L'attitude nouvelle des gouvernements de France et d'Italie, qui se rangent avec les pays les plus avancés dans les nouvelles idées de la sécurité sociale aux réunions internationales, ne provient-elle pas évidemment des influences de gauche qui ont pris tant de place dans leur vie politique depuis 1945? La séparation des votes sur la première proposition d'admission des assurances facultatives à la convention, est intéressante à ce sujet. Contre, nous retrouvons à peu près tous des pays notables par l'importance des influences socialistes dans leurs gouvernements: Chili, France, Italie, Mexique, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni; pour, nous avons surtout des pays dits de droite: Argentine, Portugal, Autriche, Etats-Unis, Norvège, Hollande, Danemark, Suède et Suisse. La ligne de clivage est nette. Par ailleurs, chacun sait que les transformations d'après-guerre en Grande-Bretagne et en France se sont effectuées, d'une part sous l'égide d'un gouvernement travailliste, et d'autre part, sous la direction d'un mouvement de résistance fortement communisant.

50. Il nous resterait, pour confirmer totalement cette relation sur le plan positif, à étudier par le menu détail l'histoire de la sécurité sociale dans chaque pays, et à y chercher l'origine des changements qui se sont produits, de façon à déterminer si le socialisme a bien et toujours été au fond du mouvement. Il ne saurait être question d'une telle étude dans les cadres du présent travail. Et la tenterait-on qu'elle serait souvent difficile à mener à des conclusions satisfaisantes. L'influence immédiate peut bien à un moment précis ne pas avoir été socialiste (proposition d'un catholique, même de droite ou d'un libéral, ou simplement d'un politique quelconque, et adhésion finale de partis non socialistes), alors qu'en réalité l'influence véritable l'ait été. Une réponse définitive exigerait le sondage des coeurs et des reins, la recherche des influences qui ont contribué à la formation de tel ou tel homme, la détermination des intérêts et des calculs politiques qui ont incité à l'action, etc., etc.

51. Aurions-nous fait ce travail, qu'il nous faudrait ensuite en entreprendre un autre pour arriver à la vérification finale. Ce qui décidera de la question en définitive, c'est de préciser si les caractéristiques nouvelles de la sécurité sociale sont bien conformes à la doctrine socialiste et particulières à son système de pensée. Si seul le socialisme peut soutenir telle ou telle proposition en conformité avec la logique interne de son système, les chances seront fortes, surtout si les faits que nous apercevons vont dans le même sens, qu'il soit le véritable inspirateur et, en définitive, le véritable réalisateur des réformes actuelles.

Cette vérification offre pour nous un intérêt tout spécial. L'antinomie possible entre les systèmes de pensée qui inspirent la sécurité sociale actuelle et celui qui appuie nos traditions et notre civilisation constitue, en effet, un élément majeur lorsque vient le moment d'attribuer les pouvoirs et les fonctions en cette matière dans notre régime fédératif. La détermination précise des différentes caractéristiques propres à chaque système idéologique n'est pas moins importante pour guider notre action. Nous consacrons donc une troisième partie à cette étude.

T R O I S I E M E P A R T I E

VERIFICATION POSITIVE DES DONNEES IDEOLOGIQUES

C h a p i t r e I

REMARQUES INTRODUCTIVES

1. Philosophie de la vie, philosophie de la société, voilà, avons-nous vu au chapitre II de la première partie, ce qu'implique ou ce dont dépend tout à la fois une politique ou un régime de sécurité sociale. Qu'on le veuille ou non, en effet, une mesure de sécurité sociale d'un type déterminé porte en soi sa philosophie, même si le réalisateur en est inconscient. Dans un cas comme dans l'autre, la conduite humaine s'y trouve organisée d'une certaine façon. Nécessairement des normes, au moins pratiques, sont créées qui deviennent une sorte de morale sociale (quand elles n'en découlent pas) et se répercutent sur la conception de la morale individuelle.

2. Dégager les conceptions ou les normes qui sont ainsi impliquées, et par suite la morale qu'elles supposent, n'est pas particulièrement difficile. L'habitude du raisonnement philosophique permet d'y arriver avec une facilité relative. Il est presque toujours plus difficile de partir de principes donnés et de les concrétiser dans des institutions qui les respectent, tout en atteignant l'objectif pratique visé. Délicate également est la tâche de relier les principes dégagés à un ensemble concret de conceptions formant une civilisation et de préciser dans quelle mesure ils y conviennent ou non.

3. Une institution, en effet, ne correspond pas nécessairement aux exigences de la civilisation dans laquelle on la trouve implantée à un moment donné. Sa présence même ne prouve donc rien. En pratique, un régime donné peut n'exprimer que la conception d'un individu à qui les circonstances ont fourni l'occasion de mettre ses théories à l'essai. Certes, une civilisation n'est pas autre chose que le produit d'un ensemble d'actions et de réactions individuelles coordonnées par un système de conceptions communes (1). De sorte que ses progrès sont le résultat de démarches individuelles d'abord isolées, différenciées par rapport aux habitudes du milieu, mais qui finissent par s'y généraliser et s'y intégrer pour devenir de nouvelles habitudes sociales. Mais l'idée d'un système de conceptions communes implique que ces démarches individuelles, génératrices de nouvelles habitudes sociales, se situent dans la logique de ce système. La civilisation en question évolue alors selon son génie propre. Si les démarches observées comportent contradiction avec la pensée commune, elles ne seront plus en accord avec la civilisation concernée. Leur développement en habitudes sociales signifiera que celle-ci subit une transformation qui touche à ses structures mêmes.

4. Les statistiques, les événements historiques, les corrélations mathématiques ou logiques ne peuvent donc pas suffire, comme nous le notions en terminant notre seconde partie, à nous éclairer sur la valeur qualitative des phénomènes du point de vue qui nous intéresse ici. Quelles que soient les relations dégagées des faits, leur valeur finale ne saurait être comprise que par rapport à des systèmes conceptuels cohérents, bref à des systèmes philosophiques de pensée. Sans doute ces systèmes philosophiques n'ont eux-mêmes de signification, en l'occurrence, que si la réalité nous démontre leur présence effective dans la formation des civilisations étudiées. Mais nous ne saurions nous dispenser de les envisager.

(1) J.-T. Delos, *La nation*, Editions de l'Arbre, Introduction, notamment p. 12.

5. Ces remarques, valables en général, le sont nécessairement en matière de sécurité sociale. Les changements auxquels nous avons assisté sont déjà pleins de signification en eux-mêmes; surtout que nous les avons vus se dérouler sur une longue période de temps. Pourtant, la plupart sont encore trop récents pour être positivement considérés comme définitifs. Ont-ils vraiment atteint le stage où l'on puisse estimer qu'ils ont complètement transformé les civilisations d'hier et définitivement intégré les idées nouvelles dans les mentalités? Ou, allant encore plus loin, pouvons-nous prétendre qu'ils expriment déjà dans les faits une transformation des civilisations déjà réalisée sur d'autres plans? Dans divers pays, l'observation porte à croire que le stage de l'infiltration n'a guère été dépassé. Les caractéristiques nouvelles de la sécurité sociale n'y ont pas tellement été le fait d'une expression fondamentale des volontés que des réalisations par quelques hommes, la plupart du temps des fonctionnaires habiles ou tout simplement inconscients. Un mimétisme dont ils ne comprennent pas la portée par manque de réflexion ou d'information explique le cas de ces derniers.

6. Dans un domaine aussi neuf que la sécurité sociale conçue à la moderne, la chose s'est produite plus aisément qu'elle ne serait susceptible de survenir dans divers autres domaines où l'action publique est mieux établie. Ceux que préoccupait cette forme de sécurité sociale plus organique et plus intégrée, toute nouvelle, se sont trouvés naturellement les plus prêts à occuper les postes influents lorsque les pressions organisées ou non déterminèrent les gouvernements à intervenir d'une certaine façon. Ils ont alors peuplé les ministères de Bien-Etre et de Sécurité sociale un peu partout et orienté les solutions à leur façon. Leurs succès partiels et progressifs, fatals en dépit des résistances, habituent cependant petit à petit les populations à de nouvelles façons de voir les choses. Des ferments étrangers ont été introduits dans les conceptions anciennes (en ce qu'elles avaient de fondamental) et constituent autant de fissures dans la structure idéologique dont elles dépendaient. A la longue, il en résulte d'énormes dangers d'éclatement.

7. La situation de la France d'après-guerre est typique à cet égard. On le sait, la France est, depuis la Troisième République, beaucoup plus catholique que son gouvernement. Aussi, aux récentes conférences internationales du Travail, représentée par les fonctionnaires de son ministère du Travail, dont dépend la Sécurité Sociale, elle a souvent pris les positions les plus éloignées que l'on puisse imaginer de la tradition catholique. Elle fut l'un des pays les plus antipathiques à l'assurance sociale mu-

tuelle facultative (2). Pourtant, nous savons la réaction d'une partie importante de la population aux efforts des mêmes fonctionnaires pour rendre l'assurance obligatoire universelle. De toute évidence donc, les caractéristiques du régime actuel de la sécurité sociale en France ne peuvent pas être considérées comme expressives de la civilisation française. Mais comment déterminer celles qui le sont? Evidemment, en fonction d'un ensemble de conceptions communes aux Français (3).

- (2) Objectif et normes minima de la sécurité sociale, Rapport IV (2), op. cit., entre autres p. 49; Norme minimum de la sécurité sociale, Rapport V-a(2), op. cit., entre autres, p. 35. Par ailleurs, la France a continué de manifester ses tendances personalistes profondes en réclamant énergiquement la participation des bénéficiaires à la gestion étatisée des institutions. "Il ne faut pas, en effet, négliger le risque que le développement de la sécurité sociale aboutisse à faire perdre aux individus ou au moins à certains d'entre eux le goût de leur initiative et le sens de leurs responsabilités." (Rapport IV (2), p. 164).
- (3) Dans le cas de la France, d'aucuns estimeront que la confusion des idées y est telle, à l'heure actuelle, qu'il est difficile de parler de système de conceptions communes. Alors ne faut-il pas se demander s'il existe encore une civilisation française parfaitement caractérisée? L'unité de pensée sur les concepts fondamentaux (que nous supposons et que l'on sait avoir existé en France) n'existe plus, d'où une instabilité évidente résultant d'une phase de transformation qui ne s'achèvera qu'avec le retour à l'unité première ou la réalisation d'une nouvelle unité selon une nouvelle série de concepts fondamentaux. La civilisation française, autrement dit, serait actuellement de nouveau à la recherche d'un génie qui lui soit propre. Des stages moins avancés dans la transformation des civilisations pourraient être ceux d'une civilisation toujours intacte dans son unité, mais pénétrée par des ferments de transformation dont on ne peut pas encore prévoir le destin: rejet ou pénétration plus profonde capable de provoquer la réaction transformatrice. Une civilisation déjà en marche vers une nouvelle unité de pensée, mais encore travaillée par les anciennes idéologies, correspondrait à des phases plus avancées de transformation. Tout cela, qui représente des états réels, observables, et dont nous connaissons des exemples, n'a de sens, toujours, qu'en fonction de l'idée d'unité. Celle-ci est synonyme d'accord nécessaire des volontés sur le plan politique, sans quoi les réalisations deviennent impossibles; mais elle évoque avant tout un système de pensées, l'unité étant difficilement concevable dans l'incohérence des idées, même au plan pratique. Cf. J.-T. Delos, op. cit., pp. 19-20; et aussi Claude Delmas, "Situation et avenir de l'économie française", L'Actualité Economique, juillet 1954, surtout pp. 286-295.

8. En fait, au niveau des grandes idées fondamentales, celles sur lesquelles l'unité se réalise le plus souvent, les civilisations ne sont pas exclusivement nationales. Ce sont plutôt les civilisations nationales, différenciées sur des plans plus secondaires, qui participent à des sortes de blocs idéologiques rattachés en général aux grands courants de la pensée philosophique (4). Tous ces courants de pensée n'exercent d'ailleurs pas une influence civilisatrice intégrale; quelques-uns se confinent à des sectes et même à l'esprit ou aux ouvrages de leurs auteurs. Ces derniers ne nous intéressent guère ici. Si bien que n'ayant pas à poursuivre une enquête proprement philosophique, nous nous en tiendrons à considérer les philosophies de l'homme et de la société qui ont exercé une influence marquée sur les civilisations contemporaines. Elles peuvent être réduites à trois: le libéralisme, le socialisme et le catholicisme.

9. Même si le dernier des trois apparaît seul lié à une pensée religieuse, les autres n'y participent pas moins. Une philosophie, en effet, implique nécessairement une idée religieuse au sens large. Le libéralisme s'est en fait largement identifié avec le protestantisme. Il correspond à l'idéal protestant du libre-examen(5). C'est dans la logique même du protestantisme et de ce libre-examen qu'il est une philosophie laïque, c'est-à-dire dégagée de la hiérarchie religieuse comme le seront les institutions concrètes de sa vie politique et sociale. Quant au socialisme pur, il postule l'athéisme, qui est la religion du non-Dieu. C'est d'ailleurs ce qu'il a proclamé dès qu'il a cessé d'être "utopique" ou idéaliste pour se donner des bases dites scientifiques (marxisme) (6).

10. En fait, le protestant ne répugnera pas à devenir socialiste. Il récusera comme non valable, dans sa réaction même de protestant, la relation que le socialiste pur établit entre son athéisme et sa conception des structures sociales. Par ailleurs, sa tendance au libéralisme doctrinal lui permet d'aller au socialisme en politique aussi bien qu'à n'importe quelle autre solution pratique. Cette affirmation n'est même pas paradoxale en ce qui regarde les partisans du libéralisme économique, pourtant

(4) J.-T. Delos, op. cit., pp. 19-20

(5) Elie Halevy, "Libéralisme en Angleterre", Inventaires, Félix Alcan, 1936, pp. 9-10.

(6) S.-F. Markham, A History of Socialism, Black, Londres, 1930, p. 2; Jacques Maritain, Humanisme intégral, Aubier, Paris, 1936, pp. 44 et 97-98.

considéré comme l'antithèse même du socialisme. Certains libéraux modernes ne songent à rien moins qu'à mettre le socialisme au service du libéralisme(7).

11. Quant au catholicisme, son insistance sur une religiosité qui domine l'homme dans toute son activité l'oblige à avoir sa philosophie politique et sociale, d'où son intervention dans l'aménagement du temporel. Au fond, le socialisme tient une position identique, sauf qu'à l'inverse il s'appuie sur le matériel pour nier les religions spiritualistes et s'affirmer comme une philosophie dite non religieuse.

12. Examinons donc chacun de ces systèmes, afin de pouvoir, à la lumière de leurs principes et de leur logique intime, reconnaître les caractéristiques qui leur sont propres dans l'organisation économique-sociale en général et dans la sécurité sociale en particulier.

(7) John Dewey: *Liberalism and Social Action*, Putnam, New-York, 1935, p. 88.

Chapitre II

LA SECURITE SOCIALE LIBERALE

1. Des trois systèmes mentionnés en conclusion du chapitre précédent, le libéralisme est celui qui a occupé la plus grande place dans la pensée des peuples au cours du XIXe siècle et du premier quart du XXe. Il est né de l'utilitarisme de Bentham et du naturalisme des physiocrates (1). Le matérialisme résultant de l'enrichissement de l'Europe pendant la Renaissance, la destruction du régime corporatif par la Révolution industrielle et l'abandon du protectionnisme par l'Angleterre devaient en faire la philosophie dominante des régimes économique-politiques du XIXe siècle(2). Il se substituait à l'ordre chrétien, qui avait dominé toute la philosophie et la vie du Moyen Age.

- (1) Dewey, op. cit., ch. I; Haney, *History of Economic Thought*, Macmillan, New-York, 1949, ch. IX, X et XI; Gonnard, *Histoire des doctrines économiques*, Nouvelle librairie nationale, Paris, 1932, vol. II; Gide & Rist, *Histoire des doctrines économiques*, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1947, vol. I, Livre I, ch. I et II; Martin Saint-Léon, op. cit., pp. 520 et ss.
- (2) Martin Saint-Léon, op. cit., pp. 516-520; Harold-J. Laski, *Le libéralisme européen du Moyen Age à nos jours*, Emile-Paul, Paris, pp. 9-13; Dewey, op. cit., pp. 8-9

La thèse
libérale

2. Les thèses du libéralisme sont trop simples et trop connues pour que nous nous y attardions longuement. La foi en un ordre naturel, issue de la philosophie naturaliste du temps, s'appuya bientôt sur une étude scientifique des mécanismes économiques pour démontrer l'existence de lois naturelles dans le domaine économique-social comme, en général, dans la nature. Ces lois concourent à la réalisation d'un équilibre parfait (école optimiste) ou en tout cas impossible à améliorer (école pessimiste). Tous les problèmes sont donc susceptibles de se résoudre par le laisser-faire, pourvu que la concurrence soit respectée. Le tout s'appuie sur une conception individualiste de la société, c'est-à-dire sur l'idée que les réalisations sociales sont avant tout le fruit de la libre initiative des individus. Le rôle de la collectivité organisée est d'assurer l'ordre et la justice dans les relations individuelles et de faire ce qui est hors des possibilités individuelles isolées ou associées.

3. Une telle philosophie, succédant à un âge qui n'avait pas cru opportun de recourir à l'Etat pour des fins de sécurité sociale en dépit de son idéal de justice et de son caractère organique, ne portait pas particulièrement à se préoccuper de ce problème. Si l'initiative individuelle et l'émulation concurrentielle sont considérées comme les meilleurs éléments de solution du problème économique en général, elles le sont également pour le problème de la sécurité; celui-ci dépend entièrement du premier à leurs yeux. Soucieux de sécurité, auraient-ils dit si on leur avait soumis la question, les hommes rechercheront spontanément la formation d'organismes appropriés. C'est d'ailleurs exactement ce qui s'est produit. L'assurance commerciale ou le mutualisme, par exemple, sont des manifestations de sécurité sociale non seulement compatibles, mais cohérentes avec un régime libéral. Selon les expressions de Colson, ils "étendent très heureusement le champ des solidarités de fait entre les hommes" sans rien bouleverser. "Quel que soit le système adopté (commercial ou mutuel), si la charge assumée par chacun est proportionnelle aux risques courus par lui, on se trouve en présence d'un contrat d'affaires, où chaque associé prend des engagements en rapport avec les avantages qu'il en espère et où les questions de sentiment n'ont rien à voir" (3).

(3) Colson, *Organisme économique et désordre social*, Ernest Flammarion, Paris, 1912, pp. 149 et 151.

Libéralisme
et assurance
sociale

4. Mais qu'en sera-t-il de l'assurance sociale? En son sens le plus restreint, le moins social par rapport à une définition étatiste, elle implique la participation d'un tiers (Etat ou patron) au bénéfice des assurés. Elle comporte donc une certaine intervention. Les libéraux n'y trouvent non plus rien à redire du moment qu'il n'y a ni obligation, ni étatisation. Le libéralisme, nous expliquera Colson, n'exclut pas la bienfaisance et ne s'oppose pas à ce qu'à "la solidarité (...) établie dans un but purement désintéressé, ne s'ajoute un élément de solidarité morale, impliquant de véritables dons... (4)", "subsides gracieux de l'Etat ou de membres honoraires". Tombent d'ailleurs sous cette description les pratiques visant à faciliter l'acceptation des mauvais risques en répartissant le coût sur l'ensemble des assurés. Même si cet élément et d'autres aggravent le coût de l'assurance au delà de ce qu'il devrait strictement être pour certains assurés, "la sécurité est un bienfait tel, écrit-il (employant, notons-le, ce mot moderne dès 1912) qu'il est sage de le payer même à un prix double de la somme représentant mathématiquement la valeur du risque couru (5)".

5. Le bienfait est tel qu'en réalité Colson admettra même une intervention permanente de l'Etat, afin de rendre l'assurance possible à tout le monde. Classés parmi les actes de bienfaisance ou de charité, elle ne contredira pas le principe de la non-intervention de l'Etat dans l'activité économique. "Les travailleurs dont le salaire est élevé peuvent aisément s'assurer eux-mêmes, écrira-t-il, et ne sont guère excusables s'ils ne le font pas". Quant à l'ouvrier "sans appui et (à qui) la modicité du salaire rend l'assurance difficile (...) dans la plupart des cas, (...) l'Etat doit intervenir pour développer les assurances, souvent qualifiées de sociales en raison de leur nécessité pour parer à des maux que nulle société policée ne doit tolérer s'ils sont évitables." Il accepte le procédé des subventions, "pour encourager l'assurance librement contractée en allégeant les charges qu'elle comporte". "Si lourd, continue-t-il,...

... que soit le poids des impôts nécessaires pour subvenir aux frais de l'énorme machine qu'est l'Etat moderne, il n'est pas de besoin qui justifie mieux une addition, même très sérieuse, aux charges qui en résultent déjà. Les classes aisées doivent accepter ce surcroît de sacrifices dans un vrai sentiment de solidarité

(4) Ibid., p. 151.

(5) Ibid., p. 152.

charitable, avec la certitude que le bénéfice en ira aux travailleurs méritant un réel intérêt par l'effort qu'ils savent s'imposer à eux-mêmes en s'assurant volontairement"(6).

Libéralisme et sécurité sociale . 6. Une sécurité sociale libérale par l'assurance sociale existe donc. Elle tient soit en un système d'ententes libres et volontaires entre patrons et ouvriers pour assurer le détournement d'une partie du salaire vers des fins de sécurité, soit à un geste philanthropique patronal (libéralisme paternaliste) ou étatique (bienfaisance). Soulignons cependant -- et c'est une caractéristique importante de la pensée libérale -- que l'Etat intervient directement pour aider le pauvre, non pas pour forcer le patron à le faire ou à lui payer un juste salaire. La marque des origines protestantes du libéralisme se manifeste ici (tendance à rejeter l'assistance sur l'Etat pour en libérer le riche), quoiqu'elle se soit transformée en une théorie économique basée non plus sur le mépris du pauvre, mais sur la nécessité de la non-intervention de l'Etat dans les mécanismes de l'entreprise.

7. D'aucuns éprouveront peut-être quelque surprise à voir un libéral du début du XXe siècle en admettre autant. Le fait n'est cependant pas isolé. Il y a une légende du libéralisme insensible aux malheurs de l'humanité; elle n'est pas sans fondement, mais elle dépasse la mesure. Si libéral qu'il fût, Adam Smith déjà approuvait l'intervention générale du législateur en faveur des ouvriers. "Toutes les fois, écrit-il,...

... que la législation s'occupe de régler les différends entre les maîtres et leurs ouvriers, ses conseillers sont toujours les maîtres. Par suite, quand la réglementation est en faveur des ouvriers, elle est toujours juste et équitable. Mais il en est quelquefois autrement quand elle est en faveur des maîtres (7)."

L'attitude libérale s'est sans doute durcie ensuite avec la systématisation de la doctrine. Le paroxysme vient avec les libéraux optimistes. Bastiat repousse jusqu'à l'assistance aux enfants abandonnés et la subvention aux caisses de retraites (8). "Il faut, écrit-il,...

(6) Ibid., p. 155. Cf. pp. 155 à 168 pour les objections que l'auteur pose à l'assurance sociale obligatoire.

(7) Cité par Gide et Rist, op. cit., pp. 73-74. Pour l'attitude de Smith à l'égard des ouvriers, cf. aussi Haney, op. cit., p. 224.

(8) Gide et Rist., op. cit., p. 386.

... que les travailleurs comprennent bien qu'ils ne doivent en appeler qu'à eux-mêmes, que le fonds collectif doit être volontairement formé par ceux qui ont chance d'y prendre part; qu'il est souverainement injuste et antisocial d'y faire concourir par l'impôt, c'est-à-dire par la force, les classes qui restent étrangères à la répartition (9)."

8. Bastiat ne nie cependant pas le besoin de sécurité, qu'il appelle "stabilité". Au contraire, personne peut-être n'en a parlé en termes plus éloquents:

"Pour moi, écrit-il, je vois que l'Humanité a soif de stabilité; je vois que, de siècle en siècle, elle ajoute à ses conquêtes incomplètes, au profit d'une classe ou d'une autre, par des procédés merveilleux, qui semblent bien au-dessus de toute invention individuelle (...)

Ce qu'il y a de positif, c'est que la Caisse de Retraite est l'aspiration universelle, unanime, énergique, ardente de tous les ouvriers; et c'est bien naturel.

Je les ai souvent interrogés, et j'ai toujours reconnu que la grande douleur de leur vie ce n'est ni le poids du travail, ni la modicité du salaire, ni même le sentiment d'irresponsabilité que pourrait provoquer dans leur âme le spectacle de l'inégalité! Non; ce qui les affecte, ce qui les décourage, ce qui les déchire, ce qui les crucifie, c'est l'incertitude de l'avenir."

Suit toute une autre page où il dramatise ces affirmations afin de rendre bien vivante aux yeux du lecteur l'angoisse du salarié devant l'insécurité de la maladie et de la vieillesse (10). Mais sa solution à lui se limite aux sociétés de secours mutuels, absolument libres de toute intervention: "institution admirable, née des entrailles de l'humanité longtemps avant le nom même du socialisme (11)."

9. Considérer cette position-limite comme la seule solution libérale serait toutefois inexact. Nous avons vu au préalable combien plus souple est la position de Colson. Mais même à l'époque de Bastiat, c'est-à-dire avant que l'expérience allemande et les pressions sociales aient pu influencer la pensée des libéraux, Courcelle-Seneuil posait la thèse

(9) Harmonies économiques, Guillaumin, Paris, 1864, (5e édition), p. 470.

(10) Bastiat, op. cit., pp. 464-465.

(11) Ibid., p. 458.

intégrale, non pas de l'assurance obligatoire, mais de l'aide de l'Etat allant jusqu'à l'assurance publique comme solution au problème du paupérisme. "... il est nécessaire de reconnaître, écrit-il, ...

... qu'il y a dans le jeu même de la liberté et de la concurrence un principe de paupérisme. L'échange, nous l'avons observé, est un rapport de force: donc, dans l'échange, l'homme intelligent et surtout prévoyant a un avantage énorme sur celui qui l'est moins (12). (...)

(...) Si les lois de la concurrence étaient appliquées dans toute leur rigueur, la misère serait moins apparente et le paupérisme n'existerait pas, parce que les masses indigentes, refoulées hors du travail salarié, seraient infailliblement vouées à la mort (...) Mais le sentiment divin de la charité ne permet pas que les choses se passent ainsi: la bienfaisance publique ou privée recueille les individus et les familles que le jeu rigoureux des lois de la distribution auraient voués à la mort et pourvoit à leur besoin au moyen d'un prélèvement fait sur les revenus de la société, d'une renonciation volontaire ou forcée à l'exercice strict du droit de propriété (13)".

L'essentiel de la thèse de Colson est donc déjà exprimé ainsi: non-intervention économique de l'Etat, mais intervention nécessaire sur le plan de la bienfaisance.

10. Courcelle-Seneuil est cependant conduit ensuite au seuil de la théorie des assurances sociales par la constatation que "les secours étendus et généralisés" détruisent "le sentiment de la responsabilité et l'énergie morale", aggravent le paupérisme, si bien qu'en laissant exister "en même temps la liberté et un large système de bienfaisance, le nombre des indigents doit aller toujours croissant"(14). Il en tire, à ce moment, une conclusion plutôt malthusienne: l'instruction gratuite qui engendrera la limitation des naissances chez les pauvres. Mais sans qu'il la mette très clairement à nu, la logique de sa pensée le conduit plus loin à considérer qu'à tout prendre... "on peut dire que dans les pays où les particuliers n'établissent pas d'assurances, de tontines, de caisses d'épargne et de

(12) J.-G. Courcelle-Seneuil, *Traité théorique et pratique d'économie politique*, Guillaumin, Paris, 1858, Vol. I, p. 473.

(13) Ibid., p. 476.

(14) Ibid., p. 477.

retraite, il peut être utile que le gouvernement en prenne l'initiative" (15).

11. Les libéraux modernes se maintiennent en somme dans la même ligne de pensée. Leurs critiques vigoureuses du Welfare State ou des assurances sociales modernes (16) portent surtout contre les "excès", plutôt que contre le principe même de l'intervention de l'Etat dans ces domaines. "Il n'y a pas de raison, écrit Von Hayek, pour que l'Etat ne protège pas les individus contre les hasards courants de la vie, contre lesquels peu de gens peuvent se garantir eux-mêmes (17)". D'un autre côté, estime Von Mises, ces interventions seraient réduites à un minimum si l'économie de marché n'était pas "sabotée" par les politiques interventionnistes. Par suite de l'enrichissement général résultant du capitalisme, estime-t-il, "it is highly probable that the funds of charitable institutions would be sufficient". Notamment "credit expansion and inflationary increase of the quantity of money frustrate the common man's attempts to save and to accumulate reserves for less propitious days, etc.. etc... (18)". La thèse fondamentale reste toujours la même: "Dans la mesure où l'entraide familiale et charitable s'avère insuffisante pour secourir les malheureux, les ressources doivent être demandées à l'impôt, et non à des contrats légalement faussés (19)". (Allusion évidente à la fausse assurance qui n'est qu'assistance).

Vues néo-libérales

12. Une différenciation entre libéralisme classique et libéralisme moderne est cependant survenue en ces dernières années dans l'école dite néo-libérale.

Le progrès de la science économique a mieux mis en valeur les difficultés humaines qui accompagnent l'effort d'adaptation économique par le jeu des lois naturelles. Mais, surtout, l'évolution économique, par le machinisme et la concentration a également enlevé de la réalité à

(15) Op. cit., vol. II, p. 336.

(16) Ludwig von Mises, *Human Action*, Yale University Press, New-Haven 1949, ch. XXXV; Ludwig von Mises, *Le socialisme*, Librairie de Médicis, Paris, 1938, pp. 550-554.

(17) F.-A. Hayek, *La route de la servitude*, Librairie de Médicis, Paris, 1943, p. 90.

(18) *Human Action*, op. cit., p. 834.

(19) Pierre Lhoste-Lachaume, *Réhabilitation du libéralisme*, Editions Sédif, Paris, 1950, p. 322.

l'hypothèse fondamentale de la libre concurrence (20). Un néo-libéralisme prend donc naissance, qui se distingue de l'ancien en ce que l'Etat cesse d'avoir un rôle passif. "... il devient actif, nous dit Louis Baudin (21), car il est chargé de créer ou de reviser l'ordre légal qui se situe à côté de l'ordre naturel (...), il devient l'agent de libération. (...) On comprend dès lors qu'il puisse pécher par insuffisance d'intervention aussi bien que par excès d'intervention, ce que les anciens libéraux n'auraient pas admis (22). Quand le système d'auto-défense joue mal, continue-t-il, quand des circonstances extérieures le détériorent, quand l'évolution de la technique en modifie certains aspects, l'Etat doit intervenir, mais toujours en vue de rétablir le régime de liberté. Ce qui veut dire que son intervention se fera "en deça du marché" (régir les institutions, mais non les opérations) et "au delà du marché", mais pas sur le marché (23). Dans ces conditions, estime André Marchal,

le néo-libéralisme (se) rapproche du dirigisme puisque loin de repousser toute intervention de l'Etat, (il) la sollicite. (...) Mais -- et ceci (le) sépare des doctrines dirigistes -- (il) assigne à l'Etat un but précis: qui par là même, fixe des limites à son action. Il doit aider au rééquilibre qui ne se fait plus spontanément ou se fait difficilement et avec retard. Il doit s'efforcer de rétablir les conditions d'une saine concurrence par l'organisation de cadres juridiques et administratifs et par une action dans le domaine économique ayant pour but de dégripper les facteurs bloqués de l'équilibre économique sans compromettre la libre compétition et le rôle régulateur des prix (24).

(20) André Marchal, "Les difficultés économiques du libéralisme économique de 1929 à 1939", Pour une économie libérée, Spid, Paris, 1946.

(21) "Servitude ou liberté économique", Pour une économie libérée, op. cit., p. 23.

(22) Cette affirmation est en fait exagérée dans ses termes, comme le prouve la position d'Adam Smith sur le rôle de l'Etat (cf. Gide et Rist, op. cit., pp. 102-106), et celle de Courcelle-Seneuil aussi bien que de Colson. Mais elle reste expressive d'une attitude plus positivement ouverte à l'intervention de l'Etat chez les libéraux d'aujourd'hui que chez ceux d'hier.

(23) Louis Baudin, op. cit., p. 24.

(24) André Marchal, op. cit., p. 48. Aussi F.-A. Hayek, op. cit., pp. 30-37.

13. Cette action sur l' "au delà du marché" précise la position néo-libérale à propos de la sécurité sociale. Comme son grand-père libéral du XIXe siècle, le néo-libéral estime que "c'est le devoir de tous ceux qui le peuvent, et celui de l'Etat de faire cesser la misère(25)." Il va cependant plus loin. Il assigne à l'Etat le rôle actif de "recueillir, restaurer, reclasser", ceux qui, à l'occasion de "la réalisation de l'ordre" et des "sacrifices qu'elle comporte", souffriront de ce que "la concurrence fait parfois des victimes" ou de ce que "le hasard risque d'engendrer des injustices". A l'Etat, par conséquent, "les chômeurs involontaires, les incapables, les demi-ouvriers, les vaincus de la vie (26)". Quand aux limites de cette politique interventionniste, elles sont, chez un Rueff par exemple, institutionnelles et mécaniques, mais non pas arithmétiques. "(...) le gouvernement libéral, écrit-il, ...

... peut, au seul gré des autorités qui le dirigent, guerroyer ou construire, assister ou assurer, voire même dilapider. (...)

(...) En particulier et contrairement à des vues trop répandues et à des réalités quelquefois observées, le gouvernement libéral peut être aussi généreux que le veulent les autorités gouvernementales. Les réalisations sociales ne sont nullement limitées par sa nature propre, mais seulement par les ressources dont il dispose, donc par celles qu'il lui plaît de prélever. (...)

(...) Il peut notamment modifier à son gré les rémunérations individuelles. Mais puisqu'il s'interdit d'exercer d'autres contraintes que celles qui délimitent les droits de propriété et assument le recouvrement des impôts, ce ne pourra être par fixation autoritaire des salaires. (...)

(...) Sa faculté de gouvernement (...) sera à la mesure de ses possibilités fiscales (27)."

14. Il existe donc une sécurité sociale libérale nettement caractérisée. Au point de départ, elle est fondée sur la conception libérale de l'homme et de la société. Quiconque estime suprême la valeur de l'individu et supérieurs, les mécanismes naturels que ce soit par principe ou par

(25) Daniel Villey, "Economie et morale", Pour une économie libérale, op. cit., p. 35.

(26) Louis Baudin, op. cit., p. 24.

(27) Jacques Rueff, L'ordre social, Librairie de Médicis, Paris, 1948, p. 567.

expérience, ne saurait admettre en pratique qu'une rationalité ou un autoritarisme quelconque puisse faire mieux. La vraie sécurité sociale, la plus efficace n'existera, dans cette perspective, que par le jeu des solidarités individuelles et sociales libres. Ce sont elles qui, spontanément, généreront les organismes les mieux appropriés à cette fin. Comme rien, certes, ne fonctionne parfaitement et que les adaptations exigent du temps, il peut en résulter des difficultés temporaires, d'ordre individuel. L'Etat y verra; en vertu du principe de la bienfaisance, c'est-à-dire selon des modalités fiscales qui dérangeront le moins possible le jeu naturel des forces productives. Comme la bienfaisance continue est cependant nuisible à la productivité, l'intervention de l'Etat pour développer l'assurance sera également admissible, dans certaines circonstances. L'assurance sera cependant libre et elle n'aura pas d'autre objectif, sauf une subvention éventuelle d'encouragement d'Etat, que de développer le sens de la prévoyance et de fournir un organisme de répartition des risques, chacun pour ce qu'il donne. Toutes autres solutions sont rejetées, non pour des raisons égoïstes, mais parce qu'en dépit peut-être des supériorités apparentes et immédiates qu'elles peuvent revêtir, la thèse libérale prétend les démontrer moins efficaces et peut-être même néfastes aux meilleurs intérêts de l'homme envisagés à la longue.

15. L'orientation libre des institutions humaines est cependant venue, sous l'effet de la technique, déranger l'ordre naturel et mettre des obstacles à son fonctionnement. Il devient donc nécessaire de combattre ces obstacles artificiels au jeu harmonieux des lois naturelles, par des mesures artificielles compensatoires. "Un retour pur et simple à la liberté ne (...) paraît ni possible, ni souhaitable. Aussi (les libéraux) se tournent-ils vers l'Etat (28)". Solution typiquement libérale, en dépit des apparences, parce que l'effort organique, qui conduirait à la reconstitution d'ordres professionnels, de systèmes d'ententes, etc., par ou sans l'action de l'Etat, affecterait les forces de concurrence et de marchés, ou risquerait davantage de les affecter. D'où l'opposition connue des libéraux aux solutions corporatives de la sécurité sociale comme des autres problèmes économiques (29): tout ce qui tend à l'organisation ou à la coalition des forces est par définition anti-libéral.

(28) André Marchal, op. cit., p. 48.

(29) Notamment, Gaétan Pirou, *Le corporatisme*, Sirey, Paris, 1935; *Nouveaux aspects du corporatisme*, Paris, Sirey, 1936; *Essais sur le corporatisme*, Sirey, Paris, 1938.

16. Une sorte de Welfare State, de système étatisé de sécurité sociale est donc accepté des libéraux, même s'ils rejettent l'expression, trop intimement liée à leur gré à des idées dirigistes ou socialistes. Pour sauvegarder la liberté des marchés, l'Etat est en somme admis à exercer ainsi une politique corrective consciente des effets de la liberté sur la répartition des richesses. Cette solution est préférée à une politique d'organisation des forces libres, qui s'éloignerait trop des solutions individualistes. Les libéraux semblent donc s'accorder avec les socialistes sur l'étatisme en sécurité sociale; mais l'accord ne va pas loin. L'Etat socialiste vise précisément à cette coalition organisée des forces que réprouve le libéralisme non seulement à cause des moyens socialistes, mais dans le principe même. Il diffère donc totalement de l'Etat libéral. En somme, les deux étatismes n'ont guère de commun que le nom.

17. Les libéraux ne veulent la sécurité sociale étatisée qu'en vue de corriger les déficiences contingentes du mécanisme naturel de la répartition. Ils ne s'y engageront pas aussi à fond que les socialistes. Ils ne voudront jamais y subordonner ou supprimer le secteur libre de l'assurance ou de l'assistance; ils n'insisteront pas sur la centralisation de tous les organismes. Ils n'accepteront pas d'emblée l'extension générale de la sécurité sociale d'Etat soit à tous les individus, soit à tous les risques. Ils insisteront pour le maintien d'une distinction franche entre l'assistance et l'assurance, de façon à suggérer aux individus de se détourner de l'assistance ou à leur imposer la plus forte contribution possible au fonds d'assurance. Ils ne feront pas d'effort pour organiser la décentralisation par la constitution d'organismes locaux ou régionaux sous le contrôle des intéressés (30). Attitude logique puisque le libre jeu des forces individuelles doit avoir priorité sur l'action de l'Etat; puisque celui-ci ne doit intervenir que pour des fins correctives et selon des modalités propres à stimuler l'action individuelle plutôt que le recours à l'Etat; puisque, enfin, les solutions susceptibles de reconstituer des corps intermédiaires entre l'Etat et l'action individuelle doivent être évitées.

18. A l'inverse, une sécurité sociale qui offre ces diverses caractéristiques est libérale quelle que soit la personne qui en ait suggéré la formule, et les raisons ou l'esprit qui l'ont dirigée dans l'immédiat. Consciemment ou non, elle a créé un état libéral des choses, c'est-à-dire: un

(30) F. -A. Hayek, op. cit., ch. IX; Louis Baudin, op. cit, pp. 11 et ss; von Mises, op. cit., ch. XXV.

mode d'organisation extrêmement personnalisé, jusqu'à l'individualisme, jusqu'au mépris des solidarités sociales naturelles, et qui aboutit à l'étatisme en cherchant à l'éviter le plus possible, pour avoir méprisé l'aspect social de la personnalité humaine. Une telle conception de l'homme et de l'organisation sociale conduit à des institutions ainsi constituées; ou celles-ci, au contraire, si elles sont nées comme par hasard, sans plan préconçu et accepté, finiront par engendrer la conception qui y correspond. Une telle situation, en effet, ne pourra se perpétuer que si une philosophie libérale inspire ou finit par inspirer la population qui la subit ou les dirigeants qui la conduisent. Autrement dit, une telle organisation de la sécurité sociale ne saurait convenir ni à un socialiste ni à un catholique pour des raisons évidentes que nous aborderons dans les chapitres suivants. La preuve indubitable sera ainsi faite que les modalités mêmes de la sécurité sociale sont directement reliées à des concepts idéologiques et ne sauraient en aucune façon être considérées comme indifférentes à ce point de vue.

Chapitre III

LA SECURITE SOCIALE SOCIALISTE

1. Des doutes seront soulevés dans divers milieux sur la possibilité de caractériser des modalités proprement socialistes de la sécurité sociale. Le socialisme serait une réalité trop diverse pour se prêter à pareille opération. Aux nombreuses variétés du socialisme correspondraient autant de variantes disparates des politiques. De la sorte, ramener le tout à l'unité d'une pensée serait une tâche impossible. En fait, l'unanimité sur la définition du socialisme, tant chez les adversaires que chez les adeptes, est beaucoup plus réelle que dans le cas du libéralisme même, qui paraît pourtant plus simple. Tout le monde ne se ralliera-t-il pas, en effet, à l'affirmation de Markham que dans le socialisme, "society should assume the management of industry and secure equitable distribution of its fruits (1)". Quand il y a divergences de variantes, comme le note le même auteur, ce n'est pas sur le fond de la doctrine, mais "to the form society will take in carrying out the socialist programme (2)". Nous ne saurions cependant bien éclairer le problème particulier qui nous intéresse sans avoir élucidé ces problèmes généraux du socialisme.

(1) E.-F. Markham, *A History of Socialism*, A&C Black Ltd, Londres, 1930, p. 1.

(2) Ibid.

I

Le socialisme et les socialismes

Unité
d'esprit du
socialisme

2. En somme, il existe bien des socialismes, mais tous appartiennent au même socialisme, c'est-à-dire que derrière la variété des programmes règne un esprit unique. Le comprendre est chose indispensable pour déceler les caractéristiques socialistes de la sécurité sociale, c'est-à-dire celles qui relèvent de cet esprit. Or celui-ci se caractérise, nous dit Henri de Man(3), par l'aspiration "à fonder un ordre social (...) dans lequel l'activité commune soit au service du bien commun par une propriété commune. Les formes et les limites de cette socialisation, continue-t-il, peuvent être aussi diverses qu'on le veut, l'intention générale reste toujours la même (...)" Effectivement, cet esprit se retrouve à la base de toutes les variétés connues de socialisme. Nous touchons bien là, selon l'expression même de De Man, "le noyau éternel de l'idée socialiste à toutes les phases de son développement (4)". L'unité des socialismes contemporains va toutefois plus loin qu'à un accord sur cet esprit général et, somme toute, assez imprécis. Cela n'est donc pas "(suffisant) pour dessiner le profil que le socialisme a atteint aujourd'hui (5)...". Les socialismes de l'heure présente ont plus que cela en commun.

L'unité mécanique du
socialisme
moderne

3. Les définitions de Markham et de De Man sont assez générales pour couvrir entièrement les deux phases du socialisme moderne, lesquelles sont par ailleurs si différentes dans leurs applications pratiques. Dans la première, dite époque du socialisme "utopique" ou "associationniste", les socialistes ont cru aussi bien à la nécessité de la propriété commune. Ils ont cependant partagé avec les libéraux de l'époque

(3) L'idée socialiste, Grasset, Paris, 1935, p. 375.

(4) L'idée socialiste, op. cit.

(5) Ibid.

(libéralisme optimiste) la méfiance à l'égard de l'Etat et de la contrainte sociale en général. Ce type de socialisme a donc attendu le salut de l'association libre (coopératisme, phalanstère, etc.) (6). Le socialisme moderne a depuis longtemps et unanimement répudié cette "utopie".

4. Aujourd'hui, tout socialisme est autoritaire. Cette caractéristique prédomine même l'idée de propriété commune prise dans un sens trop strict; elle l'informe pour engendrer des variantes de propriété communautaire. Certains socialismes n'insisteront plus tellement sur le "droit de propriété". Les exigences du service commun prendront le pas, dans leur vocabulaire, sur la lutte contre la propriété privée en tant que droit. La propriété vraiment commune (nationalisée) se situera, par rapport à la propriété privée, selon cette norme du service commun. La propriété personnelle ou privée des moyens de production deviendra acceptable pour autant qu'elle y satisfait. A vrai dire, elle cesse cependant d'être vraiment privée au sens traditionnel. Concrètement, l'autoritarisme socialiste se traduit en planification gouvernementale. La propriété privée y perd en somme les caractéristiques qui la distinguent de la simple possession. Elle y devient une propriété commune, laissée à un individu ou à une association libre d'individus, avec droit de s'en servir selon les indications du plan (7).

(6) Cf. Gide et Rist., op. cit., Liv. II, ch. III; Gonnard, op. cit., vol III, Livre V, ch. II et IV; Markham, op. cit., ch. I et II. En soi, la coopérative n'est pas davantage un type d'exploitation socialiste que la compagnie par actions. Dans les deux cas, et de la même façon, quoique pour des fins et selon des modalités différentes, une propriété collective, sinon commune, apporte à certains problèmes une solution qui se résout par l'association libre. L'esprit coopératif ne devient du socialisme associationniste que s'il est poussé jusqu'à envisager cette forme d'organisation comme un principe exclusif d'organisation économique-sociale. La coopérative obligatoire, en effet, supprimerait toute propriété libre; la propriété deviendrait alors réellement commune.

(7) Le travaillisme anglais se rattache, en somme, à cette forme de socialisme, de même que le parti C.C.F. au Canada. (Cf. Déclarations de M. Coldwell à Bruce Hutchison, MacLean's Magazine, 1er septembre 1943, question 6).

5. Cette notion de planification intégrale ou de contrainte sociale substituée à la libre initiative dans le domaine économique constitue donc le trait d'union de toutes les formes actuelles de socialisme. Toutes, selon Gide et Rist, proposent de "substituer à la spontanéité sociale, à la libre initiative de l'homme, une activité économique prévue et concertée en toutes ses parties (8)". Telle est, également, dans des termes plus élaborés, la définition de Dickinson:

Socialism is an economic organization of society in which the material means of production are owned by the whole community and operated by organs representative of and responsible to the community according to a general economic plan, all members of the community being entitled to benefit from the results of such socialized planned production on the basis of equal right.

This definition includes the three elements of

- (i) social ownership of the means of production
- (ii) economic planning
- (iii) equality

It purposely, however, leaves vague two points:

(a) how society is to work the productive equipment that it owns, whether through government departments, public utility corporations, national guilds, co-operative societies, or what not;

(b) exactly how the social product is to be distributed, whether according to service or need, whether in separate shares to individuals, or in communal supplies and services.

But it does explicitly rule out irresponsible private enterprise, and the continuance of any form of privileged income or of class inequality in the division of the social product (9).

6. Cette politique d'ensemble, dans ses modalités et ses résultats, constitue la socialisation, c'est-à-dire la propriété sociale réalisée par un mode de contrainte. De Man nous montre qu'elle est la réaction spontanée de l'esprit socialiste face au phénomène de la "séparation capitaliste du travail et de la propriété (10)". Elle exige plus qu'une simple

(8) Op. cit., vol. I, p. 245.

(9) H.-D. Dickinson, *Economics of Socialism*, Oxford University Press, 1939, pp. 10-11.

(10) De Man, op. cit., p. 378.

nationalisation. "La relation de droit privé qui subordonne le travail salarié ne doit pas, écrit-il, être remplacée par une subordination de droit public, par un simple transfert à l'Etat des fonctions patronales du capital privé. Pour la socialisation, l'Etat doit être simplement l'autorité établissant le droit, sur le fondement duquel s'édifie une forme de production sans classes hiérarchiques (11)."

Philosophie 7. Quelle peut être la philosophie sociale d'un tel du socialisme socialisme économique ? Gonnard le distingue des formes pures du socialisme. Ce socialisme économique, se demande-t-il, est-il bien encore "une doctrine qui affirme la primauté du social sur l'individuel -- la réalité supérieure de la société par rapport à l'individu, -- la subordination de celui-ci à celle-la -- en un mot, une doctrine qui fait de la société, la fin, et de l'individu, le moyen?" Non, répond-il avec Laski: "Les socialistes prétendent faire servir leurs projets à l'émancipation intégrale de l'individu (12)". Leur objectif est d'assurer le bien-être des individus. Leur position ne diffère de l'individualisme qu' "en ce qu'elle développera largement le rôle de la société comme moyen (13)".

8. N'est-ce pas cependant se laisser trop prendre au jeu des mots ? Cette différence entre un individualisme qui veut "tout par l'individu pour l'individu" et un socialisme qui attend "tout par la société pour l'individu" (14) ne comporte-t-il pas davantage qu'un simple choix de moyens ordonnés à un même objectif ? Ces moyens différents ne présupposent-ils pas précisément une telle différence d'esprit qu'il soit impossible de réduire le débat à une simple question d'efficacité pratique ? de rattacher les deux points de vue à une même conception philosophique de l'homme et de la société ?

9. L'individualisme libéral implique une volonté de correspondre aux goûts et aux désirs de chaque individu pris dans sa subjectivité ; voilà pourquoi il tient à réaliser la satisfaction du consommateur dans la plus

(11) Ibid., p. 379.

(12) Gonnard, op. cit., p. 16 et note.

(13) Ibid., p. 17.

(14) Ibid., p. 23.

complète liberté individuelle d'action. Le socialisme moderne en est bien loin. La substitution qu'il réalise de la contrainte sociale à la libre initiative l'oblige à abandonner la voie de la subjectivité pour s'orienter vers celle de l'objectivité. Le plan en constituera la norme. C'est ce dont témoigne toute la littérature socialiste, avec sa volonté de transformer l'homme, de lui inculquer la morale socialiste et de le rendre ainsi apte à vivre dans une société socialisée (15). L'individualisme socialiste, selon la thèse de Gonnard, ne s'intéresse donc pas tant au bien-être de l'individu pris comme tel, et tel qu'il est. L'individu qui l'intéresse n'existe qu'en fonction d'un tout, chargé lui-même de définir ce bien-être et de le procurer à ceux qui voudront s'intégrer au cadre établi en adoptant les points de vue. La caractéristique du socialiste, c'est qu'en définitive, il préfère ce bien-être et cette intégration dans l'individu collectif, à la liberté ou à son individualité propre. Dans la perspective de l'individualisme libéral, une telle philosophie ne reste-t-elle pas attachée à la croyance que la société ou l'être collectif reste une réalité supérieure à celle de l'être individualisé? N'implique-t-elle pas la subordination de celui-ci à celle-là? La réalisation évolutive d'un individu collectivisé (comme fin) par le moyen de l'individu proprement dit?

10. En définitive, qu'il soit utopique c'est-à-dire inspiré par des rêves plus ou moins réalistes sur l'avènement d'une société fraternelle; qu'il soit scientifique c'est-à-dire dérivé de la thèse du matérialisme historique et d'un devenir humain fatalement collectiviste; ou qu'il soit philosophique c'est-à-dire fondé sur une métaphysique de la société et de son rôle prédominant, le socialisme reste associé à une philosophie politique univalente. La société y est le principe initiateur du bonheur de l'homme. L'initiative sociale au service de l'homme s'y oppose nettement à la conception libérale de l'initiative individuelle protégée par les organes représentatifs de la société.

(15) De Man, op. cit., ch. XIII à XVII.

Socialisme et liberté

11. En toute justice, précisons que, de son point de vue, le socialiste n'a pas conscience de préférer, comme nous l'avons exposé, le bien-être matériel à la liberté. Il prétend, au contraire, se donner la vraie liberté. La confusion des langues est ici complète et le problème est capital pour comprendre les raisons et la portée des caractéristiques socialistes de la sécurité sociale. En somme la liberté socialiste n'est pas du tout la liberté libérale. Pourtant la distinction entre les deux n'est pas toujours facile à établir. Nul domaine ne montre mieux que celui-là jusqu'à quel point des hommes radicalement opposés dans leurs conceptions peuvent s'exprimer dans des termes qui donnent l'impression d'un accord parfait tant qu'ils restent dans les généralités. Les divergences se manifestent surtout, au départ, dans les subtilités qu'implique une façon différente d'aborder le problème; elles éclatent ensuite dans les applications contradictoires de principes dont la formulation paraît pourtant assez équivalente.

Qu'est-ce
que la
liberté?

12. Quand Laski, par exemple, débute son chapitre sur la liberté, il écrit: "By liberty, I mean eager maintenance of that atmosphere in which men have the opportunity to be their best selves. Liberty, therefore is a product of rights (16)". Un libéral pourrait accepter le mot à mot d'une telle affirmation, mais à condition de la situer au niveau des conditions nécessaires à l'exercice de la liberté; il n'en ferait pas la définition et il ne commencerait pas ainsi un texte sur le sujet. Il dirait: "Freedom and liberty always refer to interhuman relations. A man is

(16) Harold-J. Laski, *A Grammar of politics*, George Allen & Unwin Ltd., Londres, 1930, p. 147.

free as far as he can live and get on without being at the mercy of arbitrary decisions on the part of other people (17)". Cela pourrait être pris comme l'équivalent de la citation précédente...et pourtant la différence de tonalité indique déjà, à l'observateur averti, une fissure qui va aller en s'élargissant entre la pensée de ces deux hommes. Pour le moment, c'est quasi bonnet blanc, blanc bonnet! L'un se place dans la perspective d'une atmosphère qui s'impose pour que l'homme soit libre; l'autre envisage les conditions que l'individu doit trouver dans son milieu pour être libre. Le premier part du milieu pour aller à l'homme; l'autre remonte de l'homme au milieu. A cela se réduit extérieurement la différence.

13. La lecture des explications pourrait même nous convaincre davantage de l'unanimité des deux opinions. Le socialiste Laski, en effet, n'écrira-t-il pas:

... what each of us desire in life is room for our personal initiative in the things that add to our moral stature. What is destructive of our freedom is a system of prohibitions which limits the initiative there implied. And it is important that the initiative be a continuous one. The minds of citizens must be active minds. They must be given the habit of thought. They must be given the avenues through which thought can act. They must be accustomed to the exercise of will and conscience if they are to be alert to the duties implied in their functions as citizens. Liberty consists in nothing so much as the encouragement of the will based on the instructed conscience of humble men (18)".

Puisque plus tard, il nous parlera de la nécessité du contrôle social, nous comprenons que l'objectif en sera de réaliser cet état de chose. Or si libéral qu'il soit, von Mises écrira de son côté:

"Man was not created free; what freedom he may possess has been given to him by society. Only societal conditions can present a man with an orbit within the limits of which he can attain liberty (19)".

Et précédemment:

"The self-sufficient individual is independent, but he is not free. He is at the mercy of everybody who is stronger than himself. The stronger fellow has the power to kill him with impunity. It is therefore nonsense to rant about an alleged "natural" and "inborn" freedom which people are supposed to have enjoyed in the ages preceding the emergence of social bonds."

(17) Ludwig von Mises, *Human Action*, op. cit., p. 279.

(18) Op. cit., p. 143

(19) Op. cit., p. 280

Vraiment, ce socialiste, qui expose son problème selon des thèmes si personnalistes, et ce libéral qui conditionne la liberté par la société, ne sont-ils pas prêts à se donner la main?

La liberté en pratique 14. Bien au contraire. De ces positions, l'un (Laski) déduit: "A State built upon the conditions essential to the full development of our faculties will confer freedom upon its citizens (20)", l'autre (von Mises): "There is no kind of freedom and liberty other than the kind which the market economy brings about. (...) The State, the social apparatus of coercion and compulsion, is by necessity a hegemonic bond (21)". (...) No government and no civil law can guarantee and bring about freedom otherwise than by supporting and defending the fundamental institution of the market economy. Government means always coercion and compulsion and is by necessity the opposite of liberty (22)." Les fissures se sont élargies. En dépit de l'objectivité des termes, elles existaient bien au point de départ, là où nous les avons situées.

15. Si Laski a abordé la question par l'atmosphère, par le milieu, c'est qu'au fond il situe là le cœur de la liberté. Sa conception de celle-ci est extrinsèque à l'homme. Cela ne signifie pas qu'il croit l'Etat capable d'assurer seul la liberté. Il admet le rôle nécessaire de l'individu, mais dans le sens que, pour compléter un échange, celui qui reçoit doit prendre livraison. Le mouvement part de l'Etat. C'est lui qui donne la liberté. Il restera à voir si l'individu l'acceptera ou la refusera (23). Comment le gouvernement donne-t-il la liberté par la contrainte? En ce qu'il libère l'homme de certains obstacles à la réalisation de ses désirs: libération de la misère, de l'esclavage, de la propriété, et éventuellement sur un plan plus vaste et selon les variétés de socialisme de la famille, de l'Etat

(20) Op. cit., p. 147.

(21) Op. cit., p. 281. A la page 197, l'auteur définit ainsi le hegemonic bond: "Within the hegemonic societal body and as far as it directs its subordinate's conduct, only the director acts. The wards act only in choosing subordination; having once chosen subordination, they no longer act for themselves, they are taken care of."

(22) Op. cit., p. 283.

(23) Op. cit., p. 145. par. 1.

bourgeois, de la religion ou de Dieu même. Telle est la signification profonde de la liberté pour le socialiste: une libération apportée à l'homme par des forces extérieures et supérieures à lui, les forces sociales. Ainsi rendu capable de réaliser ses désirs sans difficultés, l'homme sera libre. "We can create channels"... "remove barriers(...)" which have barred (man's) access to (some objectives)"..., sont les mots familiers de Las-ki.

16. En situant au départ l'individu dans le milieu, von Mises au contraire avait au fond de l'esprit l'idée que le mouvement vers la liberté part de l'individu. La liberté est intrinsèque à l'homme; elle est dans la satisfaction d'avoir fait ou pu essayer de faire ce qu'il voulait. Personne ne saurait la lui donner, s'il ne la gagne. Il a pourtant bien parlé de "freedom given by society", mais en donnant à l'expression un sens très indirect. Tout ce que la société peut faire, c'est de créer les conditions propres à l'exercice de la liberté individuelle. Individuelle parce qu'elle sort de l'acte individuel et de ses fruits. La société n'y peut rien justement parce qu'elle ne peut pas accomplir l'acte individuel au lieu et place de l'individu. C'est-à-dire que si elle peut accomplir des actes similaires aux actes individuels, elle ne peut pas à coup sûr les faire coïncider avec les actes que les individus, chaque individu aurait lui-même posés. Or la liberté tient en cette possibilité d'action permettant la difficulté vaincue par l'initiative individuelle intégrée au social (c'est-à-dire en concurrence avec d'autres actions individuelles), sous la protection d'un Etat-arbitre chargé de faire respecter les règles du jeu. "Acts for themselves"..., "contractual society"..., "social mutuality"..., "freedom to act as one's like"..., "readiness to bear the consequences"..., sont les expressions caractéristiques de von Mises.

17. Exprimés en termes de leurs positions réciproques, les points de vue se présenteraient en somme ainsi. La liberté de von Mises n'est pas dans la suppression extérieure des obstacles, mais dans le fait que l'individu a vaincu lui-même ces obstacles, qu'il s'est libéré lui-même par son activité. Autrement il n'est pas libre; il a été libre uniquement de consentir à un esclavage; "he is taken care of", négation même de la liberté. Des phénomènes extérieurs, des obstacles à enlever sont admis comme nuisibles à la liberté, mais une condition intrinsèque est ajoutée au succès: la victoire individuelle de l'homme sur ces obstacles. La rendre possible constitue essentiellement le rôle de l'Etat; rien de plus.

