

Genèse et élaboration du système de protection sociale au Québec

The genesis and development of the social-welfare protection system in Quebec

Dominique Marshall

Numéro 294, novembre 2004

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1022024ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1022024ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut de l'économie sociale (IES)

ISSN

1626-1682 (imprimé)

2261-2599 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Marshall, D. (2004). Genèse et élaboration du système de protection sociale au Québec. *Revue internationale de l'économie sociale*, (294), 74–89.
<https://doi.org/10.7202/1022024ar>

Résumé de l'article

Cet article retrace l'histoire de la politique de sécurité sociale du Québec et souligne les multiples influences qui contribuent à son originalité. En s'intéressant à quatre grandes périodes, du XVII^e siècle à nos jours, l'auteur met en évidence l'impact de plusieurs facteurs essentiels dans l'élaboration de la protection sociale de la province : la rencontre entre Indiens et Européens; les obligations familiales; l'immigration; les guerres et le statut des anciens combattants; les traditions aristocratiques et communautaires; les institutions religieuses et charitables; l'évolution du rapport patronat-salariat et les solidarités ouvrières; les identités nationales et les pouvoirs respectifs de l'État fédéral canadien et du gouvernement provincial québécois. L'article conclut sur le désengagement de l'État et sa relation avec l'internationalisation des marchés du travail.

GENÈSE ET ÉLABORATION DU SYSTÈME DE PROTECTION SOCIALE AU QUÉBEC

par Dominique Marshall (*)

Cet article retrace l'histoire de la politique de sécurité sociale du Québec et souligne les multiples influences qui contribuent à son originalité. En s'intéressant à quatre grandes périodes, du XVII^e siècle à nos jours, l'auteur met en évidence l'impact de plusieurs facteurs essentiels dans l'élaboration de la protection sociale de la province : la rencontre entre Indiens et Européens ; les obligations familiales ; l'immigration ; les guerres et le statut des anciens combattants ; les traditions aristocratiques et communautaires ; les institutions religieuses et charitables ; l'évolution du rapport patronat-salariat et les solidarités ouvrières ; les identités nationales et les pouvoirs respectifs de l'Etat fédéral canadien et du gouvernement provincial québécois. L'article conclut sur le désengagement de l'Etat et sa relation avec l'internationalisation des marchés du travail.

(*) Professeur, département d'histoire, Carleton University, Ottawa, Canada.

Aux yeux des lecteurs européens, les actualités québécoises touchant la pauvreté et la politique sociale sont à la fois singulières et familières. Ils y retrouvent les cris d'alarme au sujet de la natalité, de l'immigration et de la criminalité des pauvres qui marquent leurs propres sociétés, de même que les débats autour des droits économiques et sociaux des réfugiés et des travailleurs saisonniers, les critiques de l'accroissement des dépenses de santé publique, les inquiétudes portant sur les coûts à venir des pensions de vieillesse et sur la privatisation des régimes de retraite, ou encore les liens entre la montée des divorces et la part grandissante des femmes et des enfants parmi les pauvres et, enfin, la diminution de la part des emplois assez stables pour assurer à leurs détenteurs une participation aux programmes les plus généreux de l'Etat-providence.

D'autres thèmes peuvent surprendre les observateurs d'outre-Atlantique, comme ceux du rôle central de la politique sociale dans l'identité nationale, de la place accordée par les médias aux tensions entre les gouvernements provincial et fédéral, de l'incapacité des programmes contemporains à atténuer les problèmes socio-économiques des populations autochtones, de la part encore grande de la population active appartenant à un syndicat ouvrier, de l'ancienneté et de l'emprise du discours de la responsabilité individuelle, de la récurrence des scandales impliquant

d'anciens employés des institutions catholiques de bienfaisance, laïques et religieux, et, finalement, de la fréquence de la référence à la protection sociale des Etats-Unis.

Les observateurs européens reconnaîtront en outre le vocabulaire et les structures de leurs propres institutions, importées par les administrations coloniales successives de la France et de la Grande-Bretagne. Ils identifieront enfin un vocabulaire relatif à la pratique du fédéralisme, ramené d'Amérique du Nord au cours des réflexions récentes sur les institutions sociales de la Communauté européenne. Autant d'influences internationales qui compliquent et enrichissent à la fois de tels « regards croisés ».