18. Laski, de son côté, admet que la suppression des obstacles, sa conception de la liberté in abstracto, ne donne pas seule la liberté in concreto. Pour lui, cependant, la liaison entre théorie et pratique n'a rien à voir avec des efforts individuels. Leur impuissance lui paraît manifeste et la thèse, une simple théorie construite en vue de perpétuer l'exploitation capitaliste et bourgeoise (24). Le problème de la liberté concrète ne s'exprime que dans les termes suivants: l'Etat a-t-il vraiment supprimé les obstacles libératoires, ceux -- et ici apparaît un élément d'individualisme et de subjectivisme dans le socialisme -- que les individus voulaient voir disparaître (25)? Essentiellement, par suite, la liberté libérale réside dans la capacité individuelle de produire; la liberté socialiste dans la possibilité de consommer (26). Envisagée du point de vue de l'individu, la première est action (considérée comme conduisant toujours au succès en définitive); la seconde est satisfaction. L'une est gagnée par l'homme dans la société: elle veut être pensée agissante; l'autre lui est donnée par la société: elle se voudrait pensée (nous avons vu Laski y insister) mais pensée obéissante (27).

(24) C. Bouglé, "Destinées de l'individualisme en France", *Inventaires*, op. cit., p. 172.

(25) Op. cit., p. 145, par. 1. A ce point, le socialisme, comme tous les systèmes moralisateurs et suffisamment démocratiques, rencontre le problème de déterminer dans quelle mesure il doit dicter à l'individu les éléments de sa liberté ou se conformer à sa conception subjective.

(26) Op. cit., p. 75.

(27) On pourrait sans doute renverser les termes, en prenant le point de vue de la société plutôt que celui de l'individu. Et dire alors que le libéralisme est pensée sociale soumise à l'individu; et le socialisme, pensée sociale agissant pour l'individu. Il reste que c'est l'individu qui pense. Dans le libéralisme, il pense et agit individuellement, quitte à se voir frustré dans ses efforts par une autre pensée et action plus puissante que la sienne. Dans le socialisme, il ne dépendra pas de lui que sa pensée soit vraiment agissante; c'est l'Etat ou les organismes sociaux qui en décideront. La frustration viendra alors du peu d'intérêt que la société aura porté à ses idées et de l'impossibilité où il se sera trouvé d'en tenter lui-même l'application.

Liberté
économique

19. Ces constatations faites, il ne sera plus difficile de comprendre pourquoi, avec Laski comme avec tous les autres socialistes, le socialisme considèrera la liberté économique comme l'une des conditions indispensables à l'existence de la liberté tout court. Et pourquoi, également, la liberté économique signifiera, non plus la libre concurrence des libéraux, mais "the serucity and the opportunity to find reasonable significance in the earning of one's daily bread (28)." Nous n'aurons pas de surprise non plus à constater que cette liberté, comme les autres, doit venir du dehors, être donnée par l'Etat. Comment un homme peut-il être libre s'il n'a pas de quoi manger? Et comment pourrait-il être sûr d'avoir de quoi manger si l'Etat ne s'en mêle pas? Naturellement, jamais l'auteur ne se pose la question de savoir dans quelle mesure la suppression extérieure des obstacles à l'acquisition économique peut entraver la responsabilité individuelle au point de transformer un homme libre en un mineur sous tutelle. Un tel problème ne se pose pas pour lui. La libération du besoin insatisfait est un sine qua non de toute liberté. L'option en faveur du bien-être n'est pas dans l'alternative avec la liberté; le bien-être, c'est la liberté, l'une des libertés, la plus fondamentale dans l'ordre immédiat.

20. Toutes les subtilités du langage ont ici leur valeur. "What each of us desire in life, a dit Laski dans les passages précédemment cités, "is room for our personal initiative in the things that add to our morale stature". Les autres initiatives personnelles, celles qui n'ont pas d'objectif moral, telles les initiatives économiques, ne seraient donc pas nécessaires à la liberté. Et l'auteur d'insister surtout sur le stimulant de la pensée, qui se trouve comme dissociée de l'action. Le libéral estime évidemment insoutenable cette distinction du socialiste entre une libre initiative qui se manifestera en dehors de l'économique, une fois la libération du besoin insatisfait réalisée (29). La planification économique pour la liberté lui apparaît comme une tragique illusion (30), à cause même de la part importante qu'occupent les actes économiques dans l'activité humaine et des habitudes de servilité qui s'y détermineront. Que la liberté-action engendre des inconvénients apparentés à ceux que dénoncent les socialistes en les exagé-

(28) Op. cit., p. 148.

(29) Laski, op. cit., p. 148.

(30) Von Mises, op. cit., p. 283.

rant, les libéraux l'admettront d'une façon générale, tout en contestant l'interprétation socialiste. Mais ils feront valoir que si le monopoleur, par exemple, arrive à utiliser sa liberté au détriment de celle des autres, ce n'est pas la rétablir que de généraliser la formule sur le plan étatique. La solution libre exige la création d'un état de chose en fonction duquel la liberté d'initiative de tous sera retrouvée. Autrement, c'est la planification de la servitude qu'on organise, non pas la liberté (31). "A man, continuera von Mises,

... has freedom as far as he shapes his life according to his own plans. A man whose fate is determined by the plans of a superior authority in which the exclusive power to plan is vested, is not free in the sense in which this term "free" was used and understood by all people until the semantic revolution of our day brought about a confusion of tongues (32)."

21. La différence des points de vue est donc des plus nettes. Libéraux et socialistes ne parlent pas du tout le même langage quand ils se portent également à la défense de la liberté. La liberté socialiste n'est pas celle de la Révolution française: possibilité de faire tout ce que l'on veut à la seule condition de ne pas entraver directement la liberté des autres. L'homme libre socialiste est celui qui trouve tout à souhait, grâce à l'organisation de la société et, naturellement, à sa collaboration à l'oeuvre de la société selon un plan préétabli. Ce n'est plus la société qui collabore avec l'individu pour lui permettre d'agir selon son initiative propre; c'est l'individu qui collabore avec la société pour que celle-ci puisse lui donner ce dont il a besoin. La chose est assez évidente, de telles différences de points de vue impliquent de toute nécessité des institutions comportant des différences nettement caractérisées.

(31) F.-A. Hayek, op. cit., chap. III.

(32) Op. cit., p. 285.

I I I

Socialisme et sécurité sociale

22. Dans le cas de la sécurité sociale, c'est directement et immédiatement la liberté qui est en jeu. Pour le socialiste, elle est le fondement même de toute liberté, à condition d'être aménagée pour pouvoir jouer le rôle libérateur qui lui est assigné. Là gisent toutes les raisons pour lesquelles la société elle-même en assumera la responsabilité pour tous et chacun des membres de la communauté. Les caractéristiques de la sécurité sociale socialiste se trouveront parfaitement réalisées par l'obligation, l'universalité, la généralité, le distributivisme, la gratuité et l'étatisation, correspondant aux différents aspects pratiques d'un tel régime: son extension, ses modalités de prestations, de finance et d'administration.

Caractères
socialistes
de la sécu-
rité sociale

23. A priori, ces données s'imposent en fonction même de la pensée socialiste. Que tous les citoyens doivent être soumis au régime de sécurité sociale (obligation et universalité), c'est la conséquence évidente de l'étroite liaison qu'établit le socialisme entre une telle sécurité et la liberté; la formule libérale de la sécurité bâtie sur l'effort personnel n'y correspondrait nullement. L'universalité satisfait ces exigences: tout le monde est "libéré" ainsi. Quant à l'obligation, elle est, plutôt qu'un principe, la conséquence administrative de l'universalité quand la formule assurance est mise en vigueur plutôt que la formule assistance; elle devient alors indispensable pour obliger chacun à contribuer sa part à la réalisation du système établi. Elle satisfait également aux exigences de l'égalité socialiste: le droit de rester en marge du système général et de n'y pas contribuer parce qu'on renoncerait à ses avantages constituerait un privilège

intolérable (33), une réaction bourgeoise. Pour un socialiste, ces prescriptions sont indiscutables: c'est le citoyen qui a droit à la sécurité sociale non pas seulement l'assuré, c'est-à-dire le participant à un système spécial qui a été lui-même le créateur du droit. Le droit socialiste est antérieur à tout système. Pourquoi alors ferait-on des distinctions? Pourquoi le citoyen refuserait-il la liberté? C'est donc évidemment de la doctrine socialiste qu'est sortie la définition de la sécurité sociale basée sur les droits de l'homme et du citoyen (cf. précédemment Partie I, ch. I); l'idée libérale ne peut donner naissance qu'au concept du droit à la sécurité sociale résultant des relations contractuelles appropriées (contrat d'assurance), nouées entre des citoyens.

24. Généralité, distributivisme et gratuité s'imposent également en vertu des mêmes principes. Le droit à la sécurité sociale, dans son rôle créateur de liberté, n'admet pas la restriction de la sécurité sociale organisée à certains risques seulement. Par définition, ce serait limiter d'autant la liberté des citoyens. Quant à raisonner selon le mode libéral et à restreindre la sécurité sociale organisée aux besoins mêmes des citoyens il n'en saurait être question. Le socialisme soutient que le citoyen ne peut atteindre un état de sécurité et de liberté en dehors de cette formule (34); quelques citoyens y arrivent mais aux dépens des autres, comme fruit de l'exploitation capitaliste. Par définition, le besoin est donc total: la couverture doit par suite être totale. Quand au distributivisme, il tient à l'égalité socialiste; à l'obligation fondamentale de l'Etat socialiste d'assurer à chacun la satisfaction de ses besoins essentiels avant toute autre réalisation, parce que là se situe la base de toutes les libertés (35). Enfin, la gratuité s'impose dans de telles perspectives. Comment paierais-je pour ce minimum que je n'ai pas et qui m'est dû? Ma contribution n'a de sens, du point de vue socialiste, que comme membre de la société, eu égard à ma capacité de payer au moment où les fonds sont perçus; je retirerai ensuite selon mes besoins en temps opportun. La gratuité correspond exactement à ce point de vue; elle en est l'expression.

(33) Laski, op. cit., pp. 152-165.

(34) Ibid., p. 174.

(35) Ibid., pp. 157-163.

25. En dernier lieu, l'étatisation constitue évidemment un élément essentiel de la politique socialiste. La conclusion est élémentaire en doctrine socialiste, puisque la première fonction de l'Etat socialiste est d'assurer la sécurité économique, condition nécessaire de liberté. La sécurité sociale n'est qu'un aspect de cette sécurité économique, le plus immédiat. Le simple fait de l'étatisation n'est cependant pas exclusif au socialisme. Il s'est aussi bien imposé aux libéraux, alors que l'obligation, l'universalité, la généralité, le distributivisme et la gratuité leur sont en tous points inacceptables. Dès qu'il y a un Etat, un principe d'étatisation est en effet posé, au moins à titre de solution éventuelle de certains problèmes. Les distinctions idéologiques apparaîtront donc ici au niveau inférieur des mobiles et des modalités d'étatisation. Or ici, nous aboutissons à une sorte de paradoxe: l'étatisation libérale, moins étendue que la socialiste par suite des mobiles qui l'inspirent (ce qui est dans l'ordre) sera cependant pour les mêmes raisons plus rigoureusement étatique (ce qui le paraît moins). Mais c'est en réalité parfaitement logique.

26. Nous avons vu comment l'insistance du libéral sur la libre concurrence conduit à cette apparente anomalie par crainte du caractère monopolitique des formules d'associations intermédiaires. Quand il recourt à l'étatisation, elle est nécessairement quelque chose de centralisé. Naturellement, l'importance pratique de cette situation se trouve atténuée par le caractère exceptionnel de l'éventualité. L'étatisation socialiste, formule générale d'organisation sera volontiers plus organique, plus décentralisatrice dans l'exécution (36). Elle verra dans la formation de groupes intermédiaires bien contrôlés un moyen d'assurer la participation d'un plus grand nombre d'intéressés à l'administration. N'étant pas fermés aux dangers que présente pour la liberté le pouvoir de contrainte extensif de l'Etat, les socialistes trouveront dans la décentralisation administrative le moyen de confier un rôle actif au plus grand nombre possible d'individus et de tenir leur esprit en alerte, condition nécessaire à la liberté (37).

(36) Georges Friedmann, "Quelques traits de l'esprit nouveau en U.R.S.S." Inventaires, op. cit., p. 83.

(37) Laski, op. cit., pp. 143 et 170-172. Le texte de la page 143 est précédemment cité au paragraphe 13.

27. Ces conclusions à priori se vérifient dans les exposés de doctrine socialiste. Nulle part ailleurs, en effet, la totalité de ces idées associées en un ensemble cohérent et logique ne se retrouve exposée comme dans les ouvrages de doctrine ou de politique socialiste. Des catholiques ou des libéraux ont emprunté à l'occasion des mesures ou des arguments à l'arsenal socialiste, en vertu de ce lent procédé d'infiltration et de contamination dont nous avons vu les effets se manifester dans la précédente partie de ce travail, à travers les pressions politiques et sociales. Mais le caractère étranger de ces apports quant à eux se révèle aux précautions, aux réticences et aux réserves dont ils entourent leurs emprunts. Chez les théoriciens libéraux en particulier, pour qui l'opposition au socialisme est plus tranchée, les réactions à ces idées et à ces réalisations sont généralement violentes. Les socialistes seuls y sont parfaitement à l'aise parce qu'ils sont vraiment chez eux.

28. Des principes qu'il a posés en commun avec les autres socialistes, Laski tire lui-même les conclusions. "At the basis of any reconstruction of economic institutions must lie the conception of social insurance." (38). Et tout de suite, il en donne une interprétation qui ne relève pas de l'assurance véritable, individuelle, mais bien d'une assurance-assistance penchant surtout vers l'assistance sociale: "Exactly as an individual seeks to safeguard his dependents against the consequences of death by life assurance, so must society protect itself against the unavoidable risks of modern life by insurance against them." Rien n'a jamais mieux exprimé le véritable sens de l'assurance sociale telle que conçue par ses fondateurs, et rien n'en montre mieux l'inspiration socialiste. Dans l'argumentation bismarckienne même, contestant aux individus le droit à l'imprévoyance à cause des conséquences sociales de celle-ci, n'est-ce pas, en effet, la société qui s'assure, bien plus que l'individu lui-même qu'on assure, puisque dans son cas la portée sociale de l'assurance n'est en vérité qu'une assistance partielle.

29. A cause du caractère fondamental de cette conception, Laski montre que les assurances sociales partielles déjà entrées dans les mœurs (l'ouvrage, rappelons-le, est de 1930) ne peuvent pas en rester là. "... every citizen should (...)

(38) Op. cit., p. 520.

... as a matter of course, be safeguarded (even when non contributory pensions operate at sixty-five), against unemployment, and there would equally be state-endowment, on the same principle, of the widow and the orphan, of maternity, and of the education of children.. (...) Here we are in the realm of what may be termed compulsory social insurance. (...) I add that it is essential to the adequate working of these forms of social insurance that they should be unified into a nationalised industry. (...) That does not, of course, mean centralized management. (...) I think myself that, once the idea of a national minimum of insurance is accepted, the most simple form of its administration would be its transference to the ordinary units of local government. (...) The whole point of such a scheme as this is that it should be universal, and removed from the sphere of private profit-making. It is also clear that no local authority ought to be permitted to embark upon experiments in insurance without the approval of the central authority (39)".

Le programme socialiste de sécurité sociale est donc parfaitement indiqué; il est parfaitement situé par l'auteur dans un ensemble de considérations qui en donne toute la signification et la portée, qui en établit la filiation directe, nécessaire et inéluctable avec les conceptions fondamentales du socialisme.

30. Le fondement économique de la sécurité sociale ainsi conçue, étape intermédiaire entre l'exposé politique de Laski et les ouvrages de haute philosophie socialiste comme ceux de De Man ou des premières oeuvres de Marx, nous est fourni par Dickinson. Dans une société socialiste réaliste, la consommation est divisée en deux parties: consommation individuelle et consommation "communale" ou sociale. La première n'existe que pour les objets rares. La seconde couvre les choses considérées comme indispensables; elle détient une priorité sur l'autre et embrasse tous les biens qui peuvent être produits en abondance. L'Etat, ou un organe social équivalent, a la responsabilité de les garantir aux citoyens (40). "Insurance against various kinds of misfortune (41)" tombe dans la catégorie "communale", c'est-à-dire celle des biens "which community decides to supply

(39) Laski, op. cit., pp. 520-522.

(40) Dickinson, op. cit., pp. 43-51.

(41) Ibid., p. 52.

communally". Dans un système socialisé, tous ces biens sont naturellement et logiquement gratuits; ils sont payés au citoyen à même le Fonds social. Celui-ci sera constitué par le prélèvement, au fur et à mesure de la production, des rentes, intérêts et profits (réserve pour aléa économique), qui passent dans les revenus personnels en économie libre (42).

Sécurité
sociale et
socialisation
intégrale

31. En attendant la réalisation du socialisme intégral, la sécurité sociale obligatoire, universelle, générale, distributive, gratuite et étatisée dans un Etat capitaliste constitue une première étape. Limitée à la protection des infortunés, elle soumet, pour toutes fins pratiques, à l'initiative étatique, ce secteur de la production et de la consommation. C'est autant de gagné pour le socialisme. Celui-ci, une fois au pouvoir, ne pourrait pas réaliser l'ensemble du plan d'un seul coup et devrait de toute façon commencer par là (43). Il n'est donc pas surprenant de retrouver une telle sécurité sociale au programme d'à peu près tous les partis socialistes (44), au Canada comme ailleurs. La déclaration politique du parti C.C.F., le 29 juillet 1942, réclamait ainsi "a National Social Security System":

"The initial measures of social security outlined above (conservation and development of natural resources, rehousing, rural rehabilitation, etc...) as part of our war policy must be extended after the war into a great national system covering all Canadians. Every citizen of the country is entitled as a right to the protection of society, regardless of his race and creed. Only a nationwide compulsory system can provide a satisfying standard of social insurance. Where constitutional difficulties are met, they would be overcome by a new distribution of legislative powers (45)."

32. Pour les C.C.F., la sécurité sociale comprend "those activities of society (...) which will assure to all citizens a basic standard of living in the uneven and changing operations of modern industrial society (46)."

(42) Ibid., pp. 135-137 et pp. 75, 98.

(43) Déclaration de Coldwell à Bruce Hutchison, op. cit., question 6.

(44) Il s'agit des partis socialistes modérés. Le socialisme révolutionnaire est partisan de la politique du pire. L'introduction de la sécurité sociale dans un régime capitaliste lui paraît un danger pour l'avenir du socialisme

(45) Planning for Freedom, "Social Security", par les membres du C.C.F. Research Committee, Ontario C.C.F., décembre 1944, p. 137.

(46) Ibid.

Toute activité privée poursuivant les mêmes fins n'est donc pas considérée comme étant de la sécurité sociale, évidemment en vertu du postulat socialiste qui la prend pour inefficace, donc fatalement appelée à disparaître. Selon les C.C.F. toujours, cette activité sociale englobera le paiement d'allocations familiales, les assurances sociales, l'assurance publique et divers services sociaux (47). Les allocations familiales sont, bien entendu, des allocations d'Etat; et c'est au nom de l'égalité que M. Coldwell a applaudi à l'extension obligatoire des allocations de 1944 à toute la population indépendamment du besoin (48).

33. Quant aux assurances sociales, elles devront être étendues "to the largest possible section of our people", compte tenu des possibilités financières du pays (49). Les prestations doivent être payées "on the basis of what is required for an adequate standard of decent living", non pas en fonction des primes payées: "otherwise the program would not provide security at all (50)". La médecine sera entièrement socialisée (gratuite) (51). Les prestations d'assurances sociales pourraient également être "made out of the national revenue without any requirement for direct contribution by those insured (52)...". Enfin l'assistance publique, "no matter why it is needed, would be given as a matter of right, not as charity and people should not be forced to humiliate themselves before they can receive the minimum requirement of helpful living"; ce qui postule évidemment la fin de toutes les organisations privées dans ce domaine (53).

(47) Ibid., p. 138.

(48) Débats de la Chambre des Communes, vol. IV, 1946 (édition révisée), p. 3825. "Ce qui compte, dit M. Coldwell en réponse aux protestations conservatrices contre l'obligation, c'est que chacun soit mis sur un pied d'égalité." Ne retrouvons-nous pas en somme ici cet esprit de nivellement par en bas dont nous avons retracé la tendance dans la sécurité sociale moderne? Et n'est-ce pas, prise sur le vif, une démonstration de l'esprit socialiste qui informe toutes les législations d'assurances obligatoires générales.

(49) Planning for Freedom, op. cit., p. 140.

(50) Ibid.

(51) Ibid., p. 141.

(52) Ibid.

(53) Ibid.

34. Cela démontre bien incidemment, que le parti C.C.F. est un véritable parti socialiste. Mais ce n'est pas notre propos. Pour le moment, nous y voyons une preuve de plus que l'idéologie socialiste est quelque chose de suffisamment précis, de suffisamment profond aussi pour que partout dans le monde les réactions socialistes restent identiques à elles-mêmes dans l'essentiel et conduisent à des solutions fondamentalement semblables des mêmes problèmes. Les racines politiques de ces idées, outre de plonger dans le terreau général de l'idéologie socialiste à travers le XIXe siècle, se regroupent, pour l'après-guerre 1914-1919, dans les directives mêmes de la IIe internationale, se séparant de la troisième (l'internationale communiste) sur une simple question de tactique: violence ou non-violence dans la réalisation du programme socialiste (54). Les solutions fondamentales restent toujours les mêmes: "Socialisation générale de la production industrielle et des services essentiels à la satisfaction des besoins sociaux" (55).

35. Les socialistes eux-mêmes insistent d'ailleurs sur l'importance idéologique de ces réalisations. Ils ont compris, mieux que trop de politiques libéraux et catholiques, qu'il n'est pas possible de se contenter des demi-mesures; que "les réalisations partielles du socialisme dans le genre de celles que dut faire jadis en Allemagne, par exemple, la politique sociale de l'Etat (...) ne sont point des réalisations de l'idée socialiste, pour la seule et bonne raison qu'elles n'ont pas eu cette idée pour mobile (56)". On invoque parfois un argument similaire pour se justifier d'avoir copié des parties du programme socialiste, lesquelles deviendraient non socialistes parce qu'appliquées dans un autre esprit. Mais c'est là éviter le problème et c'est dans un tout autre sens que De Man emploie la formule. Objectivement, il le dit bien d'ailleurs, ce sont des réalisations socialistes, mais partielles, et comme telles insuffisantes pour assurer le règne véritable de l'idée socialiste. Le non-socialiste ne devrait pas en être davantage satisfait pour des raisons identiques. Pour le moment, peut-être se justifie-t-il en disant qu'il se sert de ses concessions à l'adversaire pour lutter contre lui. Il l'embarrasse peut-être un moment. Mais "il est permis de considérer dans une guerre, remarque De Man, les po-

(54) Le Congrès de l'Internationale ouvrière et socialiste, B.I.T., Etudes et Documents, Série A, No 6, p. 19.

(55) Ibid., p. 11

(56) De Man, op. cit., p. 469.

sitions que l'ennemi construit derrière son front entre deux retraites comme une nouvelle base d'opérations lors de la prochaine retraite de l'ennemi (...) alors (que) tranchées et abris construits par lui seront, certes, bien utiles (57)'.

36. La sécurité sociale obligatoire, universelle, générale, distributive, gratuite et étatisée est donc l'expression d'une idéologie socialiste et ne peut, tout ensemble, ne convenir qu'à elle. Prise chacune en particulier, aucune de ces caractéristiques ne convient davantage à une sécurité sociale libérale, sauf l'étatisation; et l'étatisation libérale est bien différente dans sa forme de l'étatisation socialiste. A n'en plus douter, nous pouvons donc conclure que les tendances actuelles de la sécurité sociale sont nettement socialistes; que leur introduction concourt à la réalisation d'une civilisation socialiste en formant les esprits à l'acceptation de la mentalité socialiste et à la pratique de ses institutions.

37. Il nous reste à examiner, en un prochain chapitre, comment se situerait une sécurité sociale catholique par rapport à ces diverses positions. L'intérêt que nous portons au sujet vient tout particulièrement du fait que notre propre problème met en jeu l'idéologie politique et sociale du catholicisme en tant qu'opposée au libéralisme ou au socialisme, ou différente d'eux. Malheureusement, pour des raisons historiques auxquelles nous avons déjà fait allusion précédemment, le catholicisme, comme pensée animatrice des politiques et des civilisations, a été plutôt en retraite au cours du XIXe siècle et jusqu'à la dernière guerre. Il a joué un rôle passif, amortisseur, par suite de la profonde influence qu'il avait exercée sur les mentalités à une époque antérieure. Il a été pénétré lui-même par les idées nouvelles plutôt qu'il ne les a pénétrées, comme l'ont prouvé les nombreuses mises au point de Pie XII, en ces dernières années, sur tant de questions philosophiques, morales, économique-sociales et politiques. Quant au Canada français, qui n'a pas évolué selon les mêmes lignes que les autres, son catholicisme reste fondamental dans l'explication des différences résultant du problème des races ou nationalités au Canada; il conditionne une bonne partie des problèmes relatifs aux relations fédérales-provinciales. Il est donc important que nous nous y arrêtons.

(57) Ibid.

Chapitre IV

LA SECURITE SOCIALE CATHOLIQUE

1. La position catholique n'est pas la plus facile à définir. Libéralisme et socialisme se situant aux deux extrêmes possibles de la philosophie sociale (tout par l'individu, ou tout par la société); le catholicisme est alors, nécessairement, une via média (1). A l'intérieur même de son giron, il y a de la place pour du plus ou moins d'un côté comme de l'autre. Aussi, d'une part, les adversaires l'accuseront-ils, selon leur camp, de se faire l'allié du libéralisme ou du socialisme. Et d'autre part, ses propres adeptes se partageront en des ailes présentant des affinités plus ou moins prononcées avec les idées libérales ou les idées socialistes. Catholiques libéraux et socialistes catholiques (ou chrétiens), catholiques de droite ou catholiques de gauche, sont des réalités qui témoignent de ce fait. Aussi faut-il se reporter au climat historique du XIX^e siècle, à son anticléricalisme, à son antipapisme ou même à son anticatholicisme violent, pour comprendre que tant d'esprits se voulant pondérés aient systématiquement évité le catholicisme, comme doctrine sociale, pour se rallier aux doctrines extrémistes libérales et socialistes.

(1) Jacques Maritain, Les droits de l'homme et la loi naturelle, Editions de la Maison française, New-York, 1942, p. 21.

2. Cependant, si le catholicisme social était simplement une position intermédiaire, dictée par cette sagesse politique en vertu de laquelle il est conseillé de toujours éviter les extrêmes, sa portée idéologique serait plutôt limitée, sans pour cela manquer d'intérêt. Les excès du libéralisme et du socialisme laissent, en effet, de la place pour une conception à la fois individuelle et sociale de la propriété, de la liberté et, par suite, de l'organisation économique-sociale. Cette conception pourrait toutefois n'être qu'une combinaison pratique, dosée selon des normes d'efficacité, des formules ou modalités libérales et socialistes. Idéologiquement, elle ne s'opposerait à ces deux doctrines que par son sens de la mesure. Mais le catholicisme est tout autre chose que cela. Les ailes qui s'opposent dans son sein ne sont pas le signe de son éclectisme. Elles résultent seulement des difficultés d'interprétation d'une pensée toute en nuances, quoique ou parce que fondée sur une donnée idéologique précise, rigoureuse, mais supposant en pratique un équilibre difficile à réaliser. Pour comprendre la position catholique en matière de sécurité sociale, il faut donc de toute nécessité bien comprendre tout d'abord sa doctrine sociale générale.

I

La doctrine sociale catholique

3. Par rapport au libéralisme et au socialisme, tous les deux préoccupés exclusivement d'aménagements terrestres, le catholicisme social apporte, sur ce même plan temporel, un troisième point de vue: celui de l'au-delà. Son indéniable originalité lui vient de là et commande des solutions proprement catholiques aux différents problèmes de la vie sociale (2). Toute sa philosophie sociale se trouve ainsi dominée par le

- (2) Jacques Maritain, *Humanisme intégral*, op. cit., en général, mais plus spécialement pp. 35 et ss., 107 et ss., 131 et ss.; Jacques Maritain, *Du régime temporel et de la liberté*, op. cit., pp. 89-159; Louis Lachance o.p., *L'humanisme politique de saint Thomas*, Recueil Sirey, Paris et Editions du Lévrier, Ottawa, 1939, en général, mais plus spécialement, Tome 1, page 150.

problème du destin surnaturel de l'homme, destin qu'elle affirme indissolublement lié aux réalisations humaines temporelles (3). Saint Thomas, nous dit le Père Lachance (4), "n'oppose pas le temps à la vie éternelle, mais le conçoit comme le prélude de celle-ci, prélude qui est de rigueur pour l'homme tout entier". Mais les réalisations temporelles en question, où se situe le contact de l'homme avec la vie surnaturelle, sont avant tout d'ordre personnel, individuel. C'est l'individu qui, étant être doué, de raison, donc de liberté, assure, avec l'aide de la grâce divine, son salut éternel dans le temps, par les mérites qu'il tire de tous ses actes (5). C'est en dedans de lui-même, dans les retraits les plus silencieux de sa conscience, dans le mystère de son arbitre, que se décide (sa) destinée (6)". (...) "De sorte que les actes humains, encore qu'ils aient forcément une résonance sociale, se répercutent jusque dans l'éternité (7)". "Aucun substitut social ne peut vraiment suppléer, sur le plan de l'éternel, à cette action personnelle indispensable et suprême (8)". La grâce ne peut s'implanter que dans les hommes et Dieu seul la dispense (9). Toutefois, elle ne peut prendre effet que dans l'exercice "du métier d'homme", selon d'expression du Père Lachance (10), c'est-à-dire dans l' "emploi judicieux des aptitudes à la spéculation et aux arts (11)". En définitive, ce sont les actes temporels de chacun qui, par les mérites ou les démérites dont ils sont l'occasion, détermineront son destin éternel. Rien de plus individualisé donc que la conception catholique de l'humain! Aussi, fondamentalement, le catholicisme se classe-t-il comme étant un individualisme, dit personnaliste.

4. Tout de suite, cependant, la conception du rôle de la société vient équilibrer cette première conclusion. La société, en effet, n'y est pas conçue comme un simple contrat social, ni son rôle comme un pur accessoire. Le fait social y est intégré à la personne humaine elle-même. L'homme

- (3) Jacques Maritain, *Humanisme intégral*, op. cit., pp. 16 et ss.; Louis Lachance, op. cit., p. 465; Jacques Maritain, *Les droits de l'homme et la loi naturelle*, op. cit., p. 100.
- (4) Op. cit., Tome I, p. 62.
- (5) Ibid., pp. 108-124 et aussi Jacques Maritain, *Du régime temporel et de la liberté*, pp. 35 et 59.
- (6) Louis Lachance, op. cit., Tome II, p. 644.
- (7) Ibid., Tome I, p. 124.
- (8) Ibid., p. 110.
- (9) Ibid., p. 389.
- (10) Ibid., pp. 339 - 383, et plus spécialement p. 347.
- (11) Ibid., p. 339.

individuel est dit "animal raisonnable", mais aussi "animal social (12)" dans ses rapports avec le monde. La société est donc un fait de nature: "la personne tend par nature à la vie sociale" (13)... La société, par suite, ne lui est pas seulement utile au sens faible de l'expression; elle lui est indispensable dans la poursuite même de son destin surnaturel. "La société politique, écrit Maritain, a pour office de conduire la personne humaine à sa perfection spirituelle (14)...", selon un mode qui lui est propre sans doute et qu'il spécifiera ensuite, mais qui est parfaitement déterminé. Le Père Lachance dira, d'après saint Thomas: "connaître Dieu imparfaitement est possible à tout homme; mais le connaître parfaitement suppose l'action dispositive de l'Etat (15)". De sorte que "l'Etat est cause universelle et nécessaire de la perfection des citoyens: la vie sociale est nécessaire à la pratique de la vertu" (saint Thomas, II^a et II^ae, q. 188, a.8) (16). Rien donc de plus social au sens large! De sorte que tout en étant un individualisme, le catholicisme est aussi, en un sens toujours très large, un socialisme (17). Ou plutôt, justement, il n'est ni l'un ni l'autre; il est un personnalisme communautaire, où se concilient précisément les contradictions externes et internes de l'individualisme et du socialisme.

5. L'homme, être libre destiné à des réalisations surnaturelles, mais obligé de compter sur la société pour les atteindre dans leur perfection, tel est le point de vue d'où part la doctrine économique-sociale catholique. Le sens précis qu'elle revêtira se manifeste nécessairement par suite dans sa conception de la liberté et du bien commun, lui-même expression de ce besoin social dont l'Etat sera l'instrument. Le libéralisme met l'accent sur la liberté: le bien commun en découle. Le socialiste insiste sur ce dernier, si bien que la communauté y donne la liberté telle que le socialisme l'entend. Le catholicisme tient que la liberté, fait personnel, ne se réalise pleinement que dans la satisfaction du bien commun. Nous ne pourrions donc découvrir ou comprendre les caractéristiques d'une sécurité sociale catholique qu'en nous attachant à élucider le sens de ces deux termes dans sa philosophie.

(12) Saint Thomas, Comm. Eth. L. 1, lec. 1 et 2 passim, cité par le Père Lachance, op. cit., p. 422.

(13) Jacques Maritain, Les droits de l'homme et la loi naturelle, op. cit., p. 19.

(14) Humanisme intégral, op. cit., p. 146.

(15) Op. cit., Tome I, p. 118; cf. aussi p. 203.

(16) Ibid., Tome II, p. 557.

(17) De fait, les libéraux le considèrent bien comme tel, ainsi que le prouvent les classifications d'un von Mises. (Cf. Le Socialisme, Librairie de Médicis, Paris, 1938, pp. 472-497). Du point de vue libéral, le catholicisme est une des formes du socialisme parce qu'il n'est pas intégralement individualiste.

La doctrine du bien commun 6. Commençons par le bien commun, la primauté lui étant généralement concédée chez les catholiques, quoique pas toujours selon les mêmes perspectives.

Ainsi, le catholicisme semble-t-il se rapprocher singulièrement du socialisme, puisque pour lui le bien commun l'emporte sur le bien particulier ou individuel. Pourtant nous verrons qu'il en est bien loin, pour le moins aussi loin que du libéralisme. Chez les catholiques même cependant, deux écoles de pensée s'affrontent sur ce sujet, les uns subordonnent la personne au bien commun, et les autres, le bien commun à la personne. Ceux du dernier groupe se proclament personnalistes; les autres pourraient être dits communalistes par analogie (18).

- (18) Jacques Maritain, *Du régime temporel et de la liberté*, op. cit., plus spécialement pp. 50-59, 91 et 98; Jacques Maritain, *Humanisme intégral*, op. cit., plus spécialement pp. 145-146; Jacques Maritain, *Les droits de l'homme et la loi naturelle*, op. cit., plus spécialement pp. 14-32, 55-57, 84, 95-100, 124; Charles de Koninck, *De la primauté du bien commun*, op. cit., plus spécialement la préface du Cardinal Villeneuve et les pp. 8, 11, 16, 32, 47-49, 56, 63, 75, 125; Louis Lachance, o.p., op. cit., Tome I et II, plus spécialement pp. 95-135, 175, 203-211, 332-344, 371-381, 422, 461-483, 535, 557-571. Dans ces références, Maritain est pris comme représentant de la thèse personnaliste et les deux autres, comme tenants de la thèse communaliste. Nulle part dans leur oeuvre cependant, ni Maritain ne nomme De Koninck ou le Père Lachance (ses ouvrages n'ont d'ailleurs à peu près nulle part le ton d'une réponse à l'autre); ni De Koninck ou le Père Lachance, qui ont le ton plus polémique contre les personnalistes, ne mentionnent Maritain. En fait, sauf une exception dans le texte du Père Lachance, personne n'est nommé nulle part. Maritain lui-même n'accepterait peut-être pas qu'on le classe comme personnaliste. Il a écrit dans *Du régime temporel et de la liberté* (p. 55): "La cité chrétienne, écrivions-nous dans *Trois réformateurs*, est aussi foncièrement anti-individualiste que foncièrement personnaliste. Plus récemment, ce mot a été choisi par de jeunes écoles comme désignation distinctive d'une nouvelle conception du monde. Risque-t-il, employé systématiquement, de se prêter à quelque hypertrophie métaphysique? Il est bon en tout cas de tenter ici quelques précisions." Il reste qu'au moins superficiellement Maritain, par sa façon d'approcher le problème, parle un langage plutôt personnaliste, et certaines de ses formulations n'agrément ni au Père Lachance, ni à M. de Koninck.

7. Le débat entre les deux écoles peut paraître trop théorique pour que nous nous y attardions ici. A vrai dire, la discussion se développe sur un plan hautement métaphysique et ne tient en définitive que dans la façon d'exprimer une vérité fondamentale sur laquelle tous sont d'accord (19). avec saint Thomas, à savoir que "l'homme n'est pas ordonné à la société politique selon tout lui-même et tout ce qui est sien (20)". Il ne serait pourtant pas superflu de l'aborder. Il importe fort à notre sujet de bien voir qu'en définitive les deux écoles sont d'accord sur le fait important pour nous, à savoir que si l'Etat possède des droits précis sur l'homme, un Etat donné à tout le moins n'a pas tous les droits, en raison même de la supériorité de notre destin surnaturel, qui échappe en partie à l'Etat. Autrement l'unité du point de vue catholique, et par suite sa portée pratique, paraîtrait inexistant. Selon les tendances des écoles, la seule originalité qui lui resterait serait d'apporter une interprétation déiste ou surnaturelle aux conceptions libérales ou socialistes, ce qui est en fait une impossibilité manifeste (21). Or tel est loin d'être la situation. Un indice nous en est révélé parce que, contrairement à nos constatations sur la querelle entre libéraux et socialistes, nous sommes ici en face d'un profond désaccord sur un aspect métaphysique secondaire des conceptions de la personne et du bien commun, mais d'une entente presque complète sur les conclusions pratiques. C'est que la donnée essentielle du catholicisme, telle que précédemment exposée, ne s'en trouve pas affectée. Pour éviter des longueurs et des digressions, la démonstration de cette conclusion est cependant renvoyée en annexe (cf. annexe 8). Elle nous permet de passer immédiatement à la définition du bien commun dans la pensée catholique.

8. Là git en effet l'explication des profondes différences qui séparent le catholicisme du socialisme en dépit de la grande importance que les deux doctrines accordent à la communauté dans les réalisations humaines. Le bien commun catholique ne se définit pas par "un ensemble de valeurs matérielles produites et aménagées selon un ordre propre à favoriser l'essor spirituel de la personne humaine (22)". Ni non plus par "un ensemble d'a-

(19) Nous ne voulons pas, par là, minimiser la portée du débat. La façon de dire une chose importe beaucoup à cause des erreurs qui peuvent découler de formules en apparence satisfaisantes à toutes fins pratiques dans l'immédiat, mais insuffisamment rigoureuses par rapport à la logique des principes.

(20) I^a et II^ae, q. 21, a. 4, ad. 3, cité par De Koninck, op. cit., pp. 66 (en français) et 182 (en latin).

(21) Jacques Maritain, *Humanisme intégral*, op. cit., p. 98.

(22) Louis Lachance, op. cit., p. 464.

vantages qui doivent revenir à tous et dont personne ne saurait être légitimement privé, au moins dans la mesure où ces avantages ont à répondre aux exigences d'une vie moyenne (23)". Nous l'avons vu, ce sont là des conceptions ou libérales ou socialistes d'un bien commun qui serait tout juste une collection de biens individuels, soit considérés par rapport à des fins particulières, soit envisagés comme provenant de l'action communautaire. Dans la conception catholique, le bien commun est préexistant à l'Etat, qui n'en est que le gardien et non le créateur (24). Et il est avant tout spirituel (25). "C'est le bien de l'espèce", dont l'appétit est "dans le bien singulier(ou individuel) lui-même"(26). Et comme tel, c'est "le meilleur bien du singulier" ou de l'individu (27), le bien le plus universel, dit commun "parce qu'il est l'apanage de tous (28)" sans exception et qu'il se réalise en chacun de nous. L'homme étant un être rationnel, son bien commun est donc d'ordre rationnel et peut s'opposer aux singularités ou égoïsmes de la personne, celle-ci étant toujours susceptible, quoique "perversement" de préférer dans l'immédiat, de prétendus biens (29). Le bien commun ne relève donc ni des caprices personnels (bien commun libéral), ni des décisions étatiques autoritaires (bien commun socialiste); il se détermine rationnellement en fonction de la nature de l'homme et de sa fin.

9. A partir de telles données, les similitudes de langage entre catholiques et socialistes vont souvent être étonnantes pour deux idéologies qui se combattent. Un socialiste pourra estimer semblable à la pensée de Karl Marx l'idée thomiste que "la perfection naturelle de l'homme consiste dans la possession en suffisance de tous les biens capables d'assurer le meilleur rendement de la vie et des opérations (30)". L'accord pa-

(23) Edmond Gaudron, o.f.m., "Bien commun et justice sociale", Culture, Mars 1954.

(24) Ibid.

(25) Louis Lachance, op. cit., p. 467.

(26) Charles de Koninck, op. cit., p. 11.

(27) Ibid., op. cit., préface du cardinal Villeneuve, p. XVI.

(28) Louis Lachance, op. cit., Tome II, p. 475.

(29) Jacques Maritain, Du régime temporel et de la liberté, op. cit., mais plus spécialement pp. 50-60; Jacques Maritain, Les droits de l'homme et la loi naturelle, op. cit., mais plus spécialement pp. 20-24; Louis Lachance, op. cit., mais plus spécialement Tome II, pp. 459-505; Charles de Koninck, De la primauté du bien commun, op. cit., et plus spécialement pp. XVI, 8, 11, 16, 32, 49, 56, 66, 67.

(30) I^a et II^{ae}, q. 3, a. 3, ad. 2. Cité par le Père Lachance, op. cit., Tome II, p. 477.

raîtra se consolider lorsqu'il sera affirmé que cet ensemble de biens "possède une certaine unité"; que les parties composantes n'en sont pas toutes d'une "égale efficacité"; qu'il y faut donc mettre une "hiérarchie", un "ordre". En fait, l'ordre chrétien se conciliera difficilement, pour ne pas dire qu'il est inconciliable avec l'ordre socialiste. Comme c'est un "ordre de nature dans le bien humain, il y a le spirituel qui se subordonne les valeurs matérielles". Par suite, "au premier plan et à titre de constitutifs essentiels du bien de l'homme, viennent les vertus (31)". Mais, pourrait ajouter le socialisant, saint Thomas ne pose-t-il pas qu' "un minimum de biens est nécessaire à la pratique de la vertu" ! Et puis, n'existe-t-il pas telle chose que des vertus socialistes? Mais toute possibilité d'entente disparaît devant le sens restrictif de l'expression thomiste et la différence de conception dans les vertus. De sorte qu'en définitive, la hiérarchie catholique des biens qui forment le bien commun met "au premier plan (...) des besoins qui ressortissent à l'activité immanente propre aux esprits"; y "ordonne tous les biens matériels et tous les progrès techniques"; et conduit à un "ordre de raison qui suppose une certaine pauvreté imposée au régime des moyens matériels (32)". La hiérarchie socialiste aboutit exactement à la gradation contraire.

10. Le socialiste applaudira encore quand la philosophie catholique proclamera catégoriquement, contre le libéralisme comme en thèse générale, l'impossibilité d'une réalisation spontanée du bien commun, la nécessité du concours de l'Etat comme fait essentiel, inhérent à la notion même de bien commun. Les similitudes avec les thèses socialistes paraîtront également se prolonger lorsqu'il sera soutenu que la liberté n'est pas le premier principe de la vie sociale ou de la civilisation (33), mais le bien commun. Pourtant ici, les mêmes mots prennent encore une fois un sens si différent que ces expressions générales semblables conduisent à des conclusions diamétralement opposées. C'est qu'après avoir paru se rapprocher du socialisme par sa doctrine du bien commun, le catholicisme va se trouver encore plus près du libéralisme par sa conception de la liberté. "Bien que nous éprouvions peu de sympathie à l'endroit du libéralisme, écrit le Père Lachance, ...

... qui confondant perfection première et perfection seconde, liberté physique et liberté morale, rejette toute régulation, nous ne pouvons nous empêcher de constater qu'il est moins imbu de matérialisme que les théories politiques fondées sur une notion

(31) Louis Lachance, op. cit., p. 477.

(32) Jacques Maritain, Du régime temporel et de la liberté, p. 53.

(33) Louis Lachance, op. cit., Tome I, pp. 98, 134, 211, 344.

mécanique ou économique de l'homme. S'il ignore que celui-ci est imparfait et a besoin pour accomplir son destin et acquérir sa perfection propre d'homme, de se prêter à une discipline, il reconnaît au moins les valeurs spirituelles impliquées dans sa nature physique et psychologique. Il pose ainsi les prémisses ontologiques d'un bon gouvernement, alors qu'il en rejette les règles spécifiques (34)".

La doctrine de la liberté 11. Et ainsi le problème est-il excellemment posé. Les libéraux et les socialistes ont chacun leur liberté qui, ensemble, en font deux et qui s'opposent. La philosophie catholique tient qu'il y a deux aspects de la liberté, lesquels se concilient et s'épaulent mutuellement pour conduire l'homme à sa perfection. Comme le montre le Père Lachance, le catholicisme s'entend bien avec le libéralisme sur le premier, mais pas du tout avec le socialisme sur le deuxième. Il y aurait, nous dit le Père Lachance, liberté physique et liberté morale. La première, métaphysique, est "un pouvoir universel exempt de détermination (35)"; c'est le libre arbitre. "Nous le recevons avec notre nature raisonnable, nous n'avons pas à le conquérir (36)". Physiquement, cependant, c'est un pouvoir limité par les obstacles que sa nature propre et la nature en général opposent à l'homme (37). La seconde ou liberté "psychologique et morale (38)", est la vraie liberté. Elle est la fructification de la première (39); "il nous est demandé de devenir dans notre agir ce que nous sommes déjà métaphysiquement, une personne (40)". Le libre arbitre nous est donné pour y parvenir, c'est-à-dire que la vraie liberté correspond, en somme avec la sainteté (41).

12. Pour bien marquer le mouvement et le sens de cette conception de la liberté, Maritain emploie deux séries d'expressions particulièrement significatives. Il nous parle tout d'abord d'un point de départ ou

(34) Ibid., p. 361.

(35) Op. cit., p. 351; Jacques Maritain, Du régime temporel et de la liberté, p. 35.

(36) Jacques Maritain, ibid., p. 35.

(37) Louis Lachance, op. cit., pp. 209-214 et 351.

(38) Jacques Maritain, Du régime temporel et de la liberté, p. 35.

(39) Ibid.

(40) Ibid.

(41) Ibid., p. 39 et aussi Humanisme intégral, op. cit., p. 146.

liberté initiale, puis d'un point d'arrivée ou objectif à atteindre, dit liberté terminale (42). Essentiellement, la première est dite une liberté de choix et la seconde une liberté d'autonomie. "C'est pour parvenir à cette liberté d'autonomie, à la liberté terminale, que l'homme a la liberté de choix (43)". La voie de l'une à l'autre tient en "notre propre effort" pour "nous rendre (...) une personne maîtresse d'elle-même (44)". C'est en cela essentiellement que consiste la conquête de la liberté. D'où la description de la liberté catholique, selon une formule qui fait sourire les étudiants et les malins, comme étant un pouvoir de faire ce que l'on doit faire. Effectivement, nous dit Maritain, quand la parfaite liberté d'autonomie est réalisée, la liberté de choix disparaît (45): celui qui aurait atteint la béatitude parfaite ne peut plus choisir autre chose parce qu'il ne le veut plus.

13. La liberté catholique est donc quelque chose de tout intérieur. Contrairement aux deux libertés libérale et socialiste, qui sont toutes deux matérialistes, elle est essentiellement spiritualiste. La libération de l'homme n'y vient pas d'une satisfaction personnelle de pouvoir soi-même satisfaire ses goûts et ses caprices tels qu'ils sont (libéralisme). Encore moins de disposer à souhait et sans effort du maximum possible de bien-être physique et intellectuel (socialisme). Elle résulte d'un dégagement et d'une actualisation des ressources intérieures virtuelles de l'homme dans ce qu'elles ont de plus conforme avec sa dignité d'homme, c'est-à-dire à son destin surnaturel. L'homme se libère de lui-même; il se libère des instincts les plus grossiers qui le dominent en tant qu'être ce chair, pour les asservir à sa volonté et pouvoir se conduire selon les données de la droite raison (46).

14. La doctrine catholique de la liberté est donc totalement originale. Elle n'est cependant pas sans liens avec les conceptions libérales et socialistes. Avec le libéralisme, elle tient au libre arbitre, dans

(42) Jacques Maritain, Du régime temporel et de la liberté, p. 35.

(43) Ibid., p. 40.

(44) Ibid., p. 35.

(45) Ibid., p. 40.

(46) Ibid., pp. 39-40; Louis Lachance, op. cit., Tome I, p. 351 et ss.; Charles de Koninck, op. cit., p. 33; Jacques Maritain, Les droits de l'homme et la loi naturelle, op. cit., p. 64.

toute la mesure où il est ordonné à la vraie liberté (ce qui n'exclut pas des errements possibles qu'il faut tolérer à l'usage, sans quoi le libre arbitre serait une dérision). L'activité libératoire ne saurait être fondamentalement que le résultat de l'effort et des choix personnels; mais orientés vers une fin objective et non pas subjective comme dans le libéralisme. Avec le socialisme cependant, le catholicisme constate que l'activité de l'homme vers la liberté rencontre des obstacles qu'il est incapable de vaincre seul; il y faut le concours de l'Etat. La substitution absolue de l'Etat au libre arbitre n'y peut cependant pas être un concours admissible. Comme la liberté libérale, la liberté catholique est avant tout une capacité individuelle de produire, quoique le mot détonne un peu ici à cause de l'habitude, ancrée par le libéralisme, que nous avons d'entendre le terme dans un sens économique. Mais dans son état de perfection, elle est également une possibilité de consommer comme dans le socialisme. Elle est action individuelle en vue d'une satisfaction ultime, d'une perfection qui, étant extra-terrestre, ne laisse guère au plan terrestre cependant que le domaine de l'action. Les satisfactions atteintes sur ce dernier plan sont toutes secondaires et prennent figure de simples moyens de perfectionner l'action personnelle, condition sine qua non du succès ultime.

Doctrines politiques: autorité et liberté	15. Sur le plan temporel une telle conception de la liberté va nécessairement comporter des attitudes politiques très particulières. La subordination du libre arbitre à une liberté objective supérieure et la mission conférée à l'Etat d'aider à la conquête
--	---

de cette vraie liberté, acheminent les solutions politiques catholiques vers un autoritarisme qui a beaucoup de points communs, surtout dans ses manifestations excessives inévitables, avec l'autoritarisme socialiste. Tous les deux, chacun à sa façon, veulent transformer l'homme, le rendre vertueux. Tous les deux assignent à la société un rôle dans cette transformation. Tous les deux s'entendent pour critiquer un Etat qui respecte indistinctement tous les goûts et désirs des individus pris dans leur subjectivité sous la seule réserve d'une entrave au libre arbitre des autres. Tous les deux voient dans la société un moyen de conduire l'homme au bonheur. Tous les deux veulent y arriver par la conquête de la liberté. Mais ici les voies se séparent parce que les deux libertés sont en quelque sorte aux antipodes l'une de l'autre. Le maximum de bien-être (objectif socialiste créateur de liberté) n'est pas la condition nécessaire de cette conquête intérieure de soi qui caractérise la liberté catholique; il peut même en être un obstacle. Et à cause du caractère tout personnel et non social de cette conquête, la recherche du bien-être minimum nécessaire sera assignée à l'activité

personnelle surtout. De sorte que dans la doctrine catholique, liberté implique propriété privée (47).

16. L'autoritarisme catholique présentera donc cette originalité de rejoindre le libéralisme dans le rejet de la planification intégrale(48). Comme le libéralisme, il tiendra que le rôle de la société est de créer des conditions propres à faciliter l'agir humain, vu que la libération recherchée ne peut être le fruit que de la délibération(49) et non de l'obéissance aveugle à un commandement. Mais il s'en séparera aussitôt dans le sens qu'il prêtera à la formule "créer des conditions propres". Sa doctrine du bien commun l'incite à une conception active ou positive et non seulement passive ou négative du rôle de l'Etat. Maritain a parfaitement distingué les trois fonctions politiques résultant des trois conceptions, libérale, socialiste et catholique de la liberté dans son ouvrage sur le régime temporel et la liberté. Dans le libéralisme: subordination de la fonction étatique à la liberté de choix; dans le socialisme: fonction étatique mise au service d'une liberté d'autonomie dominatrice, matérielle et excluant par définition le libre arbitre; dans le catholicisme: activité étatique protégeant la liberté de choix, mais la guidant vers une liberté d'autonomie intérieure et spirituelle. (Cf. annexe 9, I).

17. Le résultat de cette position d'équilibre, c'est que l'Eglise s'est faite tour à tour, et selon les circonstances, la protectrice aussi bien des libertés individuelles contre l'Etat, que des droits de l'Etat contre toutes les tentatives anarchisantes (50). A notre époque, Elle a lutté à la fois contre les deux tendances incarnées par le libéralisme et le socialisme. Tout d'abord plutôt contre le libéralisme parce que celui-ci triomphait en pratique; aujourd'hui davantage contre le socialisme qui se fait plus envahissant.

(47) Léon XIII, *Rerum Novarum*, Secrétariat général de l'A.C.J.C., Montréal, 1920, pp. 10-12; Pie XI, *Quadragesimo Anno*, Ecole sociale populaire, Montréal, 1931, p. 17; Pie XII, "Documents pontificaux", *L'Economie sociale selon Pie XII*, par Marcel Clément, Nouvelles éditions latines, Paris, 1953, vol. II, p. 43.

(48) Pie XI, *Quadragesimo Anno*, op. cit., p. 49; Pie XII, *Actes pontificaux*, Institut social populaire, Montréal, no 32, p. 13.

(49) Louis Lachance, op. cit., Tome I, p. 352. "... la liberté, si elle est déjà en principe ou en aptitude dans la constitution de l'intellect et du vouloir, n'apparaît en fait qu'au cours de la délibération et à ce moment précis où se signifie le choix".

(50) *Documents pontificaux*, op. cit., p. 161.

Elle a défendu âprement contre ce dernier l'autonomie du domaine privé, toujours parfaitement distingué du domaine public. "L'Etat, écrit le Père Lachance,

... n'est pas imaginé à la manière d'une raison économique ou d'une entreprise industrielle, mais à la manière d'un milieu, destiné à recueillir l'individu et à l'imprégner de l'atmosphère humaine (51)."

Pareillement, Maritain dira:

"... la société politique est destinée essentiellement, à raison de la fin terrestre elle-même qui la spécifie, au développement de conditions de milieu qui portent de telle sorte la multitude à un degré de vie naturelle matérielle, intellectuelle et morale convenable au bien et à la paix de tous, que chaque personne s'y trouve aidée positivement à la conquête progressive de sa pleine vie de personne et de sa liberté spirituelle (52)."

Contre le libéralisme, le catholicisme ne cesse de l'opposer à l'idée d'une réalisation spontanée de l'ordre (53).

18. Ainsi l'Etat, comme le bien commun temporel qu'il représente, est-il ordonné à la liberté, qu'il doit respecter, non pas parce qu'elle est un premier principe, mais parce que constituant l'objectif premier du bien commun. Ainsi "l'homme a le droit d'être traité selon le mode qui lui convient", c'est-à-dire comme un être libre, "sa liberté étant un fait de nature que la politique doit respecter, étant donné qu'elle n'a pas de mandat de détruire la nature (54)". C'est cependant de la liberté d'autonomie dont il s'agit. Comme le libre arbitre est indispensable à la conquête de celle-ci, l'accessoire suit le principal, mais dans la mesure seulement où il concourt au principal. La doctrine catholique n'a donc pas peur de la contrainte. Elle mettra même la contrainte au service de la liberté, s'apparentant encore ici au socialisme. Mais elle ne fera pas

(51) Op. cit., Tome II, p. 472.

(52) Humanisme intégral, op. cit., p. 146. Aussi Du régime temporel et de la liberté, op. cit., p. 51.

(53) Léon XIII, Rerum Novarum, op. cit., pp. 28-41; Pie XI, Quadragesimo Anno, op. cit., pp. 37-41; Pie XII, Documents pontificaux, op. cit., pp. 205, 245.

(54) Louis Lachance, op. cit., p. 211; aussi Jacques Maritain, Humanisme intégral, op. cit., p. 146.

de la contrainte comme le principe de la liberté; elle ne lui reconnaîtra qu'un rôle disciplinaire et éducateur de la liberté. (Cf. Annexe 9, II). D'où la nécessité d'un rôle positif de l'Etat en vue d'orienter le libre arbitre vers la liberté. "Cependant, dit le Père Lachance,...

... (le) fait que la personne et sa liberté détiennent une primauté matérielle, comporte quelques exigences. Il implique un conditionnement, comme par en dessous, de la régulation à laquelle elles empruntent animation et droiture. (55)."

19. Toute la différence entre la doctrine catholique et les doctrines de l'Etat qui fait tout ou ne fait rien, est là. Par rapport au socialisme, notamment, cette conception de la liberté exigera une organisation de "bas en haut" (56) de l'autorité, au lieu de procéder à partir d'en haut vers le bas. D'où le principe de l'action supplétive de l'Etat si nettement formulé par Pie XI dans *Quadragesimo Anno* et qui constitue la règle d'or d'une politique catholique. Ce que chacun peut faire par lui-même, un grave devoir moral incombe à l'Etat de le lui laisser faire. Là où l'association est nécessaire, le même grave devoir moral existe de laisser l'action productive à la collectivité la moins étendue possible. Dans le domaine des réalisations concrètes, l'Etat n'a à exercer une activité réalisatrice que si personne d'autre ne le peut (57). Simple application d'ailleurs du principe plus général de saint Thomas, à savoir que si "deux causes subordonnées se conjoignent pour produire un effet, (...) la cause la plus universelle incite, féconde et supporte, tandis que celle qui est particulière assume l'initiative immédiate et l'effectuation concrète (58)".

"Il n'est pas sans intérêt de noter, ajoute le Père Lachance,...

... que c'est précisément sur la manière d'établir cette conjonction que pivote depuis toujours la philosophie sociale. C'est d'elle que dépend la différenciation des régimes, c'est d'elle aussi que provient que les uns sont bons et que les autres sont mauvais. Aussi, si l'on méconnaît la valeur parfaite des institutions sociales et politiques, l'on verse dans le libéralisme, et si par contre, l'on exagère leur emprise sur les mouvements de l'individu, l'on devient, suivant les degrés de cette exagération, ou socialiste, ou totalitaire ou communiste."

(55) Ibid., p. 346.

(56) Jacques Maritain, *Les droits de l'homme et la loi naturelle*, p. 124.

(57) Op. cit., pp. 33-34.

(58) "La personne humaine, ses grandeurs et ses limitations", *La sécurité sociale*, XXIXe Semaine sociale du Canada, Institut social populaire, Montréal, p. 46.

II

Catholicisme et sécurité sociale

Politique
économique
catholique
générale

20. Telle est donc la position politique générale du catholicisme. Pour nous rapprocher de la sécurité sociale, qui n'en forme qu'un cas particulier, appliquons d'abord les principes de politique générale à la politique économique-sociale, dont relève la sécurité sociale (59). Pour autant qu'un "minimum de biens est nécessaire à la pratique de la vertu", on déduit assez facilement que l'un des devoirs principaux de l'Etat ou de toute autre forme d'autorité sociale sera de voir à ce que ce minimum se matérialise pour chacun. Mais en cette matière comme dans toutes les autres, il faut également déduire que l'intervention de l'Etat ne consiste pas à prendre l'initiative de procurer ce minimum, donc pas à agir lui-même, mais bien à conditionner l'agir individuel, à "(le) régler, le redresser et l'intensifier (60)." C'est en vue de rendre cet agir possible que l'un des premiers devoirs de l'Etat en la matière sera de protéger le droit individuel de propriété, tout en le réglant pour qu'il remplisse sa fonction sociale, laquelle gravite précisément autour de ce minimum nécessaire de biens(61). Ainsi "l'économie -- pas plus d'ailleurs qu'aucune autre branche de l'activité humaine -- (n'apparaîtra-t-elle pas comme étant) de sa nature une institution d'Etat", mais bien, à l'inverse, "le produit vivant de la libre initiative des individus et de leurs groupes librement constitués (62)".

(59) Esdras Minville, La législation ouvrière et le régime social dans la province de Québec, Appendice 5, au Rapport de la Commission Royale des Relations entre le Dominion et les Provinces, Ottawa, 1939, pp. 7-10.

(60) Louis Lachance, L'humanisme politique, etc., op. cit., Tome I, p. 341.

(61) Pie XI, Quadragesimo Anno, op. cit., p. 17.

(62) Pie XII, Actes pontificaux, Institut social populaire, Montréal, no 26, p. 23.

21. Si le bien commun l'exige, cependant, -- et l'expérience prouve qu'il l'exigera -- la mission de l'Etat ira au delà de ce conditionnement de la propriété dont nous venons de parler. Une certaine orientation ou direction des agissements économiques particuliers pourra s'imposer. "... la sagesse, écrit le Père Lachance, est tenue de définir et d'ordonner abstraitement les fins des arts qui concourent à la perfection de la vie matérielle et économique du fait que ces fins sont des modalités de l'être". Aussi, continuera-t-il, ...

... la politique a le devoir de diriger concrètement, c'est-à-dire par modes d'injonctions volontaires et autoritaires les fins qu'ils veulent atteindre. Ceux-ci constituent son objet propre, c'est-à-dire ce qu'elle a mission de promouvoir et coordonner selon une échelle de valeur ou d'urgence (63)."

L'action de l'Etat s'étendra, de ce chef, à toutes "les activités agricoles, industrielles, commerciales, bref tout l'économique (64)". Il appartiendra à celui-ci "de veiller à la santé publique, au développement de la famille, à la distribution des biens, à leur transmission, à leur circulation par le commerce, à leur production par l'agriculture et l'industrie (65)". Mais toujours, "selon le mode qui convient à un être libre", en une "manière de contrôle de haut et indirectement sur l'exercice (66)". L'Etat "dirige, surveille, stimule, contient (l'action), selon que le comportent les circonstances ou l'exige la nécessité (67)". En somme, dit très clairement Pie XII dans l'encyclique *Summi Pontificatus* (68), "la mission de l'Etat est de contrôler, aider et régler les activités privées et individuelles, pour les faire converger harmonieusement au bien commun". Non pas de s'y substituer (69).

22. L'Etat peut aller plus loin, mais toujours alors dans le respect du principe de suppléance. Il doit aller plus loin, entreprendre lui-même, quand personne d'autre ne le pourrait et que le bien commun l'exige

(63) L'humanisme politique, etc., op. cit., Tome I, p. 332.

(64) Ibid., p. 351.

(65) L'humanisme politique, etc., op. cit., Tome II, p. 479.

(66) Ibid., Tome I, p. 332.

(67) *Quadragesimo Anno*, op. cit., p. 34.

(68) Rappelé de nouveau par Pie XII dans sa lettre à Charles Flory pour la 4^e Semaine Sociale de France, 20 juillet 1954. Nous avons souligné.

(69) *Quadragesimo Anno*, op. cit., p. 34.

vraiment. Alors un devoir strict lui est cependant fait d'avoir vraiment constaté l'impossibilité de l'initiative privée agissant seule ou avec son aide (70). Celle-ci étant dûment avérée, la doctrine catholique devient alors radicale en matière d'interventions générales, d'expropriations et d'étatisations. (71). Toutefois, la notion de bien commun est, avons-nous vu, relativement plus stricte et plus dégagée du matériel qu'on ne le croit généralement. Etant ordonnée à la vertu, elle ne se fait guère impérieuse, en la matière, que pour le minimum nécessaire à la pratique de la vertu.

23. Il n'est pas contesté cependant que l'Etat puisse faire profiter la société de son pouvoir organisateur pour lui procurer des satisfactions matérielles au delà de ce qu'exige le bien commun, du moment que cela ne le contrarie pas. Mais on comprend qu'alors, le principe de suppléance joue avec encore plus de rigueur si possible. Le violer équivaut dans ce cas à créer une situation de conflit entre le bien commun même (tel qu'il s'exprime très fortement dans la liberté) et un surcroît non indispensable de biens matériels. La circonstance est de celle où l'emploi de la contrainte est manifestement excessif, selon les termes mêmes de Pie XI (72), parce qu'il sacrifie la liberté au bien-être matériel. Le principe sert en l'occurrence à condamner toutes les formes de socialisme, même celles qui ne sont ni athées, ni complètement opposées au droit de propriété, ni sympathiques à la lutte de classe. D'une façon générale, il suppose que le rendement matériel supérieur d'une institution sociale ne peut pas être en lui-même une justification de substituer l'action sociale à l'action privée.

Sécurité sociale par le salaire d'abord	24. La sécurité sociale catholique est avant tout dans cet ordonnancement de la vie économique, grâce auquel chacun doit arriver, par son activité propre, à s'assurer le fameux minimum nécessaire. C'est pourquoi la sécurité sociale catholique, avant d'être un programme de redistribution, se fait politique de juste répartition des revenus à l'occasion de l'activité productrice même, c'est-à-dire -- puisque les ouvriers sont ici les principaux intéressés -- de juste salaire. Toute l'encyclique <i>Quadragesimo Anno</i>
---	---

(70) Louis Lachance, XXIXe Semaine sociale du Canada, op. cit., p. 50.

(71) *Quadragesimo Anno*, op. cit., p. 47; Documents pontificaux, op. cit., pp. 8, 86, 103-104, 121, 171, 175, 253.

(72) *Quadragesimo Anno*, op. cit., p. 49.

mo Anno serait ici à citer, car elle pivote tout entière autour de cette exigence. Après avoir affirmé la nécessité d'une juste répartition fondée non seulement sur le travail et la justice commutative, mais aussi bien sur les normes du bien commun et de la justice sociale (73), Pie XI centre naturellement tout son programme de restauration sur l'accession du prolétariat à la propriété. Pour en arriver là toutefois, il faut mettre "tout en oeuvre pour que (de la part des biens qui s'accumulent aux mains des capitalistes...) se répande une suffisante abondance parmi les ouvriers". C'eût été le moment tout désigné pour proposer un régime d'assurances sociales élaboré, avec forte contribution patronale et étatique, si telle eût été l'idée de l'Eglise. Un socialiste n'aurait pas manqué de tirer immédiatement cette conclusion des prémisses. Or tel n'est pas du tout la logique selon laquelle Pie XI va développer son idée.

25. Cette abondance qu'il désire voir affluer chez l'ouvrier, il ne la considère pas comme une quantité de biens déposés à sa porte, au moment où le besoin se fait sentir, par un mécanisme social de redistribution. Mais comme une somme de monnaie (instrument de liberté de choix) grâce à laquelle les ouvriers "(accroîtront) par l'épargne un patrimoine qui, sagement administré, les mettra à même de faire face plus aisément et plus sûrement à leurs charges de famille". A noter donc, le caractère tout personnel de cette formule d'administration par chacun, de ses épargnes. Or cette somme d'argent, ce n'est pas non plus sous la forme d'un dividende social ou d'une prestation d'assurance sociale que le Pontife la conçoit surtout. Les termes mêmes dans lesquels il s'en explique montrent jusqu'à quel point toutes ces formules ne sont pas l'objet premier de ses préoccupations. Le caractère tranché de ses propositions illustre bien qu'il n'envisage comme normale qu'une seule et unique source de revenus. "Mais, dit-il, sur quoi, sinon sur leurs salaires, pourront-ils à force d'économie prélever quelques ressources, ceux qui doivent demander au seul travail la subsistance et tout ce qui est nécessaire à la vie? Venons-en donc à cette question du salaire, etc., etc. (74)...".

26. Des précisions ultérieures de Pie XII montreront que le juste salaire couvre précisément les sujets qui relèvent ordinairement de la sécurité sociale. Celui-ci doit être suffisant, dira-t-il, pour "(assurer) l'existence de la famille, (rendre) possible aux parents l'accomplissement

(73) Ibid., p. 24 et ss.

(74) *Quadragesimo Anno*, op. cit., pp. 26-27.

de leur devoir naturel de faire croître une famille sainement nourrie et vêtue; une habitation digne de personnes humaines; la possibilité de procurer (aux enfants) une instruction suffisante et une éducation convenable, de prévoir les jours de gêne, de maladie, de vieillesse et d'y pourvoir (75)". C'est au salaire notamment, soulignons-le, que sont associées les allocations familiales, non pas à des pensions gratuites et étatisées. Le salaire juste doit être familial. Et c'est dans l'explication de cette affirmation que Pie XI loue "ceux qui, dans un très sage et très utile dessein, ont imaginé des formules diverses destinées soit à proportionner la rémunération aux charges familiales, de telle manière que l'accroissement de celles-ci s'accompagne d'un relèvement parallèle du salaire, soit à pourvoir, le cas échéant, à des nécessités extraordinaires (76)".

27. Cette façon de concevoir la solution fondamentale du problème social, en général, et très immédiatement de la sécurité sociale, n'est que logique par rapport à la conception générale que le catholicisme se fait de l'homme et de la société. Le soin d'assurer à chacun les garanties que l'on attend généralement de la sécurité sociale, ne peut, en effet, dans les perspectives catholiques, relever tout d'abord que de l'agir propre de ce chacun. Et le premier devoir de la société est de l'aider, au besoin, à se mettre en mesure d'assumer ses propres responsabilités en tant qu'individu et que chef de famille.

28. Toute autre conception porte atteinte au droit fondamental que détient l'individu "de choisir les choses qu'il estime les plus aptes non seulement à pourvoir au présent, mais au futur (77)", "d'être en quelque sorte à lui-même et sa loi et sa providence (78)", sans qu'on puisse invoquer là contre "la providence de l'Etat, car l'Etat est postérieur à l'homme (79)". Corollairement, il y aurait atteinte au droit de propriété (80), qui tient essentiellement dans ce droit de choisir les choses (81), car toute politique qui viole ces principes aboutit toujours soit à prescrire aux individus l'usage à faire de leurs propres biens (impôt général remis sous forme de prestations spécifiques), soit à le leur enlever pour le transmettre à d'autres.

(75) Ecole Sociale Populaire, no 359, pp. 23-24.

(76) Quadregesimo Anno, op. cit., p. 30

(77) Rerum Novarum, op. cit., p. 11.

(78) Ibid.

(79) Ibid., p. 12.

(80) Documents pontificaux, op. cit., p. 142.

(81) Rerum Novarum, op. cit., p. 11.

Elle ne serait donc pas conforme, en thèse générale, à la justice. Même quand le prélèvement a été mal acquis (i.e. aurait dû être payé en salaire), il reste que réparer n'empêche pas l'injustice d'être d'abord consommée et la liberté du salarié, injustement entravée. La correction après coup par la sécurité sociale rend peut-être à celui-ci son dû, mais pas sa liberté vu qu'il n'a pas pu choisir. "Il serait contre nature, déclare Pie XII, ...

... de se vanter comme d'un progrès d'un développement de la société qui, ou par l'excès des charges, ou celui des ingérences immédiates, rendrait la propriété privée vide de sens, enlevant pratiquement à la famille et à son chef la liberté de poursuivre la fin assignée par Dieu au perfectionnement de la vie familiale (82)".

Le rôle et 29. Dans cette perspective, un régime d'assurances, la nature des mêmes sociales, trouve une place. Mais avant que d'être assurances social, c'est-à-dire d'en appeler à l'aide de tiers (patronat ou contribuable en général), il doit être de la véritable assurance, un véritable effort d'initiative libre en vue d'une sécurité gagnée par les individus dans la société, par la conjugaison des efforts privés fondés sur un véritable souci des intéressés de s'aider eux-mêmes. Pie XII l'a déclaré franchement aux ouvriers dans un discours aux associations catholiques des travailleurs italiens, le 18 juillet 1948. "Qu'attend maintenant le travailleur, déclarait-il? L'aide peut-être de l'Etat et de l'Eglise par l'intermédiaire de leurs oeuvres d'assistance?" De toute façon, il y a tellement à faire, indique-t-il ensuite, que cela ne résoudrait pas le problème. "C'est pourquoi les travailleurs, comme du reste aussi les autres classes du peuple, avant de compter sur l'aide d'autrui, doivent compter sur leurs propres efforts, sur leur propre défense, sur leur mutuelle assistance (83)." L'aide du semblable, de la profession et du métier ou de la mutualité, telle est la première voie de la sécurité sociale dans l'ordre naturel des choses et en vertu du principe supplétif; tel est d'abord le genre de développement que l'Etat doit encourager et stimuler avant de s'introduire franchement dans la solution du problème.

(82) Documents pontificaux, op. cit., p. 43.

(83) Actes pontificaux, ESP, Montréal, no 26, p. 4.

30. Cette doctrine est déjà explicitée tout entière dans le long chapitre de *Rerum Novarum* consacré aux associations professionnelles (84). C'est à la section 30 de ce chapitre, au paragraphe (B) consacré aux relations entre les membres de la corporation, qu'est indiquée, dans l'ensemble des réformes sociales que propose le Pontife à tous les échelons de la société, la nécessité de "pourvoir d'une manière toute spéciale à ce qu'en aucun temps l'ouvrier ne manque de travail, et qu'il y ait un fonds de réserve destiné à faire face, non seulement aux accidents soudains et fortuits inséparables au travail industriel, mais encore à la maladie, à la vieillesse et aux coups de la mauvaise fortune". Même si Léon XIII ne mentionne pas ici la mutualité, il n'ignorait évidemment pas que c'est généralement par l'intermédiaire de cette formule que la sécurité sociale s'organisait autour des corporations dans l'ancien régime. Plus récemment, à l'occasion de la Semaine de Bologne sur la sécurité sociale, Mgr Montini demandait aux semainiers, de la part de Pie XII, de "ne pas oublier que le Souverain Pontife, ainsi qu'il s'est plu à le déclarer lui-même dans le discours (...) aux pèlerins du Mouvement ouvrier chrétien de Belgique, ne cesse de recommander instamment en toute occasion, pour que soit garantie cette pacifique vie de communauté, l'élaboration d'un statut de droit public de la vie économique, de toute la vie sociale en général, selon l'organisation professionnelle (85)"

31. Quant aux mesures admissibles en attendant qu'un ordre corporatif soit constitué -- objection que l'on peut apporter à un tel programme pour justifier n'importe quoi -- nous aurons l'occasion d'y revenir dans le prochain chapitre. Remarquons cependant, à ce sujet, deux choses. Tout d'abord, l'absence d'un ordre corporatif n'empêche pas les syndicats d'orienter les efforts des travailleurs vers la mutualité: la déclaration de Pie XII aux travailleurs de Belgique se situe, en fait, en dehors du cadre corporatif. En second lieu, toute mesure spéciale dérogeant à la règle générale ne saurait évidemment se concevoir que sous la forme extraordinaire et en conjugaison avec des efforts pour orienter ses résultats vers une organisation conforme aux sains principes de base.

(84) *Rerum Novarum*, op. cit., pp. 41 à 51.

(85) *Documents Pontificaux*, op. cit., p. 190.

L'Etat et l'assurance sociale 32. Que reste-t-il à l'Etat? Tout d'abord, en vertu de son pouvoir général de direction, de surveillance, de stimulant, de coordination, il lui incombe de s'intéresser à l'organisation de la sécurité sociale par l'initiative privée, de la réglementer et de l'intensifier au besoin. D'autant plus que, disait Pie XII, "personne ne met en doute la nécessité, pour l'Etat dans l'enchevêtrement des conditions actuelles surtout sociales, d'élargir son champ d'action, d'intensifier aussi sa puissance"; mais cela ne le dispense pas d'agir dans "la claire connaissance et la juste appréciation de l'importance réelle du rôle et de la fin de l'Etat (86)". L'idée des assurances sociales s'insère alors assez bien si l'on considère la mission précise assignée à l'Etat de s'occuper des indigents et de procéder, pour eux, à une certaine redistribution des revenus. Nous reviendrons sur ce devoir spécial de l'Etat au prochain paragraphe.

33. Mais avant même l'aide directe aux indigents, on conçoit également une aide directe aux assurés sociaux. Une contribution de l'Etat aux assurances sociales est logique, en juste appréciation de son rôle. Elle ne peut pas cependant revêtir n'importe quelle forme. Elle est saine si elle vient compléter la prime de ceux qui échapperaient aux mailles d'une politique de juste salaire et seraient incapables de couvrir leur part en totalité. Elle ne pose même aucun problème de surcharge, car elle n'implique ni impôts, ni dépenses additionnelles. Une telle politique contribuerait, au contraire, à amoindrir charges et dépenses publiques en incitant à contribuer à leur propre sécurité sociale pour une part au moins, ceux-là qui autrement seraient pratiquement incapables de le faire. Dans ces limites, la subvention d'Etat ne met donc pas en cause, comme telle, la question de la propriété ou du libre choix des biens et des moyens. Quant à la contribution patronale, elle ne s'insérerait logiquement que dans les mêmes cadres. Poussée trop loin, elle aboutirait à détourner une partie de juste salaire vers des fins prédéterminées et à priver l'ouvrier de sa liberté de choix.

L'Etat et les indigents 34. Même rendue à son maximum possible de perfection humaine, une telle organisation laissera toujours des indigents (87). Pie XI et Pie XII, comme Léon XIII, demandent à l'Etat de leur accorder une sollicitude toute

(86) Esdras Minville, op. cit., pp. 45-47.

(87) Ibid., p. 45.

particulière parce que ceux-là surtout ont besoin de son aide (88). Pourtant cette sollicitude n'échappe pas aux règles de l'action supplétive de l'Etat. Il existe même ici une raison spéciale grave pour que l'Etat ne se substitue pas aux particuliers et aux institutions dans l'exercice de la charité. C'est que l'aumône, et d'une façon plus générale le ministère des pauvres, est un devoir religieux du catholique, un devoir considéré comme essentiel à l'acquisition et à la pratique des vertus chrétiennes. La substitution de l'Etat ici lèse donc directement le bien commun pris dans son sens le plus fort (89). La charité d'Etat n'a pour mission que de compléter la charité privée après en avoir, au besoin, coordonné l'action. Dans son Cours d'économie sociale, Charles Antoine, précisait ainsi le problème:

"... le double rôle du pouvoir dans l'ordre de l'assistance (est):
1^o protéger; 2^o suppléer. Un devoir de protection et un devoir de supplément: protection pour les institutions de bienfaisance qui se sont élevées dans le sein de la société par les soins des particuliers ou de l'Eglise; supplément pour la création de celles qui feraient défaut et à la création ou à la conservation desquelles les particuliers ou l'Eglise ne pourraient subvenir (90)."

Mais l'insistance des papes indique qu'ici la suppléance ne doit pas jouer au détriment du pauvre, que l'action de l'Etat doit être vigoureuse, immédiate, appropriée aux besoins, quitte à prendre ensuite les mesures nécessaires pour rendre moins fréquentes les circonstances dans lesquelles une telle intervention a pu se révéler nécessaire.

L'Etat et la sécurité sociale	35. Bref la sécurité sociale catholique est conçue comme un ensemble d'institutions étagées de bas en haut, quant à l'ordre des responsabilités (famille, profession, institutions commerciales ou philanthropiques d'assurance ou d'assistance), mais au besoin coordonnées dans leur action et stimulées par l'Etat. Celui-ci peut intervenir plus directement, mais à titre transitoire et seulement pour faire face à des difficultés extraordinaires si un effort de redressement (qui doit alors être tenté) peut en faire disparaître la nécessité. Une intervention directe permanente n'est admissible que si le bien commun l'exige vraiment (ce qui implique une intervention limitée aux exigences de la
-------------------------------------	--

(88) *Rerum Novarum*, op. cit., pp. 30-32 et 34; *Quadragesimo Anno*, op. cit., p. 9; *Documents pontificaux*, op. cit., p. 273.

(89) Esdras Minville, op. cit., pp. 45-47.

(90) Librairie Félix Alcan, Paris, 1914, p. 711

liberté) et après que tous les efforts ont été sérieusement faits pour résoudre le problème par des institutions privées agissant seules sous un stimulant quelconque ou subventionnées par l'Etat. (Cf. annexe 9, III, par. 6-11)

36. En somme, la sécurité sociale catholique ne doit pas vouloir dire "sécurité par le moyen de la société", mais "sécurité dans une société et avec une société qui regarde la vie naturelle de l'homme et l'origine et le développement de la famille comme le fondement sur lequel s'appuie la société elle-même (91)." Par là, elle se distingue totalement de la sécurité sociale libérale et de la sécurité sociale socialiste. Elle se distingue entièrement de la première, dans son organisation, en ce qu'elle veut une société organique grâce à laquelle le principe de suppléance va pouvoir jouer par degrés et hiérarchiser les fonctions et les pouvoirs dans la société. Elle se sépare de la seconde, en ce qu'elle tient que cette organisation hiérarchique doit aller de bas en haut, afin de laisser le maximum possible d'initiative véritable, totale, aux plus bas échelons. Quant à l'esprit propre à chaque conception, il est proprement irréductible l'un par rapport à l'autre. Il faut donc se garder de transposer trop littéralement les textes relatifs à une doctrine pour prétendre à des similitudes, qui ne peuvent être que toutes superficielles. En matière de sécurité sociale notamment, l'interventionnisme catholique et ses fondements peuvent facilement nous donner à penser que la sécurité sociale catholique est en plein accord avec le socialisme. Mais c'est alors oublier le caractère tout personnel de la liberté catholique par opposition à la liberté toute sociale du socialisme.

37. Certes Léon XIII a bien dit que si "le bien commun, dont l'acquisition doit avoir pour effet de perfectionner les hommes, est principalement moral", il n'en reste pas moins que "dans une société bien constituée, il doit se trouver encore une certaine abondance de biens extérieurs dont l'usage est requis à l'exercice de la vertu (92)". Certes encore, tel commentaire de saint Thomas sur l'assimilation du bien vivre au bien commun et "la fonction de la société civile de lui dispenser ce secours (93)", ou du Père Lachance sur le caractère distributif du bien commun, ou l'existence de l'Etat essentiellement ordonnée au "mieux être de la vie (94)", laissent à première vue l'impression d'un Etat conçu comme une

(91) Pie XII, Actes pontificaux, no 37, p. 15.

(92) Rerum Novarum, op. cit., p. 31.

(93) Citée par le Père Lachance, L'Humanisme politique, etc., Tome II, p. 461, de Comm.Eth. LI, lec. 1, n.4.

(94) Ibid., Tome I, p. 341 et Tome II, p. 475.

sorte de Santa-Claus. Mais interpréter ainsi ces textes hors de leur contexte serait insister sur l'aspect social de la propriété au point d'oublier son caractère individuel et la portée de ce caractère: la préservation de la liberté humaine (95). De sorte que n'importe quelle sorte de sécurité sociale ne peut pas être admissible à la conscience chrétienne. Une sécurité sociale mal conçue porte atteinte au bien commun et constitue donc un désordre grave, parce qu'elle est un obstacle au véritable épanouissement de l'homme: en fermant les avenues de la liberté, elle ferme également celles de la sainteté. N'est-ce pas, en somme, ce qu'exprime Pie XII, dans son message de Noël 1951, lors qu'il incrimine la conception moderne de la sécurité sociale comme étant en partie responsable d'une disparition du sens de la vraie liberté et qu'il y voit la cause des difficultés qu'éprouve l'Eglise à faire entendre sa voix? (Annexe 9, IV)

38. Alors apparaissent dans leur filiation les châteaux qui, à partir des dispositions de sécurité en apparence les plus inoffensives, remontent jusqu'à la donnée fondamentale dont nous sommes partis, à savoir le destin surnaturel de l'homme. Pris en tutelle par l'Etat dans la sécurité sociale, l'individu est dispensé d'organiser sa vie, de déployer à cette fin des efforts librement déterminés et proportionnés à ses besoins. Ce sont autant d'occasions en moins qui lui sont fournies d'agir de sa propre initiative, dans la pleine disposition de ses responsabilités et dans l'obligation de se maîtriser lui-même en vue d'un objectif à atteindre. La perte de cette habitude dans ces domaines lui rend plus difficile d'acquiescer des habitudes semblables dans d'autres domaines de sa vie plus intime. Non seulement il n'apprécie plus l'effort de liberté, mais il prend goût à la facilité qui consiste à attendre son salut d'une initiative extérieure à lui-même. La vraie liberté en souffre et avec elle la valeur morale des sujets. Le destin surnaturel lui-même se trouve mis en jeu et sa conquête rendue plus difficile par un état de mollesse générale. La société, indispensable pour que l'homme devienne plus vertueux, rend nécessairement l'homme moins vertueux si elle ne remplit pas sa fonction selon le mode qui convient à la vertu. (Cf. Annexe 9, III, par. 1-5)

39. La chose est donc amplement démontrée, il existe une conception catholique très précise et très particulière de la sécurité sociale. Nous avons vu comment elle suppose une organisation conçue dans un esprit tout différent de celui qui inspire le libéralisme ou le socialisme.

(95) *Quadragesimo Anno*, op. cit., pp. 17-19.

Comment, par suite, elle informe les données générales de la politique concrète. Elle n'aura pas moins de répercussion sur chacune des techniques et modalités, car chacune touche de si près à un acte humain qu'elle le conditionne presque nécessairement et pose par suite un problème idéologique et moral. Le sujet est assez important pour que nous y consacrons un chapitre spécial. Il nous permettra de déterminer encore plus profondément l'importance des points de vue idéologiques dans la sécurité sociale, et par suite la mesure dans laquelle une fédéralisation de peuples et de civilisations différentes doit en tenir compte.

Chapitre V

IDEOLOGIES ET MODALITES DE LA SECURITE SOCIALE

1. Les données fondamentales des diverses idéologies qui ont influencé la sécurité sociale de notre temps montrent hors de tout doute l'existence d'antinomies irréductibles. Les points de vue et les objectifs sont trop différents pour que n'importe quelle sécurité sociale convienne à n'importe quelle idéologie. Nous nous proposerons dans ce chapitre d'examiner ce problème un peu plus en détail, afin de toucher du doigt les problèmes concrets qui peuvent ainsi être soulevés. Nous le ferons en partant du point de vue de la sécurité sociale catholique, qui est plus rapproché de nos préoccupations propres dans la province de Québec. Pour débiter, nous examinerons d'abord la question en fonction des caractéristiques générales des différents types de sécurité sociale envisagés aux chapitres précédents. Après quoi, nous aborderons quelques problèmes particuliers.

2. Les comparaisons entre sécurité sociale libérale et sécurité sociale catholique ne prêtent pas à très longs développements, vu le caractère extrêmement réduit des perspectives libérales à ce sujet. L'organisation de la sécurité sociale en régime libéral n'est qu'un pis aller. Le minimum d'organisation y est la règle. Ce qui existe de sécurité sociale est surtout spontané dans la société. La part organisée ne concerne qu'un résidu très restreint, trop restreint justement pour le point de vue catholique et aussi, pour des raisons que nous avons vues, trop brutalement étatisé. C'est surtout par comparaison avec la sécurité sociale socialiste, plus rapprochée de la sécurité sociale catholique dans sa conception organique, qu'il sera intéressant de toucher du doigt les différences. Examinons donc quelles seraient les réactions catholiques intégrales devant une sécurité sociale obligatoire, universelle, générale, distributive, gratuite et étatisée, que nous avons vue être le développement logique d'une pensée socialiste.

Caractéristiques générales de la sécurité sociale et idéologies.

L'obligation d'assurance 3. Le problème de l'obligation est sans aucun doute l'un des plus difficiles à trancher, à cause même du caractère à la fois autoritaire et libéral de la conception sociale catholique. Le catholicisme, en principe, ne craint pas d'obliger. Il n'affectionne pas vraiment la contrainte, mais il y vient assez facilement en pratique. Peut-être même incline-t-il alors plus volontiers de ce côté que de l'autre. Sa volonté de transformer l'homme et sa foi en la valeur perfective des institutions (1) expliquent ce paradoxe. L'expérience des siècles, nous dit le Père Lachance, a appris à l'Eglise que "l'homme est un être qui se meut et se gouverne au moyen de principes rationnels, tout autant dans le domaine de l'action que dans celui de la spéculation". Elle constate ensuite que "(s')il se dérobe à l'emprise de ceux-ci, il glisse au-dessous de lui-même et devient barbare (2)". Elle penche alors pour assigner à l'autorité le soin d'empêcher un tel malheur.

4. L'important est que le bien se fasse. Ce qui compte en définitive c'est l'acte bon, non pas l'acte lui-même (3). "Peu importe que (le sujet) s'acquitte de son devoir par crainte ou par inclination libre, avec ou sans le support de la vertu acquise. Le principal, c'est qu'il l'accomplisse. (...) Chaque acte, en effet, émis par l'individu, laisse une trace dans son âme et ses facultés. Et à force de le répéter sous la contrainte de la loi, il finit par en prendre l'accoutumance (4)." D'ailleurs, c'est bien ce que veut la personne humaine, même si elle soutient souvent le contraire. "... L'homme tend à l'universalisme pratique comme à son accomplissement naturel. (...) Ce qui lui convient, ce qu'il veut, c'est une directive objective, généralisée, détaillée, propre à lui procurer la certitude et la sécurité réclamées par la poursuite de son destin personnel (5)."

(1) Louis Lachance, op. cit., Tome I, p. 213.

(2) Ibid., p. 344.

(3) Ibid., Tome II, p. 644.

(4) Ibid., Tome II, p. 565.

(5) Ibid., Tome I, p. 381.

5. Une telle position, prise en soi, conduit loin dans la voie de la contrainte. Elle explique bien des attitudes catholiques historiques contre lesquelles ont vigoureusement réagi le protestantisme et le libéralisme, au nom même de la liberté. Et pas toujours à tort même du point de vue catholique! L'enthousiasme du réformateur catholique lui fait souvent oublier que l'orientation autoritaire vers la perfection doit se faire "selon le mode qui convient à l'homme", c'est-à-dire selon des méthodes profondément spiritualistes et humanistes. La contrainte, "ne (pouvant) se saisir des individus que par l'extérieur" et à la seule fin "de qualifier, en son jaillissement même, le courant de leur vie, (...) n'est légitime que pour autant qu'elle a pour résultat de dilater l'homme et de l'enrichir (6)". A cette fin, la contrainte doit tout d'abord obliger à agir bien, non pas supprimer la nécessité d'agir (7). Dans l'ordre politique au surplus, elle est subordonnée au principe que la fin de l'Etat n'est pas le perfectionnement des individus comme tels, mais la création de conditions à l'intérieur desquelles ce perfectionnement est possible ou facilité (8). Par suite enfin, la loi humaine ne doit pas chercher à "prohiber tous les vices (...), mais seulement les plus graves, dont l'abstention est possible au plus grand nombre, et principalement ceux qui sont nuisibles à autrui et rendent la vie sociale impraticable (9)."

6. En fonction de ces principes, l'imprévoyance matérielle peut-elle nous apparaître comme un vice tel qu'elle devienne sujet à l'obligation? Est-elle à ce point nuisible à autrui qu'elle rende la vie sociale impraticable? Les protestants, que la vue de la pauvreté et l'idée de charité choquent, ont répondu oui. Les socialistes également, ou plutôt le problème ne se posait selon eux qu'à l'intérieur d'une structure capitaliste: la prévoyance est une vertu bourgeoise dont la nécessité disparaît dans une société socialisée. Dans un monde socialisé, le citoyen s'en remet à l'Etat du soin de sa sécurité; son obligation est, non pas de s'assurer, mais de payer l'impôt selon sa capacité. Qu'en dit le catholicisme?

7. Il n'est pas sûr que la prévoyance matérielle soit une vertu aussi typiquement catholique. Il est facile -- trop facile, mais pas inutile -- de rappeler ici la leçon fameuse des "lys de la vallée" et des "oiseaux du ciel". A quoi s'ajouteraient les gloses de nombreux sermons et homélies

(6) Ibid., pp. 346-347.

(7) "Le bien commun est l'agencement rationnel de l'agir particulier"

(8) Ibid., Tome I, p. 105 et Tome II, p. 472.

(9) Saint Thomas, I^a et II^{ae}, q. 96, a. 2, cité par le Père Lachance, op. cit., Tome II, p. 539.

des Pères de l'Eglise, et même des prédicateurs du XIXe et du début du XXe siècle, (c'est un sujet moins fréquent de sermon de nos jours), sur les excès de la prudence matérielle. Les termes mesurés dans lesquels nous avons vu Léon XIII identifier le bien commun et la nécessité d'un minimum de biens matériels ne sont pas non plus pour suggérer un empiement de ce côté. La solution directe de l'Eglise au problème de la misère, c'est sans aucun doute la charité privée et l'aide de l'Etat aux indigents en dernier ressort. La pauvreté voulue et recherchée, ou acceptée quand elle s'impose, est la marque d'un christianisme profond. Rien de surprenant, par suite, que l'idée d'obligation d'assurance ne soit pas née dans des cercles catholiques. Le catholicisme ne voit aucun scandale à ce qu'il y ait des pauvres et des imprévoyants. Il se scandalise de l'injustice qui crée les misères imméritées (10). Il se scandalise aussi de ce que les riches ne déversent pas leur superflu sur les pauvres.

8. On ne saurait d'ailleurs trouver dans aucune déclaration pontificale sur les questions sociales, une approbation du principe de l'obligation d'assurance. Il ne s'y trouve pas non plus d'interdiction formelle, sauf peut-être indirectement dans certaines déclarations récentes de Pie XII. Cependant des auteurs catholiques connus (11) se sont ralliés au principe de l'obligation, mais non sans quelque réserve, quoique l'analyse des motifs et l'argumentation ne soient généralement pas poussées très loin. Charles Antoine (12), par exemple, l'accepte bien plus en fonction d'une situation établie que d'une position de principe. Il trouve indispensable l'obligation de protéger l'ouvrier contre la vieillesse; il n'en parle même pas quand il s'agit du risque de maladie, pourtant bien plus grave comme cause de misère: la France, à ce moment, connaît l'obligation en matière d'invalidité-vieillesse, mais pas en assurance-maladie. En fait, il s'intéresse bien davantage à l'obligation faite au patron de compléter ainsi, par une contribution à un fonds de retraite, un salaire insuffisant, ce qui est un tout autre problème. Comment l'ouvrier avec son faible salaire, se demande-t-il (et nous sommes en 1914, en Europe), comment pourrait-il épargner pour ses vieux jours? Que le patron y pourvoie donc par l'assurance sociale est sa réponse. Rappelons ici que dix-sept ans plus tard, Pie XI posera en somme la même question, mais y répondra, comme nous

(10) *Rerum Novarum*, op. cit., p. 8.

(11) Nous ne disons pas davantage pour n'avoir pas fait un inventaire suffisamment complet des divers auteurs, mais il semble bien que la plupart soit dans ce cas.

(12) Op. cit., pp. 718-731.

l'avons vu, non pas en suggérant des fonds de retraite ouvrière, mais en disant: "Venons-en donc à cette question du salaire que Léon XIII déclare d'une grande importance, etc.... (13)"

9. Secondairement, et après avoir noté qu'il n'incombe tout de même pas au patron de pourvoir en totalité aux exigences de la vieillesse, Charles Antoine ratifie finalement la prévoyance obligatoire. "C'est malheureusement un fait d'observation quotidienne que la prévoyance est la moindre qualité des travailleurs, écrit-il. L'éducation économique de la classe ouvrière...

... est encore trop imparfaite pour qu'il n'arrive pas très souvent que le salarié préfère la jouissance bien petite, mais présente au bienfait inappréciable, mais lointain, d'une vieillesse tranquille que cette obole contribuerait à lui assurer; les hommes de coeur qui se sont efforcés de répandre dans le peuple le sentiment de la prévoyance, le goût de l'épargne, savent quels besoins de dépense ils ont rencontrés, à quelle fâcheuse insouciance ils se sont heurtés. C'est à tel point que certains patrons, ayant proposé à leurs ouvriers une faible partie de leur salaire, à charge pour eux-mêmes d'y ajouter une collaboration égale ou supérieure se sont vu opposer un refus formel. S'il en est ainsi ne semble-t-il pas que seules les mesures d'ensemble peuvent avoir raison de l'inertie de la population ouvrière et que l'intervention du législateur s'impose(14)."

Cette argumentation devait devenir classique et être répétée en substance par de nombreux écrivains. On y voit poindre la tendance paternaliste de l'époque; l'indignation patronale bourgeoise devant le sans-souci ouvrier prolétaire.

10. Le même auteur envisage ensuite les objections possibles, mais il les exécute sommairement. "La prévoyance est une vertu privée, l'Etat n'a pas le droit de l'imposer?" Affirmation exacte, répond-il, "lorsque le manque de prévoyance privée n'a pas de répercussion grave sur la société: elle cesse de l'être lorsque l'imprévoyance individuelle d'un grand nombre met en danger le bien commun de la société". - Mais en quoi l'imprévoyance ouvrière a-t-elle une répercussion grave sur la société et met-elle en danger le bien commun envisagé du point de vue catholique? Voilà

(13) *Quadragesimo Anno*, op. cit., p. 27.

(14) Charles Antoine, op. cit., p. 724.

ce dont il ne discute même pas et qui n'est pas aussi évident à première vue qu'il le peut paraître. Le bien commun de la société est-il vraiment en jeu parce que des vieillards auront besoin d'assistance ou de charité au lieu d'émarguer au budget de l'Etat au titre de leurs primes d'assurance? Est-il essentiel au bien vivre (moral d'abord) d'assurer ses vieux jours contre des difficultés matérielles possibles? Il importe fort de ne pas confondre, en telle matière, le bien commun avec des réalisations par ailleurs désirables, mais sur un tout autre plan (15).

11. "Proclamer l'assurance obligatoire, (est-ce) méconnaître la liberté de l'individu", se demande-t-il ensuite? Il s'en tire plutôt avec une boutade. "En réalité, dit-il, on veut respecter le droit à la misère et protéger le droit à l'imprévoyance." Le droit à la misère, même quand elle est imméritée, est certes trop souvent défendu inconsciemment par les libéraux. Mais le droit à l'imprévoyance est autre chose. La doctrine catholique pose indiscutablement à la conscience individuelle le problème de savoir dans quelle mesure elle doit se préoccuper des richesses matérielles. Qu'un minimum de prévoyance puisse être imposé en conscience, la thèse est défendable. Mais précisément, l'Etat est-il à sa place en intervenant ainsi dans des questions de degré, surtout quand l'individu en cause est le premier et, immédiatement au moins, le seul à porter les conséquences de ses actes, comme c'est le cas pour le problème de la vieillesse? L'auteur n'en discute même pas.

12. Le Père Fallon reprend la question de plus haut dans les années 1930, mais il n'y accorde pas beaucoup plus d'attention. Il constate qu'on limite ainsi "quelque peu le droit de propriété, la liberté contractuelle, l'autonomie individuelle et familiale, puisqu'on impose à tous des prélèvements sur leur salaire pour couvrir, par le concours de tous, les charges éventuelles de chacun. Mais, continue-t-il, ces droits, liberté et autonomie ne sont pas absolument intangibles; d'autre part, la limitation qui leur est imposée est relativement légère et se trouve largement compensée par ses heureux effets." Les motifs graves qui justifieraient une telle attitude seraient: a) "l'importance du but à atteindre et du grand bien qui en résulte; b) le fait que les systèmes d'assurance, étant basés sur la loi des grands nombres, gagnent en sécurité, en exactitude et en économie à mesure que le nombre des participants grandit; c) (...) le fait aussi que les imprévoyants finissent par tomber à la charge de la société, faute d'avoir usé à temps

(15) Edmond Gaudron, op. cit.

des moyens qu'on leur offrait (16)."

13. Or parmi les motifs graves, il faut éliminer tout de suite le deuxième qui est mal posé. Il vaudrait s'il s'agissait d'une assurance pure, en totalité couverte par des contributions personnelles -- et encore avec certaines atténuations. Nous y reviendrons quand nous examinerons l'aspect technique du problème (17). Mais il n'a pas à être retenu quand -- et c'est le cas général dans les assurances sociales -- l'Etat fournit sa part et comble les incapacités individuelles et les déficits globaux. Le dernier motif se ressent davantage de l'influence socialisante que de la logique même de la doctrine catholique: on ne voit pas, en effet, que l'intervention de l'Etat pour imposer l'assurance se justifie du fait que l'Etat doive éventuellement prendre soin des indigents. Les encycliques *Rerum Novarum* et *Quadragesimo Anno* lui font un devoir de s'en occuper sans impliquer qu'il puisse et doive supprimer la liberté d'action individuelle pour n'avoir pas à s'en acquitter. Quant au premier motif, il est affirmé sans être qualifié, car la question est toujours là: le grand bien qui en résulte est-il un grand bien autrement que sur le plan matériel et selon un mode accessoire? Le rôle de l'Etat doit-il vraiment aller, en la matière, au delà de l'éducation populaire et de l'incitation à la prévoyance, grâce à une certaine aide financière si la chose est nécessaire (assurances sociales libres et subsidiées)? Ce serait le moment de relire attentivement les conclusions du Père Lachance à l'annexe 9.

14. Posé d'abord par des socialistes, ce problème de l'obligation n'a-t-il pas été essentiellement mal abordé du point de vue catholique à cause de l'équivoque des situations. Le vrai problème des assurances sociales n'était pas tant de forcer le travailleur à la prévoyance que d'aider le travailleur incapable de s'assurer. Les documents du BIT en témoignent abondamment. Or dans cette perspective, l'obligation du patron se défendait bien à titre transitoire, en attendant qu'une politique de salaire ait pu rajuster la situation et permettre à l'ouvrier de pourvoir à sa sécurité à même ses épargnes (18). Quant à la participation ouvrière, elle aurait pu être laissée volontaire tout en adoptant des formules appropriées. Nous avons vu, dans le texte de Charles Antoine, que d'aucuns estimaient insuf-

(16) Valère Fallon, s.j., *Principes d'économie sociale*, Maison d'Édition Ad. Wesmael-Charlier, Namur, 1935, pp. 274-275.

(17) Cf. ci-après, 5^e partie, vol. II.

(18) Voir ci-après, paragraphe 21, le dernier paragraphe de la citation du Père Lachance.

fisante la réponse des ouvriers à certaines offres généreuses du genre. Mais s'est-on vraiment donné la peine de faire tout ce qui pouvait être fait en ce sens? L'histoire ne nous montre-t-elle pas le spectacle, d'une part, d'une certaine mollesse à poursuivre des politiques actives de cet ordre, alors que d'autre part, l'impatience socialiste poussait à la transformation des premiers essais en systèmes généraux et obligatoires? Ainsi les fruits d'une éducation populaire appropriée, comme la chose s'est produite au Danemark, ont été manqués, sans que pour cela les autres pays soient aujourd'hui plus avancés que ce dernier pays dans leur organisation de la sécurité sociale (19).

15. A la décharge des auteurs catholiques de l'époque, disons qu'il leur était plus difficile qu'à nous d'envisager certaines conséquences du principe, aujourd'hui devenues réalités. Le Père Fallon, par exemple, consent à l'obligation en songeant que les prélèvements imposés à la propriété et à la famille sont relativement peu importants. C'était oublier cependant que si l'argument du prélèvement obligatoire se justifiait pour garantir la sécurité de la vieillesse, il serait difficilement contestable lorsque viendrait le moment de protéger contre la maladie, l'invalidité, le chômage, etc. Alors l'importance du prélèvement devient significative. En France, les cotisations d'assurances sociales seules (c'est-à-dire non compris les prélèvements pour allocations familiales ou les autres impôts de sécurité sociale) en sont rendus à représenter quelque 16% du salaire (20). Si l'on ajoute au salaire la contribution patronale, on arrive ainsi à la disposition d'une proportion dépassant la septième partie du salaire. Peut-on encore parler de "limitation relativement légère" de la propriété et de la liberté? de sacrifice "largement compensé par ses heureux effets"? N'en serions-nous pas plutôt à cet "emploi de la contrainte manifestement excessif", qui sacrifie "les biens les plus élevés de l'homme, sans en excepter la liberté" sous le prétexte que la perte sera "largement compensée(...) par l'abondance des biens (21)"?

16. Dans notre monde d'organisation scientifique du travail, si sévèrement critiqué par les moralistes pour ses excès de mécanisation, un

(19) Social Denmark, op. cit.

(20) "Le Régime général de la sécurité sociale", La Documentation française, 22 septembre 1949, no 1203, p. 10.

(21) Condamnation de la socialisation par Pie XI, Quadragesimo Anno, op. cit., p. 49.

tel prélèvement ne contribue-t-il pas à mécaniser, à organiser scientifiquement la consommation? Pensons qu'à même un revenu ouvrier, surtout européen, une proportion importante du revenu est mécanisée, organisée d'avance par les besoins naturels essentiels: nourriture (40 à 60% en Europe; 25 à 35% en Amérique), vêtement, logement. Une sécurité sociale lourde vient en somme enlever presque toute, sinon toute la part qui aurait pu être épargnée et administrée avec quelque latitude dans le choix des moyens. Elle achève souvent d'enlever à l'ouvrier le peu de liberté d'action qui lui restait: celle de dépenser à son idée et à son goût l'argent qu'il a gagné dans un travail privé de tout élément d'épanouissement personnel parce que dépourvu d'initiative. En définitive, l'obligation d'assurance n'aboutit-elle pas nécessairement à confier à "la société la direction et la sécurité de l'existence (22)", cause de la disparition de la vraie liberté, selon Pie XII? Laisse-t-elle encore "aux responsabilités privées de la vie économique la légitime liberté (23)" que le même pape revendique comme nécessaire dans l'organisation des institutions de prévoyance sociale? Comment d'ailleurs peut-on la concilier avec le droit de l'homme de "choisir les choses qu'il estime les plus aptes non seulement à pourvoir au présent, mais encore au futur"?

17. Le rappel de cette citation de Léon XIII, liée à sa doctrine de la propriété, nous ramène à cet aspect particulier et plus concret encore du problème de la liberté. Déjà Léon XIII avait nié à l'Etat le droit de pousser les charges et impôts jusqu'à épuiser la propriété (24). Pie XI ratifie spécifiquement cette défense (25). Les assurances sociales en particulier et la sécurité sociale en général tombent nécessairement sous le coup de cette remarque. Les charges obligatoires d'assurances sociales ont en somme le même effet que les impôts excessifs ou le salaire insuffisant sur la possibilité pour l'ouvrier de se constituer des épargnes, d'accéder à la propriété et de s'assurer la sécurité. Pie XII n'a pas été sans le signaler lui-même. A la Semaine Sociale de France de 1952, il recommande "d'étudier avec prudence les modalités institutionnelles des systèmes de sécurité." Il ne serait pas possible, dit-il, de s'engager sans réserve dans une voie où les excès de la fiscalité risqueraient de compromettre les droits de la propriété privée (26)".

(22) Pie XII, Documents pontificaux, op. cit., p. 257.

(23) Ibid., p. 274.

(24) Rerum Novarum, op. cit., p. 41.

(25) Quadragesimo Anno, op. cit., p. 20.

(26) Documents pontificaux, op. cit., p. 274.

18. Il semble donc qu'il y ait lieu de reviser profondément les vues un peu faciles que les catholiques ont entretenues, à la suite des initiatives socialistes, sur l'obligation d'assurance. De toute façon, un système d'obligation qui retient sur la paye de l'ouvrier le montant de sa cotisation ne peut en aucune façon être compatible avec les principes catholiques. Tout ce qui peut être admis, et encore une fois sujet à toutes les réserves que nous venons de voir, c'est une contrainte avec sanction, mais liberté d'action de l'ouvrier. La contrainte ne serait admissible que pour déterminer l'ouvrier à agir bien; elle ne le serait pas pour le dispenser d'agir tout en lui garantissant un résultat.

L'étatisation de la sécurité sociale 19. De l'obligation, passons tout de suite à l'étatisation: c'est de la solution de ce problème que dépendra celle des autres. En fait la position respective des diverses idéologies sur cet aspect de la sécurité sociale a déjà suffisamment été mise en lumière dans nos chapitres précédents. Résumons la pensée catholique par ce qu'exprimait Pie XII en mai 1949: "... faire de l'étatisation comme la règle normale de l'organisation publique de l'économie serait renverser l'ordre des choses. La mission du droit public est en effet de servir le droit privé, non de l'absorber (27)". Or tous les problèmes de la sécurité sociale sont d'ordre éminemment privé. C'est là, disait Pie XII, "une chose qui de soi est étrangère aux attributions de la société civile (28)". Aussi les institutions de prévoyance sociale doivent-elles être "suffisamment indépendantes des pouvoirs politiques (29)". Jusqu'à ces toutes dernières années, les auteurs catholiques ne s'étaient guère écartés de cette conception. Si Charles Antoine acceptait l'obligation comme une "nécessité de fait, du moins disait-il, revendiquons-nous énergiquement la liberté dans l'obligation, la liberté d'établir des caisses indépendantes: caisses patronales, caisses professionnelles, régionales, mutualités. L'obligation de verser à la Caisse d'Etat nous paraît absolument attentatoire à la liberté des ouvriers et des patrons. L'Etat se substituant à l'individu, épargnant pour lui, administrant sa fortune, distribuant les secours et les pensions de retraite, voilà du vrai socialisme d'Etat (30)."

20. Cette position n'exclut pas une certaine étatisation. De fait, Pie XI a ratifié l'idée que l'Etat puisse organiser des assurances. "Qu'on

(27) Ibid., p. 172.

(28) Ibid., p. 226.

(29) Ibid., p. 274

(30) Op. cit., p. 725.

vienne en aide (aux ouvriers), dit-il dans *Divini Redemptoris*, par un système d'assurances publiques ou privées qui les protègent au temps de la vieillesse, de la maladie et du chômage (31)." Dans les années d'après-guerre, trop de catholiques ont pris ce bout de phrase pour un blanc-seing en faveur de l'extension de la sécurité sociale d'Etat. C'était faire fi de toute la doctrine de suppléance dans laquelle ce texte doit nécessairement être intégré. Pie XII l'a bien mis en valeur dans un discours de 1948 à l'Institut International de Droit privé. "Celui-là seulement qui refuse à l'homme cette dignité de personne libre, peut, dit-il, admettre la possibilité de substituer au droit à la propriété privée (et par conséquent à la propriété elle-même) on ne sait quel système d'assurances ou garanties légales de droit public(32)."

21. La position catholique sur le sujet est donc des plus nette: le moins possible de sécurité sociale d'Etat. "... avant de recourir aux solutions d'ordre politique, nous indique le Père Lachance,...

... il est nécessaire de déterminer s'il y a de la part de la personne incapacité totale ou partielle de subvenir au besoin dont il est question. Au surplus, il incombe de voir s'il n'y aurait pas possibilité de susciter des institutions d'ordre privé ou mixte, ayant compétence et pouvoir de procurer aux individus la sécurité qui leur fait défaut. La sécurité se pose toujours, ainsi que nous l'avons noté, en rapport avec des biens et des besoins qui ressortissent strictement du domaine privé, du domaine individuel. Et en telle matière, il y a danger de franchir la frontière qui sépare une politique judicieuse du socialisme pur et simple dès qu'on recourt à l'Etat sans qu'il ait été préalablement avéré qu'il y a incapacité de la part de l'individu et qu'il n'y a pas de moyens d'ordre privé de suppléer à cette incapacité.

Il demeure qu'un sain réalisme veut que la loi première de la vie soit celle du possible. Et il peut arriver que ce qui est possible en soi, c'est-à-dire dans une situation normale, devienne impossible en raison d'incurie, de retard, d'erreurs. Le présent est toujours solidaire du passé. L'ordre des choses humaines est toujours exposé à une infinité d'imperfections et force est parfois, en pratique, de recourir au moindre mal.

(31) Ecole Sociale Populaire, no 280, p. 25.

(32) Documents pontificaux, op. cit., p. 142.

Cependant, l'étude des principes nous permet de ne pas confondre ce moindre mal avec le bien; elle nous permet aussi d'en prévenir et d'en annuler les conséquences nocives. Il y a des compromissions inévitables, mais elles ne dispensent pas de travailler à trouver des solutions en conformité avec les principes (33)."

Ce qui découle d'un principe précédemment rappelé par l'auteur et déjà cité ailleurs, à savoir que le rôle de suppléance de l'Etat n'est jamais que "contingent, accidentel et provisoire (34)".

Sécurité

sociale

universelle

22. L'universalité de la sécurité sociale en tant que

telle ne répugne pas à la doctrine catholique. Rien dans

ce que nous avons vu s'oppose à ce que chaque homme

arrive, par des moyens conformes à sa dignité, à se

donner toute la sécurité nécessaire au véritable bonheur humain. Au contraire, l'Etat est invité à jouer son rôle pour qu'il en soit ainsi. Mais cette universalité-là ne se réalise pas convenablement par l'assurance universelle de la sécurité sociale moderne. Celle-ci met d'abord en jeu le principe de l'étatisation complète. Puis celui de l'obligation universelle, encore plus critiquable que l'obligation limitée aux économiquement faibles. L'objection qu'avant 1930 on portait contre l'assurance nationale obligatoire selon le BIT reflète assez bien le point de vue catholique. C'est pratiquer une contrainte manifestement excessive que de vouloir soumettre tout le monde à une sécurité obligatoire pour couvrir le cas d'un petit nombre d'imprévoyants.

23. Le caractère abusif de ce type d'universalité ressort mieux si l'on songe que l'assurance n'est pas la seule façon pour un individu de se donner de la sécurité. Le placement et la propriété en sont d'autres que chacun devrait être libre de choisir selon ses goûts et ses besoins. L'universalité impose à tous, même à ceux qui auraient le moyen d'adopter d'autres modes, la méthode de l'assurance. Elle entrave ainsi leur initiative, car les autres modes les auraient incités à utiliser leurs épargnes pour accéder en même temps à la propriété, peut-être à une propriété de moyens de production qui eût été au surplus utile à la communauté. L'universalité concourt donc à une expropriation inadmissible d'une part importante de l'épargne privée, ainsi orientée en général vers des fonds d'Etat. Elle prive le particulier de l'usage de ses épargnes et, quand le financement de la sécurité sociale se fait par l'accumulation de fonds de réserve, elle four-

(33) XXXe Semaine Sociale du Canada, op. cit., p. 50.

(34) Cf. Annexe 9.

nit à l'Etat des capitaux supplémentaires, qui l'incitent à s'immiscer dans l'activité économique proprement privée. Non seulement elle est alors d'inspiration socialiste, mais elle concourt en plus très concrètement à faire progresser la socialisation. Elle est donc totalement incompatible avec un régime de propriété privée.

Sécurité
sociale
générale

24. Les raisonnements sont les mêmes pour ce qui est de la généralité, sauf que portant sur les risques à couvrir au lieu des individus à protéger, ils posent des problèmes de principe plus délicats à un catholique. Pour le catholicisme, en effet, une recherche excessive de la sécurité matérielle devient contraire au bien commun, parce que susceptible de se réaliser au détriment des biens spirituels (35). A tout événement, pour autant que cette généralité, à un degré raisonnable, est le fruit de la libre activité des citoyens, elle reste dans l'ordre et tendra à s'adapter à leurs exigences propres. La généralité de la sécurité sociale moderne est d'un autre type, car elle vient de l'Etat et prétend participer de son omnipotence, Pie XII l'a caractérisée très nettement en disant qu'elle est une "confiance quasi-superstitieuse (...) dans un Etat-Providencia chargé de procurer à chacun de ses ressortissants, et dans toutes les circonstances de la vie, le droit à des exigences au bout du compte irréalisables (36)". Cela suffit à indiquer qu'elle est contraire à l'esprit du catholicisme.

Sécurité
sociale
distributive

25. Un certain distributivisme n'est pas non plus en opposition avec la doctrine catholique. Celle-ci réclame trop de justice pour ne pas admettre, soit à titre de mesure transitoire dans un état de désordre, soit à titre d'effort permanent dans un ordre nécessairement imparfait, une redistribution des revenus qui corrige les effets de l'exploitation des faibles par les forts. Pie XI et Pie XII ont assez souvent insisté sur la nécessité d'une meilleure répartition des richesses (37) pour que cela soit clair et net. Mais un distributivisme fondamental et permanent, qui aboutit en somme à assurer la mainmise de l'Etat sur les biens privés et leur distribution selon son bon plaisir, lèse la justice. Le vrai distributivisme catholique, nous l'avons vu, ce n'est pas un mécanisme d'Etat, mais tout d'abord la juste rémunération du travail et des services rendus en fonction des besoins;

(35) Cf. annexe 9, texte du Père Lachance.

(36) Actes pontificaux, no 32, Institut Social Populaire, Montréal, p. 13.

(37) Notamment Quadragesimo Anno, op. cit., p. 24, et Documents pontificaux, op. cit., p. 33.

et d'abord pour ce qui concerne les besoins premiers, matériels et spirituels de l'être humain, il convient qu'on ait pour rien le plus de choses possible". Mais il se hâte d'ajouter, "... cela en vertu d'un office de distribution exercé non pas par l'Etat, mais par les diverses communautés organiques intégrant, à partir de la communauté familiale, la structure économique de la société (42)." C'est-à-dire que, comme je l'ai montré ailleurs (43), il faut replacer ici le principe "du plus de choses possible pour rien" dans tout le contexte des idées de Maritain et constater que la formule implique une organisation plus complexe que celle de la simple gratuité ou du distributivisme.

29. La gratuité d'Etat dans le domaine des charges familiales, de l'éducation et de la sécurité sociale n'est donc pas chose normale. Elle est un pis aller que les circonstances du moment peuvent rendre nécessaire. Elle n'est tolérable en principe que si elle s'accompagne d'une politique d'ensemble visant à une juste répartition et à la disparition du régime de gratuité (Cf. précédemment, par. 21). Soutenir le contraire, c'est selon la doctrine catholique porter atteinte aux droits de la famille. Léon XIII le disait déjà nettement dans *Rerum Novarum* :

"Vouloir(...) que le pouvoir civil envahisse arbitrairement jusqu'au sanctuaire de la famille, dit-il, c'est une erreur grave et funeste. Assurément, s'il existe quelque part une famille qui se trouve dans une situation désespérée et qui fasse de vains efforts pour en sortir, il est juste que dans de telles extrémités, le pouvoir public vienne à son secours, car chaque famille est un membre de la société. De même, s'il existe quelque part un foyer domestique qui soit le théâtre de graves violations des droits mutuels, que le pouvoir public y rende son droit à chacun. Ce n'est point là usurper sur les attributions des citoyens, c'est affermir leurs droits, les protéger, les défendre comme il convient. Là toutefois doit s'arrêter l'action de ceux qui président à la chose publique; la nature leur interdit de dépasser ces limites (44)."