Cet essai tente d'éclairer l'évolution des traditions reliées au soin des personnes dépendantes sur le territoire de l'actuelle province de Québec. Au fil du récit chronologique du développement des principales institutions de bien-être, les grands facteurs de la formation des politiques sociales sont présentés. Nous espérons que leur inventaire fournira aussi des clefs utiles à la compréhension des événements que cette synthèse a dû omettre.

● Des débuts jusqu'à 1867 : logiques préindustrielles

L'histoire des institutions contemporaines remonte à celle de la rencontre entre populations autochtones aux traditions de bien-être variées et populations européennes munies de projets sociaux également divers. Les restructurations des économies indigènes provoquées par le commerce européen provoquèrent à leur tour un ajustement des pratiques familiales : souvent, la parenté reprendra à sa charge la femme autochtone qu'un commis de la Compagnie des Cent-Associés avait prise pour épouse pour le temps de son séjour dans les « Pays d'en haut ». Le stéréotype de l'Indien appauvri peut faire oublier l'histoire de l'apport des Premières Nations au bien-être de l'ensemble de la population : de la pharmacopée indigène à la survie en hiver, en passant par la sécurité des alliances guerrières avec les autochtones, essentielles aux métropoles coloniales jusqu'au début de XIX^e siècle. En outre, au fil des alliances guerrières et des avancées territoriales européennes, les Amérindiens ont conclu avec les Couronnes française et britannique des traités qui déterminent encore aujourd'hui les politiques de bien-être à l'endroit des quelque 700 000 « Indiens inscrits » du Canada. La générosité des clauses économiques et sociales de ces ententes dépend de la force ou de la faiblesse des bandes lors de la signature de leurs ententes respectives.

Les institutions de protection sociale relèvent aussi de l'histoire de l'immigration, typique des pays du « Nouveau Monde ». Les formes mêmes des politiques de peuplement ont été conditionnées par le souci des administrations d'assurer le bien-être d'un contingent de nouveaux venus, comme les incitations au mariage des gouvernements coloniaux, français et anglais. Dans les pays d'origine, le départ lui-même représentait une stratégie d'accroissement de la sécurité sociale. Peu populaire en France

– à quelques exceptions près, comme celle des mendiantes et des orphelins envoyées comme « filles du Roy » au milieu du XVII^e siècle –, l'émigration des pauvres marque l'histoire de la population québécoise originaire des îles britanniques. Organisés par des philanthropes comme Annie MacPherson, qui plaça 14 000 enfants pauvres britanniques dans des familles canadiennes au milieu du XIX^e siècle, ou résultat de milliers de décisions individuelles comme celle des centaines de milliers d'Irlandais chassés par la famine de la fin des années 1840, ces mouvements contribuèrent à l'allègement de la misère des métropoles.

Nourris par l'idée d'un nouveau monde plus riche, aux structures sociales plus fluides, les espoirs des migrants ou de leurs parrains alimentèrent à leur tour l'idée selon laquelle, dans un pays aux ressources illimitées, l'idéal d'autonomie individuelle et familiale était à la portée de tous. L'absence d'une parenté proche a pu compromettre ce type d'entraide dans les premiers temps de l'installation. Mais la présence de la responsabilité individuelle ne fait aucun doute quand on considère comment les pratiques testamentaires des colons visaient à la protection de tous les membres de la famille. Ici comme aux États-Unis, cette tendance individualiste a plus d'une fois ralenti les discussions sur les politiques de bien-être à l'euro-péenne. C'est ainsi que la Couronne choisit de ne pas inscrire la loi des pauvres (*Poor Laws*, 1598) de la métropole dans la proclamation royale qui marque le début de l'administration civile britannique de la province de Québec, à partir de 1763, comme elle le ferait plus tard pour le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Ecosse. L'image d'une colonie plus à même de garantir le bien-être des siens n'est pas sans fondement, car les démographes historiques enregistrent des niveaux de nutrition supérieurs à ceux de l'Europe au sein des familles nouvellement venues. Mais elle a aussi permis de justifier l'insouciance des gouverneurs du Bas-Canada devant les pétitions des citoyens, comme celles des veuves et des orphelins des soldats loyalistes venus du sud après avoir combattu du côté des Britanniques lors de la guerre d'Indépendance américaine.

L'histoire militaire de l'implantation coloniale a aussi légué des traits durables aux institutions de protection sociale. Pour les administrations françaises comme britanniques, l'octroi de terres a toujours représenté une façon d'assurer la sécurité sociale des vétérans de leurs possessions outre-Atlantique, des dons français aux soldats du régiment de Carignan-Salières, au début du XVIII^e siècle, aux dons britanniques aux loyalistes et à leurs familles.