Assistance dans les "situations désespérées", quand "les efforts faits pour en sortir sont vains", telle est la fonction de l'Etat et ses limites en la matière. Aller au delà, c'est "dépasser les limites que permet la nature".

(42) Humanisme intégral, op. cit., p. 206.

(43) "Les colonnes du temple s'écroulent", L'Action Nationale, février 1944, pp. 94-106.

(44) *Rerum Novarum*, Secrétariat Général de l'A.C.J.C., 1920, p. 15.

30. Pie XII a d'ailleurs spécifiquement réitéré ces condamnations en les appliquant à la sécurité moderne. Nous avons antérieurement cité bon nombre de ses textes qui valent également ici relativement à cette soumission totale de l'homme à la société, qu'il déclare inadmissible. Qu'est-ce qui inspire toutes ces politiques? Le "démon de l'organisation", nous dit-il dans son message de Noël 1952. "Là où il envahit et tyrannise l'esprit humain, continue-t-il...

... les signes d'une orientation fausse et anormale du progrès social se révèlent subitement. En de nombreux pays l'Etat moderne est en train de devenir une gigantesque machine administrative. Il étend la main sur presque toute la vie: l'échelle entière des secteurs politique, économique, social, intellectuel, jusqu'à la naissance et à la mort, il veut l'assujettir à son administration (45)".

Aussi tout en constatant que "l'insécurité accrue d'un grand nombre de familles, dont la condition précaire risque de compromettre les intérêts matériels, culturels et spirituels", rend nécessaire des "institutions qui s'efforcent de corriger les maux les plus flagrants qui résultent d'une distribution trop mécanique du revenu national", Pie XII recommande-t-il la prudence en la matière (46). "Qui ne voit, disait Mgr Montini au nom du Saint-Père, dans sa Lettre aux Semaines Sociales du Canada,...

... les dangers d'ordre doctrinal et pratique qu'impliquerait une mise en oeuvre hâtive et mal entendue d'une si souhaitable organisation? Le Saint-Père a, plus d'une fois, mis en garde le monde du travail contre les déviations d'initiatives, excellentes en leur principe, mais qui doivent s'insérer à leur place dans l'ensemble d'un problème, sous peine de léser d'autres respectables intérêts et de manquer le but qui leur était assigné par le bien commun (47)."

II

Synthèse et examen de quelques problèmes particuliers

Synthèse

31. Résumons-nous. La chose est assez évidente, les données de la sécurité sociale sont nettement idéologiques dans leurs manifestations et ne peuvent donc pas convenir également

(45) Actes pontificaux, no 15, p. 5.

(46) Documents pontificaux, op. cit., p. 274.

(47) Ibid., p. 276.

et indifféremment à des groupes sociologiques divers. Une sécurité sociale catholique se distingue très nettement d'une sécurité sociale libérale ou d'une sécurité sociale socialiste; et ces deux dernières aussi nettement l'une de l'autre. Le catholicisme, tout d'abord, se distingue des deux autres idéologies par son spiritualisme surnaturel et sa façon personnaliste de concevoir l'homme et l'organisation sociale. Si spiritualistes qu'ils se veulent ou se prétendent, libéralisme et socialisme ne dépassent jamais les perspectives terrestres, l'un avec accent sur l'individuel, l'autre sur le social. Pour le catholicisme, ce sont nécessairement deux matérialismes.

32. Ces points de départ inconciliables déterminent fatalement ensuite des orientations inconciliables dans les réalisations concrètes. Libéralisme et catholicisme s'entendront assez bien, au départ, sur les objectifs de la sécurité sociale organisée: prévenir la misère. Ils se sépareront aussitôt sur leur idée de la misère. Le libéralisme, à des fins productivistes, n'interviendra qu'en cas de misère extrême; une assistance trop large incite au relâchement de l'effort. Le catholicisme ne montrera qu'un intérêt tout relatif quoique certain à la productivité (48); le critère fondamental sera la justice et la charité. Pour le socialisme, tout cela paraît bien maigre. Le productivisme est aussi sa règle, mais dans une perspective de planification sociale et de distribution collective.

33. S'agit-il de déterminer ensuite les risques à couvrir par la sécurité sociale organisée? Le libéralisme en jugera selon les désordres que la non-organisation causerait dans le jeu des lois naturelles; ce sont celles-ci qui l'intéressent surtout, non pas tellement l'humain pris comme tel. Le point de vue catholique sera avant tout humain, mais d'un humanisme spiritualiste qui aperçoit autant les inconvénients moraux de l'excès que du manque de sécurité. Le socialisme voyant la liberté à travers l'abondance matérielle vise à la suppression de toute insécurité. Au concret, est-il besoin de spécifier que ces positions signifieront une extension et des choix différents des risques à couvrir.

34. Qui faut-il protéger par la sécurité sociale? Le moins de monde possible selon les règles déterminées par les lois naturelles, dira le libéralisme. Toute la population sans distinction de classes ou de fortunes, rétorque le socialisme, au nom de son égalitarisme et de son totalitarisme. Ceux-là seulement, mais tous ceux-là qui ont vraiment besoin,

(48) Documents pontificaux, op. cit., pp. 145, 205, 246 et 292.

précisera le catholicisme afin de respecter la propriété et la liberté. A chaque attitude correspondent encore, au concret, des solutions différentes aussi bien à courte qu'à longue échéance.

35. Qui va organiser la sécurité sociale? L'Etat et l'Etat seul s'il le faut, répond le libéralisme; pas de groupes ou de coalitions intermédiaires entre l'Etat et l'individu. L'Etat évidemment dira le socialiste, mais en décentralisant l'exécution de façon à donner au citoyen une impression de participation et en assurant toute l'extension possible au système. Le catholicisme est, en fait, la moins étatiste des deux doctrines en principe, quoiqu'il puisse tolérer en pratique une extension plus grande de l'étatisation que le libéralisme. Il appuie surtout sur les groupes intermédiaires entre l'Etat et l'individu. Et il les veut autonomes, indépendants d'une initiative planifiée et centralisée dans l'Etat. Comment en pratique un régime concret pourrait-il satisfaire tout le monde?

36. Faut-il obliger les participants à la sécurité sociale de s'affilier au régime établi? La thèse libérale est intrinsèquement opposée à l'obligation, mais elle peut s'en accommoder du moment que l'extension de la sécurité sociale quant aux risques et quant aux personnes correspond à ses normes. Si, en effet, la sécurité sociale est développée selon les exigences de l'équilibre économique et du jeu des lois naturelles, il peut devenir admissible d'imposer une certaine dose de sécurité sociale pour supprimer des interventions possibles sur les marchés et dans la production. Pour le socialisme, la prévoyance obligatoire est un minimum, grâce auquel on donne une orientation socialiste à un régime capitaliste. L'objectif véritable est de faire disparaître la prévoyance libre et d'y substituer la prévoyance d'Etat. Le catholique ne saurait, à la rigueur, admettre l'obligation que comme un moyen d'imposer à l'individu lui-même des actes personnels de prévoyance, jamais comme une substitution aux activités propres de l'individu.

37. Comment les besoins seront-ils couverts? Quel genre de prestations adopter: générales et uniformes pour tous, purement proportionnelles au salaire, déterminées selon les besoins ou selon le dommage subi? Ici, les divergences se précisent et varieront d'ailleurs avec les modalités institutionnelles antérieurement établies. Tant qu'il s'agit purement d'assistance, l'accord est relativement complet sur le principe: on assiste pour couvrir le besoin objectivement considéré, d'où tendance assez générale aux pensions uniformes, avec correction selon les charges familiales. Les différences se manifesteront surtout dans le quantum de la pension, c'est-à-dire dans la définition du besoin objectif, plus étroite chez les libéraux, plus large chez

les socialistes, avec les catholiques toujours en position intermédiaire. Le principe de l'assurance ou prestation proportionnelle au salaire ou au dommage retient davantage l'attention des libéraux et des catholiques, d'accord pour insister sur la responsabilité personnelle. Même dans l'assurance -- ou plutôt sous le couvert du vocable assurance --, le socialiste poursuit son idée d'un minimum garanti, qui se traduit en prestations uniformes. En fait, c'est à l'assistance que le socialisme tient, mais envisagée sur un autre plan que le plan traditionnel. L'assurance reste encore, pour lui, de l'égoïsme bourgeois qu'il faut corriger par un système de prestations basées sur les besoins au sens large. Comment arriver, là encore, à une politique uniforme et unique qui satisfasse tous ces points de vue? Impossibilité!

38. Enfin quel mode de financement adopter? Gratuité ou participation des intéressés? Certes, tout le monde tombera suffisamment d'accord que l'assistance est une gratuité à laquelle l'assisté n'a effectivement, et ne peut effectivement, contribuer que si, avant de tomber dans le malheur, il a pu avoir suffisamment de revenus pour acquitter sa part des impôts. Encore faut-il avoir présent à l'esprit que le socialisme ne veut plus d'assistés au sens ancien et que le catholicisme tient à ce que le moins possible de fonds soient prélevés par l'impôt pour de telles fins, et le plus possible par voie de charités personnelles directes ou par l'intermédiaire d'institutions privées, ce qui déjà implique des mesures concrètes contradictoires. A l'heure actuelle cependant, le problème se pose surtout en fonction de systèmes complexes d'assurances sociales, de sécurité sociale générale, où assistance et assurance sont plus ou moins entremêlées dans les mêmes institutions. Dans ces systèmes davantage taillés à sa mesure, le socialisme veut la sécurité sociale gratuite, c'est-à-dire financée à même un système de taxation prélevant les fonds en fonction de la capacité de payer. En fait, de tels systèmes répugnent au concept catholique de l'organisation sociale. Essentiellement d'abord, si la sécurité incombe d'abord à la famille et aux institutions privées dérivées, elle n'est évidemment pas un droit dont l'individu peut réclamer l'exercice auprès de la société. La gratuité elle-même n'a donc plus de sens. En pratique, au surplus, de tels systèmes conduisent à des charges fiscales excessives.

Conceptions
différentes
du besoin

39. Les influences idéologiques ne s'exercent d'ailleurs pas uniquement à cet échelon des grands problèmes. Elles pénétrèrent jusque dans les moindres détails. Quand y a-t-il besoin d'assistance? Entre la solution très large du minimum social socialiste et la solution très étroite du strict minimum productiviste libéral, le catholicisme fera valoir une conception à la fois objective et morale. Les disproportions et les insuffisances matérielles,

notera Pie XII, ne sont pas toujours dues à la modicité des gains, "Sans doute, il est des besoins qui doivent être satisfaits d'urgence: les aliments, le vêtement, l'habitation, l'éducation des enfants, la saine restauration de l'âme et du corps. Mais (il y a) ces autres exigences qui se manifestent, telles que le désir antichrétien et immodéré du plaisir, ainsi que la légèreté qui tendent à pénétrer dans le monde ouvrier (49)." Les régimes d'assistance et d'assurances sociales ne doivent pas, dans l'esprit catholique, encourager ou soutenir ce genre de besoin.

Responsabili- 40. Faudra-t-il admettre, dans les régimes d'assistan-
tés fami- ce, la responsabilité des parents au soutien des vieillards
liales par exemple, et les construire en conséquence? Un so-
cialiste répondra non tout de suite: pour lui c'est impo-
ser à la famille une obligation tyrannique, qui relève en fait de la société.
Le libéral pourra en venir à se mettre d'accord avec le socialiste à cause des
difficultés administratives que peut présenter un tel système, quoique fonda-
mentalement sa thèse soit d'en tenir compte. Le catholique ne devrait pas
hésiter. Au nom du bien commun dans son sens le plus fort (le sens spiri-
tuel), l'Etat ne saurait favoriser l'ingratitude des enfants à l'égard de leurs
parents. Il vient à la rescousse, quand ceux-ci sont trop pauvres ou trop in-
grats, afin que le vieillard ne souffre pas, mais on conçoit même qu'il se ré-
serve, dans ce dernier cas, le droit de se faire rembourser ses dépenses.
Autrement les institutions, au lieu d'avoir une valeur perfective, exerce-
raient au contraire une influence démoralisatrice.

Preuve de 41. S'agit-il d'établir le besoin d'assistance (means
nécessité test), nous trouvons encore le catholique dans la position
intermédiaire. Le libéral prendra volontiers une position
administrative, tatillonne, comptable, son principal objectif étant souvent de
réduire au minimum le poids de l'assistance sur les finances publiques. Le
socialiste apparaît plus généreux, mais d'une fausse générosité, parce que
fondée sur la théorie inhumaine de la supériorité et de l'omnipotence de la
société. Le catholique devrait logiquement être véritablement humain.
C'est-à-dire estimer sans doute nécessaire la preuve du besoin: il importe
de protéger le trésor public contre les irresponsables, et ceux-ci contre eux-
mêmes en les détournant de la fraude. Mais la pratique administrative ne
doit pas l'emporter sur l'humanité des sentiments. Mieux vaudra tolérer

(49) Documents pontificaux, op. cit., p. 152.

un peu de fraude en vue de couvrir tous les besoins, que de supprimer toutes les fraudes au prix de la misère. Autrement dit, en cette matière comme en toutes les affaires d'Etat, il y aurait dommage à "réserver le dernier mot aux purs techniciens de l'organisation (50)."

Modalités empiriques 42. Bref, il n'est que de soulever les problèmes un à un pour se rendre compte tout de suite que presque chacun d'entre eux ne saurait être indifférent aux facteurs idéologiques et échapper à leur empreinte. Dans doute, faut-il prévoir aussi les solutions censément dépourvues de toute inspiration directement idéologique, c'est-à-dire nées dans l'esprit de leur inventeur sous le seul influx d'une pensée empirique. En fait, ce n'est là qu'apparence. Ces attitudes relèvent généralement de l'idéologie positiviste et se conforment simplement aux faits les plus immédiats, assez généralement aux exigences administratives. Elles n'en participent pas moins pour cela à l'une ou l'autre des grandes idéologies philosophiques. En dépit de leur prétention d'être purement pratiques, elles n'en aboutissent pas moins à conditionner un agir humain et à prendre une position sur le rôle de la société à son égard. Ainsi, le fait de supprimer la preuve du besoin pour simplifier l'administration de la sécurité sociale n'empêche pas les considérations précédemment soulevées d'entrer en jeu. Avec la disparition du système, disparaît aussi un état social dans lequel l'homme conserve la responsabilité personnelle de son destin matériel; un autre s'établit qui incite chacun à compter sur la société pour se soutenir et, par suite, à considérer que celle-ci en a le devoir. On ne pourra jamais changer ce fait aussi positif et aussi inéluctable que n'importe quel embarras administratif.

43. Le règne de la mentalité positive dans la pratique ne modifie donc pas les données fondamentales du problème. Il conduit à des régimes mixtes ou bâtards, empruntant leurs principes inconsciemment et indifféremment à l'un ou l'autre système philosophique. Ces régimes ne sauraient cependant satisfaire les tenants d'aucun de ces systèmes et des civilisations qui en sont imprégnées. Dépourvus de logique idéologique, ils sont d'ailleurs en équilibre instable ou en évolution vers l'une ou l'autre conception philosophique, comme le prouve sans conteste l'évolution vers le socialisme depuis 50 ans. Introduites dans les institutions libérales ou chrétiennes, très souvent sous le couvert d'un positivisme de mauvais aloi

(50) Pie XII, Documents pontificaux, op. cit., p. 217.

et grâce à l'inconscience ou à l'ignorance idéologique de bien des administrateurs, les techniques inspirées par le socialisme ont tendu à se développer selon leur logique propre et à orienter la sécurité sociale vers des formules socialistes intégrales. Nous en sommes là aujourd'hui, dans l'esprit général qui emporte le monde et dans les institutions concrètes d'un nombre croissant de pays.

44. Les caractères antinomiques des différentes idéologies, de la catholique par rapport à la socialiste, en particulier, sont d'ailleurs démontrées par de nombreuses réactions. C'est en vertu des principes invoqués dans notre chapitre précédent que nous voyons, d'une façon générale, les syndicats chrétiens refuser d'adhérer aux internationales ouvrières d'après-guerre et former leur propre internationale (51). Il faudrait également citer au complet deux articles de la Documentation catholique (52), sur la réorganisation en 1945 de la sécurité sociale en France, après la libération. Invoquant les principes catholiques, ils reprochent au nouveau régime d'avoir "transformé l'Etat en une gigantesque assurance tous risques", dans laquelle on "achève de tuer l'épargne en faisant de tous les Français des assistés de l'Etat (53)." Il est noté que du point de vue chrétien, c'est mal poser le problème que de l'appuyer sur la sécurité sociale, et non sur l'organisation professionnelle pour assurer une restauration sociale fondamentale (54). Bref on a socialisé la prévoyance alors qu'il fallait stimuler l'initiative mutualiste déjà bien engagée (55). Et cette réforme à contre sens des institutions contrarie, montre-t-on par des exemples concrets, la réforme nécessaire des moeurs indispensable à une saine réforme des institutions. (56). Réaction concrète spontanée, sur un cas précis, qui montre bien comment la sécurité sociale est intimement associée aux convictions philosophiques et religieuses. La preuve est donc concluante. La sécurité sociale est indissoluble des problèmes religieux et idéologiques.

(51) Lorwin, Labor and Internationalism, The Institute of Economics of the Brookings Institution, MacMillan, 1929, pp. 578 et ss.

(52) 28 août 1949, col. 1131 et ss.

(53) Ibid., col. 1131.

(54) Ibid., col. 1133.

(55) Ibid., col. 1134 et 1135.

(56) Ibid., col. 1142.

Chapitre VI

LA SITUATION AU CANADA

1. Le problème de la sécurité sociale au Canada mérite, dans les perspectives développées au cours des chapitres précédents, de retenir maintenant toute notre attention. Sans doute est-il normal que nous le traitions à part, parce que c'est le problème qui fait l'objet du présent rapport. Mais, au surplus, il viendra illustrer par un cas concret la force de nos conclusions à date sur le caractère essentiellement idéologique de tout système de sécurité sociale. C'est ce dernier aspect du problème canadien que nous considérerons seul dans le présent chapitre.

Mentalité

2. Comme toute l'Amérique du Nord, le Canada est tard venu à la sécurité sociale telle qu'entendue aujourd'hui. Pénétrée des vieilles traditions de fierté personnelle et favorisée par une activité économique intense de pays jeune, aux possibilités "illimitées", la population tenait foncièrement à l'idéal du "self-sustaining"(1). L'assistance de l'Etat apparaissait comme une forme de dégradation contre laquelle se révoltait la fierté personnelle native. Supporter patiemment la misère était estimé préférable, plus digne que d'en appeler à la charité, même privée, à plus forte raison publique. Le Canada participait, en somme, à cette mentalité individualiste qui a été l'atmosphère américaine d'avant 1930, dont nous avons précédemment parlé. La province de Québec, toutefois, en tant qu'y est concernée la population canadienne-française, était beaucoup plus catholique qu'individualiste. En pratique cependant, le même sentiment de responsabilité personnelle formait la base de ses réflexes. Son catholicisme même l'y incitait, avec moins de répulsion à l'égard de la charité privée, mais encore plus d'opposition peut-être à la charité publique.

(1) Cf. Paul-H. Douglas, *Social Security in the United States*, McGraw-Hill, 1939, pp. 3-4; A.E. Grauer, *Assistance publique et assistance sociale*, étude préparée pour la Commission Royale des relations entre le Dominion et les Provinces, appendice 6, Ottawa, 1939, p. 61.

3. Les conditions de prospérité et l'éloignement du continent européen ont fait, au surplus, que le socialisme a été pratiquement inconnu jusqu'à tout récemment sur le continent nord-américain. De nombreux observateurs en ont fait la remarque, dont Douglas cité précédemment et Siegfried. C'est là une preuve de plus qu'en l'absence du socialisme, les esprits ne s'orientent pas naturellement vers les formules de sécurité sociale qui ont pris naissance et se sont développées en Europe. La mentalité ouvrière non socialiste ne réclamait pas plus l'assurance sociale que l'épargne. Le travail organisé, nettement anti-étatiste, s'occupait surtout de lutte contre les monopoles. Les objectifs étaient centrés sur l'obtention du maximum possible de salaire. Chacun pourrait ensuite organiser sa vie à sa guise. L'idéal ouvrier le plus élevé était davantage d'épargner pour s'établir à son compte que de se faire garantir une sécurité de tout repos. L'ouvrier canadien-français, moins actif, n'avait pas une mentalité différente, mais subissait surtout avec d'autant plus de résignation un état de chose créé par une organisation économique étrangère à ses conceptions. Ses avatars historiques lui faisaient accepter la situation comme un fait inéluctable.

Situation avant 1920 4. C'est ainsi qu'avant 1920, la sécurité sociale au sens moderne étroit du mot n'avait que très peu pénétré au Canada, sauf pour ce qui est du cas très particulier des accidents du travail. Les législations provinciales dans ce domaine s'établissent dès les débuts du XXe siècle. Entre 1910 et 1920 apparaissent les pensions d'Etat aux mères nécessiteuses dans toutes les provinces de l'Ouest, y compris l'Ontario. Le gouvernement fédéral, de son côté, stimule l'action provinciale pour des pensions de vieillesse, mais n'intervient qu'en 1927. Les provinces de l'Ouest accepteront tout de suite, alors, de participer à ce régime dans lequel elles gardent l'initiative. Les provinces de l'Est, où les traditions sont plus fortes, résisteront à ces exemples et incitations. Les provinces Maritimes ne s'y intégreront qu'avec la crise (2) Et Québec cèdera beaucoup plus tard (1936 pour les pensions aux vieillards et 1938 pour les pensions aux mères nécessiteuses).

5. Que s'est-il passé auparavant? Quels ont été les préliminaires de cette évolution? Quelles en ont été les règles? C'est ici qu'éclate le conflit des idéologies. Il se manifestera plus tranché que partout ailleurs. D'une part, deux blocs conscients de leurs divergences fondamentales vivent ensemble dans un même pays. D'autre part, l'un de ces blocs, le bloc canadien-français, plus refermé sur lui-même, a eu moins de contact avec les

(2) Pensions non contributives, BIT, Genève, 1933, pp. 164-167.

grands courants d'idées qui ont brassé le monde du XIXe siècle; il conservera plus intégralement, jusqu'à la fin du premier quart du XXe siècle, la pureté des réactions catholiques traditionnelles, de celles qui ont caractérisé l'époque où le catholicisme régnait partout. Pendant ce temps, le bloc anglo-protestant recevait constamment de nouveaux apports de l'extérieur, non seulement idéologiques, mais même démographiques; il suivra donc davantage (de loin, comme l'Amérique en général) le cours de l'évolution générale. Sans doute, cette présence anglo-protestante constituait en fait un contact canadien-français avec l'étranger; l'esprit du protestantisme libéral s'est, par là, plus ou moins infiltré dans la mentalité des élites urbaines du Canada français, puis du prolétariat. Mais ce contact s'est effectué dans des conditions telles qu'il provoqua tout d'abord une résistance bien plus qu'il n'effectua une pénétration de la culture canadienne-française.

6. Chaque civilisation, dans son organisation de la sécurité sociale au sens large, a ainsi développé ses institutions selon ses traditions grâce à l'existence d'un système politique fédératif. Les résultats concrets correspondent aux résultats prévisibles d'après les conceptions idéologiques qui précèdent. Dans son étude, le Père Poulin caractérise très nettement la situation dès ses premières pages. Nous ne saurions faire mieux que d'intégrer ici une partie de son texte. "Jusqu'à la loi de 1921, écrit-il...

... l'assistance sociale de la province de Québec évolue conformément à un patron établi dès les premières années de la colonisation française.

Du type féodal et ecclésial, ce patron reproduit en petit la structure d'assistance qui existait dans la France du XVIIe siècle. Cette assistance était basée sur la solidarité des groupes naturels de la famille et de la paroisse; elle tirait de l'Eglise et de l'Etat une aide supplétive. Cette aide supplétive l'Eglise l'exerçait par le truchement de ses instituts religieux qui élèvent l'exercice de la charité à la dignité d'un service religieux et marquent ainsi l'activité charitable d'une valeur hautement spirituelle. Tout en laissant à l'Eglise l'initiative de cette fonction supplétive, l'Etat apportait l'appui de ses subventions financières et de ses privilèges.

Alors que des provinces récentes du Canada comme la Colombie connaissent surtout la forme publique d'assistance fédérale ou provinciale; alors que les vieilles provinces anglaises du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Ecosse ont inauguré au Canada le système éizabethain du "Poor Law" qui accorde à la municipalité la principale responsabilité de l'assistance, Québec, dès ses commencements, maintient une forme d'assistance qui abandonne aux forces privées la principale initia-

tive dans l'exercice du bien-être.

Or ce système privé se développait à Québec au moment même où la métropole subissait déjà la contrainte du pouvoir absolu de la monarchie qui tentait, avec succès, de contrôler les institutions d'assistance en remplaçant partout les conseils et le personnel ecclésiastiques par des administrateurs laïques.

La direction épiscopale et religieuse qui distingue l'institution d'assistance du Québec en fait l'unité et la stabilité et la différencie déjà des institutions similaires de France (3)..."

Le contraste entre la France et le Canada devait d'ailleurs s'accroître après la Révolution.

7. Cette présentation des faits coïncide parfaitement avec l'exposé qu'en a fait M. Esdras Minville dans son étude pour la Commission Sirois(4). Elle est également ratifiée par Grauer dans son mémoire à la même Commission, quand il note le sens différent que prend le terme "assistance publique", après 1921, dans les deux sections du pays. Chez les Anglo-Canadiens, elle sera comprise comme couvrant "les secours en espèces et en nature fournis par les autorités publiques à ceux qui ne peuvent pourvoir à leurs besoins(5)", dans la perspective d'une tradition élizabéthaine, il est sous-entendu que l'Etat s'occupe ainsi des pauvres comme en étant le premier et principal responsable. La province de Québec ayant une organisation différente, où "l'Eglise joue un grand rôle dans le domaine de l'assistance publique (6)", le terme lui-même y a selon lui, une signification particulière, "beaucoup plus restreinte que celle définie ici et désigne les services prévus par la loi d'assistance publique (7)". La façon même dont Grauer s'exprime révèle plus que le texte la différence d'organisation et de mentalité. Au fond, le terme "assistance publique" signifie sensiblement la même chose dans les deux systèmes; c'est plutôt l'extension de l'assistance publique qui diffère. Mais le soin du pauvre est à ce point tout entier fonction d'Etat, selon lui, que ce qui relève de l'Eglise est traité comme une partie détachée du "domaine de l'assistance publique".

(3) Gonzalve Poulin, L'assistance sociale dans la province de Québec, 1608-1951. Document miméographié préparé pour l'usage de la Commission Royale d'Enquête sur les Problèmes Constitutionnels, Québec, 1953, pp. 5-6.

(4) Op. cit.

(5) Op. cit., p. 9.

(6) Ibid.

(7) Ibid., p. 9.

8. Le contraste est alors frappant entre le système britannique protestant et le système québécois, élaboré dès les tout débuts de la colonie, dans une atmosphère de catholicisme intégral et persistant à évoluer selon les mêmes lignes à travers tout le régime britannique (8). Trouvant ces formules peu adaptées à leur mentalité et à leurs institutions, les protestants y superposeront les leurs (9). Mais les Canadiens français n'ayant pas été ou pas pu être forcés de s'y intégrer, n'ont pas été fortement séduits par ces expériences différentes (10). Ils ont même influencé les protestants (11). Si bien qu'en 1921, notre système de sécurité sociale axé sur les solidarités privées organisées dans le cadre paroissial et sur l'action supplétive de l'Eglise exercée à travers tout un ensemble d'institutions charitables, reste à peu près intacte.

9. Or il faut bien insister sur le fait qu'intacte ne veut pas dire figée. Cette organisation différente des autres se développe; elle vit, grandit et s'adapte aux diverses circonstances, comme le démontre toute l'étude du Père Poulin. Trop de Canadiens français comme anglais prennent pour acquis que la province de Québec était, de ce fait arriérée, gelée dans son passé. Parler ainsi, il importerait de s'en rendre compte, implique une option idéologique fondamentale; non pas une position objective basée sur les faits. La sécurité sociale canadienne-française d'alors n'a pas cessé d'évoluer, mais elle l'a fait selon les lignes de son idéologie fondamentale. Elle est arriérée pour celui qui estime arriérée la conception catholique dont elle s'inspire. Avec les progrès de l'idée d'assurances sociales ou de pensions publiques, les provinces anglaises se sont engagées dans la voie de l'institutionnalisation de la charité publique. Le Québec dispose déjà à ce moment là, d'un réseau d'organisations privées que n'ont pas les autres provinces; il est en fait plus avancé et n'a pas les mêmes besoins. Et il continue de répondre aux nouveaux besoins en créant de nouvelles institutions privées que l'Etat subventionne. Echappant ainsi davantage à la fonctionnarisation, la charité n'y prendra pas, comme en Angleterre, ce caractère administratif qui la rend dure, inhumaine, mécanique. Elle reste synonyme, en fait comme en théorie, de sollicitude et de dévouement.

Evolution
après 1920
dans Québec

10. C'est en 1921 que nous sortirons véritablement de la voie traditionnelle et commencerons à nous orienter dans une voie évidemment suggérée par l'influence anglo-protestante. C'est la période de notre histoire où

(8) Gonzalve Poulin, pp. 31, 34-36, 67, 72, 92, etc.

(9) Ibid., pp. 70 et 107.

(10) Ibid., pp. 70, 72, 82 et 118-119.

(11) Ibid., pp. 72-74 et 109.

le développement des institutions économiques anglo-saxonnes commence à exercer une influence sur la vie des populations canadiennes-françaises, de plus en plus urbanisées et prolétarisées par l'industrialisation. Pour la première fois, l'expression "assistance publique" s'introduit alors dans notre conception de la charité. La loi d'assistance publique de 1921, nous dit le Père Poulin, "marque la substitution du régime des subventions, qui existait depuis l'ancien régime, par un système de financement direct de l'assistance. Cette assistance directe par le gouvernement se limite toutefois aux institutions hospitalières tant de santé que de bien-être. Toutes les charges de la charité directe et à domicile restent encore du domaine privé (12)". Cette disposition venait cependant confirmer une évolution plus subtile, qui s'était manifestée dans les modes administratifs de la charité après la Confédération.

11. En 1886, la Province était intervenue pour la première fois dans la santé et créait un bureau qui, selon la tradition anglo-saxonne, s'était vu conférer "le pouvoir légal d'obliger les municipalités à établir des services locaux de santé (13)". Autrement dit, "l'assistance plus familiale du XVIII^e siècle devient de plus en plus institutionnelle au XIX^e, (...)" La loi d'assistance de 1921 consacrera ce caractère par des subventions restreintes aux institutions hospitalières (14).

12. Après 1921 et avec la crise de 1930, qui déborde les cadres de la charité subventionnée, telle qu'alors organisée, l'évolution vers la conception protestante se fait plus rapide. Autrement dit le concept d'assistance publique s'élargit de plus en plus dans le Québec, en bonne part sous l'effet d'influences venues du gouvernement fédéral. Le Père Poulin ramasse ainsi les conclusions qu'il dégage de son historique des faits:

Les quelques considérations à tirer de cet élargissement de l'assistance et du bien-être public depuis 1921, c'est que l'action de l'Etat d'indirecte et supplétive qu'elle était autrefois se fait plus directe pour des catégories de plus en plus nombreuses d'indigents. Par sa loi d'assistance de 1921, le gouvernement de Québec a posé le principe du pluralisme dans la répartition des responsabilités en matière d'assistance. Dès la crise de 1930, il se voyait forcé d'intervenir directement dans l'assistance aux chômeurs. Il en fut de même du gouvernement fédéral qui, à par-

(12) Gonzalve Poulin, op. cit., p. 125.

(13) Ibid., p. 117.

(14) Ibid., p. 119.

tir de 1930, s'engagea dans une politique généreuse de subventions aux provinces et depuis la guerre de 1939 inaugura un programme de sécurité avec les lois de pensions aux chômeurs, aux vieillards, aux aveugles et les allocations familiales.

Entraîné par les lois fédérales et par les exigences de l'industrialisation, le gouvernement du Québec agrandit le champ direct de son assistance aux mères nécessiteuses, aux accidentés du travail et à leurs dépendants, aux vieillards de 65 ans et par l'entremise des services sociaux privés, à un nombre croissant d'indigents invalides, à domicile (15).

Evolution 13. Dans les autres provinces, où l'influence protestante et libérale est aussi profondément ancrée que le catholicisme dans le Québec, l'évolution se continue vers une extension croissante de l'assistance d'Etat, notamment avec la crise de chômage (16). On y hésite encore sur la tendance socialiste à l'assurance-sociale. Comme en Angleterre, en Nouvelle-Zélande et en Scandinavie, c'est plutôt vers l'institutionnalisation de la charité (pensions) que s'orientent les esprits (17). Cependant, avec l'entrée au pays de nombreux immigrants européens, le socialisme s'introduit et propage ses idées. Au Canada comme ailleurs, les protestants se laisseront plus facilement et plus vite séduire que les catholiques.

14. Aux Communes canadiennes, dans les années d'après-guerre 1920 et de crise, les membres du parti C.C.F. présenteront avec persévérance des motions toujours battues, renvoyées au bas de la liste ou retirées. Ils y prendront l'occasion d'exposer leurs idées et gagneront petit à petit des membres du parti libéral fédéral surtout. Les intellectuels socialistes s'infiltreront aussi dans les universités et dans le fonctionnarisme. En 1940, le gouvernement fédéral instituera la première assurance sociale au Canada: l'assurance-chômage. Et en 1943, M. L.-C. Marsh, sous l'égide d'un Comité consultatif fédéral de la reconstruction, établira une adaptation du Plan Beveridge au Canada (18). En sortiront, dans l'après-guerre 1939, les allocations familiales fédérales étatisées, les pensions de vieillesse dites contributives générales et étatisées, puis tout récemment les pensions aux invalides étatisées, plus des tentatives répétées pour l'établissement d'un

(15) Gonzalve Poulin, op. cit., p. 178.

(16) Grauer, op. cit., pp. 9-53.

(17) Ibid., pp. 63-68.

(18) L.-C. Marsh, Rapports sur la sécurité sociale au Canada, Ottawa, 1943.

plan national de santé étatisé. La Saskatchewan et la Colombie britannique, sous l'influence directe du socialisme, ont d'ailleurs mis de tels plans de santé en vigueur.

15. Les tendances de cette nouvelle législation montrent, de toute évidence, l'évolution de la pensée anglo-canadienne vers le socialisme. Les mesures universelles obligatoires, la recherche de la généralité, le caractère distributif des prestations et le financement par l'impôt ne laissent aucun doute à ce sujet. La seule trace de libéralisme qui y persiste est cette formule de centralisation étatiste absolue qui est appliquée dans tous les domaines. Pendant ce temps, la province de Québec, tout en subissant en partie l'effet des législations fédérales socialistes ou socialisantes, reste fondamentalement fidèle à ses traditions catholiques. Si l'Etat a été amené à jouer un rôle croissant — plutôt selon la tradition protestante libérale que selon la tradition socialiste —, les institutions privées ont continué de s'y développer à un rythme rapide et d'y être encouragées. Nous n'y insistons pas, le Père Poulin ayant déjà établi une démonstration convaincante à ce sujet (19). "On doit donc conclure, écrit-il, que la majorité des personnes qui reçoivent de l'aide, de la réhabilitation et des soins de santé dans la province de Québec reçoivent cette assistance et ce bien-être par le truchement d'institutions privées et de services sociaux privés (20)".

16. En voilà assez pour marquer le caractère nettement tranché des deux formes de conception de la sécurité sociale qui s'affrontent au Canada. La province de Québec, à partir de son organisation traditionnelle quelque peu pénétrée ou bousculée par les influences ou les initiatives anglo-protestantes, reste en somme fidèle à la sécurité sociale privée, avec aide supplétive de l'Etat et de l'Eglise. Le monde anglo-saxon s'oriente au contraire, sur le plan tant provincial que fédéral, vers "des formes nouvelles de bien-être qui s'apparentent plus au Welfare State qu'à l'assistance traditionnelle". Mélange de néo-libéralisme et de socialisme, "les caractères nouveaux de ces lois de sécurité, c'est qu'elles sont financées à même le budget, qu'elles s'adressent à tous les citoyens sans préoccupation de leurs besoins, qu'elles se soucient peu de la réhabilitation des pensionnés..."(21). "Il faut reconnaître, dit ailleurs le Père Poulin, que l'adoption de ces mesures de sécurité sociale (...) marque une conception nouvelle de l'assistance publique dans la province si on les compare aux formes traditionnelles.

(19) Op. cit.

(20) Ibid., p. 192.

(21) Op. cit., p. 200.

Elles signifient davantage dans l'évolution de l'assistance québécoise que dans les autres provinces du pays (22)". Et pas plus au Canada qu'ailleurs, encore moins qu'ailleurs peut-être, il n'est contestable que ces différences expriment dans le concret le contenu vivant d'une pensée idéologique fondamentale.

(22) Ibid., p. 165.

Chapitre VII

L'EVOLUTION SOCIALISTE EST-ELLE FATALE ?

1. Dans les perspectives empiriques qui empoisonnent tant d'esprits à notre époque, la démonstration que nous venons de terminer risque de créer une impression fort contestable, pour ne pas dire tout de suite fausse. Si on nous concède finalement la nécessité d'associer la sécurité sociale à une idéologie, on voudra marquer l'inutilité pratique d'une telle discussion. Le caractère graduel, prolongé, de l'évolution vers l'idéologie socialiste n'est-il pas la preuve même que les faits l'imposent et que, par suite, les temps du libéralisme et du catholicisme social sont révolus ? Cette façon de penser frise la conception marxiste du devenir historique. Mais encore faudrait-il être certain des prémisses, à savoir que le seul jeu brutal des événements explique bien cette évolution.

2. Naturellement, personne ne songe à contester que les événements économiques du XIX^e siècle aient été favorables à un tel développement. Si ce dernier avait vraiment contrecarré les faits, il ne se serait pas produit. La question est de savoir s'il en est sorti spontanément, s'imposant en quelque sorte aux hommes comme inéluctable. D'ailleurs cela même serait-il vrai, pourrions-nous en tirer la conclusion que d'autres solutions eussent été impossibles ? Tout homme d'action a vécu des circonstances où il a appris, qu'en face d'une situation, plus d'une seule solution est généralement possible. Quoi qu'il en soit, la sécurité sociale socialiste n'est pas venue seule ; il lui a fallu l'appui d'une pression idéologique intelligente et prolongée. Nous avons intérêt à nous y arrêter. Ce ne serait pas la peine d'élaborer des solutions différentes si elles sont de l'ordre utopique pur.

3. Constatons tout d'abord qu'avant de s'imposer par les faits, l'orientation actuelle de la sécurité sociale a été le fruit d'une propagande et d'une action politique socialiste qui n'a guère commencé à produire de fruits qu'après un demi-siècle. Les documents du B.I.T. eux-mêmes en

portent témoignage dans la relation des faits, sans naturellement faire allusion au socialisme mais en nous signalant en général l'évolution qui a été nécessaire dans les idées et les doctrines. L'histoire sociale toute entière de notre époque l'atteste d'ailleurs hautement. Les faits invoqués comme appelant l'assurance sociale dataient, faut-il le rappeler, d'au moins un demi-siècle avant que n'interviennent les premières assurances sociales. La conclusion scientifique à tirer de ces premiers faits est donc déjà beaucoup plus complexe que celle du fatalisme empirique à la mode.

4. L'hypothèse valable — quoique à démontrer — serait la suivante: les idéologies anciennes paraissent s'être révélées impuissantes à apporter à temps une solution aux problèmes sociaux de la révolution industrielle. Les difficultés soudaines et considérables qui ont surgi ont donc favorisé la naissance d'une nouvelle idéologie qui, elle-même, a dû transformer les esprits avant de pouvoir imposer des solutions dans les faits. Ce fut l'effort idéologique d'un siècle! Or, nous avons dit au surplus: "hypothèse à démontrer" et "impuissance apparente des idéologies anciennes". L'histoire ne prouve pas que les philosophes et moralistes catholiques n'aient pas eu leurs solutions à proposer. Elle montre surtout qu'ils ont été peu écoutés pour des raisons historiques qui remontent à bien avant la révolution industrielle et qui n'ont pas trait, par suite, à la misère ouvrière du XIXe siècle. Elle montre peut-être aussi qu'ils n'ont pas fait d'effort scientifique suffisant pour concrétiser davantage les principes chrétiens dans des institutions précises, mais cette carence n'est pas nécessairement une preuve de l'absence de virtualités doctrinales. Elle peut être simplement la preuve — elle l'est effectivement, mais il faudrait le démontrer pour l'affirmer ici — d'une faiblesse des esprits, d'un vieillissement idéologique qui n'a pas su se rajeunir dans les hommes au contact des faits nouveaux. C'est généralement, aux périodes de transition, le cas des idéologies qui ont été longtemps régnantes.

5. Nous faisons d'ailleurs ainsi la partie belle à l'idéologie adverse. Les faits parlent bien mieux que ces seules abstractions en faveur des virtualités des idéologies anciennes. Issues des événements eux-mêmes et de la réaction des hommes agissant dans leurs perspectives, des institutions avaient commencé de naître au moment où l'assurance obligatoire est intervenue brusquement dans le paysage. Une autre solution, en fait, était en train de s'élaborer dans les pays de l'Europe occidentale. L'assistance plus ou moins institutionnalisée servait, en somme, de paravent, d'expédient temporaire, pendant que l'Etat stimulait d'autre part l'ac-

tion des initiatives privées. L'importance des réussites atteintes sous ce régime ne saurait être sous-estimée. Le B.I.T. lui-même qui, nous le verrons, n'a jamais montré de sympathie pour ces solutions, doit tout de même admettre des réussites.

Mutualité 6. Parmi ces solutions qui surgissent spontanément des faits à l'époque, s'appuyant sur des habitudes idéologiques anciennes mais sans pression spéciale de la politique, apercevons tout d'abord l'assurance mutuelle. L'Etat viendra y apporter son concours pour faciliter son expansion. "Ainsi épaulée, nous dit le B. I. T.

... la mutualité libre a su grouper sans distinction de classe, ceux qui, dans un esprit d'intérêt bien compris, consentent, quand ils demeurent à l'abri du risque, à abandonner une partie de leur avoir à ceux qui en sont atteints. Elle a pu, dans de nombreux pays, couvrir le risque de maladie, et même parfois, grâce à des circonstances particulièrement favorables, les risques physiques de longue durée. De même les caisses de chômage syndicales ont acquis, grâce à l'aide de l'Etat, une stabilité et une force qui leur ont permis de substituer à des secours précaires et révocables un véritable système d'allocations, assurant aux chômeurs le droit à un minimum de sécurité (1).

(.....)

(.....) La mutualité encouragée moralement et subventionnée par les pouvoirs publics, prend une grande extension au cours du dernier demi-siècle. Elle a su créer dans beaucoup de pays des milliers et parfois des douzaines de milliers d'institutions qui groupent des millions de membres (2)."

7. L'étude du B.I.T. sur l'assurance-maladie libre nous donne les états du progrès et de la position de la mutualité dans ce domaine en 1913, 1925 et 1933. Le tableau suivant (p. 184) indique, d'une décade à l'autre, les progrès de l'assurance mutuelle, variables avec les pays en fonction sans aucun doute de la mentalité populaire et de l'idéologie dominante, mais aussi bien sûr de la politique générale, elle-même plus ou moins orientée par les mêmes idées. Comme résultat en assurés par rap-

(1) Les problèmes généraux de l'assurance sociale, op. cit., p. VIII.

(2) L'assurance-maladie obligatoire, B.I.T. Etudes et documents, série M, No. 6, Genève, 1927, pp. 13-14.

NOMBRE DE CAISSES ET DES AFFILIES A L'ASSURANCE-MALADIE MUTUELLE LIBRE¹

Etat	Nombre de caisses	1913	Effectif moyen par caisse	Nombre de caisses	1924 - 1925	Effectif moyen par caisse	1932 - 1934	
		Nombre d'assurés			Nombre d'assurés		Nombre de caisses	Nombre d'assurés
Australie (Victoria)	1,524	159,741	105	1,476	155,378	105	?	158,516
Belgique	3,956	510,252	129	3,949	1,110,000	279	3,408	1,289,398
Danemark	1,528	795,825	520	1,647	1,496,485	908	1,639	2,421,111
Espagne	1,274	143,993	113	1,770	398,999	225	?	535,217
Finlande	222	50,846	229	246	61,949	252	?	72,280
France	17,723	2,682,698	155	16,577	2,628,299	159	?	7,970,880 (oblig.)
Grande-Bretagne	24,482	5,285,676	216	12,292	5,870,218	276	?	11,300,000 (libre seulement)
Nouvelle-Zélande	717	74,074	103	817	91,353	112	?	35,045
Suède	1,979	658,148	332	1,286	894,221	695	1,251	1,229,364
Suisse	453	361,621	983	1,141	1,160,710	1,017	?	1,841,896

1. Les chiffres de 1913 et 1924-25 sont tirés de L'assurance-maladie libre, B.I.T., Etudes et documents, série M, no 7, Genève, 1927, pp. XVI et XXI. Les chiffres de 1933 ont été recomposés à partir de l'étude Les services sociaux 1933, B.I.T., op. cit., vols I et II

port à l'ensemble de la population, cela donne:

Etats	Années	Pourcentage	Années	Pourcentage
Australie	1923	9.0	1932	8.4
Belgique	1925	14.3	?	?
Canada	1925	1.0	?	?
Danemark	1925	57.4	1934	67.7
Espagne	1925	1.9	1932	2.1
Finlande	1924	2.0	1932	1.9
France	1923	6.6	1933	19.3
Grande-Bretagne	1924	13.5	1933	25.2
Italie	1924	2.0	1933	5.6
Nouvelle-Zélande	1924	6.7	1933	0.3
Suède	1925	11.9	1933	19.8
Suisse		-	1933	45.3
Union-Sud-africaine	1924	3.0 (européens seulement)	-	-
Uruguay	1925	7.9 (indigènes	-	-

8. Or dans tous les cas, il est à peu près certain que ces chiffres ne couvrent pas la totalité des assurés, le nombre des organisations qui ne font pas rapport étant toujours assez considérable, quoique ce ne soit généralement pas les plus importantes ou les plus actives. Au surplus, ces relevés excluent souvent, pour des raisons techniques, de véritables assurés. Enfin, le nombre des assurés ne donne pas toujours une idée exacte du nombre des personnes réellement protégées. L'assuré, au point de vue de la technique statistique des caisses, n'est souvent que le souscripteur d'une police donnant droit à des bénéfices pour plusieurs personnes. Ainsi l'ensemble de l'Australie comptait, vers 1925, 500,000 membres dans ses caisses d'assurance-maladie, mais "peut-être un tiers de la population globale (3)" se trouvait ainsi protégé. Les mutuelles belges couvraient 2,200,000 personnes ou près de 30% de la population totale(4). Au Danemark, où le nombre des assurés mutualistes est déjà si nombreux pourtant et représente au delà de la moitié de la population, "les statistiques fournies ne comprennent cepen-

(3) L'assurance-maladie libre, op. cit., p. 9.

(4) Ibid., p. 50.

dant pas les enfants des sociétaires (5)". Au sujet de l'Espagne, il est indiqué que le pourcentage de 1.87 "est manifestement inférieur à la réalité, (selon) l'Institut national de Prévoyance (espagnol) (6)". Et ainsi de suite.

Patronat 9. De son côté, l'entreprise elle-même avait commencé de contribuer sa part à la solution du problème de l'insécurité des travailleurs. Une partie de son effort s'intègre dans l'action des mutuelles: subventions patronales aux caisses, etc. Mais pas en entier. En France notamment, le mouvement patronal avait pris assez d'extension pour que le B.I.T. y consacre un chapitre spécial. Trois des cinq grands réseaux de chemin de fer (Nord, Paris-Orléans, Paris-Lyon-Méditerranée) et plusieurs compagnies sur les petits réseaux, certaines industries métallurgiques et mécaniques (celles qui n'ont pas déjà leur caisse de secours mutuels), le quart des industries du papier, le tiers des compagnies de gaz couvrant les deux tiers du personnel, certaines industries chimiques, le quart des entreprises électriques, se chargeaient en 1927 de l'assurance-maladie de leurs employés sous une forme ou sous un autre (contributions à des caisses et secours direct) sans exiger aucune contribution des bénéficiaires. D'une façon générale au surplus, le personnel payé au mois jouissait en cas de maladie, du plein salaire pendant une période de trois à six mois et d'une période égale de demi-salaire (7). Dans quelques pays, les organisations privées de sécurité sociale s'étendaient à un champ plus vaste que la seule assurance-maladie et tendaient à couvrir tout le domaine de la sécurité sociale, y compris le chômage.

10. Autrement dit, appuyés sur les efforts des intéressés et des patrons et, avec l'aide supplétive de l'Etat, la mutualité libre, la philanthropie patronale, l'assurance commerciale et l'Etat libéral conjuguèrent leur force pour faire face aux problèmes soulevés par la nouvelle économie libérale capitaliste. La formule allemande est intervenue dans cette évolution, non pas comme un fait naturel, mais en vertu surtout des calculs politiques d'un chef d'Etat retors, désireux d'utiliser l'assurance sociale pour des fins démagogiques. D'ailleurs, il faudra plus que les seules luttes de parti et les pressions ou infiltrations culturelles pour assurer le triomphe de l'assurance obligatoire. On se rappellera qu'après sa victoire allemande, la nouvelle formule piétine sur place jusqu'en 1910 et ne progresse que très lente-

(5) Ibid., pp. 99 et 108.

(6) Ibid., p. 156.

(7) Op. cit., pp. 241-244.

ment de 1910 à 1920. Son véritable triomphe — en matière d'obligation seulement — ne sera assuré qu'entre 1920-1930; et ses premiers progrès sérieux dans les autres caractéristiques modernes, qu'après 1945. Or ces progrès seront le résultat, non pas tant de l'évolution courante des faits que du travail acharné d'un nouvel organisme, le Bureau International du Travail.

L'action
du B. I. T

11. Comme nos remarques sur le Bureau International du Travail vont paraître critiques à maints lecteurs, soulignons que nous ne contestons en rien l'utilité du Bureau, ni même la nécessité d'un tel organisme, ni même l'excellent travail qu'il accomplit en se proposant de remédier aux maux de la classe ouvrière; encore moins boudons-nous l'excellent, l'irremplaçable travail de documentation qu'il a accompli. Le lecteur aura compris par nos références et notes en bas de page que sans le Bureau, le présent travail lui-même aurait dû se confiner, vraisemblablement, à de pâles généralités. Mais d'autres faits aussi sont là. Ils montrent que c'est avant tout au travail inlassable, continu, persévérant du personnel du Bureau international qu'il faut attribuer l'évolution socialiste de la sécurité sociale depuis trente ans. Les socialistes n'y verront pas un reproche, quoiqu'ils n'aiment probablement pas voir la chose exposée au risque de réveiller des oppositions qui se sont assoupies par manque de clairvoyance. D'autres qui ne sont pas socialistes et qui sont sympathiques au B. I. T. seront portés à y voir une calomnie. Mais nous avons vu qu'une sécurité sociale obligatoire, universelle, générale, distributive, gratuite et étatisée est indiscutablement socialiste; et pas autre chose que socialiste. Or le Bureau International du Travail, secrétariat permanent de l'Organisation internationale du Travail, s'est toujours fait l'apôtre, avec une modération ou une habileté graduée aux temps et à la capacité d'absorption des esprits, de la sécurité sociale obligatoire, universelle, générale, distributive, gratuite et étatisée.

12. Pendant la période qui va de 1920 à 1930, le Bureau s'est employé à faire triompher partout l'idée de l'obligation en matière d'assurances sociales. Il expose lui-même et très objectivement son rôle dans une brochure spéciale intitulée L'organisation internationale du travail et les assurances sociales (8). La procédure suivie, les méthodes de travail y sont indiquées. On y perçoit avec quelle souplesse d'adaptation aux conditions locales et quelle constance dans la poursuite de l'objectif, le Bureau fait avancer ses causes. Il agit sur deux terrains

(8) BIT, Etudes et Documents, Série M, no 12, 1936.

à la fois: celui de la propagande générale de ses publications de haute tenue; mais surtout sur celui des conventions, dont il s'agit d'obtenir la ratification dans les divers pays. Derrière les statistiques qui expriment ses succès, statistiques en un sens relativement modestes, quoique très significatives, se cache, nous dit le document "une somme d'effort insoupçonnée (9)". Comme quoi les résultats dont nous sommes témoins aujourd'hui sont loin d'être venus naturellement comme s'imposant d'eux-mêmes. Ceux qui ont quelque expérience de l'action politique admettront d'ailleurs sans peine l'importance de ces efforts, à lire le détail des procédés mis en oeuvre.

13. Du point de vue propagande, tout d'abord, le Bureau, qui y a foi, fait l'éloge constant de l'assurance obligatoire dans ses publications et déprécie les efforts libres, en les déclarant, après leur avoir payé un compliment, nettement insuffisants. Les mêmes arguments, presque dans les mêmes termes, reviennent comme un leitmotiv d'un document à l'autre. Les mutuelles ne sont pas parvenues, après cinquante ans d'efforts, à grouper tous les travailleurs, notamment parmi ceux qui sont les moins bien rémunérés (10) ou qui ont le plus besoin d'assurance (mauvais risques) (11). Et puis "les institutions d'assurance libre sont généralement trop nombreuses, trop faibles, mal réparties (12); elles "n'ont pas su échapper à l'émiettement qui a diminué leur efficacité (13)". Le nombre trop réduit de membres et l'instabilité des effectifs, surtout en période de crise économique, fait obstacle à une bonne compensation des risques, mettant en danger la stabilité financière de beaucoup d'institutions (14)". Les ressources, par suite des cotisations que les membres s'imposent trop faibles, ne permettent pas des prestations suffisantes (15). De là on passe immédiatement à la conclusion: seule l'assurance obligatoire peut résoudre le problème.

(10) Les problèmes généraux de l'assurance sociale, étude no 1, op. cit., pp. VIII à IX; L'assurance-maladie obligatoire, étude no 7, op. cit., pp. XVIII-XXIX; Pensions non contributives, étude no 9, pp. 5-9; L'assurance invalidité-vieillesse-décès obligatoire, étude no 10, op. cit., pp 4-7; L'organisation internationale du travail et les assurances sociales, étude no 12, p. 3; Approaches to Social Security, étude no 18, pp. 21-22.

(11) Etude no 7, p. XVIII.

(12) Etude no 12, op. cit., p. 3.

(13) Etude no 1, op. cit., pp. VIII-IX. Aussi Etude no 6, op. cit. pp 13-15. Etude no 10, op. cit., pp. 4-7. Etude no 12, op. cit., p. 3.

(14) Etude no 12, op. cit., p. 3. Aussi Etude no 6, op. cit., p. 13-15; Etude no 10, op. cit., pp. 4-7.

(15) Etude no 6, op. cit., pp. 13-15; Etude no 9, pp. 5-9.

14. Mais enfin, objectera-t-on, ne voilà-t-il pas un arsenal d'arguments sensés? s'ils sont exacts, n'est-il pas raisonnable qu'on les affirme et réaffirme? — Le point, c'est qu'ils sont affirmés mais non prouvés. Ou plutôt les faits affirmés parlent sans doute pour eux-mêmes (sauf des exceptions qu'on mentionne, comme nous le verrons sans s'arrêter sur leur importance et leur signification); mais les conclusions tirées en faveur de la nécessité d'obliger ne se trouvent pas par là, établies. Nulle étude analytique ne nous est offerte pour déterminer si, entre l'assurance obligatoire et l'assurance absolument libre ou souvent à peine subsidiée et encouragée par l'Etat, des formules intermédiaires n'étaient pas possibles. Une majeure est posée: la situation de fait. Puis on passe à la conclusion sans démontrer la mineure impliquée: l'impossibilité de solutions intermédiaires. Bien plus, les rédacteurs touchent des faits qui contredisent leurs conclusions; ils mentionnent l'existence de régimes libres qui ont réussi (16) mais ils en écartent les leçons d'un revers de la main: "...il n'est pas permis de tirer de ces (...) cas des conclusions générales en faveur de l'assurance libre (17)". L'existence d'un préjugé idéologique en faveur de l'obligation les détourne de perdre du temps (sic) à analyser une solution qui en définitive ne plait pas au B.I.T. C'est même avec un petit air étonné qu'est mentionnée la fidélité du Danemark à la liberté: "malgré toutes les modifications apportées depuis 1892 à la législation sur les sociétés mutuelles, le Danemark n'a à aucun moment renoncé au principe de la liberté d'assurance (18)".

15. En réalité, les arguments de faits invoqués pour répudier les solutions intermédiaires et passer immédiatement à l'assurance obligatoire sont loin d'être convaincants. Beaucoup d'insistance par exemple est placée sur le fait que l'assurance libre est inaccessible aux ouvriers pauvres, faute pour eux d'avoir le moyen de payer les primes. L'exemple danois prouve le contraire (19). On note le cas; on le déclare statistiquement exceptionnel; on en conclut qu'il n'est pas praticable ailleurs, sans s'inquiéter de savoir si les autres pays ont vraiment pris les moyens d'en faire un succès.

16. Même remarque quant aux mauvais risques: le Danemark aussi a dominé cet obstacle (20). "Mais se demande le B.I.T., peut-on dire de

(16) Cf. ci-après cinquième partie.

(17) Etude no 7, pp. XXIII.

(18) Ibid., p. 89.

(19) Ibid., pp. XVIII-XXIV.

(20) Ibid., pp. XVIII-XXIV.

cette solution (subvention d'Etat pour compenser la prime de mauvais risque), qu'elle soit en tout point satisfaisante?" Or ici, le rédacteur, pour répondre non, se lance dans la plus invraisemblable argumentation que l'on puisse imaginer. "D'abord, dit-il, cette solution...

... n'est pas à proprement parler l'oeuvre de l'assurance libre parce qu'elle ne découle pas, comme dans l'assurance obligatoire, d'une plus large répartition des risques. Puis elle n'est pas non plus une manifestation de solidarité entre assurés volontaires, elle a plutôt le caractère d'une oeuvre d'assistance qui s'exerce aux frais de l'Etat dans le cadre de l'assurance libre (21)".

Bref, le socialiste qui dit au libéral: "Puisque tu ne peux pas réussir sans l'aide de l'Etat, à quoi bon tenir à la libre initiative; c'est à choisir; liberté totale ou socialisme! Pourtant le tenant d'une philosophie moins extrémiste rétorque facilement que le B.I.T. demande, de toute façon, un financement au moins partiel à l'Etat ou/et au patron (22). L'assurance sociale obligatoire n'est donc pas non plus de la vraie assurance; elle a aussi "plutôt le caractère d'une oeuvre d'assistance". Il s'agit de décider si mieux vaut la solidarité combinée à l'assistance, que l'obligation et l'assistance. Les arguments sur la mauvaise répartition des risques et l'insuffisance des ressources se trouvent réfutés dans les mêmes cadres, puisque l'intervention compensatrice de l'Etat en annulerait les effets.