Cela dit, des institutions de protection sociale ont aussi été mises en place, dans les sociétés coloniales, qui imitaient celles des métropoles, de nature aristocratique et philanthropique. Le régime français a présidé à l'ouverture d'hôtels-Dieu (à partir de 1658) pour les malades et pour les pauvres, d'hôpitaux généraux, de maisons des pauvres (1677) et de bureaux des pauvres dans les agglomérations les plus nombreuses (à partir de 1688). Amalgames de responsabilités religieuses et étatiques, ils bénéficiaient de la reconnaissance royale, de subventions en argent et en concession de droits féodaux. Dans les premiers temps, l'absence de tradition de charité locale

et d'une bourgeoisie assez nombreuse et riche pour assurer des niveaux d'aumônes suffisants fut compensée par des levées charitables en métropole. Ces difficultés allaient s'atténuer au fil du temps, tandis que les communautés prenaient racine, pour se retrouver dans l'ouest, à mesure que se développèrent de nouveaux territoires.

Dans les campagnes, les terres distribuées selon les règles du système féodal, qui survivra à la conquête britannique jusqu'en 1854, devaient assurer aux « habitants » des lopins d'une taille nécessaire à leur bien-être. Ainsi, les obligations des seigneurs envers leurs censitaires relevaient non seulement des ambitions de peuplement de la Couronne, mais encore de l'esprit paternaliste des institutions aristocratiques. En outre, les censitaires étaient soumis à des exactions, qui demeurèrent le plus souvent inférieures à celles de la métropole, et à des corvées. Au nombre de leurs devoirs, les travaux d'urgence, en cas d'incendie ou de tempête, provenaient aussi de traditions communautaires d'entraide venues d'Europe.

Au moment de l'ouverture de la Nouvelle-France, la principale obligation envers les pauvres relevait du principe de charité selon lequel les croyants aisés se devaient d'être bienveillants envers les mal fortunés et de manifester ce sentiment par des gestes concrets. De plus en plus, l'aumône personnelle aux indigents avait fait place aux aumônes que le clergé administrait en distribuant des biens et des services. Au moment de l'implantation en Amérique, la Réforme protestante et la Contre-Réforme catholique demandaient que le soin aux pauvres s'accomplisse davantage en collaboration avec les institutions publiques. La mendicité apparaissait non plus comme une manifestation de la volonté divine, mais comme un scandale auquel il importait de remédier, au moyen de l'enfermement ou de la punition si nécessaire. Ainsi, en 1672, le Conseil souverain de la colonie décida de renvoyer les pauvres de la ville de Québec sur les terres des campagnes, avec l'aide de l'appareil de police.

L'administration britannique reconduisit pour la plupart les statuts et les obligations des institutions religieuses et publiques présentes avant 1760. Dans le domaine de la protection sociale comme ailleurs, l'alliance conservatrice entre les élites britanniques, le clergé catholique et les élites françaises demeurées au pays permit à des institutions de l'Ancien Régime de demeurer en Amérique après la Révolution française. Interrompue pour un temps, l'immigration de membres de communautés religieuses reprit avec le tournant du XIX^e siècle, gonflée par les ordres qui fuyaient les persécutions de la France républicaine. La population anglophone et protestante élabora pour son compte une série d'institutions parallèles, également fondées sur des principes religieux et aristocratiques.

Dans les années 1820 et 1830, la direction religieuse de la protection sociale fut réaffirmée par le mouvement ultramontain, selon lequel l'Église catholique devait présider au développement de la société, en réaction aux développements autonomes de la société civile. Ces transformations permirent au Québec d'accroître significativement le nombre de ses religieuses, frères et prêtres. Centralisée, homogène et majoritaire dans la province, l'Église

redoubla d'efforts pour encadrer les pauvres. Ainsi en fut-il de la formation d'associations charitables plus proches des laïques, en mal de servir l'ensemble des indigents, comme la Société Saint-Vincent-de-Paul (1833 en France, 1846 au Québec). Dans un effort de mise à jour d'institutions charitables élaborées pour les campagnes, les paroisses urbaines ultramontaines élaborèrent des réseaux de protection sociale de grande envergure, qui misaient sur la volonté des migrants ruraux de réactiver, dans leurs communautés nouvelles, des formes d'entraide et des sources d'identité collective.

De la Confédération de 1867 à la crise de 1929: le Québec industriel

Jusqu'au milieu du XIX^e siècle, dans les ateliers de la société préindustrielle de la Nouvelle-France et de l'Amérique du Nord britannique, le même paternalisme qui avait prévalu dans les seigneuries conférait aux maîtres des devoirs de protection envers apprentis et journaliers. La montée du capitalisme marchand et industriel et celle du salariat qui s'ensuivit infléchirent l'assistance vers un plus grand individualisme, bien au-delà des idéaux reliés à la vie dans le Nouveau Monde, mentionnés plus haut. Au nom du principe de la compétition individuelle, la plupart des employeurs s'assurèrent de conserver les taux de secours public en deçà des niveaux des plus bas salaires de chaque région, selon un principe appelé en Grande-Bretagne *less eligibility*. En outre, l'aide publique ou religieuse aux indigents n'était octroyée qu'au terme d'enquêtes établissant les moyens dont disposaient les demandeurs (*means tests*). Les institutions charitables repoussaient les citoyens physiquement en mesure de travailler, ou encore ceux dont le caractère était jugé douteux, pour ne secourir que les « pauvres méritants ».

Les institutions reliées en Europe à la montée du libéralisme économique et politique apparurent avec lenteur. La montée de la philanthropie laïque accompagna la construction des classes moyennes et de l'espace public, pour qui l'activité charitable constituait un signe obligé de respectabilité. Au milieu du XIX^e siècle, apparut un cortège de sociétés mutuelles d'assurance, de mouvements pour la santé publique et d'associations de tempérance et de secours.

Plusieurs femmes laïques dégagées de leurs responsabilités domestiques par des travailleurs à domicile s'engagèrent dans la conduite de ces institutions charitables. Ces activités de la sphère publique allaient constituer le terreau du féminisme qui, à son tour, devait changer le cours de la politique sociale. Du travail d'administration à celui de la visite aux pauvres, ces dames charitables agissaient non seulement selon leur allégeance de sexe, mais encore en accord avec les vues de leur classe sociale et de leur appartenance ethnique. C'est ainsi que, dans le sillage des États-Unis, les premières mesures canadiennes de sécurité sociale furent fortement influencées par le maternalisme résiduel de ces mouvements de femmes, dont la mesure typique

est celle des allocations aux mères nécessiteuses (à partir de 1916). Cette direction les distinguait de l'Europe, où le travail et les salaires représentaient les pôles principaux.

En dernier recours, les travailleurs eurent à changer de domicile pour suivre l'offre d'emploi. L'émigration massive de près d'un million d'habitants de la province du Québec vers les Etats-Unis reflète une telle stratégie, entre 1840 et 1930, avant que l'administration américaine ne ferme ses frontières dans l'espoir de conserver les emplois du pays pour les chômeurs. Et la formation, avant la Grande Guerre, de bureaux d'emploi par diverses administrations municipales, encouragées par le nouveau ministère du Travail du gouvernement fédéral, ressortissait du même principe.

L'économie de la province comme celle du pays étant fortement liées à l'exploitation de ressources naturelles, le marché du travail était souvent saisonnier et secoué par d'importantes fluctuations. Cette irrégularité donna lieu à la formation d'arrangements originaux, comme celui des marchands de bois qui, au tournant du XX^e siècle, donnaient à leurs bûcherons l'usage d'une terre afin d'assurer leur bien-être au cours de la saison creuse; ou encore à des interventions temporaires des autorités publiques locales, comme l'octroi d'un abri ou d'un repas en échange de travaux publics, selon un usage qui préservait le lien entre rémunération et travail.

Au tournant du XX^e siècle, à la faveur du mouvement de concentration des entreprises, de ce qu'il est convenu d'appeler la « seconde vague » de la révolution industrielle, les employeurs favorisèrent des institutions à même d'amortir les effets les plus volatils du marché, tant pour régler la compétition entre eux que pour s'assurer de la présence d'une main-d'œuvre adéquate. Cette idéologie progressiste, attentive à la préservation du « capital humain », défendait la mise en commun des risques liés à la santé des employés. Pour ce faire, une certaine réforme des institutions locales s'imposait, dont la municipalisation des services publics comme l'approvisionnement en eau et en électricité ou encore certaines mesures sanitaires. Le progressisme attribuait aussi une part de responsabilité aux employeurs et aux administrations publiques pour la protection sociale des travailleurs. C'est dans cet esprit que l'entrepreneur et politicien municipal montréalais Herbert Ames conduisit, dans les années 1880, une enquête sur la pauvreté du sud-ouest de la ville et proposa d'y construire des logements ouvriers salubres. C'est aussi dans cet esprit que les employeurs en vinrent à appuyer des lois sur les accidents du travail que les provinces commencèrent à adopter en 1914, l'Ontario donnant l'exemple. Enfin, en partie pour contenir la montée des associations syndicales ouvrières, les grandes entreprises élaborèrent leurs propres mesures internes de sécurité sociale, selon la logique du corporatisme d'entreprise, selon la logique du contrôle social.