17. Quant à l'argument de l'émiettement, il ouvre au B.I.T. la porte à une justification de l'étatisation des assurances sociales. Le Bureau ne cache pas, dès cette époque, la faveur qu'il accorde, en assurance-maladie, aux systèmes des caisses territoriales gérées sous le contrôle des pouvoirs publics par des institutions d'assurance autonome (solution socialisante élargie pour tenir compte des objections) et à des "institutions créées par les pouvoirs publics (23)" pour l'assurance-vieillesse. "L'assurance sociale est d'intérêt général et les institutions chargées de son application remplissent une fonction d'ordre public", déclare le B.I.T. Le principe posé dès ce moment est donc nettement et clairement socialiste. On comprend que le Bureau ne se préoccupe pas ensuite de découvrir, par des études scientifiques appropriées, si d'autres formules plus souples d'intégration et de coordination ne seraient pas possibles. Son lit est fait!

(21) Ibid.

(22) Etude no 12, op.cit., pp. 60-61. et 94.

(23) Ibid., p. 94.

18. De même, l'allusion au demi-siècle d'efforts de la mutualité libre, comme indication de la nécessité d'essayer autre chose, n'est pas sans manquer de réalisme par rapport à l'assurance-obligatoire. Pendant ce même demi-siècle d'efforts, les socialistes ne rapportaient guère de progrès en assurance obligatoire non plus. Il resterait à se demander si la mutualité libre n'aurait pas fait aussi bien que l'obligation, advenant le cas où tous les travaux du Bureau auraient été orientés, comme pour l'obligation, en vue de la répandre et de l'organiser. Ajoutons que déjà à l'époque, toutes les oeuvres issues du B.I.T. stimulent modérément à l'universalité et à la généralité.

19. Les conventions s'efforcent de consolider ces principes et d'inciter les pays à y adhérer. La technique évidente du B.I.T. est de préparer des textes de convention qui invitent les pays à élargir les cadres de leur sécurité sociale selon les lignes indiquées, tout en leur demandant suffisamment peu pour obtenir l'adhésion d'un nombre raisonnable de pays. A ce moment, seule l'obligation est exigée d'une façon absolue pour admettre un pays, sauf dans le cas de l'assurance-chômage, au sujet de laquelle trop peu de pays se seraient rendus (24). Quant à l'extension, nous en sommes à une période où tous les salariés ne sont pas même couverts dans les divers pays. Les conventions poussent à l'inclusion de toute la classe salariée. La question des indépendants est soulevée, mais on cède aux objections des représentants des pays (25). Sur l'étatisation, le Bureau prend une position plus ferme de principe afin d'influencer davantage, mais cède tout de même en assurance-maladie "pour tenir compte des conditions très variables de pays à pays" (26).

20. Portant lui-même jugement sur son oeuvre, le B.I.T. indique en 1936 qu'il n'en est pas satisfait. Il faudra sans doute la reviser un jour "pour tenir compte de l'évolution sociale et économique (27)", formule qui couvre bien des choses. Il espérera dans la guerre de 1939 pour pousser plus loin et plus ouvertement les principes posés dans la période antérieure, comme les ouvriers avaient espéré dans la guerre de 1914 pour les fins que nous verrons ci-après. A partir de 1940, l'orientation du B.I.T. se précise davantage, se socialise davantage. La sécurité sociale, selon une définition

(24) Ibid., pp. 48-49 et 66-67.

(25) Ibid.

(26) Ibid., p. 58.

(27) Ibid., p. 117.

socialiste, se substitue à l'assurance sociale. Avec l'étude no 18, *Approaches to Social Security*, datée de 1942, les cartes sont mises sur table. Le passé s'est construit selon le "Social Assistance Approach" d'abord, puis on en est venu au "Social Insurance Approach". Le temps est arrivé de passer à l'intégration des deux points de vue: c'est le "Social Security Approach". On dirait un développement marxiste pur, selon la dialectique de la thèse, de l'anti-thèse et de la synthèse.

21. Dans le nouveau système, les compromis entre forces privées et forces publiques disparaissent. "Social security is the security that society furnishes, through appropriate organisation, against certain risks to which its members are exposed" (28)!" Dans le cours de l'évolution qui se manifeste - ra par des combinaisons diverses, conduisant finalement à l'intégration de l'assistance et de l'assurance en quelque chose d'autre qui sera la sécurité sociale(29), l'Etat prend le dessus: "As the State is an association of citizens which exists for the sake of their general well-being, it is a proper fonction of the State to promote Social Security (30)". L'assurance libre est une institution qui ne présente plus d'intérêt:

"Whether voluntary insurance, subsidised by the State or by employers, is a species of social insurance is nowadays idle question: it is certain at all counts that voluntary insurance can play no more than a secondary part in an effective social security system (31)".

En définitive, "...social security policy can only be planned as part of a larger program which includes measures for promoting employment and maintaining it at a high level, for increasing the national dividend and sharing it more equitably,...

Si l'on veut bien relire les textes socialistes de notre chapitre sur la sécurité sociale socialiste, on ne manquera pas d'être frappé par la similitude de ton et d'expression.

22. Après la guerre, le bureau entre en activité pour réaliser ce nouveau programme. Il le détaille dans le rapport IV (1) (32): "inclure de nouvelles couches de population" (universalité), "couvrir un nombre croissant

(28) Ibid., p. 80.

(29) Ibid., p. 83.

(30) Ibid., p. 80.

(31) Op. cit., p. 5.

(32) Ibid.

d'éventualités" (généralité), "accorder des prestations qui répondent plus étroitement aux besoins" plutôt qu'au dommage subi (distributivisme), "relâcher les liens qui existaient entre le droit aux prestations et le versement des cotisations" (gratuité) et "unifier le financement de l'administration des branches jusqu'ici distinctes" (étatisation et unification). Le plan est parfaitement tracé et indiqué. L'instrument de réalisation sera une nouvelle convention générale de sécurité sociale, dont nous avons parlé précédemment.

L'esprit du B.I.T. 23. Rien de tout cela n'a lieu de nous surprendre. Bien que le Bureau international soit toujours plutôt discret sur ses origines et évite le mot socialisme (pudeur qui est peut-être révélatrice), il doit beaucoup de son existence aux socialistes, quoique plus immédiatement sorti de la Conférence syndicale de Berne (1919), à laquelle Samuel Gompers de l'A.F. of L., un ennemi du socialisme, joua un rôle prédominant (33). En l'absence d'une représentation américaine, les premières victoires dans l'établissement du programme du B.I.T. allèrent à un congrès syndical "unioniste" tenu à Amsterdam, plutôt qu'au congrès des syndicats proprement socialistes de Berne (34). Mais ces unionistes eux-mêmes, s'ils n'adhéraient pas au parti socialiste, étaient une "international association of trade-unions of the socialistic type (35)". Leur tendance immédiate était "to merge the socialist ideal with the ideas of worker's control and of industrial democracy (36)". A longue échéance, ils envisageaient "a world society composed of independent socialist nations (37)". Ils attachaient une grande importance "to the promotion of social legislation — of protective labor laws, of laws extending the rights and powers of trade-unions, and of social insurance (38)". Ils servirent d'intermédiaire au Bureau International du Travail (on le lui reprochera) (39) pour exercer les pressions nécessaires dans tous les pays en vue de hâter l'adhésion des gouvernements aux conventions du B.I.T. (40).

(33) Lorwin, op. cit., p. 189.

(34) Ibid., p. 204.

(35) Ibid., p. 395.

(36) Ibid., p. 396.

(37) Ibid., p. 397.

(38) Ibid., p. 399.

(39) Ibid., p. 493; René Courtin, L'organisation permanente du travail et son action, Librairie Dalloz, Paris, 1923, pp. 321-324.

(40) Lorwin, op. cit., p. 399-400.

24. Au stage de l'organisation du B.I.T. à l'intérieur des cadres du traité de Versailles (commission de Législation Internationale de la Conférence de la Paix), l'influence socialiste fut nettement prédominante (41). Le programme accepté finalement se limitait à des questions si élémentaires (journée de huit heures, travail des femmes et des enfants, etc.) que son action a pu s'exercer sans que les influences socialistes aient à heurter l'opinion par des revendications évidemment marxistes. Seules les assurances sociales ouvraient la porte sur le vrai terrain du socialisme, mais nous avons vu que le B.I.T. sut procéder avec habileté et prudence.

25. Cette habileté et cette prudence ont, en fait, été celles de son premier directeur jusqu'à 1932, Albert Thomas. Homme extraordinaire de sympathie rayonnante, d'activité, de modération et d'impartialité aux dires de tous, mais qui était un vrai socialiste et qui l'est resté. Les témoignages sont indiscutables et universels à ce sujet (42). A l'occasion de son décès, ses amis socialistes nous révéleront sa fidélité inébranlable au parti et même les plans que, tout en étant directeur du B.I.T., il continuait d'ébaucher avec eux. "Nous envisagions ensemble tout un avenir de luttes communes", écrira Léon Blum dans *Le Populaire* (43). Un de ses anciens collègues à l'internationale française, M. Renaudel, dira sur sa tombe:

"Ainsi apparaît-il qu'en fait le socialisme avait bien marqué cet esprit, et cet esprit est resté, jusqu'à la dernière minute, fidèle au socialisme. (...)

Il a continué au Bureau International du Travail, la tâche qu'après tout il accomplissait déjà quand il était parmi nous, avec cette souplesse d'esprit, avec cette ténacité, avec cette patience, avec cette longanimité qu'il apportait à tout travail, et aussi avec cette fermeté qui lui permettait de ne pas se laisser dévier de la tâche qu'il avait commencée et voulue.

Et ce n'est pas sans émotion qu'hier, cette nuit, parcourant son dernier discours prononcé devant la Conférence internationale du travail (...) j'y retrouvais la forme, la respiration socialiste pour ainsi dire (44)".

D'ailleurs, nous dit M. Renaudel avec émotion, "on trouvait au dernier moment dans ses vêtements la carte d'adhésion à la section française de l'Internationale qu'il n'avait jamais cessé de porter".

(41) René Courtin, op. cit., pp. 38-39.

(42) Cf. le recueil de discours et articles à son sujet, à l'occasion de son décès, Albert Thomas, 1878-1932.

(43) Ibid., p. 75.

(44) Ibid., p. 32.

26. Or, selon le témoignage unanime, c'est cet homme d'une "activité presque incroyable, (d'une) persévérance tenace, (d'une) adresse patiente, (d'une) prévoyance calculée et (de) foi dans les destinées ouvrières (45)" qui a fait du Bureau International du Travail ce qu'il est. "D'après le Traité de Paix, (il devait constituer) un simple centre de documentation et d'étude (46)"; il en fit une sorte de secrétariat gouvernemental actif du mouvement ouvrier. Il en a fait un puissant instrument de réalisations sociales, fermement orienté vers un but. Lequel? Son idéal même nous le dit assez. Comme l'exprime bien M. René Courtin:

"M. Albert Thomas avait derrière lui une longue carrière publique avant d'être placé à la tête du Bureau International du Travail; il a été à la Chambre française le porte parole ardent, éloquent et écouté des revendications d'extrême gauche, et lorsqu'en 1919 il a été appelé à ses fonctions nouvelles, malgré sa ferme intention de faire désormais oeuvre d'impartialité, il lui était difficile de méconnaître et de renier son passé. Qui d'ailleurs oserait lui reprocher sa fidélité à ses principes, son attachement à ses idées? Ce sont là sans doute des qualités infiniment respectables qui forcent l'estime, mais qui, par contre pour l'exercice de certaines fonctions exposent à des dangers (47)".

27. Albert Thomas nous révèle lui-même dans quelle atmosphère, lui socialiste d'extrême-gauche ardent, fut désigné par ses collègues tout influents dans la constitution du Bureau. C'est nous indiquer en même temps de quelle façon il envisageait sa tâche. "Oh! disait-il dans une conférence à la Fondation Carol de Bucarest,...

... nous étions portés à ce moment-là par des forces morales et sociales considérables! Au lendemain de la guerre, pendant la fin de la guerre même, dans tous les pays industriels, en masse par centaines de milliers, par millions, dans un élan d'inquiétude et de solidarité tout à la fois, les ouvriers s'étaient groupés dans de puissantes organisations. C'étaient eux qui étaient apparus à Berne, c'étaient eux qui avaient fait la pression sur les gouvernements; et la pression était d'autant plus forte qu'elle

(45) Portrait par M. Léon Blum, Albert Thomas, op.cit., p. 75. Tous les témoignages de toutes les tendances corroborent cette description de l'homme.

(46) Courtin, op. cit., p. 322. Aussi Léon Jouhaux dans Albert Thomas, op. cit., pp. 25-26.

(47) Courtin, op. cit., p. 322.

répondait à d'impérieuses nécessités et aux révolutions qui s'étaient faites dans les pays vaincus. Les ouvriers nous pressaient de faire de l'Organisation internationale du Travail l'institut nouveau, l'institut de régénération, je me permettrai presque de dire de révolution sociale qui devait être dans leur pensée... (48)".

Et dans la sienne! En 1921, il dira à la séance de clôture de la Conférence, pour expliquer le peu de résultats obtenus à cette date: "Ce n'est pas ma faute si le Traité de Paix n'a pas donné à la Conférence internationale cette autorité législative dont parlait M. Jouhaux." Puis en 1922:

"... peut-être les formes de convention, peut-être les vieilles procédures consacrées dans le Traité ne sont-elles pas entièrement conformes à tous les mouvements nouveaux qui agitent le monde; peut-être les négociateurs de Versailles ont-ils mis le vin nouveau dans les vieilles outres. Nous espérons bien que de l'Organisation tout entière jailliront des idées nouvelles, car comme l'a dit un écrivain récent: On ne peut attendre de grandes choses que de ceux qui sont prêts à brûler les temples anciens pour en construire de nouveaux (49)".

28. Une publication du B.I.T. donne d'ailleurs le même son de cloche sur les desseins qui s'ébauchaient derrière sa création:

"L'organisation internationale du Travail était née à une heure singulière, en ce temps d'après-guerre, où le monde ouvrier de tous pays, vainqueurs et vaincus, semblait appelé, prématurément peut-être, à de hautes destinées, toute proches. On n'entendait parler que d'accession au pouvoir des organisations professionnelles, que de domination du travail organisé! Certains regardaient le Bureau comme le corps technique qui pouvait fournir de toutes pièces la législation et l'administration des sociétés nouvelles (50)".

29. Il semble évident qu'Albert Thomas travaillait en quelque sorte à réaliser ce programme avec les moyens à sa disposition et en comptant sur le temps. Tout d'abord, "il s'appuie sur le mouvement ouvrier pour

(48) Albert Thomas, *Politique sociale internationale*, BIT., 1947, p. 6.

(49) René Courtin, *op. cit.*, p. 325.

(50) *L'Organisation internationale du Travail, 1919-1929*, Genève, 1930, pp. 33-34. Lorwin de son côté indique que si les unionistes d'Amsterdam avaient obtenu tout ce qu'ils voulaient "there would now be in existence an international labor parliament with power to pass laws binding on national governments". (*op. cit.*, p. 478.)

essayer de hâter la ratification des projets de convention. Mais surtout, et rien peut-être dans la vie de l'Organisation n'apparaît plus troublant, on voit le Bureau orientant son activité dans un sens absolument conforme aux tendances de la Fédération syndicale internationale (51)". Suivent, dans le texte, des exemples concrets, dont "le plus curieux encore", écrit l'auteur en dernier lieu, tient en ce que "les questions les plus simples dévient parfois, changent de caractère lorsqu'elles sont portées devant le Bureau", déviation dans un sens socialisant.

30. De plus, ce n'est évidemment pas sans but que le Directeur du Bureau s'est constamment efforcé de sortir des cadres légaux qui lui étaient assignés et d'étendre son champ d'action. "Peut-on s'étonner, demande M. Courtin, en parlant des difficultés auxquelles s'est heurté le Bureau,

... que les Etats se soient mis en garde contre une institution qui ne sait pas se contenter de la tâche qui lui a été confiée. A mesure en effet qu'elle s'est sentie plus impuissante à mener à bien cette tâche, elle s'est lancée dans l'examen d'une série de problèmes dont elle n'avait aucune qualité pour connaître. Actualités politiques, problèmes économiques, questions législatives, difficultés administratives, rien ne paraît arrêter maintenant l'Organisation permanente dans le programme ambitieux qu'elle s'est fixé; souvent elle n'hésite même pas à méconnaître les droits de souveraineté de l'Etat."

31. Le Bureau International du Travail est ainsi devenu, par la force de ses origines et l'énergie de cet homme de talent que fut M. Thomas, une pépinière socialiste ou socialisante. Déjà en 1922, un membre suppléant du conseil d'administration, M. Edstrom, notait que le Bureau "est enclin à recruter son personnel plutôt parmi les partisans des doctrines à tendances plus ou moins socialistes (52)". Les non-socialistes y sont sans doute nombreux, mais ils sont intégrés dans une atmosphère socialisante. Techniciens assignés à leur besogne, ils ont servi en somme sans s'en rendre compte la cause du socialisme. L'opinion est si générale que seules sont socialistes l'expropriation et la lutte de classes! Que le reste, notamment une formule de sécurité sociale, est chose indifférente en soi! Pourtant la réalité est là. L'orientation socialiste de la sécurité sociale au B. I. T., la constance et la rectitude avec laquelle elle est maintenue, sont déjà une preuve satisfaisante

(51) René Courtin, op. cit., p. 323.

(52) Revue internationale du Travail, mars 1922, pp. 405-406.

des tendances socialistes du B.I.T. L'analyse des circonstances dans lesquelles s'est dessinée cette orientation confirme que le cas n'est pas fortuit.

32. L'évolution socialiste dont nous avons constaté l'importance est donc loin d'être un fait déterminé par une pure évolution positive. Elle est au contraire le fruit d'une action idéologique puissante et acharnée. Mais comment expliquer ce triomphe sur les idéologies anciennes sans la puissance de la nécessité positive? En fait, l'un des principaux éléments du succès socialiste n'est pas attribuable tellement aux circonstances favorables ou au travail même des socialistes, deux conditions qui se sont trouvées réunies et qui étaient nécessaires. Il faut le chercher autant dans la mentalité éclectique qui s'est établie au XIX^e siècle sous l'influence du protestantisme, de la libre pensée et du faux positivisme scientifique issu de cet éclectisme philosophique. Le monde occidental s'est ainsi ramolli idéologiquement. N'ayant plus de positions fermes à défendre, il devenait une proie relativement facile pour une idéologie conquérante comme le socialisme.

Causes 33. Protestantisme et libre pensée ont préparé les esprits à accepter n'importe quelle solution, pour ce qu'ils socialistes le vaut dans son efficacité immédiate et terrestre, sans référence à aucun système de pensée philosophique et surtout religieuse. Dans un tel monde, les socialistes avaient la partie belle pour autant qu'ils arrivaient à établir des formules efficaces en fonction de cet idéal terre-à-terre. Les catholiques, dira-t-on, idéologiquement placés dans la même position de foi que les socialistes, n'auraient-ils pas pu faire preuve de la même habileté et faire triompher leurs propres solutions. Théoriquement, oui! En pratique, il faut admettre que les catholiques, par cela même qu'ils situent leur fin ultime en dehors du temporel, sont naturellement portés à se préoccuper moins que les socialistes de la cité terrestre donc à être moins actifs sur ce plan. Devant un adversaire comme le socialisme, il devront s'y intéresser davantage et de la bonne façon s'ils ne veulent pas être enfoncés. Toutefois, leurs chances de réussite au XIX^e et au début du XX^e siècle n'étaient pas fortes en Europe de toute façon. Protestants et libéraux n'étaient pas éclectiques sur ce plan, le catholicisme constituant l'idéologie contre laquelle ils entretenaient le plus de haine et de crainte. Un socialiste a été facilement accepté à la tête du B.I.T.; on peut présumer avec beaucoup de certitude qu'un catholique vraiment militant aurait engendré la levée des boucliers. La vigilance était toujours gardée de ce côté.

34. Les progrès du socialisme devaient au surplus être facilités par l'adhésion de bien des esprits à un positivisme mal digéré, en vertu duquel le fait brutal ou la statistique devenait la norme absolue des comportements humains. Les exemples mêmes que nous citons sur la façon de raisonner du B.I.T. en portent la trace. L'Expérience du Danemark est rejetée parce que unique. Le fait capital, affirme le B.I.T., c'est que les autres pays n'ont pas procédé ainsi. L'expérience du Danemark, par suite, n'a aucune valeur normative. Ne nous y trompons pas, cependant. Dans le cas des socialistes, l'argument ne sert plus quand il s'agit d'une solution d'inspiration socialiste. Jugée par une mentalité éclectique en fonction de sa seule efficacité — il est même considéré de mauvais goût de faire allusion à des allégeances idéologiques — répandue dans les pays par une organisation active, elle accélère ses progrès quand on peut ensuite montrer à des esprits positivistes étroits qu'elle est la solution statistiquement la plus en usage.

35. Les solutions socialistes ne sont donc ni nécessaires, ni inévitables, en sécurité sociale comme ailleurs. Ce que des hommes ont fait par la puissance de leur action idéologique réaliste, d'autres hommes peuvent le refaire autrement par leur action idéologique également, à condition d'être également réalistes. Pour y arriver, il faut cependant commencer par prendre conscience du caractère idéologique des problèmes en cause. Après quoi les esprits se préoccuperont de rechercher l'origine idéologique des solutions proposées et de fournir les efforts nécessaires pour dégager les solutions pratiques conformes à leur propre idéologie plutôt que de copier simplement les solutions du voisin. On n'y arrivera pas uniquement en se renseignant sur ce qui s'est fait ailleurs, en compilant des statistiques et des tableaux, en dénombrant des modalités et en calculant des appuis majoritaires ou minoritaires. Ces calculs n'empêcheront pas que le système majoritaire implique une philosophie de l'homme et de la société, qui peut bien ne pas être convenable. Le nombre n'est pas la règle du droit. Ni non plus de la civilisation. Il ne permet pas de distinguer entre de nouvelles habitudes sociales (à créer ou à orienter) qui dérivent du principe d'une civilisation, et celles qui se situent dans la logique d'un système de pensée étranger. Et à ceux qui nous opposeraient que l'histoire est irréversible, nous pouvons concéder l'exactitude de l'affirmation, mais rétorquer en même temps que l'évolution ne se fait pas nécessairement en ligne droite; l'expérience prouve plutôt qu'elle est cyclique. Ce qui était vrai hier, n'est pas toujours vrai le lendemain, mais le redevient souvent le surlendemain selon des formules appropriées aux circonstances nouvelles.

Discussion
du cas
canadien

36. Pour ce qui concerne le Canada et la province de Québec cependant, ne faut-il pas considérer que la pression des forces socio-économiques, de l'industrialisation rendait inévitable l'évolution que nous avons connue?

La structure traditionnelle de notre régime de sécurité sociale basé sur la famille et les institutions privées ne s'est-elle pas trouvée débordée par des exigences accrues tant dans le nombre des assistés que dans l'étendue et la variété des mesures nécessaires de bien-être? Pour la première fois dans la province, écrit le Père Poulin au sujet de la période précédant 1920, "apparaissent (...) des problèmes d'assistance et de bien-être dont l'ampleur dépasse les capacités de la structure d'assistance traditionnelle. Ce qui explique la crise financière des institutions d'assistance de la Province vers la fin de la guerre 1914-18 (53)". Les problèmes de chômage des années 1930, surtout si on prenait le parti de les considérer comme d'une nature temporaire — ce qui ne fut pas d'ailleurs la position coutumière dans les milieux anglo-protestants (54)—, ne pouvaient évidemment pas non plus être réglés uniquement sur la base d'une assistance familiale ou privée. Les exigences étaient trop soudaines et trop considérables pour qu'une intervention extraordinaire ne se soit pas révélée indispensable.

37. De là à dire qu'il fallait absolument adopter les formules inspirées par les idéologies non catholiques pour résoudre le problème, il n'y a peut-être qu'un pas. Mais le franchir serait toujours le même faux pas, inspiré soit par les progrès d'une neutralité faussement positiviste, soit par une abjuration consciente ou non des principes auxquels on tient. Dire, en effet: une industrialisation trop rapide et un chômage massif, soudain et prolongé ont débordé les cadres d'une organisation privée de la charité ordonnée à un rythme plus lent; l'intervention définitive et permanente de l'Etat s'impose donc. Dire cela, c'est poser un sophisme évident. Encore ici, il manque la démonstration indispensable d'une mineure, la suivante: or, la théorie autant que l'expérience ont montré qu'il était impossible, par quelque moyen que ce soit, de mettre cette organisation privée en mesure de faire face à la situation à un moment quelconque.— Et justement, l'histoire ne montre pas que cet effort de démonstration ait été poussé bien loin ni en théorie ni en pratique. La facilité de l'imitation, quand ce n'est pas de la capitulation par apathie, c'est-à-dire de l'abandon aux autres du soin de régler nos affaires, a été bien davantage la règle de l'histoire récente du Québec.

(53) Gonzalve Poulin, op. cit., p. 67.

(54) Grauer, op. cit., p. 11.

38. Au fond, ce que la situation nouvelle avait fait naître, ce sont indiscutablement des besoins de "coordination, de contrôle et d'intégration (55)" des forces éparses. Au lieu d'imaginer des formules de coordination conformes à notre pensée, nous en avons été détournés, pour employer l'expression du Père Poulin, par "une végétation trouble d'autres formes de pensée et d'action se (frayant) un chemin à travers (nos) cadres traditionnels (56)". Mais la réorientation reste techniquement facile, d'autant plus facile que ces déviations sont venues se greffer sur un système de sécurité sociale privée déjà puissamment organisé, ramifié en de multiples organisations qui n'ont guère encore été entamées.

39. Il importe cependant d'être vigilants sur d'autres points que sur le plan étatique. Le socialisme n'est pas avant tout étatisme, mais façon de traiter l'homme dans l'exercice de sa liberté. Les mêmes phénomènes d'imitation et, dans une certaine mesure, de perversion de la mentalité catholique, qui ont amené l'Etat québécois à adopter des formules protestantisantes d'intervention, ont également influencé dans le même sens nos institutions de charité privée. Le système des fédérations d'oeuvres de charité, effort de coopération et d'intégration louable à divers égards, s'est trop souvent inspiré de l'idée d'une substitution de l'effort institutionnel de charité à l'effort personnel, d'une conception de la charité exercée par l'institution et ses techniciens plutôt que par l'individu charitable y allant avec son coeur de chrétien. La charité moderne a sans doute avantage à profiter des techniques, comme les autres domaines de l'activité humaine. Toutes les techniques, là comme ailleurs, ne sont cependant pas idéologiquement acceptables. La tendance à développer chez chacun l'idée de confier ses "charités" par chèque à des institutions et de se croire ainsi quitte de son devoir est plus protestante que catholique. Cette charité manque son principal but, tant pour l'assisté que pour l'assistant. Celui-ci perd ainsi l'occasion d'exercer la véritable charité, celle qui serait le plus favorable à l'épanouissement des vrais sentiments religieux. Celui qui le remplace, exerçant un métier grâce auquel il gagne sa vie, participant fatalement à une routine ou à une fonction qui relève plus du devoir d'état que de la charité, n'en retire pas les mêmes avantages. Et les contacts avec l'assisté prennent, par la force des choses, une allure plus technique que fraternelle. La technique devrait s'ordonner à la conception idéologique; c'est même à elle de découvrir les formules qui lui permettent de servir dans ce contexte.

(55) Gonzalve Poulin, op. cit., pp. 140-141. Aussi pp. 117, 154, 165, 178-179, 200-201, 230-236.

(56) Ibid., p. 141.

40. Bref, ce qui est inévitable, c'est la restauration de l'esprit social, dont le libéralisme avait cru au XIXe siècle pouvoir supprimer le rôle dans l'organisation de la vie économique. Mais esprit social ne veut pas nécessairement dire esprit socialiste. La sécurité sociale obligatoire, ce n'est pas seulement l'esprit social, c'est l'esprit socialiste, qui place l'individu en tutelle pour supprimer les abus au lieu de l'appeler à la justice et d'organiser la justice et la charité. La sécurité sociale étatisée, ce n'est pas seulement l'esprit social; c'est toujours le même esprit socialiste qui se sert de l'Etat pour exercer cette tutelle, plutôt que de guider l'initiative libre. La sécurité sociale universalisée, ce n'est pas seulement l'esprit social, qui veut assurer à chacun sa place dans la société, en conformité avec sa dignité d'homme, ses talents personnels et son activité; c'est l'esprit socialiste d'égalité qui veut forcer tout le monde à passer sous les mêmes fourches caudines. La sécurité sociale du minimum vital, ce n'est pas seulement l'esprit social, qui demande d'abord à chacun de s'aider soi-même et d'assumer au moins une part de responsabilité pour ses actes; c'est l'esprit socialiste intéressé avant tout, au nom toujours de l'égalisation des conditions, à la redistribution des fortunes encore plus qu'au soulagement des misères humaines. Entre les deux, il appartient aux non-socialistes de construire eux-mêmes un monde conforme à leur esprit.

Chapitre VIII

CONCLUSIONS

1. Les conclusions de cette troisième partie de notre étude sont donc nettes. La sécurité sociale touche d'une façon si immédiate aux problèmes les plus intimes de la vie humaine qu'elle est nécessairement l'expression d'une conception de la vie. Et les modalités y sont toutes si intimement liées, qu'elles exercent fatalement sur celle-ci une influence transformatrice quand elles ne sont pas en accord avec sa logique interne. Les analyses rationnelles le démontrent. L'expérience de l'histoire le confirme. A l'heure actuelle, dans le monde, c'est en fonction du socialisme que tendent à se construire les régimes de sécurité sociale. Et au Canada, la tendance est la même dans les provinces anglo-protestantes comme dans tout le pays quand il s'agit de législation fédérale. L'organisation propre de la province de Québec est, au contraire, fondamentalement conforme à la tradition catholique la plus pure, quelque peu pénétrée d'influences libérales protestantes.

2. Cette conclusion de notre analyse positive et rationnelle du problème ne doit pas nous surprendre. Elle confirme seulement les conclusions de la plupart des sociologues sur l'importance de la religion dans l'explication des sociétés et des civilisations. "Each new religion, écrit George C. Homans (1), is also a new society". Et ce n'est pas un philosophe catholique qui écrivait, en 1944:

"It is much too narrow to restrict the import of religion to the ethical implications of social life. They themselves are based on an interpretation of man and his world. Without such an interpretation social as well as ethical demands and purposes

(1) The Human Group, Harcourt, Brace & Co., New-York, 1950, p. 458.

are without a ground and norm. Without a basic understanding of human finiteness and tragedy, of historical time and the nature of the historical process, of the inter-dependence of personality and community, of the relation between nature and history, between body and mind, between reason and the irrational — without those no social program has a lasting significance(2)".

3. Par rapport à la province de Québec, par suite, le conflit idéologique résultant des législations fédérales, surimposées à son organisation propre, est flagrant et grave. Flagrant, personne ne le conteste! Mais grave, on en doute faute de voir ou d'admettre que les questions en jeu sont indiscutablement d'importance religieuse d'abord, puis nationale (plan de la civilisation) ensuite. Les idéologies en conflit — libéralo-socialistes et catholiques — sont en effet inconciliables, tant dans leurs principes que dans leurs possibilités de s'orienter vers des solutions concrètes identiques. Tout notre chapitre V, après les autres, en constitue la preuve indéniable. A tous ceux qui en douteraient encore, nous conseillons de lire et méditer le chapitre que Maritain consacre, au début de son ouvrage sur l'Humanisme intégral, à la "tragédie de l'humanisme".

4. La conclusion pratique s'impose. Si la province de Québec tient à conserver non seulement la pratique extérieure du culte catholique (qui disparaîtrait d'ailleurs vite sans le reste), mais l'esprit du catholicisme et sa civilisation particulière, elle doit absolument élaborer elle-même et en totalité sa législation de sécurité sociale. Autrement, elle fournit à l'autre civilisation, le moyen de transformer la mentalité de la population à son avantage par l'intermédiaire de ses institutions. Selon l'expression de saint Paul: "Quand on ne vit pas comme l'on pense, on finit par penser comme l'on vit."

5. "C'est un fait inéluctable, dit le Père Lachance...

... L'Etat doit avoir quelques interférences avec la Cité de Dieu. Sans cela, il constituerait un obstacle permanent en quelque sorte insurmontable à notre suprême réalisation. N'ayant qu'une fin ultime, il est d'urgence que les institutions qui nous ont été dispensées par la nature et la grâce en vue de nous y faire parvenir, conviennent et combinent leurs efforts de manière

(2) Paul-J. Tillich, Religion and The World Order, Institute for religious Studies, New-York, 1944, p. 18.

re à réaliser l'unité de direction requise pour l'unité elle-même de notre destin (3)".

Comment par suite des catholiques ayant la possibilité physique de se gouverner eux-mêmes peuvent-ils abandonner à un Etat neutre ou socialiste, ou ayant une autre conception de la Cité de Dieu, le soin de régir les actes de leur vie sociale?

6. Les mêmes remarques s'imposent du point de vue civilisation. Celle-ci étant en somme caractérisée par des habitudes sociales et par les diverses manifestations qui en résultent, ne peut durer, comme étant distincte d'une autre, si les habitudes sociales ne sont pas organisées d'une façon appropriée. Seules les élites d'un peuple peuvent vraiment le gouverner selon ses traditions propres. Autrement, des traditions étrangères sont imposées et engendrent l'assimilation.

7. En matière de sécurité sociale, "il est évident que sur le plan de l'assistance directe aux indigents, la province de Québec veut rester fidèle à la philosophie qui a inspiré ses premiers gestes de charité (4)". S'il en est ainsi, la province de Québec ne peut pas accepter que le gouvernement fédéral s'occupe de quelque département que ce soit de la sécurité sociale. Comme cela va de soi, le danger n'est pas purement immatériel et de l'ordre d'une transformation lente des esprits. Il s'exprime dans des évolutions concrètes, matérielles, qui accélèrent la transformation des esprits. Déjà, note le Père Poulin, "l'adoption de ces mesures de sécurité sociale a considérablement allégé les charges de l'assistance privée (5)", ce qui revient à dire qu'il en fait graduellement disparaître la nécessité. Au fur et à mesure que son action s'étend ou s'intensifie, les organismes privés exercent des fonctions de plus en plus secondaires et éloignées. Le principe de l'action supplétive se met petit à petit à jouer en ordre renversé: ce sont les organismes privés qui suppléent aux insuffisances de l'Etat au lieu d'être suppléées. Nous avons d'autant moins de raison d'accepter une telle évolution qu'après étude des faits le Père Poulin conclut: "de source chrétienne et de tradition française, notre philosophie s'est avérée assez compréhensive pour susciter au cours des temps et des bouleversements sociaux, des formes d'assistance qui répondaient aux besoins nouveaux (6)".

(3) L'humanisme politique, op. cit., tome I, p. 95.

(4) Gonzalve Poulin, op. cit., p. 230.

(5) Gonzalve Poulin, op. cit., p. 165.

(6) Ibid., p. 230.

8. Cette attitude s'impose aux Canadiens français du Québec au nom des devoirs qu'ils ont envers eux-mêmes, mais il ne s'en impose pas moins à l'autre élément du pays de la respecter, non pas en vertu de nos principes religieux (qui ne sont pas les leurs), mais de leurs propres principes démocratiques. La situation étant ce qu'elle est, refuser à la province de Québec l'exercice de ses droits autonomes en s'y substituant, c'est imposer à une population de civilisation différente, physiquement située pour se gouverner elle-même, l'obligation de s'intégrer comme minorité dans un groupe plus vaste qui ne pense pas comme elle. Dans ces conditions, et pour autant que les Canadiens français de Québec sont concernés, le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple n'existe plus pour eux. On leur donne le gouvernement du peuple (un peuple français et catholique), par le peuple anglo-protestant et pour le peuple anglo-protestant. Distinguons cependant sur ce dernier point: quant aux avantages matériels sans doute, les Canadiens français se trouvent-ils gouvernés pour eux-mêmes avec les autres, puisqu'ils participent aux mêmes avantages que tous les Canadiens; mais ils ne le sont pas sur le plan supérieur des valeurs spirituelles et civilisatrices, où ils subissent fatalement une oppression.

9. La conclusion pratique de ce long développement est probante. Le programme à longue portée de la politique québécoise en matière de sécurité sociale ne peut pas être conçu autrement qu'en fonction d'une conservation de tous les pouvoirs constitutionnels que la Province détient encore et d'une reprise de tous les domaines abandonnés au gouvernement fédéral ou occupés par lui sans autorisation. Assurance-chômage, pensions aux vieillards et aux invalides, allocations familiales, législation et action sur la santé et le bien-être doivent revenir entièrement dans le giron provincial, afin que le tout puisse être réorganisé dans l'esprit et selon des modalités satisfaisantes pour nos besoins non seulement matériels, mais culturels.

10. A longue échéance, en effet, la division des juridictions entre fédéral et provincial au sujet de quelque partie que ce soit du domaine, ne peut pas conduire à un équilibre satisfaisant. Sans doute, il n'est pas contestable que plus le champ occupé est petit, moins puissante est l'action exercée sur les mentalités par suite de l'interférence moins fréquente avec les actes de chacun. Mais le principe reste en jeu et, en pratique, une certaine influence est exercée qui ne peut chercher qu'à évoluer dans un sens ou dans un autre. De la même façon qu'un vrai catholique ne peut pas être catholique à la messe et autre chose dans la vie courante, il n'est pas

davantage possible de maintenir indéfiniment une situation où le Canadien français sera conditionné en Canadien français catholique dans ses actes relatifs à la santé et en Canadien anglais protestant ou socialisant dans ses actes relatifs au travail, au chômage et au placement. Le principe à respecter est formel. La province de Québec devrait y conformer intégralement et activement sa politique quitte à tenir un compte convenable des possibilités et des circonstances.

11. L'analyse des mémoires présentés devant la Commission (Cf. Annexe 10) démontre que telle est d'ailleurs dans l'ensemble, la volonté de la population. Un fléchissement général est assez manifeste sur la question du chômage: l'opinion de la Commission Montpetit (1933) relativement à l'impraticabilité d'un système provincial d'assurance-chômage (7) et les théories nouvelles du plein-emploi y ont contribué; mais on ne demanderait pas mieux, dans la plupart des cas, que d'être convaincus du contraire. Quelques mémoires, dont un émanant d'un groupement ouvrier, signalent même que le contrôle du chômage par Ottawa n'est pas sans présenter de sérieux inconvénients. Au moins deux organismes assez représentatifs de la pensée canadienne-française dans le domaine du bien-être réclament franchement la rétrocession de toutes les autres mesures de sécurité sociale à la juridiction provinciale. Plusieurs autres ne vont pas aussi loin et se contentent de demander fortement à la Province de s'accrocher à ce qui reste: leur attitude n'est la marque que d'une certaine résignation devant des faits accomplis sur lesquels on ne croit plus possible de revenir. Enfin, d'autres mémoires n'ont traité que d'une question — celle qui intéressait particulièrement les organismes concernés; leur insistance à peu près générale en faveur d'une action exclusivement provinciale nous éclaire suffisamment sur leur appréhensions, d'ailleurs parfois nettement exprimées.

12. Très peu de mémoires, si même il en est vraiment, sont allés jusqu'à développer une thèse centralisatrice. La plupart des textes où l'intervention fédérale est suggérée émanent de corps dont les aptitudes aux positions doctrinales sont faibles. Aussi leurs attitudes centralistes sont-elles assez peu souvent appuyées sur des motifs valables. Ce sont des suggestions pratiques, comportant des modalités variables de participation fédérale ou provinciale; elles paraissent davantage inspirées de l'expérience courante. Elles démontrent plutôt comment l'intervention fédérale finit par transformer les mentalités les moins aguerries aux questions de principe,

(7) Cf. ci-après, 5e partie.

par la tendance de l'imitation irraisonnée de ce qui se fait déjà. Le fait que l'ensemble de ces mémoires restent favorables à une solution fiscale autonomiste, tout en se montrant disposés à accepter l'influence fédérale dans la législation sociale, illustre assez bien, d'une part la force profonde de la tradition, et d'autre part le désordre des idées. A peine un ou deux mémoires vont jusqu'à esquisser une thèse qui affiche une contradiction fondamentale avec les données sociologiques du problème. Ce sont alors des théories d'efficacité économique qui interviennent et qui, sans abandonner la tendance autonomiste fondamentale, posent un dilemme qu'on estime devoir résoudre en sacrifiant au moins une partie des exigences sociologiques aux exigences économiques.

13. La profonde signification de cette série de mémoires lui vient de ce qu'on y trouve, à des degrés divers, les trois mémoires ouvriers qui ont traité ces sujets devant la Commission. L'un d'entre eux s'appuie sur les théories économiques nouvelles dont nous venons de parler. Les deux autres réagissent contre des inquiétudes d'un ordre très immédiat. Ils voient dans l'autonomie une cause de difficultés sociales par suite d'une incapacité présumée des provinces à agir efficacement dans ce domaine, ou des luttes inspirées par des considérations partisans. La généralisation de cet état d'esprit dans le monde ouvrier indique que le temps est venu, si la Province doit garder son autorité et son prestige dans ces domaines, de mettre en oeuvre une politique active de réalisations significatives et d'éducation populaire.

14. Naturellement, la validité de ces conclusions est positivement subordonnée à la volonté de la province de Québec de rester fidèle à ses traditions, à sa volonté de ne capituler ni devant le protestantisme ni devant l'athéisme. Il n'est pas impossible qu'une telle volonté provienne de considérations purement normatives dérivées d'une foi raisonnée et indépendante des contingences de la vie sociale et politique. Ceux qui dirigent les destinées de la Province doivent cependant se rappeler qu'une telle éventualité n'est guère possible, en fait, que pour une élite. La volonté populaire n'adhérera à la même foi qu'en fonction de considérations variées, qui reposeront le plus souvent sur la confiance qu'elle accorde à cette élite. Et l'existence de cette confiance implique un ensemble de facteurs psychologiques et de réalisations concrètes. Elle suppose que les idées dont dérive cette foi ou qui en émanent soient suffisamment créatrices pour résoudre les divers problèmes de la vie selon leur logique propre et à la satisfaction générale. A copier trop servilement les méthodes appliquées ailleurs, on risque de transformer les mentalités par des institutions péné-

trées d'un esprit étranger à une culture et de faire la preuve par le vide de l'incapacité des esprits à inventer les solutions pratiques conformes aux principes qui l'informent. Mais à ne rien faire ou à réaliser insuffisamment, on s'expose par ailleurs à engendrer une désaffectation sentimentale pour le groupe d'hommes qui représentent un idéal de civilisation aux yeux de la masse, et finalement à préparer la voie à des abjurations conscientes ou inconscientes.

15. Enfin, il faut souligner que la discussion qui précède, portée sur le terrain religieux parce que la réalité nous en impose la nécessité, n'est pas uniquement une question de fidélité aveugle et dogmatique pour des raisons uniquement surnaturelles ou supra-terrestres. Comme nous l'avons vu précédemment dans la discussion des idées directrices de la sécurité sociale, la philosophie catholique intervient et mérite de retenir ici notre attention du simple point de vue humaniste. Elle nous intéresse comme option entre les conceptions anarchisantes du libéralisme ou totalitaristes du socialisme. Celui-là nous propose un idéal de l'homme renonçant à toute protection sociale et se débattant, dans le jeu libre des forces collectives, pour atteindre une liberté illusoire. Celui-ci prétend enserrer l'homme dans un cadre social et lui faire trouver la liberté dans l'abdication de sa personnalité individuelle à une personnalité collective ordonnée au bien-être matériel maximum. Le catholicisme nous offre de tenter l'expérience de l'homme vraiment libre de choisir sa voie dans le plein exercice de toutes ses responsabilités, avec les risques qui en doivent découler, mais aussi avec la perspective de recevoir le concours et la protection d'une société organisée pour faciliter la poursuite de ces objectifs.

16. Cette expérience valable à l'échelle humaine universelle, il vaut la peine que nous la tentions non seulement pour nous, parce qu'elle correspond à nos exigences propres, mais aussi bien pour les autres, pour la contribution qu'elle peut apporter à la solution des problèmes de l'homme. Et elle exige l'autonomie que nous réclamons, car elle ne peut pas plus être poursuivie par un pragmatisme ou un empirisme qui laisse aux faits brutaux le soin de déterminer la forme des institutions, que par les diverses formes de libéralisme ou de socialisme. C'est aux Canadiens français de Québec qu'il incombe cependant de se montrer à la hauteur de l'expérience que l'histoire les met en position de tenter et d'élaborer les solutions concrètes qui la rendront viable. Ce seront les aspects de cette tâche que nous examinerons dans une quatrième et cinquième parties. Elle nous conduira à envisager les données techniques du problème idéologique que nous venons d'analyser.

A N N E X E S

Annexe I

COUT DE LA SECURITE SOCIALE AU CANADA
EN 1952-1953 ET 1953-1954

Gouvernement fédéral (1)	1952-53	1953-54	1954-55
	Millions de dollars		
Allocations familiales	334	350	366
Sécurité de la vieillesse	323	339	356
Assistance vieillesse	19	21	22
Allocations aux aveugles	3	3	3
Subventions pour fins d'hygiène	27	29	32
Pensions aux vétérans	127	128	128
Traitements et allocations aux vétérans	80	80	80
Service d'hospitalisation aux vétérans	4	6	5
Services d'hygiène pour les Indiens	13	14	17
Autres services d'hygiène	5	6	7
Assurance-chômage:			
Contributions gouvernementales	56	58	62
Contributions patronales-ouvrières	<u>155</u>	<u>160</u>	<u>169</u>
Total	<u>1,146</u> ⁽²⁾	<u>1,195</u>	<u>1,247</u>

Gouvernements provinciaux (3)

Santé (y compris santé publique—environ 6% d'après les chiffres plus détaillés de 1951-52; services médicaux, 4%; soins hospitaliers, 87%; général, 3% pour un total de 174 millions de dollars)

202.2 206.4

Bien-être (y compris assistance-vieillesse, environ 43% d'après les chiffres plus détaillés de 1951-52; assistance aux vieillards, 1 à 2%; chômeurs et individus inemployables, 15%; assistance aux mères, 20%; aide à l'enfance, 8%; divers, 11%)

90.3 100.0
292.5 306.4

Annexe I (suite)

Gouvernements municipaux (4) 1952-53

Santé	63.6
Bien-être	<u>31.4</u>
	<u>95.0</u>

Total des taxes perçues au Canada	5,531 (5)
Recettes globales de l'Etat fédéral	4,360 (1)
Revenu national net	18,135 (5)

Le coût probable d'un système d'assurance-santé avait été évalué, en 1943, à 279 millions de dollars. La prime qui devait rapporter ce montant, obtenu par "des études relatives au coût des soins médicaux au Canada", comportait le paiement de \$26 pour chaque personne de plus de seize ans, plus une subvention gouvernementale de \$3.60 par tête (6). Or en 1953, on estime à environ \$375,000,000 les dépenses de la famille canadienne pour des soins médicaux (7), non comprise la part des contributions patronales aux plans privés d'assurance-groupe. Tous les facteurs étant appréciés, on atteindrait vraisemblablement assez vite le demi-milliard.

- (1) Hansard, 6 avril 1954, section des "documents budgétaires", pp. 54, 58, 73, 94 et 95; Estimates for the fiscal year ending March 31st 1955, Ottawa, 1954, pp. 30, 38-41, 67-68.
- (2) Ne comprend pas les pensions au service civil, qui sont assimilées aux fonds de retraite des entreprises.
- (3) Preliminary Analysis of Revenue and Expenditures of Provincial Governments, 1952, Ottawa 1953. Summary of Estimates of Revenue and Expenditures of Provincial Governments, 1953, Ottawa 1954.
- (4) Financial Statistics of Municipal Governments (Summary of Revenue, expenditures and Tax Collections), Interim 1952, Ottawa 1953.
- (5) National Accounts, Income and Expenditure, 1949-1952, pp. 16-41.
- (6) Assurance-santé. Rapport du Comité Consultatif de l'Assurance-Santé nommé par le décret du conseil C.P. 386, du 5 février 1942. Ottawa, 16 mars 1943, pp. 521-522.
- (7) Canadian Sickness Survey, 1950-51, D.B.S., Ottawa, janvier 1954, Rapport no 4.

L'ORGANISATION DE LA SECURITE SOCIALE

Li : Libre ou facultative
Ob : Obligatoire

	ASSURANCES SOCIALES								ASSISTANCE										ALLOC. FAMIL.	
	Accidents travail et mal. prof.		Vieillesse invalidité		Maladie maternité		Chômage		Pension de vieillard	Pension de veuve	Pension d'invalidité	Vieillesse	Mères néces-siteuses	Invalides	Malades	Chômeurs	Générale	Pension d'Etat	Sur-salaire patronal	
	Li	Ob	Li	Ob	Li	Ob	Li	Ob												
																			Li	Ob
Allemagne	.	X	.	X	.	X	.	X	.	.	X ⁹	.	.	X ¹	.	X	X	.	.	
Angleterre	X	.	X	X	X	X	.	X	X	.	.	.	X	.	X	X	X	.	.	
Argentine	X	.	.	X ²	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Australie	X	X	.	.	X	.	.	X ³	X	X ⁴	.	X	X	X	.	.	.	X ⁴	.	
Autriche	.	X ⁵	.	X	.	X	.	.	.	.	.	X	.	.	.	.	X	.	.
Belgique	X	X ⁵	X ⁶	X ⁷	X ⁶	.	X	.	.	.	.	.	.	X	X	.	X	.	X
Brésil	X	.	.	X	.	X ⁷	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	X	.	.
Bulgarie	.	X	.	X	.	X	.	X	.	.	.	.	.	.	.	.	X	.	.
Canada	X	.	.	.	.	.	.	.	X	X	.	.	.	.	X	X	X	.	.
Chili	X	.	.	X	.	X	.	.	.	.	.	.	X	.	X	X	X	.	.
Danemark	.	X	.	X ⁸	X	.	X	.	X	.	.	.	X	X	X	X	.	.	.	
Etats-Unis	X	.	X	.	X	.	X	.	X	.	X ⁹	.	X	.	X	.	.	.	X	
Espagne	.	X	X	X	X	X ¹⁰	X	.	.	.	.	.	.	.	X	.	X	X ¹²	X
Estonie	.	X	.	.	.	X	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	X	X ¹²	.
Finlande	.	X	X	.	X	.	X	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	X
France	X	.	X	X ¹¹	X	X ¹¹	X	.	.	.	.	X	X	X	X	X	.	.	X
Grèce	X	.	X	X ¹¹	X	X ¹¹	X	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	X ¹²	X
Hollande	.	X	X	X	X	X	X	.	.	.	.	.	.	X	X	X	.	.	X
Hongrie	.	X	.	X	.	X	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	X	.	.
Inde	X	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	X	X	X	.	.	.	.
Irlande	X	.	.	X	.	X	.	X	X	.	X ⁹	.	X	X	X	X	X	X ¹²	.	
Italie	.	X	.	X	.	X	.	X	.	.	.	X	X	X	X	.	X	.	.	
Japon	X	.	.	X	.	X	X	.	.	.	.	.	X	X	X	X	.	.	.
Lettonie	.	X	.	.	.	X	.	.	.	.	.	.	.	.	X	X	.	X ¹²	X
Luxembourg	.	X	X	X	X	X	X	.	.	.	.	X	X	X	X	X	.	.	.
Mexique	X	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	X	.	.
Norvège	.	X	.	.	X	X	X	.	X	X	X	.	X	.	X	X	.	X	.	
Nouv.-Zélande	X	.	X	X ¹³	X	.	.	.	X	X	X ⁹	X	X	X	X	.	X	.	X	
Pologne	.	X	.	X	.	X	.	X	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Portugal	X	.	X	.	X	.	.	.	.	.	.	.	.	.	X	.	.	.	X
Roumanie	.	X	.	X	.	X	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	X	X ¹²	.
Suède	.	X	.	X	X	.	X	.	.	.	.	.	X	.	X	X	X	.	.

Suisse	.	X	.	X	.	X	X	.	X	.	.	X	X
Tchécoslovaquie	.	X	.	X	.	X	X	.	X	.	.	X	X
U.Sud-Africaine	X	.	X	.	X	.	.	.	X	.	.	.	.
U.R.S.S.	.	X	.	X	.	X	.	.	.	.	.	X	.
Uruguay	X	.	.	X	.	.	.	.	X	.	.	.	.
Yougoslavie	.	X	.	X	.	X	.	.	.	.	.	.	.

X	.	X	X	X ¹²	X.
.	X	.	X	X ¹²	X.
.	.	.	X	.	.
X	.	.	.	.	.
.
.	X	X	.	.	.

1. Femmes en couche.
2. Employés de banque et de chemins de fer.
3. Etat de Queensland.
4. Nouvelle-Galles du Sud.
5. Obligatoire dans le cas des maladies professionnelles seulement.

6. Subsidés accordés à l'assurance sociale libre des mutuelles pour la vieillesse en même temps que les autres risques.
7. Personnel des entreprises d'intérêt public et marins.
8. Invalidité seulement.

9. Aveugles.
10. Maternité seulement.
11. Pour les marins et les employés de l'industrie du tabac seulement.
12. Fonctionnaires de l'Etat.
13. Employés de chemins de fer seuls.

Source: Les services sociaux en 1933, B.I.T., Etudes et documents, Série M, no 13, Genève, 1936.

B - 1949-1950

Albanie	.	X	.	X	.	X	.	.	.	.	.	.	.
Allemagne	.	X	.	X	.	X	.	X	.	X	.	X	X
Angleterre	.	X	.	X	.	X	.	X	.	X	.	X	X
Argentine	X ¹	X	.	X	.	X ²	.	X	.	X	.	X	X
Australie	X ⁴	X	.	.	.	X	.	X	X	X	.	.	.
Autriche	.	X	.	X	.	X	.	X	.	.	.	.	.
Belgique	.	X	X ⁵	X	X ⁵	X	.	X	X	X	.	.	.
Bolivie	X ¹	X	.	X	.	X	.	.	.	.	.	X	X
Brésil	X ¹	X	.	X	.	X	.	.	.	.	.	X	X
Bulgarie	.	X	.	X	.	X	.	X	.	.	.	.	.
Canada	.	X	.	X	.	X	.	X	X	.	X ³	X	X
Chili	X ¹	X	.	X	.	X	.	X	.	X	.	.	.
Colombie	.	X	.	X	.	X	.	.	.	.	.	X	X
Costa Rica	.	X	.	X	.	X	.	.	.	.	.	.	.
Cuba	X ¹	X	.	X	.	X	.	.	.	.	.	.	.
Danemark	X ⁸	X	X ⁷	.	X	.	.	X	.	X	.	.	.
Egypte	X ⁹	X ⁹	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
El Salvador	X ¹	X	.	X	.	X	.	X	.	.	.	X	X
Equateur	.	X	.	X	.	X	.	.	.	.	.	X	X
Espagne	.	X	.	.	.	X	.	.	X	X	.	.	.
Etats-Unis	X	X	.	X ¹⁰	.	.	.	X	.	.	X	X	X
Finlande	.	X	.	X	X	.	X	.	X	X	.	.	.

.
X	X	.	.	.	.
X ³	X	.	.	X	.
X	X	.	.	.	.
.	X	X	.	X	.
.
.
X	X	.	.	.	.
X	X	.	.	.	.
.
.
X	X	.	.	.	.
X	X	.	.	.	.
.
X	.	X	.	.	.
X	X	.	.	.	.
.
X ³	X	X	.	.	.
X	.	.	.	.	.

1. Assistance médicale pour tous les domiciliés sans ressources.
2. Maternité seulement.
3. Aveugles seulement.

4. Pensions sans preuve de nécessité pour tous domiciliés.
5. Facultatif pour ceux qui ne sont pas soumis à l'obligation.
6. Inclut une contribution des salariés.

7. Invalidité seulement.
8. Indépendants ayant de faibles ressources.
9. Obligatoire pour les patrons ayant moins de 100 employés.
10. Vieillesse et décès seulement.

	ASSURANCES SOCIALES								ASSISTANCE								ALLOC.FAM.		
	Accidents travail et mal. prof.		Vieillesse in validité décès		Maladie maternité		Chômage		Pension de vieillard	Pension de veuve	Pension d' invalide	Vieillesse	Mères néces- siteuses	Invalides	Malades	Chômeurs	Général	Pension d'Etat	Sur- salaire patronal
	Li	Ob	Li	Ob	Li	Ob	Li	Ob											LiOb
France	X ¹	X	.	X	.	X	.	.	.	.	.	X	X	X	X	X	.	X ¹¹	X
Grèce	.	X	.	X	.	X	.	X	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Guatemala	X ¹	X	.	X	.	X	.	.	.	.	.	.	X	X	X	.	.	.	.
Haiti	X ¹	X	.	.	.	X	.	.	.	.	.	.	X	X	X	.	.	.	.
Hollande	.	X	.	X	.	X	.	.	.	.	.	X	X	X	.	.	.	.	X
Hongrie	.	X	.	X	.	X	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	X	.	.
Inde	.	X	.	.	.	X	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Iran	.	X	.	X	.	X	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Irlande	X	.	.	X ¹²	.	X	.	X	X	X	X ³	.	.	.	.	.	X	.	.
Islande	.	X	.	X	.	X	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	X	.	.
Israel	X	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Italie	.	X	.	X	.	X	.	X	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	X
Japon	.	X	.	X	.	X	.	X	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Luxembourg	.	X	.	X	.	X	.	.	.	.	.	.	.	.	.	X	.	.	X
Mexique	X ¹	X	.	X	.	X	.	.	.	.	.	.	X	X	X	.	.	.	.
Nouv.-Zélande	X ⁴	X	.	.	.	.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	.	.
Nicaragua	.	X	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Norvège	.	X	.	.	X ¹⁴	X	.	X	X	.	.	.	.	.	.	.	X	.	.
Panama	X ¹	.	.	X ¹³	.	X	.	.	.	.	.	.	X	X	X	.	.	.	.
Paraguay	.	X	.	X	.	X	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Pérou	X	.	.	X	.	X	.	.	.	.	.	.	X	X	X	.	.	.	.
Philippines	X	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Pologne	.	X	.	X	.	X	.	X	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	X
Portugal	X ¹	X	.	X	.	X	.	.	.	.	.	.	X	X	X	.	.	.	X
Rép.Dominicaine	X ¹	X	.	X	.	X	.	.	.	.	.	.	X	X	X	X	.	.	.
Roumanie	.	X	.	X	.	X	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	X
Suède	.	X	.	X ¹³	.	X	X	.	X	X	X	.	.	.	.	.	X	.	.
Suisse	.	X	.	X ¹⁰	.	X	X	X	.	.	.	X	X	X	X	.	X ¹⁵	.	X
Syrie	X	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Tchécoslovaquie	.	X	.	X	.	X	.	.	.	.	.	X	X	X	.	.	.	.	X
Turquie	.	X	.	X	.	X	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
U.Sud-Africaine	X ¹	X	.	.	.	.	X	X	X	.	X	.	X	X	X	.	X	.	.
U.R.S.S.	.	X	.	X	.	X	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	X
Uruguay	X ¹	.	.	X	.	.	.	X	X	.	X	.	X	X	X	.	.	.	X
Venezuela	X ¹	X	.	.	.	X	.	.	.	.	.	.	X	X	X	.	.	.	.
Yougoslavie	.	X	.	X	.	X	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.

1. Assistance médicale pour tous les domiciliés sans ressources.
3. Aveugles seulement.
4. Pensions sans preuve de nécessité pour tous domiciliés.