La syndicalisation des employés à partir du troisième tiers du XIX^e siècle représente en partie une volonté de mettre en commun les risques liés à la vie industrielle, dans des associations fraternelles qui prendraient soin des veuves et des orphelins de leurs membres et garantiraient un certain revenu en cas de maladie ou d'invalidité. Au cours de la longue période de

ralentissement économique qui marqua les trois premières décennies de la Confédération canadienne, à partir de 1870, les jeunes associations ouvrières firent aussi de la fermeture des frontières l'une de leurs principales revendications pour maintenir leurs emplois et le niveau de leurs salaires. Enfin, la montée du mouvement ouvrier permet largement d'expliquer le rythme de l'adoption des lois limitant les pires abus du système salarial; de la reconnaissance même des associations syndicales par la loi des unions ouvrières (1872) à la loi des établissements industriels (1886) limitant l'âge, la durée du travail et les lieux du travail des femmes et des enfants, les premières associations ouvrières obtinrent des mesures significatives.

Au Québec, l'histoire des politiques sociales de la période se distingue aussi par la forme fédérale de l'Etat canadien et par les luttes identitaires et régionales qui l'accompagnent. En 1867, le document fondateur de la Confédération canadienne reprenait l'idée de la conduite locale des activités de bien-être et de leur financement, en attribuant la responsabilité de la politique sociale aux administrations provinciales, soit « *l'établissement, l'entretien et la gestion des hôpitaux, des asiles, des œuvres de bienfaisance et des organismes de charité* ». Seule la protection des populations directement sous la tutelle d'Ottawa, comme les autochtones inscrits, les soldats, les prisonniers des pénitenciers fédéraux ou encore les immigrants nouvellement arrivés, incombait au gouvernement fédéral. De fait, à une époque où la taille des administrations provinciales était bien moindre qu'aujourd'hui, cette répartition reléguait le gros de la charge des pauvres aux municipalités. Il faudra attendre les années 1920, de même que la montée de la fonction publique provinciale due à l'exploitation des ressources naturelles de juridiction provinciale, pour voir l'Etat québécois gagner en budget, en taille et en prestige.

La nature locale de la sécurité du revenu, au départ, reflétait l'arrimage de la sécurité sociale aux pratiques et aux croyances familiales et locales. Au Québec, politiciens et membres du clergé ont longtemps opposé les particularités familiales, légales et religieuses de la province à la prise en charge étatique de la sécurité des citoyens, d'une part, et à l'intégration des institutions catholiques et francophones aux institutions de l'ensemble du Canada, d'autre part. C'est au nom des obligations entre parents et enfants édictées par le Code civil de la province, par exemple, que le Québec retarda d'une décennie la mise en place du programme conjoint des pensions de vieillesse de 1926, qu'il s'opposa plus fermement au travail des femmes mariées et au vote des femmes (1919 au niveau fédéral, 1940 au niveau provincial) que ses homologues des autres provinces. De plus, comme plusieurs réformistes anglo-protestants admettaient des idées eugénistes, la méfiance du Vatican envers ce courant de pensée retarda les échanges entre confessions. Au nom de l'importance attachée par les catholiques et les nationalistes aux familles nombreuses, le gouvernement provincial de la fin du XIX^e siècle fournit des primes aux pères de plusieurs enfants. Ce natalisme était d'autant plus important à leurs yeux qu'il était difficile pour la population francophone et catholique de compter sur l'immigration pour maintenir son poids démographique.

De plus, la Constitution de 1867 instaurait l'idée de soutenir les régions les plus pauvres par des subventions aux provinces. A la veille de la Première Guerre mondiale, les contrées les plus vulnérables à une crise économique profonde et durable étaient aussi celles qui comptaient le moins de ressources pour parer à la pauvreté. Le gouvernement fédéral commença donc à fournir aux provinces des subventions *ad hoc*. S'il acceptait ainsi de parer aux lacunes des ajustements du marché, le fait que les subventions étaient temporaires reflétait la persistance de la croyance générale dans les mécanismes d'autorégulation du marché.