11. Partie du coût pour les indépendants.
12. Invalidité et décès seulement.

13. Vieillesse et invalidité seulement.
14. Facultatif pour ceux qui ne sont pas soumis à l'obligation et sont sans ressources.
15. Fermiers ayant de faibles ressources.

Sources: Social Security Throughout the World, Federal Security Agency, Social Security Administration Bureau Report no. 16, Washington. La Sé - curité Sociale: étude internationale, BIT, Genève 1950 pp.98-115.

L'EXTENSION DES ASSURANCES SOCIALES OBLIGATOIRES
ET DES PENSIONS DE VIEILLESSE NON CONTRIBUTIVES
(sauf accidents du travail et assurance-chômage)

A - 1933

Co : Cotisations
Pr : Prestations
\$: Exclusion par limite de revenu
& : Exclusion de certains secteurs d'emploi

	Tous citoyens		Tous salariés		Ouvriers		Employés		Agriculteurs		Artisans indépendants		Petits commerçants		Professionnels	
	Co	Pr	Co	Pr	Co	Pr	Co	Pr	Co	Pr	Co	Pr	Co	Pr	Co	Pr
Allemagne	X	X	X\$	X\$	.	.	X\$	X\$	.	.	.	.
Angleterre	.	X\$6	X\$	X\$	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Argentine	X ¹	X ¹	.	.	.	.	.	.	.	.
Autriche
Maladie	X	X	X	X	.	.	.	.	.	.	.	.
Vieillesse	X ²	X ²	X	X	.	.	.	.	.	.	.	.
Belgique	.	.	X	X	.	.	.	.	.	.	X\$	X\$	.	.	.	.
Brésil	.	.	X\$3	X\$3	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Bulgarie	.	.	X ⁴	X ⁴	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Chili	X\$	X\$	X ⁵	X ⁵	.	.	X\$	X\$	.	.	.	.
Danemark	.	X\$6	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Espagne	.	.	X\$	X\$	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Estonie	.	.	X\$	X\$	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
France	.	.	X\$	X\$	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Hollande	.	.	X\$	X\$	X ⁸	X ⁸	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Hongrie	.	.	X\$ ⁶ & 7	X\$ & 7	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Irlande	.	X\$6	X\$	X\$	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Italie	X	X	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Lettonie	.	.	X	X	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Luxembourg	X ⁴	X ⁴	X\$ ⁴	X\$ ⁴	.	.	.	.	.	.	.	.
Norvège	.	.	X\$	X\$	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Nouv.- Zélande	.	X\$6	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Pologne	.	.	X ⁸	X ⁸	X ⁸	X ⁸	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Roumanie	X	X\$	.	.	.	.	X\$	X\$	.	.	.	.
Suède	X ⁹	X ⁹	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Tchécoslovaquie	.	.	X	X	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
U.R.S.S.	.	.	X	X	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Uruguay	.	.	X	X	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Yougoslavie	.	.	X	X	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.

1. Employés de banque seulement.
2. Ouvriers mineurs seulement.
3. Personnel des entreprises de services publics seulement.
4. Sauf certaines catégories de travailleurs - temporaires: faucheurs, moissonneurs, etc.

5. Les employés ne bénéficiant que d'une pension de vieillesse.
6. Pensions de vieillesse non contributives.
7. La restriction quant aux revenus ne frappe que les employés. Les exclusions couvrent tous les salariés en dehors de l'industrie et du commerce.

8. Assurance maladie pour les travailleurs et assurance-vieillesse pour tous les salariés.
9. Assurance-vieillesse-invalidité seule.

	Tous citoyens		Tous salariés		Ouvriers		Employés	
	Co	Pr	Co	Pr	Co	Pr	Co	Pr
Albanie	.	.	X	X	.	.	.	.
Allemagne	.	.	.	.	X	X	X ^{\$}	X ^{\$}
Angleterre	X	X	.	.	.	.	.	.
Argentine	.	.	X	X	.	.	.	.
Australie	X	X^{\$}	.	.	.	.	.	.
Autriche	.	.	X	X	.	.	.	.
Belgique	.	.	X	X	.	.	.	.
Bolivie	.	.	X	X	.	.	.	.
Brésil	.	.	X ^{\$}	X^{\$}	.	.	.	.
Bulgarie	.	.	X	X	.	.	.	.
Canada	X	X	.	.	.	.	.	.
Chili	X ²	X ²	X	X	.	.	.	.
Colombie	.	.	X	X	.	.	.	.
Costa Rica	.	.	X ^{\$ 1}	X ^{\$ 1}	.	.	X ³	X ³
Cuba	.	.	X ^{\$ 3}	X ^{\$ 3}	.	.	.	.
El Salvador	.	.	X	X	.	.	.	.
Equateur	.	.	X	X	.	.	.	.
Espagne	.	.	X ^{\$}	X^{\$}	.	.	.	.
Etats- Unis	.	.	X ^{\$ 3}	X ^{\$ 3}	.	.	.	.
Finlande	X ³	X ³	.	.	.	.	.	.
France	.	.	X	X	.	.	.	.
Grèce	.	.	X ^{\$ 4}	X ^{\$ 4}	.	.	.	.
Guatemala	.	.	X	X	.	.	.	.
Haiti	.	.	X ¹	X ¹	.	.	.	.
Hollande	.	.	X ^{\$}	X^{\$}	.	.	.	.
Hongrie	.	.	X	X	.	.	.	.
Inde	.	.	X ^{\$ 6}	X ^{\$ 6}	.	.	.	.
Iran	.	.	.	.	X	X	.	.
Irlande	.	.	.	.	X	X	X ^{\$}	X ^{\$}
Islande	X	X	.	.	.	.	.	.
Italie	.	.	X	X	.	.	.	.
Japon	.	.	X ^{\$}	X^{\$}	.	.	.	.
Luxembourg	.	.	.	.	X	X	X ^{\$ 5}	X ^{\$ 5}
Mexique	.	.	X	X	.	.	.	.
Nouv.-Zélande	X	X ^{\$ 6}	.	.	.	.	.	.
Norvège	X ³	X ^{\$ 3}	X ^{\$ 1}	X ^{\$ 1}	.	.	.	.
Panama	.	.	X	X	.	.	.	.
Paraguay	.	.	X	X	.	.	.	.
Pérou	.	.	X ^{\$}	X^{\$}	.	.	.	.
Pologne	.	.	X	X	.	.	.	.
Rép.Dominicaine	.	.	.	.	X	X	X ^{\$}	X ^{\$}
Roumanie	.	.	X	X	.	.	.	.
Suède	X	X ^{\$ 7}	.	.	.	.	.	.
Suisse	X ^{\$}	X^{\$}	.	.	.	.	.	.
Tchécoslovaquie	.	.	X	X ^{\$ 4}	.	.	.	.
Turquie	.	.	X ¹	X ¹	.	.	.	.

[illegible]

[illegible]

1. Assurance-maladie seulement.
2. Soins médicaux seulement.
3. Assurance-vieillesse seulement.
4. Exclusion de revenu pour l'assurance-vieillesse seulement.
5. Exclusion de revenu pour l'assurance-maladie seulement.
6. Les soins médicaux sont cependant assurés sans preuve de nécessité.
7. Limite de revenu pour les prestations en argent de l'assurance-maladie seulement.

Sources: Social Security throughout the World, Federal Security Agency, Social Security Administration, Bureau Report no 16, Washington.
La sécurité sociale: étude internationale, BIT, Genève, 1950, pp.98-115.

MODALITES DES PRESTATIONS DANS L'ASSURANCE OBLIGATOIRE
ET LES PENSIONS NON CONTRIBUTIVES

A - 1933

	ASSURANCE-VIEILLESSE			ASSURANCE-MALADIE			ASSURANCE-CHÔMAGE			PENSIONS NON CONTRIBUTIVES		
	Proportion du salaire	Proportion des cotisa- tions	Minimum de soutien	Proportion du salaire	Proportion des cotisa- tions	Minimum de soutien	Proportion du salaire	Nombre de contribu- tions	Minimum de soutien	Proportion du salaire	Nombre de contribu- tions	Minimum de soutien
Allemagne	.	X	.	X	.	.	X	.	.		nil	
Angleterre	.	.	X	.	.	X	.	.	X	.	.	X
Australie	.	.	.	.	.	.	.	.	X	.	.	X
Autriche	.	X	.	X	.	.		nil			nil	
Belgique	.	X	.		nil			nil			nil	
Brésil	X ¹	.	.		nil			nil			nil	
Bulgarie	.	X	.	X	.	.	.	.	X		nil	
Chili	.	X	.	X	.	.		nil			nil	
Danemark		nil		X	.	.		nil		.	.	X
Espagne	.	.	X		nil			nil			nil	
Estonie		nil		X	.	.		nil			nil	
Etats- Unis		nil			nil			nil		.	.	X
France	.	X	.	X	.	.		nil			nil	
Hollande	.	X	.	X	.	.	.	.	.	.	.	.
Hongrie	.	X	.	X	.	.		nil			nil	
Irlande		nil		.	.	X	.	.	X	.	.	X
Italie	.	X	.	X	.	.	X	.	.		nil	
Japon		nil		X	.	.		nil			nil	
Lettonie		nil		X	.	.		nil			nil	
Luxembourg	X	.	.	X	.	.		nil			nil	
Norvège		nil		X	.	.		nil		.	.	X
Nouv. Zélande		nil			nil			nil		.	.	X
Pologne	.	X	.		nil		X	.	.		nil	
Roumanie	.	.	X	X	.	.		nil			nil	
Suède	.	X	.		nil			nil			nil	
Suisse	.	X	.		nil			?		.	.	X
Tchécoslovaquie	.	X	.	X	.	.		nil		.	.	X
U.R.S.S.	X	.	.	X	.	.		nil			nil	
Uruguay	X	.	.		nil			nil		.	.	X
U.Sud-Africaine		nil			nil			nil		.	.	X
Yougoslavie	.	X	.	X	.	.		nil			nil	

1. Entreprises d'intérêt public seulement.

Sources: Les services sociaux en 1953, BIT, Etudes et Documents,
Série M, no 13, Genève, 1936.

Albanie	.	X ¹	.	X	.
Allemagne	X	.	.	X	.
Angleterre	.	.	X	.	.
Argentine	X	.	.	.	nil
Australie	.	.	X	.	.
Autriche	X	.	.	X	.
Belgique	.	X	.	X	.
Bolivie	.	.	X	?	?
Brésil	X	.	.	X	.
Bulgarie	X	.	.	X	.
Canada	.	.	X	.	nil
Chili	.	X	.	X	.
Colombie	?	?	?	X	.
Costa Rica	X	.	.	X	.
Cuba	X	.	.	.	nil
El Salvador	?	?	?	X	.
Equateur	X	.	.	X	.
Espagne	.	X	.	X	.
Etats- Unis	X	.	.	.	nil
Finlande	X	.	.	.	nil
France	X	.	.	X	.
Grèce	X	.	.	X	.
Guatémala	?	?	?	?	?
Haiti	.	nil	.	X	.
Hollande	X	.	.	X	.
Hongrie	.	.	X	X	.
Inde	.	nil	.	X	.
Iran	?	?	?	?	?
Irlande	.	nil	.	.	.
Islande	.	.	X	.	.
Italie	.	X	.	X	.
Japon	X	.	.	X	.
Luxembourg	X	.	.	X	.
Mexique	X	.	.	X	.
Nouv. Zélande	.	.	X	.	.
Norvège	.	.	X	X	.
Panama	X	.	.	.	nil
Paraguay	X	.	.	X	.
Pérou	X	.	.	X	.
Pologne	.	.	X	X	.
Rép. Dominicaine	X	.	.	X	.
Roumanie	X ¹	.	.	X	.
Suède	.	.	X	.	.

1. Selon aussi la lourdeur de la tâche.

1949 - 1950

.		nil		nil	
.	X	.	.	nil	
X	.	nil	X	nil	
X	.	.	X	.	X
.	X	.	.	nil	
.	.	.	X	nil	
?	.	nil		nil	
.		nil		nil	
.	X	X	.	nil	
.	X	.	.	nil	X
.		nil		nil	
.		nil		nil	
.		nil		nil	
.	?	?	?	nil	
.		nil		nil	
.	Y	nil	.	nil	X
.		nil	.	nil	
.	X	nil	.	nil	
?		nil		nil	
.		nil		nil	
.		nil		nil	
.		nil		nil	
.		nil		nil	
?		nil		nil	
X	.	.	X	.	X
X		nil		nil	
.	X	.	.	nil	
.	X	.	.	nil	
.		nil		nil	
.		nil		nil	
X	.	.	X	.	X
.	X	.	.	nil	
.		nil		nil	
.		nil		nil	
.		nil		nil	
.	X	.	.	nil	
.		nil		nil	
.		nil		nil	
.		nil		nil	
.		nil		nil	
X		nil		nil	X
		nil		.	

	ASSURANCE-VIEILLESSE			ASSURANCE-MALADIE			ASSURANCE-CHÔMAGE			PENSIONS NON CONTRIBUTIVES		
	Proportion du salaire	Proportion des cotisa- tions	Minimum de soutien	Proportion du salaire	Proportion des cotisa- tions	Minimum de soutien	Proportion du salaire	Nombre de contribu- tions	Minimum de soutien	Proportion du salaire	Nombre de contribu- tions	Minimum de soutien
Suisse	X	.	.	?	?	?	X	.	.		nil	
Tchécoslovaquie	X	.	.	X	.	.		nil	.		nil	
Turquie	.	X	.		nil			nil	.		nil	
U.Sud- Africaine		nil			nil		X	.	.	.	.	X
U.R.S.S.	X ¹	.	.	X	.	.		nil	.		nil	
Uruguay	X	.	.		nil		X	.	.	.	.	X
Venezuela		nil		X	.	.		nil	.		nil	
Yougoslavie	X ¹	.	.	X	.	.		nil	.		nil	

1. Selon aussi la lourdeur de la tâche.

Sources: Social Security Legislation Throughout the World, Federal Security Agency, Social Security Administration, Bureau Report no 16, Washington.
La sécurité sociale: étude internationale, BIT, Genève, 1950, pp. 121-223.

Annexe 5

FINANCEMENT DE L'ASSURANCE SOCIALE ET DES ALLOCATIONS FAMILIALES

A - 1933

T : Totalité des frais
adm : Frais d'administration

	ASSURANCE-VIEILLESSE			ASSURANCE-MALADIE						ASSURANCE-CHÔMAGE			ALLOC. FAMIL.		
	Part des assurés	Part patronale	Part de l'Etat	Indemnité			Soins			Part des assurés	Part patronale	Part de l'Etat	Part des assurés	Part patronale	Part de l'Etat
				Part des assurés	Part patronale	Part de l'Etat	Part des assurés	Part patronale	Part de l'Etat						
Allemagne															
ouvriers	1/3	1/3	1/3	1/2	1/2	nil	1/2	1/2	nil	1/2	1/2	nil	nil	T	nil
employés	1/2	1/2	nil	1/2	1/2	nil	1/2	1/2	nil	1/2	1/2	nil	nil	T	nil
Angleterre															
hommes	1/3	1/3	1/3	3/7	3/7	1/7	3/7	3/7	1/7	5/16	5/16	3/8	.	.	.
femmes	9/30	11/30	1/3	21/50	19/50	1/5	21/50	19/50	1/5	5/16	5/16	3/8	.	.	.
Australie	.	.	.	.	.	.	.	.	.	1/3	1/3	1/3	.	.	.
Autriche															
ouvriers (1)	1/5	4/5	nil	2/3	1/3	nil	2/3	1/3	nil	.	.	.	nil	T	nil
employés	1/2	1/2	nil	1/2	1/2	nil	1/2	1/2	nil	.	.	.	nil	T	nil
Belgique															
ouvriers	1/4	1/4	1/2(?)	.	.	.	.	.	.	.	.	.	nil	T	nil
employés	3/14	4/14	1/2	.	.	.	.	.	.	.	.	.	nil	T	nil
Brésil (2)	1/3	1/3	1/3	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Bulgarie	1/3	1/3	1/3	1/3	1/3	1/3	1/3	1/3	1/3	1/3	1/3	1/3	.	.	.
Chili															
ouvriers	4/13	6/13	3/13	4/13	6/13	3/13	4/13	6/13	3/13	.	.	.	nil	T	nil
employés	2/3	1/3	nil	.	.	.	.	.	.	.	.	.	nil	T	nil
Danemark	.	.	.	7/10	nil	3/10(5)	7/10	nil	3/10(5)	.	.	.	.	.	.
Espagne	nil	3/4	1/4	.	.	.	.	.	.	.	.	.	nil	T	nil
Estonie	.	.	.	1/2	1/2	nil	nil	T	nil	.	.	.	nil	T	nil
France	3/7	3/7	1/7	3/7	3/7	1/7	3/7	3/7	1/7	.	.	.	nil	T	nil
Grèce	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	nil	T	nil
Hollande	nil	11/12	1/12	1/2	1/2	nil	nil	T	nil	.	.	.	nil	T	nil
Hongrie	12/25	12/25	1/25	1/2	1/2	nil	1/2	1/2	nil	.	.	.	nil	T	nil
Irlande															
hommes	.	.	.	7/20	7/20	3/10	.	.	.	42/130	49/130	3/10	nil	T	nil
femmes	.	.	.	3/10	4/10	3/10	.	.	.	41/130	50/130	3/10	nil	T	nil
Italie															
indust., transp.	1/2	1/2	nil	1/2	1/2	nil	1/2	1/2	nil	.	.	.	nil	T	nil
comm., agricult.				nil	T	nil	1/2	1/2	nil	.	.	.			

1. Mineurs seulement.

2. Entreprises d'intérêt public.

5. Les subventions ne sont payées que pour les
nombres donnés de ressources.

ASSURANCE-VIEILLESSE

ASSURANCE-MALADIE

ASSURANCE-CHÔMAGE

ALLOC. FAMIL.

	Indemnité				Soins									
	Part des assurés	Part patronale	Part de l'Etat	Part des assurés	Part patronale	Part de l'Etat	Part des assurés	Part patronale	Part de l'Etat	Part des assurés	Part patronale	Part de l'Etat	Part des assurés	Part de l'Etat
Japon	.	.	.	7/15	7/15	1/15	7/15	7/15	1/15	.	.	.	.	.
Lettonie	.	.	.	1/3	1/3	1/3	1/3	1/3	1/3	.	.	.	.	.
Luxembourg	1/2	1/2	adm	2/3	1/3	1/2adm	2/3	1/3	1/2adm	.	.	.	nil	T
Norvège	.	.	.	7/10	2/10	1/10	.	.	.	.	.	.	.	.
Pologne	1/2(3)	1/2(3)	nil	.	.	.	.	.	.	5/22	8/11	1/2	nil	T
Roumanie	2/5	27/50	3/50	2/5	27/50	3/50	2/5	27/50	3/50	.	.	.	nil	T
Suède	T	nil	adm	.	.	.	.	.	.	.	.	.	nil	T
Tchécoslovaquie	1/2	1/2	nil	1/2	1/2	nil	1/2	1/2	nil	.	.	.	nil	T
U.R.S.S.	nil	T(4)	nil	nil	T(4)	nil	nil	T(4)	nil	.	.	.	.	.
Yougoslavie	.	.	.	1/2	1/2	nil	.	.	.	.	.	.	.	.

3. La contribution patronale varie avec le salaire et peut aller jusqu'à 100%.

4. Dans la très grande majorité des cas, le patron est l'Etat ou des coopératives contrôlées. Le "T" indique donc des cotisations comprises dans les coûts plutôt que prélevées par l'impôt.

Source: Les services sociaux en 1933. BIT, Etudes et Documents, Série M, no 13.
Genève, 1936.

B - 1949 - 1950

(") : régime non-existant en 1933

Albanie	nil	T	nil	nil	T	nil	nil	T	nil	.	.	.	.	.
Allemagne(")	2/5	2/5	1/5	1/2	1/2	nil	1/2	1/2	nil	1/4	1/4	1/2	.	.
Angleterre(")	9/20	7/20	1/5	9/20	7/20	1/5	nil	nil	T	9/20	7/20	1/5	nil	nil
Argentine	8/19	11/19	nil(1)	1/3	1/3	1/3	1/3	1/3	1/3	.	.	.	.	.
Australie(")	?	?	T(2)	?	?	T(2)	?	?	T(2)	?	?	T(2)	?	T(2)
Autriche(")	17/40	17/40	3/20	19/40	19/40	1/20	19/40	19/40	1/20	2/5	2/5	1/5	nil	nil
Belgique(")	7/20	7/20	3/10	1/2	1/3	1/6	1/2	1/3	1/6	1/8	1/8	3/4	nil	T
Brésil(")	1/3	1/3	1/3	1/3	1/3	1/3	1/3	1/3	1/3	.	.	.	nil	nil
Bulgarie(")	nil	T	nil	nil	T	nil	nil	T	nil	nil	T	nil	nil	T
Canada	?	?	T(2)	.	.	.	.	.	.	5/12	5/12	1/6	nil	nil
Chili(")	4/11	6/11	1/11	4/11	6/11	1/11	nil	nil	T	T	nil	nil	2/21	19/21
Colombie	1/4	1/2	1/4	1/4	1/2	1/4	1/4	1/2	1/4	.	.	.	.	.
Costa Rica	1/3	1/3	1/3	5/12	5/12	1/6	5/12	5/12	1/6	.	.	.	.	.
Cuba	1/3	1/3	1/3	5/12	5/12	1/6	5/12	5/12	1/6	.	.	.	.	.
Danemark(")	nil	nil	T(3)	7/10	nil	3/10	7/10	nil	3/10	7/16	1/16	1/2	.	.
El Salvador	1/4	1/2	1/4	1/4	1/2	1/4	1/4	1/2	1/4	1/4	1/2	1/4	.	.
Equateur	5/12	1/2	1/12	1/3	2/3	nil	1/3	2/3	nil	.	.	.	.	.
Espagne(")	1/5	3/4	1/20	4/15	8/15	1/5	4/15	8/15	1/5	.	.	.	1/5	4/5
Etats-Unis	1/2	1/2	nil	.	.	.	.	.	.	nil	T	nil	.	.
Finlande	6/11	4/11	1/7	3/11	4/11	nil	7/11	4/11	nil	2/5	nil	3/5	nil	nil
France(")	3/8	5/8	nil	3/8	5/8	nil	3/8	5/8	nil	nil	nil	nil	nil	T
Grèce	4/15	11/15	nil	4/15	11/15	nil	4/15	11/15	nil	1/4	3/4	nil	.	.
Hollande(")	nil	T	nil	1/3	2/3	nil	1/3	2/3	nil	.	.	.	nil	T

Hongrie(")	1/4	3/4	nil	nil	T	nil	nil	T	nil	.	.	.	nil	T	nil
Iran	1/3	2/3	nil	1/3	2/3	nil	1/3	2/3	nil	.	.	.	.	.	.
Irlande(")	4/19	6/19	9/19	1/3	7/18	5/18	1/3	7/18	5/18	7/19	8/19	4/19	.	.	.
Islande	1/3	2/15	8/15	7/11	nil	4/11	7/11	nil	4/11	.	.	.	7/11	nil	4/11
Israël	.	.	.	6/11	4/11	1/11	6/11	4/11	1/11	.	.	.	.	.	.
Italie(")	nil	14/17	3/17	1/15	11/12	1/100	1/15	11/12	1/100	nil	4/5	1/5	nil	T	nil
Japon(")	1/2	1/2	adm	1/2	1/2	adm	1/2	1/2	adm	1/3	1/3	1/3	.	.	.
Luxembourg(")	3/8	3/8	1/4	13/20	7/20	nil	13/20	7/20	nil	.	.	.	nil	T	nil
Mexique	1/4	1/2	1/4	1/4	1/2	1/4	1/4	1/2	1/4	.	.	.	.	.	.
Nouv.Zélande	?	?	T(2)	?	?	T(2)	nil	nil	T	?	?	T(2)	?	?	T(2)
Norvège(")	nil	nil	T(2)	9/14	2/14	3/14	9/14	2/14	3/14	2/5	2/5	1/5	nil	nil	T(3)
Panama	.	.	.	4/15	4/15	7/15	4/15	4/15	7/15	.	.	.	.	.	.
Paraguay	4/17	10/17	3/17	4/17	10/17	3/17	4/17	10/17	3/17	.	.	.	.	.	.
Pérou	1/4	7/12	1/6	1/4	7/12	1/6	1/4	7/12	1/6	.	.	.	.	.	.
Pologne(")	nil	T	nil	nil	T	nil	nil	T	nil	nil	T	nil	nil	T	nil
Portugal	1/4	3/4	nil	1/4	3/4	nil	1/4	3/4	nil	.	.	.	1/8	7/8	nil
Rép.Dominicaine	1/4	1/2	1/4	1/4	1/2	1/4	1/4	1/2	1/4	.	.	.	.	.	.
Roumanie(")	nil	T	nil	nil	T	nil	nil	T	nil	.	.	.	nil	T	nil
Suède(")	1/3	nil	2/3	2/3	nil	1/3	2/3	nil	1/3	4/5	nil	1/5	nil	nil	T
Suisse	3/8	3/8	1/4	4/5	1/30	1/6	4/5	1/30	1/6	5/7	1/14	3/14	.	.	.
Tchécoslovaquie(")	nil	T	nil	nil	T	nil	nil	nil	T	1/3	1/3	1/3	nil	T	nil
Turquie	1/2	1/2	nil	1/2	1/2	nil	1/2	1/2	nil	.	.	.	.	.	.
U.Sud-Africaine(")	nil	nil	T	.	.	.	.	.	.	1/4	3/8	3/8	nil	nil	T
U.R.S.S.(")	nil	T(5)	nil	nil	T(5)	nil	nil	T(5)	nil	.	.	.	nil	T(5)	nil
Uruguay	?	?	?	.	.	.	.	.	.	?	?	?	nil	T	nil
Venezuela	.	.	.	3/10	3/10	2/5	3/10	3/10	2/5	.	.	.	.	.	.
Yougoslavie(")	7/20	13/20	nil	1/2	1/2	nil	1/2	1/2	nil	.	.	.	.	.	.

1. L'Etat accorde une subvention pour couvrir les augmentations de pensions rendues nécessaires par l'accroissement du coût de la vie. Part indéterminable faute de statistiques aux sources mentionnées.

2. Selon le concept de l'assurance, la totalité est payée par l'Etat à même le fonds spécial de sécurité sociale. Cependant, une taxe spéciale (spécifique aux fins de sécurité sociale) est prélevée sur les revenus des citoyens (assurés en puissance, si jamais dans le besoin), ainsi qu'une taxe sur la liste de paie ou les profits des patrons. Avec des statistiques appropriées, que les sources utilisées ne donnent pas, il y aurait moyen de calculer la part respective des citoyens, des patrons et de l'Etat (prélevée sur le fonds des impôts généraux).

3. En association avec les communes qui assument les 3/7 des frais.
4. En fait, l'Etat français contribue les 2/5 des allocations familiales des non-salariés.
5. Dans la très grande majorité des cas, le patron est l'Etat ou des coopératives contrôlées. Le "T" indique donc des cotisations comprises dans les coûts plutôt que prélevées par l'impôt.

Sources: Social Security Legislation Throughout the World. Federal Security Agency, Social Security Administration, Bureau Report no. 16, Washington, 1951.

La sécurité sociale: étude internationale. BIT, Genève, 1950, pp. 249-280; Annuaire des statistiques du travail, 1951-1952, BIT, Genève, 1952, pp. 301-307.

Annexe 6

LES MODES D'ADMINISTRATION DE L'ASSURANCE SOCIALE OBLIGATOIRE (A L'EXCLUSION DES ACCIDENTS DU TRAVAIL)

A - 1933

Gestion directe de l'Etat

	Pure et simple	Avec représen- tation des inté- ressés	Etatisation avec caisses publi- ques autonomes ou institutions privées agréées	Caisses ou institutions privées sous le contrôle de l'Etat
Allemagne	.	.	x	.
Angleterre	.	.	.	x
Argentine (1)	.	x	.	.
Australie (2)	.	x	.	.
Autriche	.	.	.	x
Belgique	.	.	x	.
Brésil (3)	.	.	.	x
Bulgarie (9)	x	.	.	.
Chili	.	x	.	.
Espagne	.	.	x	.
Estonie (4)	.	.	.	x
France	.	.	.	x
Grèce (5)	.	x	.	.
Hollande	x (7)	.	.	x (6)
Hongrie	.	.	x	.
Irlande	.	x	.	.
Italie	.	x (10)	.	x (10)
Japon	.	.	.	x
Lettonie	.	.	.	x (6)
Luxembourg	.	x (7)	x (6)	.
Norvège	.	.	.	x
Pologne	x	.	.	.
Roumanie	.	.	x	.
Suède (7)	x	.	.	.

Annexe 6 (suite)

A - 1933

Gestion directe de l'Etat		Etatisation avec	Caisses ou
Pure et	Avec représen-	caisses publi-	institutions
simple	tation des	ques autonomes	privées sous
	intéressés	ou institutions	le contrôle
		privées agréées	de l'Etat
Suisse	.	.	x
Tchécoslovaquie	x (7)	.	x (6)
U.R.S.S.	x	.	.
Uruguay	x (8)	.	.
Yougoslavie	.	x	.

- (1) Assurance invalidité-vieillesse-décès des employés de banque.
- (2) Assurance-chômage de l'Etat de Queensland.
- (3) Personnel des entreprises publiques.
- (4) Assurance-maternité seulement.
- (5) Marins et ouvriers de l'industrie du tabac.
- (6) Assurance-maladie.
- (7) Assurance-vieillesse-invalidité.
- (8) Assurance-vieillesse-invalidité pour les employés des banques et de la bourse du commerce.
- (9) Assurance-chômage seulement.
- (10) Régime libre dans l'industrie et étatisé pour les employés du commerce.

Sources: Les services sociaux en 1933, Etudes et Documents, Série M, No 13, Genève, 1936.

Annexe 6 (suite)

B - 1949-1950

	Gestion directe de l'Etat		Etatisation avec caisses publi- ques autonomes ou institutions privées agréées	Caisses ou institutions privées sous le contrôle de l'Etat
	Pure et simple	Avec représen- tation des intéressés		
Albanie	x	.	.	.
Allemagne	.	.	x	.
Angleterre	x	.	.	.
Argentine	.	x	.	.
Australie	x	.	.	.
Autriche	.	.	x	.
Belgique	.	.	x	.
Bolivie	.	x	.	.
Brésil	.	.	x	.
Bulgarie	.	x	.	.
Canada	x(1)	x(2)	.	.
Chili	.	x	.	.
Colombie	.	x	.	.
Costa Rica	.	x	.	.
Cuba	.	.	x	.
El Salvador	.	x	.	.
Equateur	.	x	.	.
Espagne	x(1)	.	x	.
Etats-Unis	x(1)/(2)	.	.	.
Finlande	x(1)/(2)	.	x	.
France	.	.	x	.
Grèce	.	.	x	.
Guatemala	.	x	.	.
Haïti	.	x	.	.
Hollande	.	.	x	.
Hongrie	.	x	.	.
Inde	.	x	.	.
Iran	.	x	.	.

Annexe 6 (suite)

B - 1949-1950

	Gestion directe de l'Etat		Etatisation avec	Caisses ou
	Pure et	Avec représen-	caisses publi-	institutions
	simple	tation des inté-	ques autonomes	privées sous
		ressés	ou institutions	le contrôle
			privées agréées	de l'Etat
Irlande	x	.	.	.
Islande	.	x	.	.
Italie	.	x	.	.
Japon	x	.	.	.
Luxembourg	.	x(1)	.	x
Mexique	.	x	.	.
Nouv. -Zélande	x	.	.	.
Norvège	.	.	x	.
Panama	.	x	.	.
Paraguay	.	x	.	.
Pérou	.	x	.	.
Pologne	.	.	x	.
Ré. Dominicaine	.	x	.	.
Roumanie	.	.	x	.
Suède	.	.	x	.
Suisse	.	.	x	.
Tchécoslovaquie	.	x	.	.
Turquie	.	x	.	.
U. Sud-Africaine	x (1)	x(2)	.	.
U.R.S.S.	.	x	.	.
Uruguay	.	x	.	.
Venezuela	.	x	.	.
Yougoslavie	.	x	.	.

Sources: Social Security Legislation Throughout the World, Federal Security Agency, Social Security Administration, Bureau Report, No 16, Washington.
 La Sécurité sociale: étude internationale, BIT, Genève, 1950, pp. 224-248.

(1) Pensions de vieillesse.

(2) Assurance-chômage.

Annexe 7

PRINCIPALES ETAPES LEGISLATIVES
DE LA SECURITE SOCIALE

Ma : Maladie	AO : Assurance obligatoire
Mt : Maternité	PI : Pensions non contributives
I : Invalidité	aux indigents
V : Vieillesse	PC : Pensions contributives
D : Décès	universelles
A : Accidents du travail	PU : Pensions gratuites
C : Chômage	universelles
F : Allocations familiales	Ré : Réparations
Séc. Gén. : Sécurité sociale	As : Assistance
générale	CC : Protection obligatoire par
	contrats collectifs

N.B. Les années mentionnées entre parenthèses, à la suite des noms de pays, réfèrent aux législations importantes antérieures sur le même sujet.

<u>Date</u>	<u>Pays</u>	<u>Risques</u>	<u>Solution</u>	<u>Extension</u>
1844	Belgique	I	AO	Marins
1883	Allemagne	Ma	"	Salariés industriels
1884	"	A	"	" "
1885	"	"	"	Salariés agricoles
	"	Ma	"	Salariés du commerce
1886	"	"	"	Salariés agricoles
1887	"	A	"	Marins
	Autriche	"	"	Salariés industriels
1888	"	Ma	"	Salariés ind. & comm.
1889	Allemagne	IV	"	Ouvriers
1891	Danemark	"	PI	Tous citoyens indigents

Annexe 7

<u>Date</u>	<u>Pays</u>	<u>Risques</u>	<u>Solution</u>	<u>Extension</u>
1892	Allemagne (1885)	Ma	AO	Tous les salariés
1894	Norvège	A	"	Salariés industriels
1897	Angleterre	"	Ré	" "
	Irlande	"	"	Tous les salariés
1898	Danemark	"	"	Salariés industriels
	Finlande	"	AO	" "
	France	"	Ré	" "
	Nouvelle-Zélande	V	PI	Tous citoyens indigents
1900	Australie (Nouvelle-Galles du Sud)	IV	PU	" " "
	Danemark (1898)	A	AO	Marins
1901	Australie (Victoria)	"	"	"
	Grèce	"	Ré	Mineurs
	Hollande	"	AO	Salariés industriels
	Luxembourg	Ma	"	Salariés ind. & comm.
	Suède	A	Ré	Salariés industriels
1902	Luxembourg	"	AO	" "
1903	Belgique	"	Ré	Salariés ind., com. & agr. (avec exceptions)
	Lithuanie	"	"	Salariés industriels
1904	Italie	"	AO	Salariés industriels
	Luxembourg (1902)	"	"	Salariés du commerce
1905	Danemark (1898-1900)	"	"	Marins
	France	IV	PI	Tous citoyens indigents
1906	Autriche	MaIV	AO	Employés ind. & comm.
	France(1898)	A	Ré	Salariés du commerce

Annexe 7

<u>Date</u>	<u>Pays</u>	<u>Risques</u>	<u>Solution</u>	<u>Extension</u>
1907	Grèce (1901)	A	Ré	Marins
1908	Angleterre	V	PI	Tous citoyens indigents
	Australie(Commonwealth)	IV	"	" " "
	Canada (Québec)	A	Ré	Salariés industriels
	Danemark (1898-1901-1905)	"	AO	Salariés agricoles
	Irlande (Etat libre)	V	PI	Tous citoyens indigents
	Luxembourg (1901)	Ma	AO	Salariés du commerce
	Norvège (1894)	A	"	Pêcheurs
	Nouvelle-Zélande	"	Ré	Tous salariés
	Terre-Neuve	"	"	" "
1909	Norvège	Ma	AO	Salariés industriels
1910	Italie	Mt	"	Salariés ind. & comm.
	France	IV	"	
	Serbie	AMa	"	Salariés industriels
1911	Allemagne (1889)	IV	"	Tous employés
	"	D	"	Ouvriers
	Angleterre	MaI	"	Tous salariés
	"	C	"	Certains salariés ind.
	Australie (Commonwealth)	A	Ré	Marins
	" " "	"	"	Salariés ind. & comm.
	Canada (Saskatchewan)	"	"	Salariés industriels
	Irlande (Etat libre)	MaI	AO	Tous salariés
	" " "	C	"	Certains salariés ind.
	Japon	A	Ré	Salariés industriels
	Luxembourg	IV	AO	Tous salariés
	Norvège(1899-1908)	A	"	Marins
	Pérou	"	Ré	Salariés ind., com&agr.
	San Salvador	"	"	Salariés industriels
	Suisse	"	AO	" "
	Terre-Neuve	V	PI	Tous citoyens indigents

Annexe 7

<u>Date</u>	<u>Pays</u>	<u>Risques</u>	<u>Solution</u>	<u>Extension</u>
1912	Australie (Commonwealth)			
	1911	A	Ré	Salariés du commerce
	" (Commonwealth)	Mt	PI	Tous citoyens indigents
	Australie occidentale	A	Ré	Tous salariés
	" "	Mt	PI	Tous citoyens indigents
	Estonie	AMa	AO	Salariés industriels
	Lettonie	"	"	" "
	Roumanie	AMaIV	"	" "
	Russie	AMa	"	" "
1913	Danemark (1891)	D	PI	Tous citoyens indigents
	Hollande (Votée, non appliquée)*	MaIV	AO	Tous salariés
	Nouvelle-Zélande (1898)	D	PI	Tous citoyens indigents
	Portugal	A	AO	Salariés industriels
	Suède	IV	"	Tous citoyens indigents
	Suisse (Glaris)	"	"	" " "
1914	Canada (Ontario)	A	"	Salariés ind. & comm.
	Grèce (1901-1907)	"	Ré	Salariés industriels
	Suisse (St-Gall)	Ma	AO	
	Union Sud-Africaine	A	Ré	Salariés ind. & comm.
1915	Argentine	"	"	Salariés industriels
	Canada (Alberta)	D	PI	Tous citoyens indigents
	" (Nouvelle-Ecosse)	A	AO	Salariés ind. & comm.
	Hollande (1901)	"	"	Salariés (Navigation)
	Norvège (1909)	Ma	"	Tous salariés
1916	Australie (Nouvelle-Galles du Nord)	A	Ré	" "
	" (Queensland)	"	"	" "

* Informations sociales, BIT, fév. 1930, p. 336.

Annexe 7

<u>Date</u>	<u>Pays</u>	<u>Risques</u>	<u>Solution</u>	<u>Extension</u>
1916	Canada (Colombie Brit.)	A	AO	Tous salariés
	" (Manitoba)	D	PI	Tous citoyens indigents
	Chili	A	Ré	Salariés industriels
	Cuba	"	"	Salariés ind, com. & agr.
	Danemark (1898-1900- 1905-1908)	"	"	Tous salariés
	Japon (1911)	"	"	Mineurs
	Panama	"	"	Salariés ind. & com.
	Suède (1901)	A	AO	Tous salariés
	Suisse (Zoug)	Ma	"	
	" (Appenzell)	"	"	
1917	Canada (Yukon)	A	Ré	Salariés industriels
	Finlande (1898)	"	"	Marins
	Italie (1904)	"	AO	Salariés agricoles
1918	Australie (Tasmanie)	"	Ré	Tous salariés
	" (Victoria)	"	AO	" "
	Bulgarie	Ma	AO	Salariés ind. & comm.
	Canada (Alberta)	A	"	" " "
	Canada (Nouveau-Bruns.)	"	"	" " "
1919	Brésil	"	Ré	Salariés industriels
	Espagne	V	AO	Tous salariés
	Portugal (1913)	A	"	Salariés com. & agr.
	"	Ma IV	"	Tous salariés
	Luxembourg	A	"	Salariés agricoles
	Tchécoslovaquie	Ma	"	Tous salariés
	Uruguay	IV	PI	Tous citoyens indigents
1920	Angleterre (1911)	C	AO	Salariés ind. & comm.
	Autriche	"	"	" " "
	Belgique (1844)	IV	As	Tous citoyens indigents
	Canada (Colombie Brit.)	D	PI	" " "
	" (Manitoba)	A	AO	Salariés ind. & com.
	" (Ontario)	D	PI	Tous citoyens indigents
	Irlande (1911)	C	AO	Salariés ind. & com.

Annexe 7

<u>Date</u>	<u>Pays</u>	<u>Risques</u>	<u>Solution</u>	<u>Extension</u>
1920	Pologne	Ma	AO	Tous salariés
	Uruguay	A	Ré	Salariés industriels
1921	Equateur	"	"	" "
	Espagne	V	AO	Tous salariés
	Tchécoslovaquie	C	As	" "
1922	Canada (Saskatchewan)	D	PI	Tous citoyens indigents
	Espagne	A	Ré	Salariés ind. & com.
	Finlande (1898-1917)	"	AO	Marins
	France (1898-1906)	"	Ré	Salariés agricoles
	Grèce	MaIV	AO	Salariés ind. & com.
	Hollande (1901-1915)	A	"	Salariés agricoles
	Italie (1904-1917)	"	"	Pêcheurs
	Japon	Ma	"	Salariés industriels
	Russie (1912)	AMaIVC	"	Tous salariés
	Serbie (1910)	AMaIV	"	" "
1923	Argentine	IV	"	Salariés ind. & com.
	Australie (Queensland)	C	"	Tous salariés
	Chine	A	Ré	Salariés (Ent. dangereuses
	Inde	"	"	Salariés industriels
	Italie	IV	AO	Tous salariés
	"	C	"	Salariés ind. & com.
	Norvège	V	PI	Tous citoyens indigents
1924	Belgique (1844-1920)	IVD	AO	Ouvriers
	Bolivie	A	Ré	Salariés industriels
	Bulgarie (1918)	AMa	AO	Salariés agricoles
	"	IV	"	Tous salariés
	Chili (1916)	AMaIV	"	" "
	Pologne	A	"	" "
	"	C	"	Ouvriers ind. & com.

Annexe 7

<u>Date</u>	<u>Pays</u>	<u>Risques</u>	<u>Solution</u>	<u>Extension</u>
1925	Angleterre	IVD	AO	Tous salariés
	Australie méridionale	A	"	Salariés ind. & com.
	" (Nouvelle Galles du Sud)	D	PI	Tous citoyens indigents
	Belgique (1844-1911-1924)	IVD	AO	Tous employés
	Bulgarie	C	"	
	Finlande (1898-1917-1922)	A	"	
	Hongrie	IVD	"	Mineurs
	Lithuanie	Ma	"	
	Suisse	IVD	"	
	Tchécoslovaquie	IV	"	Ouvriers
	Uruguay (1919)	IVD	"	
1926	Australie (Nouvelle-Galles du Sud)	A	Ré	
	Brésil	IVD	AO	Dockers
	Grèce (1907)	"	"	Salariés industriels
1927	Allemagne	C	"	Salariés à faible revenu
	Australie	A	"	
	Autriche (1906)	IVD	"	Ouvriers
	Canada	V	PI	Tous citoyens indigents
	Cuba	IVD	AO	
	Danemark	"	"	Membres pauvres des caisses libres
	Pologne	"	"	Travailleurs intellectuels
	Russie (1922)	"	"	Ouvriers du textile
1928	Autriche (1916-1928)	"	"	Ouvriers
	Equateur	"	"	Employés de banque
	France (1917-1923)	MaMtIVD	"	Tous salariés
	Hongrie (1925)	IVD	"	Salariés ind. & comm.
	Italie	Ma	CC	
	Union Sud-Africaine	V	PI	Tous citoyens indigents

Annexe 7

<u>Date</u>	<u>Pays</u>	<u>Risques</u>	<u>Solution</u>	<u>Extension</u>
1929	Espagne	Mt	AO	Tous salariés
	Hollande (1913)	Ma	"	Employés commerciaux
	Italie	"	"	
	Russie (1922-1927)	I	"	Divers employés qualifiés
1930	Australie (Confédération)	A	Ré	
	Etats-Unis (New-York,			
	Massachusetts) V	PI		Tous citoyens indigents
	France (1910-1923-1928)	IVD	AO	
1931	Brésil (1926)	"	"	Entreprises d'int. public
	Luxembourg (1911)	"	"	Employés ind. & com.
	Suisse (1925)	"	"	
1932	Grèce (1907-1921-1926)	MaMtIVD	"	Salariés ind. & com.
	Roumanie (1912)	IV	"	" " "
1934	Grèce (mise en vigueur en 1938)*(1907- 1921-1926-1932)	MaMtIVD	"	Salariés non agricoles
1935	Equateur (1928)	AMaVD	"	Tous salariés
	Etats-Unis(Social Se- curity Act)	V	"	" "
1936	Brésil (1926-1931)	IVD	"	Ouvriers industriels
	Egypte	A	Ré	Salariés ind. & com.
	Estonie (1912)	"	"	Tous agriculteurs
	Pérou	MaMtIVD	AO	Tous salariés
1937	Bulgarie (1924)	IVD	"	Artisans
	Finlande	"	"	Tous citoyens

* Informations sociales , 14 mars 1938, p. 301.

Annexe 7

<u>Date</u>	<u>Pays</u>	<u>Risques</u>	<u>Solution</u>	<u>Extension</u>
1937	Iles sous le vent Jamaïque	A "	Ré "	Tous salariés " "
1938	Bolivie	IVD	AO	Journalistes et ouvriers en graphite
	Hongrie (1925-1928)	V	"	Tous agriculteurs
	Nouv. - Zélande (1898- 1908-1913)	Sec. Gén.	"	Tous citoyens
	Yougoslavie	IVD		Employés privés et ou- vriers du comm. et de l'ind.
1939	Allemagne (1889-1911)	"	"	Artisans
	Japon (1922)	Ma	"	Employés des entreprises de 10 personnes et plus
	Lithuanie (1903)	A	Ré	Tous agriculteurs
	Roumanie (1912)	Ma IV	AO	Salariés à faible revenu
1940	Canada	C	AO	Tous salariés
	Fidji (Iles)	A	Ré	Salariés à faible revenu
	Venezuela	AMaMt	AO	Salariés ind. & com.
1941	Costa Rica	Ma IVD	"	Tous salariés
1942	Espagne	"	"	Salariés à faible revenu
1943	Australie	Sec. Gén.	"	Tous citoyens
	Mexique	AMa	"	Salariés à faible revenu
	Paraguay	Ma IVD	"	Tous salariés
1944	Canada	F	PU	Tous citoyens
	Irlande	"	"	" "
1945	Angleterre	"	"	" "
	Belgique (1844-1920- 1924)	Sec. Gén.	AO	Tous salariés
	Brésil (1923-1926- 1931-1936)	"	"	Tous citoyens

<u>Date</u>	<u>Pays</u>	<u>Risques</u>	<u>Solution</u>	<u>Extension</u>
1945	France	Sec.Gén.	AO	Tous salariés
	Grèce	C	"	Ouvriers
1946	Angleterre	Sec.Gén.	"	Tous citoyens
	Norvège	F	PU	" "
	Suède (1913)	V	"	" "
	"	Ma	AO	" "
	Union Sud-Africaine	C	"	Tous salariés
	Yougoslavie (1938)	MaIVD	"	" "
1947	Colombie	MaMtIVD	"	" "
	Japon	C	"	" "
	République Dominicaine	MaMtIVD	"	Ouvriers
	Suède	F	PU	Tous citoyens
1948	Finlande	"	"	" "
	Guatemala	Sec.Gén.	AO	" "
1949	Bolivie (1938)	MaMtIVD	"	Tous salariés
	Hollande	C	"	Ouvriers à faible revenu
1950	Egypte	VFI	PI	Tous citoyens indigents
1952	Canada	V	PC	Tous citoyens

Sources: Les problèmes généraux de l'assurance sociale, études et Documents, Série M, no 1, Genève, 1925, pp. XV-XXIII. L'Assurance invalidité-vieillesse-décès obligatoire, Etudes et Documents, Série M, no 10, Genève, 1933, pp. 7-10. Les Services sociaux en 1933, Etudes et Documents, Série M, no 13, 2 vols, Genève, 1936. Informations sociales, BIT, années 1930-1940 et 1948 à 1952. Revue Internationale du Travail, années 1940-1948, section "Informations sociales".

Annexe 8

POSITIONS PERSONNALISTES ET COMMUNALISTES
SUR LA PERSONNE ET LE BIEN COMMUN

1. Les personnalistes ont établi des distinctions entre individu et personne. Ils ont voulu ainsi expliquer comment l'Etat serait autorisé à se soumettre tout l'homme en tant qu'individu, mais à condition de se mettre au service de la personne, de s'y subordonner en tant que telle. Ils ont cru trouver là un excellent moyen de situer l'Etat à sa place, de lui donner des droits étendus, mais conditionnels, et d'éviter ainsi le totalitarisme. Les communalistes veulent bien le même résultat, mais c'est là, selon eux, une mauvaise façon de l'établir. Tout en assignant à l'Etat une valeur perfective sur le plan spirituel, ils conviennent que son action ne doit s'exercer que latéralement ou secondairement, "comme de par en-dessous", selon l'expression du Père Lachance (1). Ils admettent bien que la perfection spirituelle n'est pas l'objet propre de l'Etat (2). Ils reconnaissent l'existence d'une subordination totale des biens terrestres (qui regardent l'Etat et la destinée humaine temporelle) aux biens spirituels (qui concernent la destinée intemporelle ou surnaturelle de l'homme et se trouvent entremêlés aux premiers en un inextricable réseau). Maritain dira que...

"... le bien commun temporel est fin intermédiaire ou infra-valente: il a sa spécification propre par où il se distingue de la fin dernière et des intérêts de la personne humaine, mais dans sa spécification même est enveloppée sa subordination à cette fin et à ces intérêts, dont il reçoit ses maîtresses mesures (3).

(...)

(...) il est essentiellement subordonné (...) au bien intemporel de la personne humaine prise en tant même que personne, c'est-à-dire en tant que tout doué d'une subsistance spirituelle et appelé à des destinées supérieures au temps (4)."

Mais le Père Lachance, d'après saint Thomas aussi d'ailleurs, dira:

"De même qu'en l'homme il y a l'âme servie par le corps, ainsi dans le bien humain il y a le spirituel auquel se subordonnent les valeurs matérielles (5)".

Seulement, en critique du point de vue personnaliste, il ajoutera:

"Il n'y a pas lieu (pour arriver à une telle conclusion) de scinder l'individu en le soumettant à un dualisme imaginaire de forces (6). Il suffit, au contraire, de se rendre compte qu'une fin ultime ne va pas sans fins intermédiaires. (...) C'est toujours la subordination et les rapports qu'elle implique qui est en jeu (7)".

Dans le même contexte polémique, M. de Koninck écrit:

"... si le bien spirituel de la personne est supérieur à tout bien commun créé et si, selon ce bien spirituel la personne doit s'aimer davantage, il ne s'ensuit nullement que le bien commun créé soit comme tel subordonné à la personne singulière (...). Le bien surnaturel de la personne singulière est essentiellement ordonné au bien commun surnaturel (8)".

2. Ces derniers mots de M. de Koninck nous donnent d'ailleurs la clef du débat, en même temps qu'ils nous le montrent situé sur un plan métaphysique. C'est même là le reproche que fait le Père Lachance à la thèse personnaliste. Pour subordonner la personne à l'Etat en tant seulement que celui-ci lui serait d'abord subordonné en tant que personne, elle s'épanouit en abstraction. "Or faut-il le rappeler, de dire le Père Lachance, l'Etat ne court pas après des abstractions et n'a cure de la personne en général. Ce qu'il dirige ce sont des individus et ce qu'il veut réaliser, c'est leur bien concret (9)". Les communalistes, qui ne contestent pas le respect que l'Etat doit à la personne dans chaque individu, se refusent cependant à chercher l'explication de cette règle à la seule dimension d'un débat entre la personne et l'Etat. Ils vont chercher la réponse selon une troisième di-

(1) Op. cit., Tome I, p. 346.

(2) Jacques Maritain, Du régime temporel et de la liberté, op. cit., pp. 32, 59; Jacques Maritain, Humanisme intégral, op. cit., p. 146; Jacques Maritain, Les droits de l'homme et la loi naturelle, pp. 51 et 73-74; Louis Lachance, op. cit., Tome I, pp. 95 et 175, Tome II, p. 539.

(3) Humanisme intégral, op. cit., p. 45. Aussi Du régime temporel et de la liberté, op. cit., p. 50.

(4) Du régime temporel et de la liberté, op. cit., p. 59.

(5) Op. cit., Tome II, p. 478.

(6) Allusion à la distinction entre individu et personne.

(7) Op. cit., Tome I, p. 121.

mension: celle de la subordination du bien commun naturel au bien commun surnaturel; ou plus simplement celle de Dieu, à qui sont soumis et la personne et l'Etat et de qui ils reçoivent tous deux les règles relatives à leurs relations mutuelles.

3. L'Etat se soumet donc les personnes dans leur totalité, soutiendra le Père Lachance (10), mais il "se les soumet en vue de la réalisation de leur bien même de personne, puisque ce bien ne sera obtenu pleinement que sous forme de participation au bien commun (11)". Comme le bien commun s'exprime dans le droit universel, "l'individu n'est dans la vérité que lorsqu'il se proportionne aux principes du droit universel, écrit le Père Lachance toujours...

... Or l'Etat n'a d'autre règle que celle-là. Lui aussi, pour se tenir dans la voie du bien, est obligé de mettre sa conduite d'accord avec les principes du droit universel. L'un et l'autre, comme cela se voit, tirent leur perfection de la même régulation.(12)".

Commentant le texte de saint Thomas déjà donné ailleurs (13), M. de Koninck expliquera de son côté:

"... L'homme ne peut pas s'ordonner au seul bien de la société politique; il doit s'ordonner au bien du tout parfaitement universel, auquel tout bien commun inférieur doit être expressément ordonné. Le bien commun de la société politique doit être expressément ordonné à Dieu, tant par le citoyen-chef que par le citoyen-partie, chacun à sa manière (14)".

(8) Op. cit., p. 63. Ailleurs aussi (p. 66): "le bien commun de (la société politique) n'est qu'un bien commun subordonné"; la thèse c'est qu'il n'est pas subordonné à la personne.

(9) Op. cit., Tome I, p. 98.

(10) "... il est puéril, écrira-t-il, de penser que la personne chez nous soit éternelle et que l'individu ne le puisse pas être. Il y a là une dissociation de mauvais primaire. L'individualité n'est pas l'effet d'un placage quelconque, mais résulte d'une empreinte portée, par une multitude de facteurs plus ou moins mystérieux, aux principes constituant notre personnalité. Ce sont nos principes spirituels qui sont individués." Op. cit., Tome I, p. 113.

(11) Op. cit., Tome I, p. 98.

(12) Op. cit., Tome I, p. 371. "Ce qui laisse encore une fois entendre, continue le Père Lachance, que le conflit entre la personne et l'Etat est plus apparent que réel."

(13) Cf. Chapitre IV, Troisième partie, p. 128.

(14) Op. cit., p. 67.

4. A ce point de la discussion par suite, tout le monde admet donc que la personne jouit, soit ontologiquement (personnalistes), soit moralement et par rapport à Dieu seulement (communalistes), d'une certaine primauté de droit et même de fait en certains cas sur les Etats concrets. Les objections de M. de Koninck et du Père Lachance ont révoqué uniquement la primauté de la personne en soi sur l'Etat en soi, ou Etat idéal s'identifiant en quelque sorte par définition au bien commun (15). Le Père Lachance soulignera que ce n'est pas une raison à invoquer, pour fausser la notion d'Etat, que celle des mauvais princes; ce qu'il faut c'est réformer ceux-ci. M. de Koninck précisera que "quand un agent doué de volonté doit subordonner son bien propre à un bien créé supérieur, ce ne peut être qu'en tant que celui-ci est lui-même conforme à l'ordre divin. (...) La révolte de l'inférieur contre un supérieur insoumis, conclura-t-il, est une révolte contre le désordre", c'est-à-dire qu'elle serait conforme au bien commun et ne ferait qu'en affirmer la primauté(16). D'un autre côté, la reconnaissance à l'individu du droit de révolte indique le droit qu'il a d'être gouverné selon sa nature propre. En définitive, les deux écoles expliquent d'une façon différente l'agencement d'une série de réalités fondamentales sur lesquelles ils s'entendent et qui les conduisent aux mêmes conclusions pratiques.

(15) Louis Lachance, op. cit., p. 133.

(16) Charles de Koninck, op. cit., p. 47.

Annexe 9

CITATIONS RELATIVES A LA CONCEPTION
CATHOLIQUE DE LA POLITIQUE
ET DES POLITIQUES

I

Jacques Maritain, *Du régime temporel et de la liberté*, pp.47-53

On peut centrer la vie sociale sur la liberté prise dans le sens de liberté de choix et comme fin en soi. Conception bien périmée aujourd'hui qu'on peut appeler libérale ou individualiste et qui a régné au XIX^e siècle, vêtue à la française.

La culture et la société ont alors pour office essentiel de préserver quelque chose de donné, de telle sorte que toutes ces libertés de choix puissent s'exercer et se manifester comme autant de petits dieux, sans autre restriction que de ne pas gêner celle du voisin.

(...)

Une autre philosophie politique se rend compte que la vie sociale doit être centrée, non pas sur la liberté de choix que nous appelions tout à l'heure liberté initiale, mais sur une liberté terminale, une liberté d'autonomie. Mais elle conçoit cette liberté d'autonomie sur le type de l'action transitive, productrice et dominatrice de l'effectuation matérielle de la réalisation de puissance. Et c'est à la communauté politique elle-même ou à l'Etat qu'elle demande cette réalisation de la liberté dans l'histoire, parce que c'est dans l'Etat qu'elle voit la plus haute expression des forces immanentes au devenir.

(...)

Selon (une troisième) philosophie politique, la société civile est essentiellement ordonnée, non à la liberté de choix de chacun, mais à un bien commun temporel qui est la droite vie terrestre de la multitude et qui n'est pas seulement matériel, mais aussi moral; et ce bien commun lui-même est intrinsèquement subordonné au bien temporel de la personne et à la conquête de sa liberté d'autonomie.

(...)

La philosophie politique ainsi tournée avant tout non vers la pure et simple liberté de choix, ni vers la réalisation d'une liberté de puissance

ce et de domination extérieure de la nature et de l'histoire, mais vers la réalisation et le progrès de la liberté intérieure des personnes fait de la justice et de l'amitié les fondements propres de la vie de la société.

II

Louis Lachance, L'humanisme politique de saint Thomas

a) Tome I, p. 211

... gouverner les hommes selon le mode qui leur convient signifie mobiliser les vœux par l'enchantement, c'est-à-dire en comptant avant tout sur la valeur motrice des lumières de la raison et sur les soulèvements provoqués par l'émotion. La force et la sanction sont privées du charme humain et ne deviennent légitimes qu'à titre d'appui indirect de la raison.

b) Tome I, p. 345

C'est faire preuve de confusion et donner dans l'équivoque que de déclarer de façon péremptoire que la liberté est bonne en soi, qu'elle doit par suite constituer l'objectif suprême de nos sollicitudes et réaliser la règle primordiale de nos démarches. Il est vrai que la liberté est bonne en soi, mais d'une bonté ontologique et première. Le principe devient partiellement faux dès que, transposé dans l'ordre moral, on l'étend à la bonté seconde. Sous ce rapport, la liberté est dans un état de privation totale; et si l'on peut dire qu'elle est bonne, ce n'est qu'en puissance.

Jacques Maritain, Du régime temporel et de la liberté, p. 91

La contrainte est nécessaire dans les cités humaines à cause des hommes violents et enclins aux vices, mais elle a un office pédagogique et doit elle-même conduire à la liberté; elle n'est qu'un substitut de ces formations de liberté qu'on appelle vertus.

I I I

Louis Lachance, "La personne humaine, ses grandeurs et ses limitations",
La sécurité sociale, XXIXe Semaine sociale du Canada, pp. 46-50

1. La tendance qui semble prévaloir aujourd'hui à tous les plans de l'existence est celle qui conduit à l'empiètement des organismes de la vie publique sur les prérogatives de la liberté individuelle. L'universelle réaction que l'on a réussi à provoquer contre l'isolationnisme libéral a abouti à l'excès opposé. On dirait que c'est la fatalité des humains que de passer d'une frénésie à une autre.

2. Le principe fondamental qui sert de règle dans l'élaboration des législations, c'est que celles-ci doivent respecter la nature de la personne, laquelle est un être libre, un être doué de spontanéité, un être maître de soi. C'est risquer de la dépersonnaliser et de l'avilir que de la cerner d'injonctions et de contraintes. Et s'il est incontestable que les exigences du bien commun appellent des lois, cela ne veut pas dire que celles-ci doivent réglementer tout ce qui soutient un rapport quelconque avec le bien commun, car il n'est absolument rien qui ne fasse, immédiatement ou médiatement, incidence avec ce bien. La vérité, c'est que l'Etat doit légiférer seulement sur ce que les individus et les institutions particulières se montrent incapables à ordonner d'elles-mêmes au bien commun. Et on aurait grandement tort de penser que l'Etat puisse réussir à promouvoir le bien collectif des personnes sans le respect de la qualité de l'homme, sans l'épanouissement de sa spontanéité native et sans la consécration de sa dignité. Le légalisme, avec sa manie infantile de domination, de tracasseries et d'intimidations, anéantit chez les individus les sources vives de l'invention et du progrès spirituel. Il implante en leur lieu une mentalité mercenaire.

3. Il faut sans doute des lois et en grand nombre, mais c'est une illusion périlleuse que de penser qu'on ne peut obtenir un ordonnancement de l'existence qu'en la coulant tout entière dans les moules légaux. Le résultat auquel on aboutit alors n'est autre que le durcissement et la mécanisation de la vie, et par répercussion, la dévalorisation et la dévitalisation de la personne. La contrainte légale n'est nécessaire que lorsque les impératifs de la loi naturelle ont perdu leur force d'impulsion et que lorsque les techniques d'éducation et de persuasion se sont avérées inefficaces.

4. Au surplus, il serait dommage que le goût de la facilité et de la sécurité conduise à une étatisation qui serait préjudiciable au sens de la responsabilité. La liberté, comme le corps, ne progresse que par la gêne de l'obstacle et de la difficulté. Une certaine inquiétude et une certaine insécurité sont des dispositions indispensables à la croissance spirituelle.

Par contre, une recherche immodérée de la sécurité entraîne l'indifférence à l'égard des valeurs authentiques, la disparition de certaines vertus et un affaiblissement du sens de la responsabilité. Et quel bénéfice, quel enrichissement la personne pourrait-elle espérer retirer de ce qu'elle n'aurait pas pris sur elle-même d'accomplir? On ne se perfectionne qu'en agissant, qu'en prenant le contrôle de la responsabilité de ses attitudes et de ses actions.

5. Une loi, une loi fondée sur la nature même de l'homme, veut qu'il ne parvienne à la maturité, qu'il ne devienne adulte, que lorsqu'il a réussi à devenir maître de lui-même, que lorsqu'il a encouru lui-même le risque de sa propre formation et de son propre accomplissement. Et ce n'est qu'avec des adultes qu'on peut former une nation prospère. Par conséquent, rien ne serait plus préjudiciable aux individus et à la société qu'une sécurité qui se réaliserait sans l'initiative et le concours des citoyens. Trop de zèle de la part de l'Etat entraîne plus d'inconvénients que d'avantages.

6. La personne humaine, ainsi que nous l'avons déjà souligné, paie un lourd tribut à la matière. Elle est corps en même temps qu'esprit. Ce qui rend particulièrement difficile et compliqué l'accomplissement de son destin. Le seul fait que sa vie offre un côté corporel pose déjà plusieurs problèmes qui ne manquent pas d'envergure, à savoir celui de la préservation de cette vie, celui de sa sustentation et celui de son maintien dans des conditions de santé. Et en dépit de ce qu'ils sont immédiatement ordonnés au bien-être propre de l'individu, la personne se révèle impuissante à les promouvoir seule. La protection de la vie est assurée par la société familiale ainsi que par des organisations de caractère policier et militaire; sa sustentation, par toute une théorie d'institutions d'ordre économique; et la santé, par la profession médicale, par les institutions d'ordre préventif ainsi que par celles qui se consacrent à l'hospitalisation.

7. Or, la plupart de ces institutions sont encore chez nous d'ordre privé; et cela semble aller de soi, puisqu'il s'agit de la sauvegarde de biens qui sont d'ordre individuel. Cependant, pas peu nombreux sont ceux qui doutent de la capacité de nos institutions à procurer à l'avenir à la personne le minimum de sécurité dont elle a besoin. Il leur paraît clair que si l'on tient compte des changements survenus dans la durée de la vie et dans la fixation de l'âge de la retraite, que si l'on tient compte des malheurs ou des maux immérités de toutes sortes, que si l'on tient compte des vices sociaux inhérents à notre système économique, que si l'on tient compte de la lourde et coûteuse instrumentation qu'ont amenée les progrès de la médecine, il leur paraît clair, dis-je, que les organismes sociaux dont nous disposons actuellement sont nettement incapables de procurer à la personne le degré de sécurité matérielle dont elle a besoin à titre de support de ses libertés spirituelles.

8. Loin de nous l'idée de contester la justesse de ce diagnostic; il semble incontestable que les conditions objectives et communes indispensables au minimum de sécurité font défaut, mais les principes que nous avons posés jusqu'à présent nous défendent de préconiser en droit un recours à l'Etat. Il faudrait voir auparavant s'il n'y a pas moyen de subvenir aux besoins nouveaux de la personne par la création d'institutions d'ordre privé ou mixte. (...)

9. (...). On peut demander à l'Etat d'exercer lui-même des fonctions d'ordre privé. Ces fonctions ne découlent pas de son essence et ne lui appartiennent à aucun titre. Il n'en peut assumer la responsabilité qu'occasionnellement et que par accident, en cas de sinistre par exemple. Lui demander de les exercer de façon habituelle serait lui demander de se substituer aux individus et aux organismes privés. Ce serait attenter à la liberté de ceux-ci et verser dans le socialisme. Le rôle de suppléance qu'on attribue parfois à l'Etat n'est qu'un rôle contingent, accidentel et provisoire.

10. Si l'on se place maintenant du côté de ceux qui sollicitent l'intervention de l'Etat, il importe de souligner qu'avant de recourir aux solutions d'ordre politique, il est nécessaire de déterminer s'il y a de la part de la personne incapacité totale ou partielle de subvenir au besoin dont il est question. Au surplus, il incombe de voir s'il n'y aurait pas possibilité de susciter des institutions d'ordre privé ou mixte ayant compétence et pouvoir de procurer aux individus la sécurité qui leur fait défaut. La sécurité se pose toujours, ainsi que nous l'avons noté, en rapport avec des biens et des besoins qui ressortissent strictement du domaine privé, du domaine individuel. Et en telle matière, il y a danger de franchir la frontière qui sépare une politique sociale judicieuse du socialisme pur et simple dès qu'on recourt à l'Etat sans qu'il ait été préalablement avéré qu'il y a incapacité de la part de l'individu et qu'il n'y a pas de moyens d'ordre privé de suppléer à cette incapacité. Il y a danger que la distance qui sépare le haut domaine du domaine propre ne se raccourcisse et ne disparaisse.

11. Il demeure qu'un sain réalisme veut que la loi première de la vie soit celle du possible. Et il peut arriver que ce qui est possible en soi, c'est-à-dire dans une situation normale, devienne impossible en raison d'incurie, de retard, d'erreurs. Le présent est toujours solidaire du passé. L'ordre des choses humaines est toujours exposé à une infinité d'imperfections et force est parfois, en pratique, de recourir au moindre mal. Cependant, l'étude des principes nous permet aussi d'en prévenir et d'en annuler les conséquences nocives. Il y a des compromissions inévitables, mais elles ne dispensent pas de travailler à trouver des solutions en conformité avec les principes.

IV

Pie XII, Actes pontificaux, no 43, pp. 23-24.

L'Eglise se heurte ici à une difficulté particulière, due aux conditions sociales actuelles. Son exhortation en faveur de l'ordre social chrétien, en tant que facteur principal de pacification, est en même temps un stimulant à la juste conception de la vraie liberté. Car finalement, l'ordre chrétien en tant qu'organisation pour la paix, est essentiellement un ordre de liberté. (...) C'est pourtant un fait douloureux qu'aujourd'hui on n'estime plus ou on ne possède plus la vraie liberté. (...)

Les uns, par exemple, voudraient dans le domaine économique ou social, tout faire retomber sur la société, même la direction et la sécurité de leur existence. Les autres attendent aujourd'hui leur seule nourriture spirituelle, toujours moins d'eux-mêmes — c'est-à-dire de leurs propres convictions et connaissances — et toujours plus, toute préparée, de la presse, de la radio, du cinéma et de la télévision. Comment tous ceux-là pourraient-ils concevoir la vraie liberté? Comment pourraient-ils l'estimer et la désirer si elle n'a plus de place dans leur vie?

Cela signifie que les hommes ne sont plus que de simples rouages dans les divers organismes sociaux; ce ne sont plus des hommes libres, capables d'assumer ou d'accepter une part de responsabilités dans les affaires publiques. (...)

Telle est notre douloureuse situation. Elle entrave aussi l'Eglise dans ses efforts de purification, dans ses rappels à la conscience de la vraie liberté humaine (...). En vain multiplierait-elle ses appels aux hommes privés de cette conscience, et encore plus inutilement les adresserait-elle à une société réduite à un pur automatisme.

Telle est la faiblesse malheureusement trop répandue d'un monde qui aime à s'appeler avec emphase "le monde libre". Il se fait illusion et ne se connaît pas lui-même: sa force ne réside pas dans la vraie liberté.

Annexe 10

ANALYSE DES MEMOIRES PORTANT SUR LA SECURITE SOCIALE
ET LES MESURES CONNEXES

Quarante-cinq mémoires abordent, sous des aspects divers et dans des passages plus ou moins élaborés, les questions relatives ou connexes à la sécurité sociale. La liste en est la suivante, chacun des mémoires étant précédé de la cote qui lui a été assignée au dossier de la Commission:

4. Ville de La-Tuque
5. Conseil d'Orientation économique du Saguenay
16. Ville d'Alma
19. Association des Infirmières catholiques du Canada
25. Cités de l'Ouest du Québec
26. Chambre de Commerce de Val d'Or
42. Cité de Chicoutimi
44. Ville de Bagotville
48. Ville de Rivière-du-Loup
54. Ville de Port-Alfred
57. Ville de Jonquière
58. Ville de Mistassini
65. Société Saint-Jean-Baptiste de Nicolet
78. Collège des médecins
83. Cité des Trois-Rivières
88. Centre de Service social du diocèse de Trois-Rivières
92. Chambre de Commerce de Québec
94. Association des Infirmières de la province de Québec
95. Cité de Québec
96. Cité du Cap-de-la-Madeleine
98. Fédération des Sociétés Saint-Jean-Baptiste
100. Canadian Manufacturers Association (Quebec Division)
105. L'Ouest commercial et professionnel
107. Chambre de Commerce de Hull
112. Cité de Lévis
113. Association patronale des Services hospitaliers
118. Cité de Hull
122. Société Saint-Jean-Baptiste de Québec

- 123. Cité de Grand'Mère
- 124. Conseil central des Oeuvres de Québec
- 126. Commission sur les Problèmes hospitaliers
- 147. Fédération des Unions industrielles du Québec (C.C.T.)
- 164. General Hospitals for Children in the Province of Quebec
- 180. Confédération des Travailleurs catholiques du Canada
- 185. Services de Santé de Québec
- 195. Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal
- 200. Montreal Council of Social Agencies
- 201. Conférence catholique canadienne du Bien-Etre
- 203. Montreal Board of Trade
- 206. Committee of the City Improvement League
- 224. The School for Crippled Children
- 235. L'Union des Municipalités
- 237. Cité de Lachine
- 238. Fédération du Travail de Québec
- 240. L'Union catholique des Cultivateurs

L'analyse de la liste permet de répartir les responsables de ces mémoires en trois catégories générales:

- 1^o institutions diverses travaillant dans les champs d'action relatifs à la sécurité sociale (hôpitaux, conseils d'oeuvres, centres sociaux, etc.);
- 2^o corps publics d'action civique ou professionnelle (chambres de commerce, syndicats et associations professionnelles, sociétés culturelles, etc.);
- 3^o corps municipaux, participant au coût de la sécurité sociale en vertu de certaines lois provinciales et sur lesquels retombe la responsabilité générale de l'aide aux indigents dans l'esprit qui domine nos institutions politiques.

La façon dont chaque groupe d'institutions a abordé le problème reflète étroitement sa position vis-à-vis du sujet. Les corps municipaux, y compris l'Union des Municipalités, se sont surtout intéressés aux problèmes financiers que la sécurité sociale leur crée dans l'état actuel de son organisation; leurs suggestions sont généralement restreintes à la solution de ce problème financier. Les institutions de sécurité sociale abordent davantage le fond du problème, au moins dans ses aspects techniques; plusieurs posent des principes; certaines des solutions proposées s'expliquent souvent mieux en termes de pratique que de principe. Les corps

publics d'ordre civique, professionnel ou culturel ont envisagé la question d'une façon plus générale; les exposés d'opinions ne sont toutefois pas toujours appuyés sur une étude du problème; et les suggestions offertes s'inspirent soit de la conception que chacun s'est faite du bien commun en la matière, soit du souci de défendre des intérêts professionnels, sans qu'il soit toujours possible d'ailleurs de démêler l'une de l'autre.

Le présent résumé comporte l'exposé synthétique de ce qui a été dit et surtout suggéré, sans interpréter ou présumer des idées que peuvent impliquer telles ou telles positions. Ainsi quelques mémoires seulement se sont prononcés sur les principes en cause; cela n'implique pas que les autres organismes ou associations étaient indifférents aux principes, bien que ce puisse être le cas. On a pu n'en pas parler pour des raisons accidentelles: impression que ces aspects n'intéressaient pas la Commission, qu'ils étaient déjà connus ou admis, ou tout simplement par oubli sous la pression de problèmes plus immédiats. De même, l'absence de faits ou considérations qui nous paraîtraient devoir être présents dans tel ou tel mémoire n'implique aucune position particulière à leur égard, à moins que le contexte même ne permette de tirer des conclusions plus précises d'une manière évidente. Le texte qui suit ne tire des mémoires que ce qui s'en dégage évidemment; toute exception à cette règle sera signalée par le contexte même du résumé.

Principes généraux

Vue d'ensemble des mémoires De tous les mémoires, sans distinction, se dégage l'impression qu'on attend beaucoup de l'Etat en matière de sécurité sociale, au moins sous la forme d'une aide financière quelconque. Beaucoup plus encore que ce qui a été fait dans le passé! Les uns, peu nombreux, voient là une fonction naturelle de l'Etat en vue d'assurer le plein emploi par la stabilité du pouvoir d'achat(1). La plupart en appellent cependant à l'Etat au nom de son rôle supplétif, en insistant souvent sur la nécessité de sauvegarder quand même l'autonomie des institutions vis-à-vis de l'Etat. Quelques autres estiment ou semblent estimer que, dans certains domaines tout au moins, la responsabilité étatique est fondamentale(2).

- (1) No 147, Fédération des Unions industrielles du Québec, p. 28; No 238, Fédération du Travail de Québec, p. 7.
- (2) No 48, Cité de Rivière-du-Loup; no 107, Chambre de Commerce de Hull; no 112, Cité de Lévis; no 180, Confédération des Travailleurs catholiques du Canada; no 235, Union des Municipalités.

En fait, outre les deux références fort courtes indiquées à la note 1 de la page précédente, peu de mémoires se préoccupent du problème d'ensemble de la sécurité sociale. Et ceux qui le font s'en tiennent à des expressions très générales et plutôt succinctes. Quelques autres mémoires(1) n'abordent l'ensemble du problème que sous son aspect constitutionnel.

Quatre organismes se sont davantage préoccupés des principes généraux: d'une part, la Commission sur les Problèmes hospitaliers (No 126), la Conférence catholique canadienne de bien-être— section française (No 201), et la Confédération des Travailleurs catholiques du Canada (No 180), qui traitent spécifiquement de sécurité sociale; d'autre part, le Centre de Service social de Trois-Rivières, qui aborde la question sous l'angle d'une politique de bien-être.

Les trois organismes de ce groupe dont la mission propre est de s'occuper d'oeuvres touchant à la sécurité sociale sont en somme d'accord, avec des accents divers, pour insister sur le caractère privé de la sécurité et sur la nécessité de n'admettre l'intervention de l'Etat que selon le mode supplétif(2). La Conférence catholique canadienne du Bien-Etre insiste, pour sa part, non seulement sur le caractère privé, mais aussi bien sur le caractère confessionnel des services de bien-être (3). Le quatrième organisme, soit la Confédération des Travailleurs catholiques, sans prendre un parti catégorique, affiche plutôt une sympathie prononcée pour les principes mis en honneur au Bureau International du Travail et aux Nations-Unies (4).

Les autres mémoires s'en tiennent à des problèmes particuliers: hôpitaux, santé, assistance publique, etc... Dans la plupart des cas, l'intérêt que l'organisation y porte vient de ce qu'elle est directement affectée par la solution envisagée. C'est ainsi que les mémoires municipaux ne tou-

(1) No 25, Cités de l'Ouest du Québec, pp. 3-4; no 26, Chambre de Commerce de Val d'Or, p. 4; no 92, Chambre de Commerce de Québec, p. 9.

(2) No 88, Centre de Service social de Trois-Rivières, pp. 34-35; no 126, Commission sur les Problèmes hospitaliers, p. 22; no 201, Conférence Catholique canadienne du Bien-Etre, pp. 10-11.

(3) Op. cit., p. 10.

(4) No 180, pp. 20-21.

chent guère qu'à l'assistance publique et à l'assistance-chômage. Quelques associations à but purement civique se sont cependant aussi intéressées à quelques-uns de ces problèmes (1).

Mémoires municipaux Les mémoires municipaux, avec une belle unanimité, demandent que l'Etat se charge en totalité (2), ou pour une plus grande partie (3), de l'assistance publique.

L'Union des Municipalités (4) paraît défendre le dernier des deux points de vue: celui d'une part plus grande de l'Etat. La participation financière municipale lui paraît nécessaire pour "maintenir l'intérêt local envers les programmes d'assistance publique" et pour diverses autres fins. Elle demande franchement, par contre, que "les gouvernements supérieurs assument entièrement le coût de l'assistance aux chômeurs"(5). En pratique cependant, nous verrons que la part municipale proposée pour l'assistance publique reste fort ténue.

- (1) No 5, Conseil d'Orientation économique du Saguenay, p. 6 (assistance publique et chômage); no 65, Société Saint-Jean-Baptiste de Nicolet, p. 3 (assistance publique); no 92, Chambre de Commerce de Québec, p. 11 (assistance publique); no 107, Chambre de Commerce de Hull, p. 22 (assistance publique); no 122, Société Saint-Jean-Baptiste de Québec, pp. 23-25 (assurance-santé); no 195, Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal, pp. 78-79 (santé, mères nécessiteuses, pensions de vieillesse); no 203, Montreal Board of Trade, p. 7 (assistance publique); no 206, City Improvement League, p. 13 (hôpitaux).
- (2) No 4, Ville de La-Tuque, p. 4; no 16, Ville d'Alma, p. 16; no 42, Ville de Chicoutimi, p. 4; no 44, Ville de Bagotville, p. 2; no 48, Cité de Rivière-du-Loup, p. 17; no 54, Ville de Port-Alfred, p. 2; no 57, Ville de Jonquière, p. 4; no 83, Cité des Trois-Rivières, p. 5; no 96, Cité du Cap-de-la-Madeleine, pp. 18-19; no 112, Cité de Lévis, p. 28; no 123, Cité de Grand'Mère, p. 4.
- (3) No 58, Ville de Mistassini, p. 16; no 95, Cité de Québec, pp. 19-20; no 118, Cité de Hull, p. 5.
- (4) No 235, vol. I, Mémoire général, pp. 176-178.
- (5) Ibid., p. 179. La Cité de Lachine s'est également occupée de ce problème et arrive à la même conclusion: "les grandes crises de chômage sont d'ordre national, etc..." No 237, p. 9.

Le principe impliqué est le plus souvent supplétif: la charge dépasse, dit-on, la capacité financière des municipalités, et des données budgétaires sont apportées en preuve(1). Quelques municipalités (2) font d'ailleurs valoir leur attachement à ce principe en insistant pour que l'administration soit, sous une forme ou sous une autre, en totalité ou en partie, laissée au niveau local.

Certaines municipalités font appel à des principes plus étatistes. La Cité de Rivière-du-Loup soutient que l'assistance publique, "autrefois simple formule d'entraide entre voisins", est devenue "un phénomène de portée inter-régionale". Sans préciser, elle attribue le fait aux "changements économiques du dernier demi-siècle" et en voit la preuve dans le fait que les municipalités se sont vu enlever la plupart des contrôles qu'elles exerçaient sur les dépenses de cette nature (3). La Cité de Lévis voit encore plus grand et situe le service de l'assistance publique à "l'échelle nationale". La raison: "un citoyen de Lévis indigent qui va demeurer, disons à Montréal, demeure à la charge (de la cité de Lévis) tant que son domicile n'est pas devenu la Cité de Montréal" (4). La Ville de Port-Alfred, enfin, indique que l'Etat dispose de moyens de taxation plus variés, laissant entendre ainsi qu'il est conséquemment mieux en mesure de faire face à une charge aussi considérable(5).

La position de L'Union des Municipalités requiert une attention spéciale. Elle constitue plutôt une thèse non-supplétive du rôle de l'Etat dans l'assistance. Les municipalités devraient sortir de ce domaine parce que, dit-on:

- a) elles n'exercent aucun contrôle sur les causes d'indigence, à savoir l'insécurité de l'emploi, l'instabilité et l'insuffisance de revenu du travailleur, la nature du travail, l'affaiblissement de l'unité familiale, la privation de la propriété, l'insuffisance d'ins-truction, les privations causées par la maladie;
- b) elles n'ont pas les pouvoirs et surtout elles ne possèdent pas les ressources nécessaires à l'adoption des mesures aptes à prévenir

- (1) Cap-de-la-Madeleine, La-Tuque, Alma, Chicoutimi, Bagotville, Jon-quière, Mistassini, Trois-Rivières, Québec, Hull, Grand'Mère. Cf. notes 2 et 3 de la page précédente pour références détaillées.
- (2) Alma, Jonquière, plus les municipalités qui s'en tiennent à une aide partielle (Cf. note 3, page précédente).
- (3) Op. cit., p. 17.
- (4) Op. cit., p. 28.
- (5) Op. cit., p. 2.

ou à combattre les causes d'indigence et à remédier efficacement aux effets de l'indigence;

- c) unités indépendantes et séparées, peu liées organiquement les unes aux autres, elles sont incapables d'adopter un programme d'action unifié et de pratiquer entre elles une politique de répartition des ressources;
- d) à l'exception des grandes municipalités (...) elles ne peuvent (...) retenir les services de personnes compétentes en matière d'assistance sociale. Les administrateurs municipaux sont, en conséquence, incapables d'obtenir suffisamment de renseignements pour pouvoir juger, sans trop de risques d'erreur, les cas d'indigence qui leur sont soumis. En outre, à cause de cette situation, ils ne peuvent prendre de véritables mesures rémédiatrices à l'égard des cas d'assistance publique, parce que sans personnel spécialisé, la municipalité ne peut s'occuper de prévention ou de réhabilitation.

De plus, la centralisation de l'assistance publique, au niveau provincial, contribuerait efficacement à empêcher la formation d'un monopole de la pauvreté dans certaines banlieues des grandes villes. Elle préviendrait l'étalage public des misères physiques et morales des indigents qui ont besoin d'être secourus, étalage qui est malheureusement trop fréquent lors des discussions des cas d'assistance publique au cours des séances des conseils municipaux (1).

Thèse non supplétive du rôle de l'Etat disions-nous. L'intervention de l'Etat n'y est pas, en effet, réclamée en proportion de ce que les municipalités ne peuvent pas faire. Comme elles ne peuvent pas tout faire, on estime qu'il faut les décharger entièrement du tout et en confier la responsabilité exclusive à celui qui peut ou qui est présumé pouvoir tout régler. Certes, nous l'avons signalé précédemment, l'Union des Municipalités recommande une certaine participation financière municipale, mais à titre plutôt nominal. L'administration elle-même cesserait d'être municipale pour devenir régionale, mais sous l'égide de l'Etat (décentralisation

(1) Op. cit., p. 176. La Cité de Rivière-du-Loup apporte des arguments identiques en y ajoutant que "l'assistance publique est une formule de redistribution du revenu national, elle ne peut pas être assumée par un groupement qui n'a aucun contrôle sur cette redistribution". Op. cit., pp. 17-18.

administrative d'une initiative centralisée). La participation municipale se limiterait à contribuer une part du coût d'administration de l'unité régionale (1).

L'étude spéciale de M. Jean-Marie Martin sur le sujet (2), qui a inspiré de très près ces conclusions, n'aborde généralement pas de questions de principes, mais on y trouve au moins deux allusions à la nécessité d'une conception nouvelle. Page 89, il nous parle de nos lois actuelles, qui imposent une contribution financière aux municipalités, comme étant "d'une époque, aujourd'hui assurément révolue, où l'on considérait l'institution municipale comme une sorte de prolongement de la famille". Page 102, il nous parle du concept de la responsabilité locale, "considérée comme archaïque dans les milieux les mieux avertis du travail social..." Ces affirmations sont données comme certaines, sans explications. Elles laissent cependant voir dans quelle perspective le problème a été abordé. Le rapport principal lui-même insinue d'ailleurs à un moment donné le principe de l'étatisation en notant que la part du gouvernement a considérablement crû depuis 1921 sans que "ni les institutions ni les patients semblent s'en porter plus mal" (3).

Les corps publics d'intérêt civique qui se sont préoccupés de cet aspect municipal de l'assistance publique se révèlent passablement solidaires de l'opinion des municipalités quant à l'incapacité financière de celles-ci et à la nécessité d'accentuer le rôle de l'Etat. Les mêmes variantes d'opinions se manifestent sur les raisons de cette accentuation. La Chambre de Commerce de Hull (4) estime que les dépenses engagées pour des fins de bien-être sont des "obligations dépassant le cadre municipal". Ce qui semble être également l'avis de la Société Saint-Jean-Baptiste de Nicolet, désireuse de voir l'assistance publique entièrement mise à charge de l'Etat (5). Le Montreal Board of Trade (6) et la Canadian Manufacturers Association (Quebec Division) (7) ne croient plus les gouvernements municipaux capables de supporter les charges de santé et de bien-être, mais insistent pour que l'administration des services reste municipale. Le Conseil d'Orientation économique du Saguenay entretient la même opinion (8). La Chambre de Commerce de Québec, pour sa part, se contenterait même d'une réduction à 15% de la

(1) Op. cit., p. 177.

(2) No 235, Union des Municipalités, vol. V, Problèmes de bien-être et d'assistance publique, pp. 89 et 102.

(3) No 235, ibid., Mémoire général, p. 122.

(4) No 107, p. 22.

(5) No 65, p. 3.

(6) No 203, p. 7.

(7) No 100, pp. 34-35.

(8) No 200, p. 5.

participation financière municipale, pour ce qui concerne la cité de Québec; et dans l'ensemble du mémoire le rôle de l'Etat y est plutôt considéré comme supplétif. Enfin le Montreal Council of Social Agencies n'entre sur le terrain des fonctions municipales qu'en matière de chômage; il déclare celui-ci d'ordre national, "même mondial", si bien qu' "it is beyond the control of volunteer citizen groups (...) and the power of voluntary gifts to relieve".

Autres mémoires Tous les autres mémoires, sauf ceux du Conseil central des Oeuvres de Québec (no 124), du Montreal Council of Social Agencies (no 200), de la Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal (no 195), s'intéressent uniquement ou presque aux problèmes de santé et d'hospitalisation, y compris parfois les hospices, asiles, crèches et orphelinats (1). Tous ces organismes, à l'exception de l'Ouest commercial et de la Société Saint-Jean-Baptiste de Québec, qui s'en sont tenus aux aspects constitutionnels, s'opposent à l'étatisation de l'assurance-santé et affirment bien haut le caractère supplétif que doit revêtir l'intervention de l'Etat. Font exception à la règle, deux organismes ouvriers (2) qui, sans se prononcer pour l'étatisation, ne se prononcent pas contre et présentent leurs suggestions dans un contexte qui suggère fortement un plan étatisé.

Quant aux trois mémoires qui restent et que nous avons distingués à cause de l'amplitude plus grande de leur champ de vision, leur attitude générale sur les divers sujets traités ne laisse pas de doute quant à leur position: aucun d'eux ne demande l'intervention de l'Etat qu'à titre supplétif. Le moins clair à ce sujet est le mémoire du Montreal Council of Social Agencies; il s'en tient à analyser des faits et à réclamer l'aide de l'Etat dans tel ou tel domaine, mais jamais la substitution de l'Etat, sauf pour le cas déjà mentionné du chômage. La Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal ne discute pas davantage du rôle de l'Etat en matière de sécurité sociale, mais ne réclame son intervention que comme adjuvant à l'effort principal, qui est envisagé dans la perspective de l'initiative privée.

- (1) No 78, Collège des Médecins, pp. 13-14; no 113, Association patronale des Services hospitaliers, pp. 4-5; no 122, Société Saint-Jean-Baptiste de Québec; no 164, The General Hospitals for Children, p. 4; no 185, Les Services de Santé du Québec, pp. 12-13; no 206, City Improvement League, p. 13; no 224, School for Crippled Children, pp. 1-4; no 105, L'Ouest commercial et professionnel, p. 8; no 240, Union catholique des Cultivateurs, p. 78.
- (2) No 180, Confédération des Travailleurs catholiques du Canada; no 238, Fédération du Travail de Québec.

Enfin, le Conseil Central des Oeuvres de Québec couvre assez de sujets (assistance publique, mères nécessiteuses, écoles de protection, assistance-vieillesse) pour que ses déclarations équivalent presque à une prise de position générale sur la sécurité sociale. Or l'esprit de son mémoire est nettement supplétif. Il en appelle à l'Etat "parce qu'il est difficile d'espérer que la charité privée se charge de la solution de toutes ces difficultés" (1), mais en réclamant un type d'octrois (statutaires) qui puisse "sauvegarder l'indépendance et le caractère privé traditionnel de nos oeuvres"(2). La même crainte d'ingérence a conduit la Conférence catholique canadienne à une suggestion identique (3).

La situation est donc assez nette. En matière de sécurité sociale, la très grande majorité des mémoires adhèrent au principe supplétif de l'intervention de l'Etat, mais estiment de plus en plus importante la participation financière qu'il faut attendre de l'Etat par suite des circonstances. Les mémoires émanant des syndicats ouvriers cependant, se rallient à une conception étatiste de la sécurité sociale soit en fonction des exigences d'une politique de plein emploi (4), soit selon une doctrine nouvelle des droits de l'homme (5). Les mémoires de quelques municipalités et de l'Union des Municipalités laissent également percer les mêmes idées.

Problèmes de juridiction

Vingt-quatre mémoires (6) ont émis des opinions spécifiques sur

(1) Op. cit., p. 26.

(2) Ibid., p. 29.

(3) No 201, pp. 13-17.

(4) Fédération du Travail de Québec, op. cit.; Fédération des Unions industrielles de Québec, op. cit.

(5) Confédération des Travailleurs catholiques du Canada, op. cit., p. 20.

(6) No 5, Conseil d'Orientation économique du Saguenay, p. 6; no 25, Cités de l'Ouest du Québec, pp. 3-4; no 26, Chambre de Commerce de Val d'Or, p. 26; no 42, Ville de Chicoutimi, p. 4; no 78, Collège des Médecins, pp. 1 et 24; no 88, Centre de Service social des Trois-Rivières, p. 88; no 92, Chambre de Commerce de Québec, p. 9; no 98, Fédération des Sociétés Saint-Jean-Baptiste, p. 6; no 105,

les questions de juridiction relatives aux questions de sécurité sociale, dont dix (1) par rapport à l'ensemble même du problème. A ces dix, on peut ajouter quatre autres mémoires (2) dont la position sur des problèmes particuliers conduit à l'affirmation de principes à portée générale.

- (6) (suite) L'Ouest commercial et professionnel; no 112, Cité de Lévis, p. 28; no 113, Association patronale des Services hospitaliers, p. 3; no 122, Société Saint-Jean-Baptiste de Québec, pp.23-25; no 124, Conseil central des Oeuvres de Québec, pp. 5-6; no 126, Commission sur les problèmes hospitaliers, pp. 4, 15, 24-27; no 147, Fédération des Unions industrielles du Québec; no 164, General Hospitals for Children, pp. 4 et 37; no 180, Confédération des Travailleurs catholiques du Canada, pp. 21-22; no 185, Services de Santé du Québec, pp. 13 et 30; no 195, Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal, p. 81; no 200, Montreal Council of Social Agencies, p. 6; no 201, Conférence catholique canadienne de Bien-Etre (section française) pp. 13-14, 19-21, 28; no 203, Montreal Board of Trade, p.7; no 238, Fédération du Travail de Québec, pp. 10-13; no 240, Union catholique des Cultivateurs, p. 72.
- (1) Centre de Service social des Trois-Rivières; Chambre de Commerce de Québec; Association patronale des Services hospitaliers; Conseil général des Oeuvres de Québec; Services de Santé de Québec; Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal; Conférence catholique canadienne de Bien-Etre; Union catholique des Cultivateurs; Cités de l'Ouest du Québec; Fédération des Sociétés Saint-Jean-Baptiste.
- (2) Montreal Council of Social Agencies; Chambre de Commerce de Val d'Or; Confédération des travailleurs catholiques du Canada; Fédération des Unions industrielles du Québec.

Mémoires généraux De ces dix mémoires, un seul, celui de la Chambre de Commerce de Québec, se rallie à un principe de partage des fonctions entre le Fédéral et le Provincial.

"(...) le gouvernement fédéral, dit ce mémoire, devrait s'occuper de l'administration et du financement exclusifs des seuls services qui demandent peu de surveillance et exercent une influence décisive sur l'économie nationale". Selon l'avis de cette Chambre, les allocations familiales, les pensions de vieillesse à 70 ans et l'assurance-chômage sont de ce type. Les gouvernements provinciaux, par ailleurs, "devraient assumer l'administration exclusive et la responsabilité financière au moins partielle des services qui exigent surveillance et discrétion tels que l'assistance publique, les écoles de protection, etc."

Cette attitude de principe ratifie, en fait, l'état de chose existant, tel que créé par l'évolution politique et constitutionnelle des dernières années. Deux autres organismes, parmi les quatre mentionnés secondairement, prennent une position de fait analogue, mais sans l'ériger en principe, ni l'étendre à toute la sécurité sociale. La Chambre de Commerce de Val d'Or estime que les pensions de vieillesse, les allocations familiales et l'assurance-chômage "sont des fonctions propres du gouvernement fédéral". La raison invoquée est d'ordre pratique: "Si ces mesures sociales n'étaient pas appliquées par le pouvoir central, les provinces plus pauvres en seraient privées" (idée de péréquation). Quant au Montreal Council of Social Agencies, il rattache l'assurance-chômage à la politique du plein emploi, qui doit être fédérale selon lui; pour ce qui est des différentes autres mesures de sécurité sociale, il en discute dans le contexte établi sans s'interroger sur la validité de tel partage constitutionnel plutôt que de tel autre.

Un troisième mémoire de ce second groupe, celui de la Confédération des Travailleurs catholiques du Canada, va plus loin encore dans le sens centralisateur. En matière d'assurance-santé, il note que cette question ne devrait pas soulever de difficultés constitutionnelles, "puisque de toute évidence, il s'agit d'une question de juridiction provinciale". Cependant la C.T.C.C. ne se montre pas particulièrement sympathique au triomphe de ce point de vue. Elle y voit un obstacle aux réalisations, vu "qu'il semble peu probable qu'une province en particulier prenne l'initiative d'établir un régime d'assurance-santé, à base contributive, si les autres provinces ne bougent pas". "Une fois de plus, conclut le texte, la lutte pour l'autonomie deviendrait odieuse aux travailleurs si elle s'accompagnait d'une impuissance à résoudre le problème de l'assurance-santé."

Nous ne voulons pas croire que les intérêts de l'autonomie concordent avec un retard systématique en matière sociale. S'il en était ainsi, nous serions au nombre des ennemis farouches de l'autonomie(1)".

La position de la Fédération des Unions industrielles du Québec, quatrième organisme du second groupe, se rattache à celle de la C.T.C.C., mais il vient tout incidemment, dans un contexte étranger, à la question constitutionnelle proprement dite. "Si le monde des travailleurs était encore une fois acculé à la misère, lit-on à la page 7 du mémoire, il trouverait bien inopportunes des tergiversations semblables à celles qui ont retardé pendant des années l'amendement constitutionnel sur l'assurance-chômage, ou l'adoption de la loi sur les pensions de vieillesse."

Nous aboutissons donc ainsi à cinq mémoires qui, d'une façon plus ou moins précise et plus ou moins accusée, se montrent disposés à céder ou à laisser au gouvernement fédéral une partie plus ou moins étendue du domaine de la sécurité sociale. Un sixième, celui de l'Union catholique des Cultivateurs, se montre hésitant. Il veut bien, avec la Constitution, que la sécurité sociale soit une matière exclusivement provinciale. Mais devant le fait accompli de l'intervention fédérale, il se satisferait qu'au moins "l'administration des mesures de protection qui s'inspirent (de la législation sociale soit) laissée aux provinces". Il devrait en être ainsi, dit-il, parce que "la législation sociale met en cause l'organisation de la société et de la vie même des familles".

Un septième mémoire, celui des Cités de l'Ouest du Québec, favorise une forme plus décentralisée d'intervention fédérale: celle des législations concurrentes du type loi des pensions de vieillesse de 1927. Les provinces garderaient toute l'initiative, mais avec la possibilité de se voir plus ou moins forcer la main par le Fédéral.

Les sept autres mémoires, tous du groupe des dix principaux mémoires sur ce sujet, sont unanimes à demander instamment l'exclusivité provinciale en la matière, avec la seule réserve que la position de la Fédération des Sociétés Saint-Jean-Baptiste et du Conseil central des Oeuvres de Québec est plus implicite qu'explicite, mais suffisamment indiquée pour ne pas laisser de place au doute. Quant aux autres, ils sont très catégoriques.

(1) Op. cit., p. 22.

Les Services de Santé de Québec se contentent d'en appeler à l'A.A.B.N. Mais le Centre de Service social des Trois-Rivières, la Conférence catholique canadienne de Bien-Etre (section française) et la Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal sont, en particulier, très affirmatifs. Les deux premiers organismes vont jusqu'à réclamer la rétrocession entière des allocations familiales au domaine provincial, de même (ajoute la Conférence catholique) que l'assistance-vieillesse (65-69 ans) et les pensions de vieillesse (70 ans et plus). La raison générale de cette attitude est la même dans les trois cas: les différences entre les structures sociales du Québec et celles du reste du pays. "Le Canada est un pays très vaste et très diversifié, écrit notamment la Conférence Catholique; les besoins sociaux et les solutions proposées varient sensiblement d'un océan à l'autre; aussi lorsque le gouvernement fédéral légifère en matière de bien-être social il doit s'en tenir à des dénominateurs communs qui risquent de ne satisfaire personne et qui dépersonnalisent forcément l'administration des services"(1).

Quant à l'Association patronale des Services hospitaliers, elle ne s'explique pas spécialement sur les raisons de sa position. Elle affirme seulement ne pas voir de force dans l'argument qui prétend entamer les juridictions provinciales à cause de l'évolution des besoins, du perfectionnement des techniques, etc.

La Conférence catholique canadienne de Bien-Etre, qui dit voir "avec appréhension la participation croissante du gouvernement fédéral dans le domaine du bien-être social", supplémente sa thèse générale par des explications et des illustrations concrètes relatives aux inconvénients de la centralisation fédérale dans ces domaines. Elle s'oppose même à une politique d'octrois fédéraux aux institutions de sécurité sociale. "A première vue, explique-t-elle, cette formule se présente comme un simple moyen d'aider les provinces (...); mais en pratique, elle permet au gouvernement fédéral d'exercer une influence considérable (...) en déterminant les genres de services qui pourront bénéficier des octrois, et en stipulant les conditions à suivre dans l'organisation de ces services"(2).

Elle attribue au fait que le fédéral "doit concilier l'opinion de toutes les provinces canadiennes", l'inadaptation du régime des allocations familia-

(1) Op. cit., p. 13.

(2) Op. cit., p. 14.

les aux véritables besoins de la famille nombreuse; de même que l'imposition de "conditions tracassières pour accorder des allocations familiales aux enfants vivant en institutions ou en foyers nourriciers"(1). L'assistance-vieillesse (65-69), estime-t-elle, manque de souplesse, "et la rigidité actuelle de la loi est due en partie, aux ententes fédérales-provinciales qui doivent être uniformes d'un océan à l'autre"(2). Quant aux pensions de vieillesse, le système actuel lui apparaît peut-être comme le plus simple, mais "il ne répond pas de façon réaliste aux besoins véritables des bénéficiaires de la loi". Là encore, la Conférence croit que mieux vaudrait voir la Province assumer "la pleine responsabilité d'accorder à nos personnes âgées un régime de sécurité sociale plus souple et mieux adapté" (3). De même, elle nie au gouvernement fédéral le droit de "favoriser le développement des programmes d'hygiène sociale et de cliniques psycho-sociales".

Le jugement de la Commission Montpetit (1933), toutefois, l'induit à admettre "qu'un programme d'assurance-chômage ne pouvait être organisé efficacement par le gouvernement provincial". Mais elle constate tout de même qu'un plan fédéral ne convient pas non plus parfaitement aux exigences de la situation québécoise, si bien "que certaines régions de la province de Québec souffrent d'un problème aigu de chômage saisonnier auquel l'assurance-chômage ne répond pas adéquatement".

Le Centre de Service social de Trois-Rivières se montre encore plus explicite sur les inconvénients de l'administration fédérale dans ces différents domaines. Au sujet des allocations familiales, par exemple, il note que "Québec est la seule province où les orphelins dominent le secteur de la protection de l'enfance". Comme "les règlements fédéraux n'autorisent pas le paiement des allocations familiales aux institutions pendant que les agences de service social sont reconnues à cette fin", il s'ensuit que "de nos jours encore, un grand nombre d'enfants placés dans

(1) Op. cit., p. 20. "Notre système d'allocations familiales ne répond pas aux besoins de véritables compensations familiales destinées à équilibrer le budget des familles nombreuses; il a plutôt été conçu dans l'idée de procurer aux familles moyennes un léger supplément pour des dépenses extra-budgétaires. On ne pouvait d'ailleurs attendre autre chose d'un système fédéral qui doit concilier l'opinion de toutes les provinces canadiennes.

(2) Op. cit., p. 21.

(3) Op. cit., p. 21.

les orphelinats du Québec sont privés des allocations familiales" (1).

D'une façon générale, explique le Centre social, "il est extrêmement difficile pour le gouvernement central de concilier les différents points de vue soulevés dans les dix provinces canadiennes. On le constate dans les lois qui régissent l'octroi des sommes d'argent aux universités, aux cliniques d'hygiène mentale, aux hôpitaux, etc." Dans le domaine de l'hygiène mentale notamment, "les ententes fédérales-provinciales, quant aux subsides accordés aux oeuvres de bien-être, ne rendent pas toujours justice aux organismes privés. Entre autres, ces organismes sont souvent frustrés d'une partie du contrôle de leur propre administration, ce qui risque fort d'aboutir à des confusions de juridiction et à des ingérences non désirables"(2).

Le Conseil central des Oeuvres de Québec, enfin, prenant la question de plus haut, nous offre une synthèse intéressante de la situation et de ses causes. Il nous rappelle que les motifs de l'intervention fédérale dans le domaine du bien-être social se greffent à trois types de situation:

- (a) situation d'urgence nationale (guerres et crises);
- (b) pressions de l'opinion publique;
- (c) initiative du gouvernement central en fonction d'une politique de péréquation visant à l'établissement d'une norme nationale de prospérité, c'est-à-dire à une standardisation du niveau de vie à travers les différentes régions du pays (3).

Pour réaliser son objectif, le gouvernement central dispose de trois moyens:

- (a) mode constitutionnel:
 - 1- pouvoirs d'urgence
 - 2- amendements à la constitution
- (b) ententes avec les provinces
- (c) lois votées en dépit du doute existant quant à leur validité constitutionnelle.

Par suite, conclut le mémoire sur cette analyse, l'intervention fédérale

(1) Op. cit., p. 35.

(2) Op. cit., p. 38.

(3) Op. cit., p. 5.

peut indiquer que "les gouvernements provinciaux, pour diverses raisons, dont un grand nombre peuvent être justifiabiles, n'ont pas exercé leurs prérogatives ou n'ont pas cru bon de le faire, ou n'ont pas su adapter leur législation à la nature et à l'ampleur des besoins exprimés dans leur territoire"(1).

Nous avons ainsi pris une vue d'ensemble des quatorze mémoires qui directement (dix) ou indirectement (quatre) peuvent être considérés comme ayant émis une opinion relative à l'ensemble de la sécurité sociale. Sept des dix mémoires sont intégralement autonomistes, sauf peut-être en matière d'assurance-chômage. Mais comme les quatre mémoires du second groupe sont plutôt centralisateurs, il y en aurait également sept qui ne répugnent pas complètement à laisser le Fédéral prendre des initiatives dans ce domaine. Restent dix mémoires qui s'en sont tenus à aborder la question constitutionnelle à l'occasion de leurs exposés sur un cas particulier comme la santé (6 mémoires), l'assistance-publique (3 mémoires) et le chômage (2 mémoires).

Mémoires sur problème particuliers Réglons d'abord le cas spécial de la Fédération du Travail de Québec, qui aborde à la fois le problème de la santé et celui du chômage. Par ce dernier sujet, le mémoire se rapproche des mémoires précédemment analysés en ce que, sans désapprouver l'assurance-chômage fédérale, il y voit tout de même de graves inconvénients. "Avec l'institution de l'assurance-chômage, dit le texte, les provinces ont fait au gouvernement central, une concession, qui, bien que nécessaire, pour le bon fonctionnement de l'assurance-chômage, peut un jour constituer un danger pour l'ouvrier de la province de Québec: (...) le placement. (...) Cette formule bien qu'efficace peut devenir un jour très dangereuse et se doit d'inquiéter ceux qui veulent conserver à notre province son élément actuel, son caractère propre." Et le document illustre comment le gouvernement fédéral pourrait utiliser une crise pour effectuer une nouvelle répartition de la population. Aussi, recommande-t-il sur ce point une entente immédiate entre les provinces et le Fédéral pour que personne ne soit obligé de quitter sa province sans son plein consentement (sans, par suite, être menacé de perdre ses prestations de chômage) et puisse y revenir à son gré sans risquer des pénalités.

En assurance-santé, la Fédération opte pour une législation nationale sous l'égide du Fédéral, mais avec administration entièrement con-

(1) Op. cit., p. 6.

fiée aux provinces, dispositions que le mémoire réclame aussi, incidemment, pour les allocations familiales. Le tout se termine sur une déclaration du type de celle que nous avons trouvée dans le mémoire de la Confédération des Travailleurs catholiques sur la nécessité économique qui, chez l'ouvrier, prime toute autre considération, mais avec une réserve significative, qui ne se trouve pas dans le mémoire de la C.T.C.C.: "La nécessité économique(...) prime toute autre considération où les valeurs culturelles et spirituelles n'entrent pas en jeu". La position de la Fédération implique donc qu'elle n'estime aucune valeur culturelle ou spirituelle en jeu dans les problèmes d'assurance-santé qu'elle envisage.

Ajoutons ici, le cas du Conseil d'orientation économique du Saguenay qui, tout à fait en passant, indique tout de même qu'il accepte de reconnaître une juridiction concurrente fédérale-provinciale sur le chômage, aussi bien d'ailleurs que sur l'assistance publique.

Les cinq mémoires qui ne s'occupent que de la santé sont unanimes par ailleurs, à vouloir que seule la province de Québec y ait juridiction. Ils couvrent le monde des hôpitaux (no 126, Commission sur les problèmes hospitaliers et no 164, General Hospitals for Children), le monde médical (no 78, Collège des Médecins), ainsi que des éléments du monde des affaires (no 105, L'Ouest commercial et professionnel) et du monde culturel (no 122, Société Saint-Jean-Baptiste de Québec). Une vue d'ensemble de l'attitude générale sur ce problème particulier exige cependant que l'on tienne compte également des prises de position antérieures. Il devient alors remarquable que, sur ce problème de la santé, deux seulement des quinze mémoires examinés à date acceptent avec des réserves l'idée d'une juridiction fédérale; il est cependant significatif que ce soit deux mémoires ouvriers: C.T.C.C. et F.T.Q. A ces deux exceptions, il faudra ensuite en ajouter trois autres relatives aux mémoires traitant de l'assistance publique. Deux mémoires municipaux (no 112, Cité de Lévis et no 42, Ville de Chicoutimi) demanderont qu'en matière d'assistance publique le Fédéral intervienne pour la moitié (Cité de Lévis) ou pour la totalité (Cité de Chicoutimi); ainsi se trouvent-ils à admettre l'intervention du gouvernement central dans le domaine de la santé. Le Montreal Board of Trade suggère au même problème une solution du genre de la Cité de Lévis.

La Commission sur les Problèmes hospitaliers est l'organisme qui discute le plus longuement du problème de la santé au point de vue constitutionnel. Elle rapporte l'opinion des partisans d'une centralisation en ce domaine: la santé ne serait plus d'ordre local et privé parce que

"l'évolution de la société modifie la propagation et la dissémination de la maladie, vu que l'accroissement, le surpeuplement et le déplacement rapide de la population augmentent les dangers d'épidémie". Elle y oppose le fait que "dans un pays de la dimension du Canada, dont la densité de population varie beaucoup, il est extrêmement difficile d'établir des normes nationales uniformes"(1). De sorte que, les données modernes du problème n'excluent pas la nécessité d'une politique autonomiste. Là où certaines ententes peuvent devenir nécessaires, la Commission insiste sur le fait que le gouvernement provincial doit "veiller avec soin à ce que ses droits ne soient pas aliénés d'une façon permanente". "... toute entente avec le gouvernement fédéral, continue le texte, comporte des dangers pour l'autonomie des provinces, puisque le gouvernement fédéral, dès qu'il possède les pouvoirs de légiférer sur telle question a par le fait même le pouvoir de légiférer sur les questions connexes nécessaires à sa fin"(2).

Naturellement, tous les mémoires qui discutent un peu au long de la question ne manquent pas de souligner que si la province doit conserver sa juridiction dans ses domaines, il lui faut disposer des moyens et possibilités de prélever elle-même les deniers nécessaires à ces fins(3).

Analyse des	Les vingt-quatre mémoires concernés dans cette sec-
mémoires	tion se répartissent comme suit d'après notre classifica-
par groupes	tion du début:

- 1^o institutions engagées dans la sécurité sociale: 8
- 2^o corps publics d'action civique ou professionnelle: 13
 - a) un du monde agricole (Union catholique des Cultivateurs)
 - b) un du monde professionnel au sens strict (Collège des médecins)
 - c) cinq du monde des affaires (Conseil d'Orientation économique du Saguenay, Chambre de Commerce de Val d'Or, Chambre de Commerce de Québec, Ouest commercial et professionnel, Montreal Board of Trade);
 - d) trois du monde ouvrier (Confédération des Travailleurs catholiques du Canada, Fédération du Travail de Québec, Fédération des Unions industrielles de Québec)
 - e) trois du monde culturel (Fédération des Sociétés Saint-Jean-Baptiste, Société Saint-Jean-Baptiste de Québec, Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal);
- 3^o corps municipaux: 3

(1) Op. cit., p. 15.

(2) Ibid. Cf. aussi p. 129.

(3) No 126, Commission sur les Problèmes hospitaliers, p.15;

Par rapport à l'ensemble des 45 mémoires traitant de sécurité sociale, cela représente:

- 1^o institutions engagées dans la sécurité sociale: 8 sur 11
- 2^o corps publics d'action civique et professionnelle: 13 sur 17:
 - a) monde agricole: 1 sur 1,
 - b) monde strictement professionnel: 1 sur 1,
 - c) monde des affaires: 5 sur 7,
 - d) monde ouvrier: 3 sur 3,
 - e) monde culturel: 3 sur 5,
- 3^o corps municipaux: 3 sur 17.

Apparaissent franchement autonomistes, d'après ces données:

- a) les institutions spécialisées (7 mémoires sur 8, et le huitième se révèle plutôt neutre: il émane d'ailleurs du milieu anglo-canadien — Montreal Council of Social Agencies);
- b) les milieux culturels (ce sont cependant toutes des associations du même milieu: sociétés Saint-Jean-Baptiste).

Les milieux des affaires se montrent peu fermes: un mémoire provincialiste (no 105, Ouest commercial et professionnel), un autre pragmatique et tendant à se rallier à l'état de chose existant (no 92, Chambre de Commerce de Québec); et un troisième se révélant plutôt centralisateur (no 26, Chambre de Commerce de Val d'Or), alors que les deux autres (no 5, Conseil d'Orientation économique du Saguenay et no 203, Montreal Board of Trade) ne traitent de la question qu'indirectement et très partiellement, en se déclarant partisans de l'idée d'une responsabilité conjointe fédérale-provinciale en matière de chômage ou d'assistance publique.

Les milieux ouvriers sont plutôt favorables aux législations nationales. La C.T.C.C., dans son mémoire, envisage le problème de l'autonomie comme s'il était en lui-même sans intérêt pour la classe ouvrière; elle ne se montre disposée à s'associer aux autres éléments de la population pour la sauvegarde de l'autonomie que si les ouvriers doivent n'en souffrir aucun détriment, ce qu'elle estime difficile quand il s'agit de la législation sociale. La F.T.Q. attache plus de prix aux valeurs d'autonomie, mais ne les estime pas en jeu tout au moins en ce qui concerne l'assurance-santé. La F.U. I.Q. semble entretenir des idées similaires, mais ne s'en explique pas.

(3, suite) no 164, General Hospitals for Children, p. 4; no 195, Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal, p. 81; no 201, Conférence catholique canadienne de Bien-Etre, p. 20.

Enfin, les trois mémoires municipaux se révèlent plutôt centralisateurs: l'un favorise les législations concurrentes (no 25, Cités de l'Ouest du Québec) et les deux autres, l'intervention fédérale partielle (no 112, Cité de Lévis) ou totale (no 42, Ville de Chicoutimi) dans l'assistance publique. La tendance ainsi révélée n'est cependant pas significative dans ce groupe. La plupart des mémoires municipaux ne se sont, en somme, pas préoccupés des problèmes de juridiction sur les grandes questions. Ils s'en sont tenus en général à l'exposé de leur problème concret de finance et ne s'occupent de sécurité sociale, sous sa forme assistance publique ou assistance-chômage, que dans cette perspective. Et c'est vers la province que la grès grande majorité des mémoires se tournent à ce sujet. Certes, cela même ne signifie rien de précis quant à leurs positions constitutionnelles. C'est tout de même une indication que seul le petit nombre a songé spontanément à demander l'intervention fédérale, sans qu'il soit clair d'ailleurs dans au moins deux cas (Lévis et Chicoutimi) que ce fut avec une conscience nette des problèmes ainsi posés: on demande l'aide fédérale sans plus de discussion. Le seul mémoire municipal qui esquisse une discussion du problème (les Cités de l'Ouest du Québec), retient tout entière l'initiative provinciale en matière de sécurité sociale, mais accepterait que le Fédéral la stimule de quelque façon.

Les organismes spécialisés de sécurité sociale sont d'ailleurs les seuls qui se soient consacrés uniquement à cette question. Dans tous les autres mémoires, la sécurité sociale sous l'un ou l'autre de ses aspects n'intervient que comme une partie plus ou moins considérable d'un développement plus vaste. D'une façon générale, les mémoires d'expression ou d'influence anglo-saxonne pèsent fort dans la balance du côté des exceptions à la tendance autonomiste générale. Dans ce groupe, seul le mémoire des General Hospitals for Children montre un intérêt certain pour une thèse autonomiste en matière de sécurité sociale. Trois des huit mémoires non-municipaux qui n'ont pas abordé le problème constitutionnel à cet égard sont d'origine anglo-canadienne: no 224, School for Crippled Children; no 100, Canadian Manufacturers Association, Quebec division; no 206, Committee of the City improvement League. Le Montreal Board of Trade et le Montreal Council of Social Agencies, pourraient d'ailleurs être joints à ce groupe, tellement l'intérêt qu'ils ont porté à la question est lointain. De plus, trois des organismes à consonnance française qui ont montré une certaine sympathie pour les initiatives fédérales, en dehors des milieux ouvriers, sont des associations de composition officiellement mixte (no 5, Conseil d'Orientation économique du Saguenay; no 26, Chambre de Commerce de Val d'Or; no 92, Chambre de

Commerce de Québec). Il ne faudrait cependant pas ici confondre les attitudes constitutionnelles en matière de sécurité sociale avec les attitudes générales. Tous ces mémoires sont favorables à une solution plutôt autonomiste sur le plan fiscal. Il est clair que la signification profonde des partages de juridiction en matière générale n'est pas aussi nettement comprise qu'en matière fiscale. La même remarque s'applique aux mémoires ouvriers, assez franchement autonomistes dans l'ensemble; le moins autonomiste des trois se révèle être en définitive celui de la Confédération des Travailleurs catholiques du Canada.

Solutions concrètes

Une des caractéristiques les plus frappantes de l'ensemble des mémoires, relativement à la sécurité sociale, c'est l'absence de demandes pour un plan général du type de ceux qui se sont développés dans tant d'autres pays, surtout depuis 1940. La seule esquisse d'un mouvement en ce sens se retrouve au mémoire de la Confédération des Travailleurs catholiques du Canada, où l'influence du Bureau International du Travail semble jouer plus qu'ailleurs. Aussi la somme des suggestions émanant des mémoires coucourt-elle plutôt vers une série de mesures particulières, nouvelles dans certains cas, visant dans la plupart des cas à des améliorations suggérées aux législations provinciales existantes.

C'est autour du problème de la santé que l'intérêt s'est particulièrement concentré, surtout si l'on inclut sous ce chapitre la loi d'assistance publique qui a fait l'objet du plus grand nombre d'interventions.

La loi de l'assistance publique

Vingt-neuf des quarante-cinq mémoires s'occupent plus ou moins de l'assistance publique (1). Tous sont unanimes sur un point: l'Etat de-

- (1) No 4, Ville de La-Tuque, p. 4; no 5, Conseil d'Orientation économique du Saguenay, p. 6; no 16, Ville d'Alma, p. 33; no 42, Ville de Chicoutimi, p. 4; no 44, Ville de Bagotville, p. 2; no 48, Ville de Rivière-du-Loup, pp. 17-18; no 54, Ville de Port-Alfred, p. 2; no 57, Ville de Jonquière, p. 4; no 58, Ville de Mistassini, p. 16; no 65, Société Saint-Jean-Baptiste de Nicolet, p. 3; no 78, Collège des Médecins, p. 24-

vraie se montrer plus généreux et assumer une part plus grande de l'assistance publique. Quinze des vingt-neuf mémoires sont d'ailleurs des mémoires municipaux, qui attribuent à l'assistance publique un rôle important dans le délabrement de leurs finances.

Les raisons de principe invoquées par diverses institutions municipales pour se faire décharger en totalité ou en partie du fardeau financier de l'assistance publique ont été exposées dans la première partie de ce résumé. D'autres se contentent de demander leur libération tout simplement comme un moyen arithmétique de réduire leurs charges; sans doute existe-t-il une idée sous-jacente que ce type de dépenses relève moins de leur initiative que d'autres dépenses. Contentons-nous ici de répartir les municipalités selon la mesure dans laquelle elles se révèlent disposées à assurer certaines charges.

Très peu de municipalités se montrent disposées à payer quoi que ce soit. Et aucun des mémoires ne prend la position de réclamer nettement des sources supplémentaires de revenu pour faire face à ce type d'obligation; un seul l'insinue. Onze des quinze mémoires municipaux, y compris ceux de corps importants comme l'Union des Municipalités et de la Cité des Trois-Rivières, réclament que l'Etat prenne à sa charge la totalité des frais d'assistance publique (1), sauf pour une partie minime des coûts d'administration

(suite de p. 61) 26; no 83, Cité des Trois-Rivières, p. 5; no 88, Centre de Service social du diocèse de Trois-Rivières, p. 5; no 92, Chambre de Commerce de Québec, p. 11; no 95, Cité de Québec, pp. 19-20; no 96, Cap-de-la-Madeleine, p. 16; no 100, Canadian Manufacturers Association (Quebec Division), p. 34; no 112, Cité de Lévis, p. 28; no 113, Association patronale des Services hospitaliers, pp. 21-23; no 118, Cité de Hull, p. 5; no 123, Cité de Grand'Mère, p. 4; no 124, Conseil central des Oeuvres de Québec, pp. 8-14; no 126, Commission sur les Problèmes hospitaliers, pp. 100-101; no 200, Montreal Council of Social Agencies, pp. 5-11; no 201, Conférence catholique canadienne de Bien-Etre, p. 18; no 203, Montreal Board of Trade, p. 7; no 206, The City Improvement League; no 235, Union des Municipalités, pp. 159 et 176; no 240, Union catholique des Cultivateurs, p. 76.

- (1) No 4, La-Tuque, p. 4; no 16, Alma, p. 33; no 42, Chicoutimi, p. 4; no 44, Bagotville, p. 2; no 48, Rivière-du-Loup, pp. 17-18; no 54, Port-Alfred, p. 2; no 83, Trois-Rivières, p. 5; no 96, Cap-de-la-Madeleine, p. 16; no 112, Lévis, p. 28; no 123, Grand'Mère, p. 4; no 235, Union des Municipalités, pp. 176-77.

locale dans le cas de l'Union des Municipalités.

Un douzième pourrait y être ajouté si l'on s'en tenait aux mots, mais il comporte une nuance. La ville de Jonquière (no 57, p. 4) se plaint de ne pouvoir faire face aux charges de l'assistance publique avec "les sources de revenus actuelles", insinuation dans le sens d'une autre solution que la libération pure et simple. Puis, elle note que la prise en charge provinciale serait pour elle financièrement avantageuse, mais "admet cependant que le principe de la participation des autorités locales au paiement des frais d'assistance publique et de certains services sociaux est de nature à éviter certains abus". Ces conclusions laissent la porte ouverte à d'autres solutions que la substitution de l'Etat provincial.

Québec (no 95, pp. 19-20), Hull (no 118, p. 5) et Mistassini (no 58 p. 16) se montrent plus larges (1). Ils ne réclament que le paiement d'une part plus grande de l'assistance publique. Seule Québec propose une mesure précise de sa part: celle-ci ne devrait pas dépasser le rendement de la taxe d'amusement, c'est-à-dire de cette taxe qui est assignée spécifiquement et exclusivement aux dépenses d'assistance publique. Cette suggestion, plus indirectement encore que celle de Jonquière, implique que pour exiger de la cité une plus grande participation, il faudrait lui attribuer de nouvelles sources spéciales de revenus.

Les municipalités, dans leurs demandes d'allégements, ont obtenu le concours total ou mitigé de six autres corps publics. Le Conseil d'Orientation économique du Saguenay (no 5, p. 6), la Société Saint-Jean-Baptiste de Nicolet (no 65, p. 3) et le Montreal Council of Social Agencies (no 200, p. 7) demandent, les deux premiers que l'Etat assume la totalité des dépenses d'assistance publique et le dernier, qu'on étudie cette possibilité. Le Montreal Board of Trade (no 203, p. 7) se rallie à une solution du type de celle de l'Union des Municipalités: responsabilité financière totale de l'Etat, sauf pour ce qui est du coût local d'administration de la loi. Par ailleurs, la Chambre de Commerce de Québec (no 92, p. 11) appuie la Cité de Québec dans sa demande d'une réduction de sa charge; elle fixe, pour sa part, la limite au niveau des municipalités régies par le Code municipal (15%).

Enfin, la Canadian Manufacturers Association (no 100, p. 34) est en faveur d'une responsabilité provinciale accrue, mais en fonction

(1) Au moment où ce texte a été préparé, la Cité de Montréal n'avait pas encore soumis son mémoire.

d'une règle de partage relevant d'un principe. On distinguerait entre les types d'indigence qui sont de nature purement locale et ceux qui sont de nature plus générale. Les municipalités seraient complètement déchargées du dernier genre d'indigents. Les deux associations anglo-canadiennes toutefois (Montreal Board of Trade et Canadian Manufacturers Association) insistent pour une formule qui laisserait l'administration du système aux mains des autorités locales.

Un des organismes spécialisés, la Commission sur les Problèmes hospitaliers (no 126, p. 50), s'est fortement inscrit en faux contre la tendance des municipalités à se débarrasser de leurs responsabilités. Il réclame en leur nom des sources de revenus plus vastes. "Lorsque les municipalités ne peuvent boucler leur budget, elles hésitent moins à se départir de leurs responsabilités en faveur des gouvernements supérieurs. Cependant, du point de vue de la province de Québec, ceci est moins important que les déplacements d'autorité entre le provincial et le fédéral. Nous sommes d'opinion que les municipalités doivent conserver leurs pouvoirs acquis pour éviter une trop grande centralisation par les pouvoirs supérieurs. On voit alors l'importance pour les gouvernements supérieurs de donner aux corporations municipales des champs adéquats de taxation qui leur permettront de faire face à leurs obligations sans avoir à demander à tout instant des subsides aux gouvernements supérieurs."

Outre les municipalités, qui paient pour l'assistance publique, les organismes les plus intéressés à l'étude de cette loi étaient ceux qui en bénéficient. Six organismes ou associations de cette catégorie ont présenté des demandes basées sur la démonstration de leurs besoins (1). Deux organismes connexes (no 78, Collège des Médecins et no 206, Committee for the City Improvement League) ont appuyé en quelque sorte leurs réclamations. Les huit organismes sont unanimes à réclamer un élargissement de la loi dans sa conception de l'indigence; et les six organismes intéressés, unanimes à réclamer une augmentation de la con-

- (1) No 88, Centre Social de Trois-Rivières, pp. 35-37; no 113, Association patronale des Services hospitaliers, pp. 24-25; no 124, Conseil central des Oeuvres de Québec, pp. 9-14; no 126, Commission sur les Problèmes hospitaliers, pp. 35-36, 44-46, 100, 114; no 200, Montreal Council of Social Agencies, pp. 7 et 11; no 201, Conférence catholique de Bien-Etre, section française, pp. 17-19, 26-27, 41, 47.

tribution provinciale-municipale, soit sous forme d'un accroissement du tarif quotidien établi pour les diverses catégories d'institutions (4 mémoires) soit sous forme d'une réduction de la part laissée à l'institution dans le tarif établi (2 mémoires).

On se rend compte que, grâce à la latitude laissée dans la loi au conseil des ministres en matière d'interprétation, il a été possible déjà d'élargir notablement le concept de l'indigent admissible à l'assistance publique. Si bien que, comme l'exprimait déjà le mémoire de l'Union des Municipalités, le sens littéral du texte légal, qui limite l'application aux indigents placés dans des institutions(1), a été élargi au point d'éliminer la limite. Grâce à l'invention des concepts d'institutions sans murs, l'indigence valable aux termes de la loi s'étend en définitive à "toute personne(...) qui ne peut subvenir, ni directement, ni indirectement à son entretien d'une façon temporaire,..."(2)

D'une part, on demande de réorganiser le texte légal de façon qu'il soit plus en harmonie avec les réalités actuelles. Il serait plus facile ensuite de venir en aide à toutes les catégories d'indigents sans avoir à user de subterfuge. La Commission sur les problèmes hospitaliers se satisferait cependant qu'on en élargisse tout simplement encore l'interprétation(3). D'autre part, on estime aussi que la conception de l'indigent, même telle qu'elle découle de la tradition dans ses interprétations élargies, aurait encore besoin d'être assouplie. Plutôt restrictive, la conception actuelle s'embarrasse au surplus de technicalités, comme la protection que se donnent les municipalités responsables en exigeant une décision de la Cour (4). D'autres municipalités, au contraire, accordent toutes les demandes sans tenir compte de la capacité de payer du candidat. Enfin, l'indigent lui-même est handicapé par la crainte de voir son cas discuté en séance publique du Conseil municipal.

La conception plus large et plus précise de l'indigence qui est réclamée tiendrait compte, nous dit la Commission sur les Problèmes hospitaliers, du revenu et des responsabilités familiales, sans s'attacher

(1) No 124, Conseil Central des Oeuvres de Québec, p. 10.

(2) No 235, volume V, p. 94.

(3) Op. cit., pp. 34-35.

(4) No 126, Commission sur les Problèmes hospitaliers, p. 35.

indûment à des caractéristiques comme la possession d'une propriété(1). Dans le domaine de la santé en particulier, on créerait le concept d'indigence médicale, défini par l'incapacité de payer le compte d'hospitalisation ou de médecin sans compromettre l'équilibre normal du budget familial(2). Le Collège des Médecins et la City Improvement League demandent que les soins médicaux soient également susceptibles d'être couverts par l'assistance publique. Une demande plus spécifique du Montreal Council of Social Agencies est à l'effet de reconnaître l'indigence du veuf avec enfants, incapable de maintenir son foyer par incapacité de payer les services d'une ménagère (3).

La réclamation de rajustement des tarifs est appuyée sur l'augmentation plus que proportionnelle du coût d'exploitation des institutions. Par suite, note entre autres la Commission sur les Problèmes hospitaliers, le principe de la répartition par tiers (1/3 institution, 1/3 province, 1/3 municipalité) ne se trouve plus respecté. La Province et les municipalités ne paient ensemble que 33% à 47% du coût d'assistance et les institutions (il s'agit ici du cas typique des hôpitaux) supportent la différence, soit de 53 à 67% au lieu de 33 (4).

Les deux organismes qui réclament plutôt une réduction de la part des institutions se trouvent implicitement à réclamer une contribution encore plus élevée de la Province. Immédiatement un tel changement accroîtrait la subvention dans les cadres des taux actuels. Sur une base de \$8.25 par jour, (5) si le gouvernement paie 50% et la municipalité 33 1/3%, l'institution recevra \$6.88 au lieu de \$5.50. Si cependant son coût réel d'exploitation est de \$11.71 (6), la part réelle des hôpitaux concernés restera encore de plus de 36%. Cela reviendrait au même que de porter le tarif à \$10.32 et de garder la règle du 1/3.

Les organismes qui réclament une diminution de la part des institutions apportent cependant des raisons d'ordre plus fondamental à l'appui de leur demande. L'Association patronale des Services hos-

(1) Ibid., p. 34.

(2) Ibid., p. 136. Aussi no 201, Conférence catholique du Bien-Etre, p. 41; no 206, City Improvement League, p. 13.

(3) Op. cit., p. 11.

(4) Op. cit., p. 100.

(5) No 113, Association patronale des Services hospitaliers de Québec, p. 18.

(6) No 124, Commission sur les problèmes hospitaliers, p. 101.

pitaliers constate que, d'une part les coûts ont augmenté par suite de l'augmentation du nombre des malades et de leurs salaires, ainsi que d'un outillage plus perfectionné, et que d'autre part, la charité privée a cessé d'appuyer les institutions d'hospitalisation. Elle se demande, par suite, s'il est possible aux hôpitaux "non seulement d'assumer la part de l'indigence dans la proportion prévue par la loi de l'assistance publique, mais en même temps de procurer à la population les secours hospitaliers à un coût abordable"(1). Le Conseil central des Oeuvres de Québec pense lui aussi "qu'il est difficile d'espérer que la charité privée se charge de la solution de toutes ces difficultés."

Deux mémoires notent d'ailleurs que les charges d'assistance publique supportées par l'institution tendent, dans les hôpitaux, à être reportées sur le coût des services aux patients en chambres privées ou semi-privées(2). Par ailleurs, deux mémoires soulèvent le problème de la comptabilité des hôpitaux: l'un, celui de l'Association patronale des Services hospitaliers pour demander que soit établi "le coût réel de l'hospitalisation selon les données comptables les plus scientifiques(3); l'autre, celui de la Commission sur les Problèmes hospitaliers, pour suggérer "que les dépenses encourues pour fins de construction d'hôpitaux ou autres institutions hospitalières devraient être comptabilisées séparément et réparties sur une très longue période d'années"(4).

Toutefois, note le mémoire du Centre social des Trois-Rivières, il ne serait pas opportun "que la charge (laissée aux institutions) soit entièrement comblée, car les citoyens se doivent de participer privé-ment au soutien des oeuvres de bien-être". C'est également le principe sur lequel s'appuie la Commission sur les Problèmes hospitaliers, qui insiste fortement sur la nécessité de conserver à nos hôpitaux "leur statut d'indépendance et leur caractère charitable, (bénévole)". "Nos institutions, ajoute le mémoire, sont d'ailleurs prêtes à assumer la part des responsabilités financières qui leur incombent" (5).

(1) Op. cit., p. 24.

(2) No 78, Collège des Médecins, p. 23; no 113, Association patronale des Services hospitaliers, p. 20.

(3) Op. cit., p. 24.

(4) Op. cit., p. 46.

(5) Op. cit., p. 132.

L'assurance-santé

Les difficultés que soulève la loi de l'assistance publique, au moins en tant qu'elle intéresse les problèmes d'hospitalisation, pourraient être en partie résolues, exprime-t-on, par l'institution d'un système d'assurance-santé. Du moins est-ce dans cette perspective que l'Association patronale des Services hospitaliers (1) présente le problème. "Un tel système permettrait à toutes les familles et à tous les individus de prévoir et liquider les frais médicaux, chirurgicaux et hospitaliers qu'ils auraient éventuellement à supporter, libérant l'Etat des charges actuelles de l'assistance publique, et assurerait aux hôpitaux la perception régulière de leurs comptes." Le texte se continue en impliquant qu'ainsi déchargé de ses obligations actuelles, l'Etat provincial pourrait alors mieux qu'aujourd'hui "poursuivre son oeuvre de dépistage des maladies contagieuses ou infectieuses et des foyers de maladie; promouvoir d'efficaces campagnes d'éducation en faveur de l'hygiène publique et la protection de la santé publique". La Commission sur les Problèmes hospitaliers présente également le problème dans cette perspective d'une solution immédiate et temporaire, qui tient dans l'élargissement de la loi d'assistance publique, et d'une solution permanente: l'assurance-santé.

Onze mémoires proposent l'établissement d'un tel plan d'assurance-santé (2). Dans trois d'entre eux (Ouest commercial professionnel, Sociétés Saint-Jean-Baptiste de Québec et de Montréal), il s'agit d'une simple mention; la Conférence catholique canadienne du Bien-Etre et l'Union catholique des Cultivateurs n'en parlent guère plus; les autres discutent plus ou moins extensivement du problème, le mémoire du Collège des Médecins étant le plus développé à ce sujet.

(1) Op. cit., p. 25.

(2) No 78, Collège des Médecins, pp. 7-48; no 105, l'Ouest commercial et professionnel, p. 8. no 113, Association patronale des Services hospitaliers, pp. 25-26; no 122, Société Saint-Jean-Baptiste de Québec, pp. 23-25; no 126, Commission sur les Problèmes hospitaliers, pp. 56, 104-107 et 137; no 180, Confédération des Travailleurs catholiques du Canada, pp. 22-25; no 185, Services de Santé du Québec, pp. 12-32; no 195, Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal, p. 78; no 201, Conférence catholique canadienne du Bien-Etre (section française) pp. 39-42; no 238, Fédération du Travail de Québec, pp. 12-14; no 240, Union catholique des Cultivateurs, pp. 77-78.

L'un des onze mémoires, celui du Collège des Médecins, établit une différence entre assurance-maladie et assurance-santé. Celle-ci serait censée représenter les mesures générales d'hygiène et les mesures préventives, alors que l'assurance-maladie concernerait le coût individuel de la maladie (1). Cette distinction n'est guère en harmonie avec celle qui s'est introduite, un peu subtilement et inconsciemment, dans les habitudes de langage du monde international de l'assurance sociale. L'assurance-maladie concerne assez souvent alors le paiement d'une compensation pour le salaire perdu pendant la maladie, alors que l'assurance-santé défraie le coût de la maladie. Aussi bien, tous les mémoires qui s'inspirent de la définition fournie par le Collège des Médecins; elle-même prise du Dr. Emile Pelletier, dans sa conférence à la Semaine Sociale de Saint-Jean, (2) prendront-ils assurance-maladie dans le sens où les autres prennent assurance-santé. Personne ne demande l'assurance-maladie au sens international du terme. Quel que soit le vocabulaire employé, tous les mémoires ne réclament que la constitution d'un système d'assurance contre le coût de la maladie.

Des onze mémoires, deux hésitent à appuyer franchement une proposition pour un plan général d'assurance-santé. L'Ouest commercial et professionnel et la Société Saint-Jean-Baptiste de Québec, en effet, se contentent de proposer que le projet soit mis à l'étude; en vue, spécifie la dite Société Saint-Jean-Baptiste, de découvrir la solution qui conviendrait le mieux à la province de Québec.

Deux seulement des neuf autres mémoires font appel à l'Etat pour organiser l'assurance-santé. Ce sont deux mémoires ouvriers: Confédération des Travailleurs catholiques du Canada et Fédération du Travail de Québec. Tous les autres tiennent pour un plan confié à l'initiative privée dans un plan d'ensemble gouvernemental. Trois organismes — L'Union catholique des Cultivateurs, la Conférence catholique canadienne du Bien-Etre, et la Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal — ne spécifient rien de plus. Les autres indiquent la nécessité de n'utiliser dans ce plan que des organismes mutualistes, fonctionnant donc sans but lucratif ou, selon l'expression de certains mémoires, consacrant toutes leurs recettes au paiement des services, après déduction faite des frais d'exploitation. A l'Etat, on n'assigne que des fonc-

(1) Op. cit., pp. 11-12.

(2) Op. cit., p. 139, cité par le Collège des Médecins.

ctions supplétives, pas toujours clairement définies.

Quelques mémoires (Collège des Médecins, Services de Santé du Québec et Union catholique des Cultivateurs) lui assignent un rôle d'intervention législative générale (décret de l'obligation en particulier, pour ceux qui l'approuvent — voir ci-après) et le paiement de la prime des indigents. Les Services de Santé de Québec spécifient qu'au delà de l'intervention législative générale, tout ce qu'on attendrait de l'Etat serait l'établissement de centres de diagnostic et le paiement de la prime aux indigents. Naturellement, l'opinion semble unanime, même si elle n'est pas toujours clairement exprimée, pour assigner à l'Etat l'assurance-santé telle que l'entend le Collège des Médecins, c'est-à-dire les politiques d'hygiène préventive et de lutte globale contre certaines grandes maladies comme la tuberculose, les maladies vénériennes et les maladies mentales (1). Les divergences, d'ailleurs faibles, commencent au niveau de ce que le Collège a appelé l'assurance-maladie, c'est-à-dire les soins aux malades en général.

De quelle nature exacte serait ce plan d'ensemble gouvernemental pour une assurance-santé mutualiste? Aucun des sept organismes défavorables à l'étatisation ne l'explicite clairement. Sans doute sent-on que tout le monde est plus ou moins orienté vers l'idée d'une assurance obligatoire, mais l'opinion reste hésitante.

L'obligation Le collège des Médecins, bien qu'il discute extensivement la question, ne mentionne pas l'obligation. Il laisse plutôt entendre qu'il suffirait d'une incitation à l'organisation des cadres mutualistes nécessaires (cela même restant d'ailleurs confusément explicité). "La population de la province de Québec est de plus en plus favorable à la formule de protection par l'assurance, lit-on au mémoire (2); en fait, la protection de la totalité des salariés peut être obtenue par l'assurance et ceci est d'autant plus impératif que la province de Québec s'industrialise de plus en plus". Plus loin, dans l'exposé des conditions auxquelles le collège veut soumettre les organismes qui recevraient l'appui gouvernemental, il mentionne la nécessité que "la classe des citoyens à revenu minime" en reçoive la sécurité attendue. Mais la condition indiquée pour qu'il en soit ainsi n'est pas l'obligation; il y est question de l'éta-

(1) Op.cit., p. 14.

(2) Op.cit., p. 15.

blissement d'un plafond approprié au coût des soins médicaux (par l'intermédiaire d'un plafond aux honoraires ou revenus des médecins) et de formation d'une classe de médecins participants(1). L'Etat paierait la prime des indigents. Par ailleurs, le Collège ne serait pas favorable à un système rigide du type de la caisse territoriale française (une seule mutuelle admise par territoire ou district). Du moment que l'organisme respecte les conditions posées dans la loi générale (2), il faut, dit le Collège, "respecter le droit de solidarité et le droit au secours mutuel autonome, ce qui implique la possibilité pour les individus et les différents groupes d'opter en faveur d'organismes de protection librement choisis"(3).

Deux autres organismes (4) peuvent être considérés comme sympathiques ou non complètement antipathiques à l'obligation, la nuance entre ces deux points de vue reflétant la différence d'attitude de la Commission (non complètement antipathique) et des Services de Santé (sympathique). Ce dernier organisme infère qu'il ne répugne pas à l'idée d'un système d'assurance-hospitalisation obligatoire en discutant le problème de l'extension des services. Il insiste seulement sur le fait qu'un tel système ne peut être pratiquement envisagé que "si l'on établit en même temps un système généralisé d'assurance pour les soins médicaux"(5). Au chapitre des recommandations, cependant, (6) il se contente de réclamer un système d'assurance "généralisé" ("appliqué à la très grande majorité de la population, sinon à la totalité"), en vertu de l'argument classique que "la répartition la plus étendue possible des risques constitue l'un des principes fondamentaux de l'assurance". Mais, ajoute finalement le texte, "cette généralisation devra se faire progressivement".

(1) Ibid.

(2) Nous rapportons ici, dans leur ensemble, ces conditions qui se trouveront réparties dans notre résumé en fonction de la méthode choisie de présentation. Ce sont (no 78, pp. 15 et 31); 1° la charte provinciale; 2° sécurité pour les citoyens à revenu minime sous forme contributive; 3° couvrir tous les services médicaux et hospitaliers avec liberté de choix du médecin ou du patient; 4° sans but lucratif; 5° bureau médical efficace; 6° honoraires minima pour les médecins; 7° administration décentralisée sous le contrôle des intéressés.

(3) Op. cit., p. 31.

(4) No 126, Commission sur les Problèmes hospitaliers; no 185, Services de Santé de Québec.

(5) Op. cit., p. 18.

(6) Ibid., p. 30.

Quant à la Commission sur les Problèmes hospitaliers, ses positions sont hésitantes. Le problème de l'obligation est abordé à quatre endroits du mémoire (1). Envisageant tout d'abord une solution "permanente" (p. 104) aux "problèmes financiers des hôpitaux" (ch. VII, partie II, p. 99), la Commission note que la décision "la moins lourde de conséquence" serait "l'élargissement de la base des contrats existants d'assurance-hospitalisation pour permettre à tous ceux qui le désirent, de s'assurer..." "Mais même dans ces conditions, "20% de gens ne pourraient s'assurer faute de ressources financières suffisantes". "De plus l'expérience a prouvé qu'il y a toujours une certaine proportion de la population indifférente à se protéger", de sorte que "si la liberté de s'assurer était laissée aux individus, un grand nombre ne se protégerait pas".

En conséquence de ses remarques et en conclusion du même chapitre, la Commission (p. 107) considère que la "seule solution définitive pratique", serait "l'établissement d'un plan d'assurance-hospitalisation contributoire, non gouvernemental, et même obligatoire s'il le faut" (les soulignés sont de nous). Cette combinaison du "même" et du "s'il le faut" indique nettement une réserve devant les lourdes conséquences impliquées, mais finalement une résignation à les accepter.

En conclusion finale du mémoire (chapitre X - Conclusions et Recommandations, p. 131), la position s'est raffermie. La Commission demande "un plan d'assurance-hospitalisation obligatoire et contributoire régi par des sociétés privées". Toutefois, en conclusion des conclusions (p. 137), reprenant l'idée "d'un plan d'assurance-hospitalisation contributoire, mais non gouvernemental, sous législation provinciale", la Commission demande l'étude conjointe et immédiate "d'un tel plan par les autorités gouvernementales et les hôpitaux y inclus l'opportunité de rendre ce plan obligatoire" (les soulignés sont de nous).

Un seul organisme, en définitive, l'Association patronale des Services hospitaliers (no 113), recommande sans réserve l'obligation pour tous, en se rattachant à la solution proposée par le Dr Emile Pelletier à la semaine sociale de Saint-Jean(2) et en spécifiant son adhésion

(1) Op. cit., p. 104, 107, 131 et 137.

(2) Op. cit., pp. 137-165.

au caractère obligatoire de la proposition. Les trois autres mémoires du groupe de sept (1) n'ont pas suffisamment élaboré leurs propositions pour leur attribuer une opinion sur le sujet. Il va de soi que les deux mémoires favorables à l'étatisation, le sont aussi au surplus à l'obligation (no 180, C.T.C.C. et no 238, F.T.Q.).

Mode de financement Tous les mémoires qui abordent l'aspect financier (six (2)) d'un plan d'assurance-santé sont favorables à la contribution des intéressés. Par ses positions générales relatives au rôle anti-cyclique de la sécurité sociale, un septième mémoire (3) en appelle davantage à une distribution étatique, mais cela même n'exclut pas la possibilité d'une contribution. Pour deux des six mémoires, il ne s'agit que d'une mention (no 126, Commission sur les Problèmes hospitaliers) ou d'une indication indirecte (no 240, Union catholique des Cultivateurs): on spécifie que l'Etat paierait la prime des indigents, ce qui implique que les autres intéressés paieront la leur. En prenant l'adhésion de l'Association patronale des Services hospitaliers au plan Pelletier comme une raison de lui attribuer tous les détails du plan, on peut considérer que les quatre autres mémoires nous apportent des détails sur leur pensée à ce sujet.

Le Collège des Médecins et les Services de Santé de Québec appuient en quelque sorte une solution qui réduirait le coût de la maladie de façon à la rendre accessible aux revenus minimes. Ce but serait atteint en confiant à l'Etat le soin d'assurer l'assurance-santé (au sens spécial du Collège) et en obtenant des médecins et des hôpitaux qu'ils acceptent un plafond à leurs revenus, c'est-à-dire des honoraires minima appropriés à la capacité de payer des clients. La prime d'assurance pourrait alors être calculée en fonction du coût moyen des services ainsi rémunérés et se trouver par suite à la portée de tous ceux qui ne sont pas indigents. L'Etat verse-

- (1) No 195, Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal; no 201, Conférence catholique canadienne de Bien-Etre; no 240, Union catholique des Cultivateurs.
- (2) No 78, Collège des Médecins; no 113, Association patronale des Services hospitaliers; no 126, Commission sur les problèmes hospitaliers; no 180, Confédération des Travailleurs catholiques du Canada; no 195, Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal; no 240, Union catholique des Cultivateurs.
- (3) No 147, Fédération des Unions industrielles du Québec, p. 28.

rait, pour sa part, la prime des indigents. La possibilité d'une contribution bi-partite (employeurs et employés) laisse entrevoir l'éventualité d'une charge moins lourde pour l'Etat au point de vue assurance-santé (au sens spécial du Collège toujours) et, sans doute, un niveau d'honoraires médicaux et hospitaliers plus élevés, quoique cela ne soit pas clairement explicité. Les clients à l'aise porteraient aussi une part du coût général de la maladie, vu qu'hôpitaux et médecins conserveraient le droit d'exiger des honoraires plus élevés de ceux qui ne seraient pas assurés et qui, l'étant, exigeraient des services spéciaux. Du moins, c'est ce qui semble ressortir du fait que ces deux mémoires imposent d'une part, au médecin, l'obligation de s'en tenir aux honoraires prescrits, pour le service des assurés tel qu'établi par la mutuelle, mais lui laisse par ailleurs la liberté d'exiger éventuellement des honoraires plus élevés.

Il n'est sans doute pas sans intérêt de rappeler ici le calcul de la Commission sur les Problèmes hospitaliers. Selon cette statistique, 15% de la population n'auraient pas besoin d'assurance parce que leurs moyens de fortune les garantissent contre l'insécurité, et 20% seraient incapables d'acquitter les primes parce que trop pauvres. Ceux-ci ne connaissent cependant pas véritablement l'insécurité puisqu'ils peuvent se prévaloir des avantages de la loi de l'assistance publique ou demander le secours des institutions (1).

En tenant compte du principe de régionalisation qu'ils posent et dont nous reparlerons plus loin, les Services de Santé proposent un système où:

- 1° professionnels, chefs d'industries, commerçants, et en général, tous ceux qui ont des moyens paieraient la cotisation intégrale;
- 2° les salariés pourraient payer la totalité de leur prime ou partager avec le patron;
- 3° les cultivateurs et les artisans paieraient une partie de la prime et recevraient de l'aide gouvernementale pour la différence;
- 4° les indigents et semi-indigents verraient leur prime entièrement couverte par l'Etat (2).

L'Association patronale des Services hospitaliers adhère à une solution très voisine, celle du Dr Emile Pelletier. Elle com-

(1) Op. cit., p. 104.

(2) Op. cit., p. 36.

porte une contribution individuelle égale à 3% du salaire. L'Etat fournirait des subsides qui devraient être équivalents au coût d'entretien des indigents et des semi-indigents. Par ailleurs, un effort de réduction des coûts serait tenté par une limite imposée aux honoraires médicaux.

La Confédération des Travailleurs catholiques, dans les perspectives d'un plan obligatoire pour tous les citoyens, propose le système tripartite selon les données suivantes: (1)

	Intéressé %	Employeur %	Etat %
Revenus de \$5,000 et plus	100	nil	nil
" " \$3,000 à \$5,000	66 2/3	33 1/3	nil
" " \$1,500 à \$3,000	33 1/3	33 1/3	33 1/3
" jusqu'à \$1,500	nil	33 1/3	66 2/3

C'est le seul mémoire qui tente une évaluation du coût d'un tel plan. La prime est basée sur le coût réel moyen de la maladie pour les familles gagnant plus de \$5,000, soit \$150.00. Selon le schéma précédemment prévu, les assurés paieraient ainsi \$60,000,000, sur un total de \$175,000,000(2). Resterait donc \$115,000,000, dont environ \$35,000,000 seraient déjà à la charge des gouvernements provincial et municipaux. Selon le barème précédent, la dépense gouvernementale additionnelle ne serait guère que de \$25,000,000, la part patronale devant se situer entre 50 et 55 millions de dollars.

Trois des quatre organismes estiment que la prime, de même que les honoraires et autres barèmes de coût devraient être faits sur une base régionale et s'adapter aux conditions de chaque région. Dans la perspective de la faveur qu'ils accordent à une administration décentralisée, la suggestion reste d'application pratique possible. La C.T.C.C., quoique favorable à une administration décentralisée, demande des normes générales, fixées à l'échelle provinciale, sans quoi "il s'ensuivrait une quasi impossibilité de vérifier et d'améliorer l'efficacité du système". D'ailleurs, le finance-

- (1) Nous avons présumé ce que serait la contribution respective de l'employeur et de l'Etat d'après la signification du texte. Seule la part de l'assuré est parfaitement déterminée dans le mémoire.
- (2) Le texte dit \$70,000,000, mais une erreur de calcul s'est glissée p. 24, où la contribution de 465,000 unités à \$50 est donnée comme devant rapporter \$32,250,000 au lieu de \$23,250,000.

ment, prétend la C.T.C.C., exigerait "une standardisation des taux, des contributions et des rémunérations". Il ne faut pas oublier que ces considérations sont cependant relatives à une étatisation administrativement décentralisée, alors que les trois autres corps prévoient des administrations locales relativement autonomes selon la formule mutualiste.

Services

Quatre mémoires opinent que le plan doit étendre les bénéfices à tous les services (1). Un cinquième, la Commission sur les problèmes hospitaliers (no 126), s'en tient sans commentaires à réclamer l'assurance-hospitalisation. Les trois autres mémoires invoquent, à l'encontre de ce système, le fait qu'une assurance ainsi limitée engendre l'inflation des soins hospitaliers, les assurés étant incités par le désir de profiter de l'assurance à se faire hospitaliser même quand la chose n'est pas nécessaire. Ils attribuent, pour une bonne part, à l'existence de tels plans privés, la demande croissante pour les services hospitaliers, avec les lourdes dépenses en immobilisations qu'elle comporte. La Commission sur les Problèmes hospitaliers n'est pas sans admettre le fait. Elle remarque que le coût du traitement à domicile est plus économique et note par ailleurs que "la popularité grandissante des plans d'assurance-maladie a aussi largement contribué à l'accroissement de l'hospitalisation, d'autant plus que les frais médicaux et hospitaliers ne sont payés par les assureurs, sauf exception, que si le patient occupe un lit d'hôpital (2)."

Administration du plan

Quatre mémoires (3) sont en faveur d'une administration décentralisée, mais dans un cas (no 180, C.T.C.C.) il s'agit d'un plan d'Etat décentralisé administratif. Tout partirait d'un centre, mais "la Province pourrait être divisée en régions médicales avec un corps responsable qui comprendrait cependant des représentants de l'Etat, mais aussi des représentants des administrations locales et des groupements sociaux pour pourvoir à l'application du

- (1) No 78, Collège des Médecins; no 113, Association patronale des Services hospitaliers; no 180, Confédération des Travailleurs catholiques du Canada; no 185, Services de Santé de Québec.
- (2) Op. cit., pp. 79 et 56. L'Association patronale des Services hospitaliers enregistre également le fait à sa façon. Elle note que le domicile n'est plus un endroit convenable pour le soin des malades, entre autres parce que "les exigences des divers plans d'assurance-maladie (...) drainent le malade vers l'hôpital.." (p. 5).
- (3) No 78, Collège des Médecins; no 113, Association patronale des Services hospitaliers; no 180, Confédération des Travailleurs catholiques du Canada; no 185, Services de Santé de Québec.

plan"(1).

Les trois autres organismes entendent plutôt une sorte de fédération de mutuelles libres, chacune administrée par les intéressés de chaque région: assurés, médecins, hôpitaux.

Deux mémoires (2) insistent sur le fait que ne doivent être admis dans le plan d'ensemble provincial, donc éligibles à subventions ou à paiement des primes d'indigents, etc., que des plans sans but lucratif.

Médecins et hôpitaux Les mêmes quatre mémoires sont définitivement acquis à l'autonomie de la profession médicale et des hôpitaux par rapport au plan d'assurance. Ils réclament, pour le client, la liberté de choix du médecin et, pour le médecin, celle du patient. Ils insistent pour que les médecins ne soient pas réduits au rang de salariés ni des entreprises d'assurance, ni des hôpitaux. On demande donc que les barèmes d'honoraires soient établis par acte médical et non sur une base-temps quelconque.

Par le versement de la prime des indigents aux fonds d'assurance, on entend résoudre un problème depuis longtemps discuté: le fait pour le médecin de ne rien recevoir de l'allocation des indigents aux fins d'assistance publique.

Santé

Outre les amendements à la loi d'assistance publique et l'assurance-santé, diverses suggestions relatives à la santé ont été faites, qui pourraient d'ailleurs affecter les deux sections précédentes, quant aux modalités d'application. On les trouve dans les mémoires de l'Association patronale des Services hospitaliers (no 113), du Conseil central des Oeuvres de Québec (no 124), de la Commission sur les problèmes hospitaliers (no 126), des General Hospitals for Children (no 164), des Services de Santé de Québec (no 185) et du Montreal Council of Social Agencies (no 200).

(1) Op. cit., p. 24.

(2) No 78, Collège des Médecins; no 185, Services de Santé de Québec.

Une grande partie des discussions tournent ici autour du problème des hôpitaux, sanatoria, asiles et hospices. En fait, nous ne retenons ici le mémoire de l'Association patronale que pour en extraire l'argument fondamental qu'elle apporte pour justifier l'importance grandissante de l'hôpital dans notre civilisation. Quant au reste, les solutions qu'elle propose restent dans les cadres de la loi de l'Assistance publique ou d'un éventuel plan d'assurance-maladie.

"Le logement familial, nous dit l'Association, n'est plus en mesure de permettre efficacement le traitement et le confort nécessaire au rétablissement du malade. (...) La famille avec la vie trépidante qu'elle mène forcément ne peut plus assurer le confort et la paix aux vieillards. Les charges familiales et la nécessité pour la mère de travailler conduisent au placement des orphelins aux institutions. La santé et l'éducation des enfants nécessitent parfois l'hospitalisation de certains malades. Le traitement scientifique de diverses maladies nécessite le transfert à l'hôpital, à la clinique, où on peut trouver l'outillage moderne et dispendieux"(1).

La Commission sur les Problèmes hospitaliers rappelle que la province de Québec a été "l'initiatrice du système des unités sanitaires au Canada" (2) et qu'elle "est aussi bien partagée que les autres provinces canadiennes en matière de santé"(3). En 1933, Québec était déjà bien en avance sur l'Ontario quant au nombre disponible des lits d'hôpitaux; les développements plus importants de l'Ontario de 1933 à 1951 n'ont fait que permettre à cette province de nous rattraper. Seuls les développements en cours permettent d'envisager que cette province dépasse le Québec par une fraction (4). De plus, nos hôpitaux sont beaucoup plus avancés que ceux de l'Ontario du point de vue organisation en neuro-psychiatrie, dermatologie, pédiatrie, orthopédie, ophtalmologie, oto-laryngologie, physiothérapie et vénéréologie. L'Ontario n'est en avance sur le Québec que dans les maladies contagieuses, et par une faible marge (5).

(1) Op. cit., pp. 5-6.

(2) Op. cit., p. 36.

(3) Op. cit., p. 39.

(4) Op. cit., pp. 59-61.

(5) Op. cit., p. 64.

Avec les Services de Santé de Québec, la Commission sur les Problèmes hospitaliers recommande le développement de la politique inaugurée en 1951 relativement aux centres de diagnostic. Les deux corps s'entendent pour demander que l'Etat provincial en défraie le coût, mais la Commission enregistre son opposition à ce que ces centres soient des entreprises gouvernementales (1). Les Services de Santé notent que ce développement peut faire beaucoup pour réduire le coût de la maladie en permettant l'établissement de diagnostics sans hospitalisation.

Avec le Montreal Council of Social Agencies et le Conseil central des Oeuvres de Québec, la Commission sur les Problèmes hospitaliers s'intéresse aussi au problème du manque de lits dans les hôpitaux. Ses évaluations sont basées sur des données empiriques, à savoir les prévisions en fonction des exigences actuelles sans analyser si des politiques appropriées ne pourraient pas réduire le taux actuel d'hospitalisation et libérer des lits pour les besoins futurs (no 126, p. 68). L'attention de l'Etat est particulièrement attirée sur la nécessité d'hôpitaux pour convalescents, malades chroniques ou incurables, qui pourraient réduire la durée moyenne de séjour dans les hôpitaux généraux, où l'outillage et les exigences financières rendent le coût d'exploitation plus considérable. Le Montreal Council recommande à ce sujet la création de deux hôpitaux spéciaux pour maladies chroniques à Montréal, rattachés aux Universités McGill et Montréal. Il recommande également une politique d'encouragement des soins à domicile et une meilleure surveillance des Commercial Nursery Homes (2).

La Commission sur les Problèmes hospitaliers aborde ensuite un certain nombre de questions auxquelles elle fut la seule à s'intéresser:

- a) acceptation modérée de la thèse de la décentralisation des hôpitaux mais en insistant sur les dangers de la décentralisation excessive (plus loin la Commission note tout de même que les hôpitaux du Québec sont les plus gros au Canada) (pp. 68 et 84);
- b) développement des écoles d'infirmières et de garde-malades par des octrois, et des écoles supérieures pour jeunes filles afin d'augmenter le nombre des candidates qualifiées aux écoles spécialisées, le

(1) No 185, p. 31; no 126, p. 36.

(2) No 200, pp. 15-16; no 124, p. 24.

tout afin de remédier au manque de personnel des hôpitaux (pp. 81 et 136);

- c) participation plus grande du gouvernement au coût de construction des hôpitaux en fonction d'un pourcentage uniforme et sans aller jusqu'à la totalité du coût, afin de protéger l'indépendance des hôpitaux (p. 105);
- d) construction de nouveaux hospices et asiles d'aliénés (pp. 119 et 132);
- e) octrois spéciaux pour la liquidation des dettes des sanatoria et augmentation des taux d'assistance publique à leur endroit (p. 125);
- f) création d'une commission consultative sur les problèmes hospitaliers, avec représentants de l'Etat, des hôpitaux et du public pour régler les différents problèmes hospitaliers (p. 137).

Le Montreal Council of Social Agencies de son côté, réclame de l'Etat (p. 15):

- a) la mise en oeuvre d'un programme d'éducation en matière d'alimentation rationnelle;
- b) vu le manque de dentistes, un programme de soins dentaires spéciaux pour tous les enfants d'âge pré-scolaire;
- c) les soins médicaux gratuits à tous ceux qui bénéficient des lois d'assistance aux vieillards et aux mères nécessiteuses.

Enfin les General Hospitals for Children recommandent, afin que les parents ne soient empêchés pour aucune considération de donner tous les soins nécessaires à leurs enfants, d'accorder une assistance financière à tous les patients de ces hôpitaux sans tenir compte des ressources pécuniaires de la famille. Ils demandent un surplus des octrois annuels spéciaux à ces hôpitaux en fonction de leurs besoins particuliers en regard des hôpitaux ordinaires (no 164, p. 48).

Problèmes de l'enfance

Nous sommes ainsi naturellement conduits à envisager les problèmes plus généraux de l'enfance. Six mémoires s'en sont spécialement préoccupés: le Centre social du Diocèse des Trois-Rivières (no 88); l'Association patronale des Services hospitaliers (no 113); le Conseil central des Oeuvres de Québec (no 124); la Commission sur les Problèmes hospitaliers (no 126); le Montreal Council of Social Agencies (no 200) et la Conférence catholique canadienne de Bien-Etre (no 201).

Enfants sans C'est d'abord le réseau complexe des crèches, or-
foyers phelinats, maisons d'accueil, écoles de protection,
foyers nourriciers, etc. On demande à grands cris l'ai-
de accrue de l'Etat à peu près partout.

Dans les orphelinats, les lits manquent (Conseil central des Oeuvres et Commission sur les Problèmes hospitaliers). Mais le Conseil central estime qu'on pourrait remédier à la situation sans construire dans le diocèse de Québec (p. 22):

- 1) En contrôlant mieux les admissions pour n'admettre que les véritables orphelins (Cf. aussi Association patronale, p. 12);
- 2) par une allocation plus généreuse aux mères nécessiteuses qui garderaient leurs enfants;
- 3) par des services sociaux mieux organisés et plus efficaces dans l'oeuvre de réorganisation des familles;
- 4) par une organisation diocésaine appropriée aux besoins de chaque diocèse;
- 5) par une meilleure orientation des enfants vers d'autres institutions régulières (collèges et couvents).

Sauf la quatrième condition, qui rejetterait sur les diocèses responsables les enfants concentrés dans Québec, les autres facteurs seraient sans doute valables partout.

Les crèches débordent (Commission sur les Problèmes hospitaliers, pp. 108-109; Association patronale, pp. 14-16; Centre social des Trois-Rivières, pp. 35-36 et Conférence catholique canadienne de Bien-Etre, pp. 25-26), mais le nombre des enfants de plus d'un an, qui ne devraient pas se trouver là y reste considérable. On suggère un accroissement des allocations d'assistance publique aux crèches, mais aussi des octrois pour la création d'institutions du type foyers ou crèches régionales pour les enfants de plus d'un an; une intensification de l'adoption ou du placement en foyers nourriciers, ainsi que le développement général des services à cette fin (Montreal Council of Social Agencies, p. 13, pour ce dernier point); un effort de réhabilitation sociale des filles-mères (Conférence catholique canadienne).

A l'appui d'une plus grande générosité dans l'aide aux foyers nourriciers, le Conseil central des Oeuvres (p. 11) note qu'il en coûte plus cher à la province de payer la pension d'un enfant placé dans une institution pour un long séjour, sans compter que l'enfant au foyer peut alors fréquenter l'école de la Commission scolaire, ce qui dispense de créer ou développer des institutions spéciales.

Au sortir de ces institutions manquent les centres d'accueil et les centres d'apprentissage, pour lesquels il semble bien à tous que seule l'action du gouvernement provincial puisse combler les besoins (Conseil central des Oeuvres de Québec, p. 23). En rapport avec cette situation, le même organisme conseille d'ailleurs une reconnaissance officielle des Services sociaux, afin que les enfants puissent au besoin être placés directement dans les collèges et couvents appropriés sans qu'il soit nécessaire de les faire passer par les écoles de protection.

La Conférence catholique canadienne de son côté demande qu'un plus généreux appui financier soit accordé aux diverses institutions qui s'occupent de l'enfant sans foyer, et plus spécialement aux foyers nourriciers, tout juste couverts pour les frais de pension (p. 27).

Corollaire au problème de l'enfant sans foyer est celui de la protection des foyers menacés de se désagréger par la mort de l'épouse, le besoin de celle-ci de travailler ou la désertion du mari. Pour le premier cas, nous avons vu déjà que le Montreal Council réclamait l'inclusion d'une partie spéciale dans la loi d'assistance publique afin de payer les services d'une ménagère. Le Conseil central des Oeuvres de Québec signale le même besoin, mais en demandant plus d'aide pour les services sociaux qui pourraient fournir ces aides-ménagères (p. 26). Le problème des femmes au travail incite le Montreal Council (p. 11) à suggérer que le gouvernement s'intéresse financièrement et techniquement (formation du personnel) aux garderies et qu'il en surveille davantage le fonctionnement. Pour les femmes abandonnées, le même organisme rappelle qu'une excellente loi provinciale reste inefficace faute d'ententes avec les autres provinces (p. 14). Enfin, il suggère aussi l'extension de la loi d'assistance publique aux enfants malades, de moins de deux ans, pour que leur convalescence puisse se faire en foyers nourriciers, s'il est impossible de les réintégrer dans leurs foyers propres.

Enfants handicapés	Restent les cas non moins graves des enfants infirmes et des déficients mentaux éducatibles. La Commission sur les Problèmes hospitaliers, le Montreal Council, la Conférence catholique canadienne et l'Association patronale des Services hospitaliers réclament encore ici plus de générosité. D'abord plus de générosité par l'intermédiaire de la loi de l'assistance publique pour les institutions existantes. Mais aussi et surtout pour la création ou l'expansion des institutions spéciales de réhabilitation, ainsi que pour des recherches. La Commission sur les Problèmes hospitaliers signale que 4,500 enfants infir-
-----------------------	--

mes et 12,500 déficients mentaux pourraient, pour la plupart, être améliorés et occuper une place plus satisfaisante dans la société (p. 111).

Loi des mères nécessiteuses

En relation étroite avec le problème de l'enfance est celui des mères nécessiteuses, qui mérite d'être pris à part parce qu'il s'agit ici de recommandations relatives à une loi existante. Quatre organismes formulent des suggestions à ce sujet: Conseil central des Oeuvres de Québec, (no 124), Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal (no 145), Montreal Council of Social Agencies (no 200) et Union catholique des Cultivateurs (no 240).

L'UCC ne s'étend pas longuement sur le sujet. Elle demande plus de générosité dans l'application de la loi. Elle signale particulièrement les difficultés que soulèvent certaines clauses restrictives. Il peut être odieux, par exemple d'obliger une femme de cultivateur à vendre son bien pour pouvoir recevoir l'aide prévue par la loi, alors que la propriété de ce bien ne constitue nullement une preuve qu'elle n'est pas nécessiteuse (p. 75).

Le Conseil central des Oeuvres de Québec démontre tout d'abord que la loi n'atteint plus son objectif et que les allocations versées ne sont plus suffisantes "pour permettre à la mère de famille de vaquer aux soins et à l'éducation de ses enfants dans son foyer". Les allocations devraient être établies selon un budget-type, révisé en fonction du coût de la vie. Par ailleurs, le délai de cinq ans imposé dans le cas de désertion du mari déjoue l'objectif de la loi, qui est le sauvetage de la famille menacée. Après cinq ans, la famille est désorganisée. Le Conseil suggère de réduire à un an cette période; et à six mois pour le cas des maris emprisonnés ou totalement invalides. Dans cette dernière éventualité, le Conseil propose de remplacer l'allocation supplémentaire accordée à l'épouse quand son mari demeure au foyer (allocation de toute façon insuffisante) par une allocation au mari en vertu d' "une loi distincte qui prévoirait également un programme positif de réhabilitation". D'une façon générale, le Conseil demande aussi que "dans l'application de la loi, on utilise des méthodes éprouvées de réhabilitation". (pp. 15-19).

Le Montreal Council of Social Agencies réclame les mêmes améliorations que le Conseil central des Oeuvres de Québec. Il spécifie en plus:

- a) un rajustement de la loi qui permette à la mère de gagner plus de \$400, "by a set amount more in line with current wages";
- b) l'orientation professionnelle organisée des enfants bénéficiaires de la loi vers l'âge du travail (pp. 7-9).

La Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal (p. 80) se contente, pour sa part, de noter l'insuffisance des allocations.

Pensions aux invalides

Ce sujet a fait l'objet de peu de remarques, en dehors du problème des enfants infirmes. L'Union catholique des Cultivateurs (no 240, p. 75) estime qu'une fois le système des pensions d'Etat mis en branle, il n'y a pas plus de raison d'en refuser aux invalides qu'aux vieillards. Elle prie donc le gouvernement provincial de collaborer avec la nouvelle loi fédérale à ce sujet, tout en se réservant l'administration des pensions. La Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal (no 195, p. 82) de son côté, estime "que le gouvernement de la Province ferait preuve de prudence en s'opposant au projet fédéral de verser une pension aux invalides".

Loi de l'assistance-vieillesse (65-70 ans)

A ce sujet, le Conseil central des Oeuvres de Québec (no 124, pp. 20-21) et le Montreal Council of Social Agencies (no 200, p. 9) offrent sensiblement les mêmes remarques et les mêmes suggestions:

- a) insuffisance de la pension: le Montreal Council suggère l'addition d'un boni de vie chère;
- b) absence ou insuffisance d'organisation du service social pour les vieillards assistés.

Le Conseil central (p. 23) signale l'absence de résidences pour vieux couples et la nécessité de la réadaptation des vieillards encore capables de travailler (p. 24).

Chômage

Le Montreal Council s'occupe d'une façon spéciale du problème du chômage (p. 9). Il montre que dans l'état actuel des choses, les besoins se manifestent sous cinq rapports:

- 1° ceux qui sont dans la période d'attente exigée par la loi d'assurance-chômage;
- 2° ceux qui n'ont pas travaillé assez longtemps pour être éligibles aux prestations d'assurance-chômage;
- 3° ceux qui ont épuisé leurs droits à de telles prestations;
- 4° ceux qui travaillent dans les emplois non couverts par l'assurance-chômage;
- 5° ceux pour qui les prestations d'assurance-chômage ne sont pas suffisantes.

Il propose en réponse à ces besoins:

- 1° une politique fédérale de plein emploi;
- 2° l'amélioration de la loi d'assurance-chômage de façon qu'elle couvre tous les salariés et leur verse des prestations en accord avec le coût de la vie;
- 3° un système d'assistance-chômage, une fois épuisé le droit aux prestations d'assurance;
- 4° un programme de réhabilitation.

Réhabilitation

Ce terme de réhabilitation revient d'ailleurs souvent dans le rapport du Montreal Council, comme dans plusieurs autres mémoires (Conférence catholique canadienne, Conseil central des Oeuvres, Centre social des Trois-Rivières, etc.). On insiste pour une politique provinciale sur ce plan. Et d'autant plus que la Province y a un intérêt pécuniaire. Le Montreal Council apporte l'exemple de 32 patients, qui seraient vraisemblablement restés indéfiniment à la charge de la société au coût de \$13,640 par année. Les efforts de l'Occupational Therapy and Rehabilitation Center les ont remis au travail et leur ont permis de gagner eux-mêmes \$10,300 pendant leur première année (p. 9).

Personnel

La Commission sur les Problèmes hospitaliers a, nous l'avons vu, signalé le manque de personnel compétent pour les hôpitaux. Le Conseil central des Oeuvres de Québec et le Montreal Council insistent d'une façon générale sur ce problème pour tous les services sociaux. On demande à la Province de favoriser "le re-

crutement, l'instruction et le développement de cette catégorie de spécialistes" (Conseil central, no 124, p. 28). L'un des moyens d'y arriver, c'est sans doute d'assurer aux oeuvres la possibilité financière de bien rémunérer ce personnel (Ibid., p. 26).

Le Montreal Council fait les mêmes remarques:

- a) écoles insuffisamment pourvues de moyens financiers;
- b) insuffisance de bourses et d'aide aux étudiants;
- c) salaires trop bas dans les hôpitaux et autres institutions sociales (p. 19).

Logement

Le problème du logement a enfin fait l'objet de remarques dans divers mémoires. Non seulement il peut être considéré en lui-même comme un élément de sécurité ou d'insécurité sociale, mais il exerce une répercussion sur le coût de ce qu'on appelle plus généralement la sécurité sociale. "L'exiguité des logements, note par exemple le Conseil central des Oeuvres, ne permet plus aux enfants de garder leurs parents" (p. 24), d'où augmentation du coût de l'assistance-vieillesse et nécessité d'immobilisation dans des institutions plus vastes ou plus nombreuses. Par ailleurs, nous avons vu comment, d'après l'Association patronale des Services hospitaliers, l'exiguité des logements rend davantage nécessaire l'hospitalisation en cas de maladie et augmente ainsi le coût des traitements. Etc., etc.

Cinq mémoires (1) donnent de l'importance à ce problème. La Fédération des Unions industrielles se contente de dénoncer le scandale du peu d'intérêt porté à la propriété des travailleurs dans une province qui attache tant d'importance à la propriété privée. La Conférence catholique canadienne mentionne généralement la nécessité de s'intéresser aux problèmes du logement des familles nombreuses et des couples âgés, ainsi que de l'élimination des taudis.

Les trois autres organismes affirment leur opinion que l'entreprise privée est incapable, seule, d'assurer des logements convenables aux familles nombreuses (Conseil central et Société Saint-Jean-Bap-

(1) No 124, Conseil central des Oeuvres de Québec, p. 28;

tiste de Montréal) ou aux unités familiales incapables de payer un loyer rentable (Montreal Council).

On réclame dans les trois cas, l'intervention supplétive de l'Etat afin de favoriser la construction de logements à prix modique pour familles nombreuses (Conseil central et Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal), ou pour combiner l'élimination des taudis avec un plan de construction de logements à loyers réduits par des subsides (Montreal Council).

Coordination

Enfin, trois mémoires se préoccupent tout particulièrement du problème de la coordination des efforts en matière de bien-être social.

Les objectifs à atteindre sont, nous dit le Montreal Council (no 200, p. 21):

- 1° rendre plus facile à tous la connaissance des faits;
- 2° orienter les efforts vers des objectifs communs;
- 3° coordonner l'action et éviter les doubles emplois;
- 4° échanger les expériences et connaissances;
- 5° informer les citoyens;
- 6° poursuivre les campagnes de souscription en commun;
- 7° organiser un mouvement d'ensemble pour améliorer les conditions de vie familiale.

La solution proposée tient à la formation de conseils, comités ou commissions: conseils locaux couronnés par un Conseil provincial, où s'insérerait la collaboration avec l'Etat (Montreal Council); "Commission permanente de Bien-Etre social, composée de représentants d'oeuvres privées et de services publics" (Conférence catholique canadienne); "Comité consultatif de Bien-Etre (...) incluant des représentants du gouver-

(suite) no 147, Fédération des Unions industrielles de Québec, pp. 19-20; no 195, Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal, p. 79; no 200, Montreal Council of Social Agencies, p. 4; no 201, Conférence catholique canadienne de Bien-Etre (section française) p. 21.

nement, municipal aussi bien que provincial, ainsi que des représentants des divers conseils d'oeuvres de la Province" (Conseil Central).

On se rappelle que la Commission sur les problèmes hospitaliers recommandait un tel comité relatif aux problèmes hospitaliers, et demandait aussi sur une question particulière, un fichier central sur les cas d'infirmité (p.113).

TABLE DES MATIERES

	Pages
PRESENTATION	
INTRODUCTION	1
PREMIERE PARTIE	
La donnée essentielle du problème	
Chapitre premier - Définition de la sécurité sociale	4
Chapitre II - La sécurité sociale et le fédéralisme	13
DEUXIEME PARTIE	
Vérification positive des faits	
Chapitre premier - Préliminaires historiques	22
Chapitre II - L'avènement des assurances sociales	36
Chapitre III - Le triomphe de l'obligation	47
Chapitre IV - La socialisation de la sécurité sociale	60
TROISIEME PARTIE	
"Vérification positive des données idéologiques"	
Chapitre premier - Remarques introductives	83
Chapitre II - La sécurité sociale libérale	89
Chapitre III - La sécurité sociale socialiste	101
Chapitre IV - La sécurité sociale catholique	123
Chapitre V - Idéologies et modalités de la sécurité sociale	149
Chapitre VI - La situation au Canada	172
Chapitre VII - L'évolution socialiste est-elle fatale?	181

A N N E X E S

1 - Coût de la sécurité sociale au Canada en 1952-1953 et 1953-1954	2
2 - L'organisation de la sécurité sociale	4
3 - L'extension des assurances sociales obligatoires et des pensions de vieillesse non contributives (sauf accidents du travail et assurance-chômage)	7
4 - Modalités des prestations dans l'assurance-obligatoire et les pensions non contributives	10
5 - Financement de l'assurance sociale et des allocations familiales	13
6 - Les modes d'administration de l'assurance-sociale obligatoire (à l'exclusion des accidents du travail)	16
7 - Principales étapes législatives de la sécurité sociale	20
8 - Positions personnalistes et communalistes sur la personne et le bien commun	30
9 - Citations relatives à la conception catholique de la politique et des politiques	34
10 - Analyse des mémoires portant sur la sécurité sociale et les mesures connexes	40