Au tournant du XX^e siècle, l'Église catholique entreprit une autre rénovation. La doctrine sociale de l'Église, une réaction à la montée des idées communistes en Europe, encourageait les travailleurs catholiques à fonder des syndicats catholiques, enjoignant du même coup les patrons et les gouvernants catholiques à respecter leurs droits. Reprenant ces idées dans les années 1920, les catholiques sociaux du Québec ont formulé en vain les premières demandes d'allocations familiales. Inspirées par les institutions d'outre-Atlantique, où les catholiques de classes différentes tentaient de collaborer, selon le modèle organique du corporatisme, elles se heurtèrent à l'absence d'un groupe suffisant d'entrepreneurs catholiques. Chez les protestants du tournant du XX^e siècle, le mouvement évangélique du Social Gospel allait inspirer une multiplication semblable d'associations de bienfaisance et de mouvements de réforme sociale. La fermeté du contrôle religieux ainsi renouvelée, le Québec francophone et catholique se distinguait par ses larges institutions de soins aux orphelins, au moment même où la plupart des sociétés occidentales se tournaient vers le placement des orphelins dans les familles. En procurant une légitimité supplémentaire au personnel religieux, ces activités sociales et ces larges institutions privées ont pu, à leur tour, contribuer au maintien des institutions catholiques de protection sociale. En revanche, leur manque durable d'imputabilité publique au sein d'une société démocratique a donné lieu à des abus de pouvoir qui, récemment mis au grand jour dans une série de poursuites collectives intentées par des orphelins et des élèves autochtones d'« écoles résidentielles », compromettent le statut de l'Église dans l'ensemble de la province.

Aussi bien chez les catholiques que chez les protestants, le renouvellement de la foi au profit de l'action sociale mettait l'accent sur la méthode scientifique. Les premières grandes enquêtes sociales s'ensuivirent, de même que les écoles de travail social (université McGill, 1918; université de Montréal, 1939) et de sociologie, qui favorisèrent une certaine découverte de la pauvreté au sein des classes moyennes. Dans chaque ville, des ligues de bienfaisance (dès 1888) regroupaient ces connaissances au nom d'une aide plus efficace.

Ces diverses voies d'ajustement de la direction religieuse se heurtèrent bientôt au problème du financement. Inspirée du modèle ontarien de collaboration entre institutions publiques et privées, la loi provinciale de l'assistance publique de 1921 rendit systématique l'octroi de fonds gouvernementaux pour la conduite des institutions de bien-être religieuses et

autres, qui jusqu'alors s'était effectuée de façon aléatoire, discrétionnaire et irrégulière. Hôpitaux, orphelinats, hospices pour personnes âgées ou encore maisons d'internement des handicapés mentaux étaient délivrés d'un tiers de leurs coûts de soins aux pauvres par l'administration provinciale et d'un autre tiers par les municipalités. La loi peut aussi être interprétée comme la provincialisation des coûts de l'assistance à une époque où la révolution des transports urbains redessina la carte des quartiers des villes selon des lignes de classe, mettant fin aux institutions de charité entre riches et pauvres d'une même communauté.

La construction de l'Etat-providence, de 1929 à 1973

La crise des années 1930 toucha le Canada de façon exceptionnelle. Les réactions initiales des gouvernements reproduisirent les schémas des décennies précédentes. La conception traditionnelle de l'autonomie familiale, par exemple, se retrouva dans la préséance des mesures d'aide à l'agriculture de la part des gouvernements fédéral et provincial, comme le Crédit agricole du conservateur et nationaliste Maurice Duplessis lors de son premier mandat à la tête de la province, entre 1936 et 1939. L'idée de s'adresser à ceux que le marché laissait pour compte continuait de prévaloir dans les nouveaux programmes provinciaux de pension aux aveugles (1937) et aux mères nécessiteuses (1936-1937).

Cependant, les membres du clergé, qui avaient tenté tant bien que mal de conserver l'autonomie de leurs comptes et de leur administration, se retrouvèrent dans la situation de distribuer en masse des fonds publics d'urgence. Le souci des religieux de retarder l'avancée de la logique d'imputabilité des dépenses publiques, lors de l'instauration de l'assistance publique en 1921, se retourna contre eux : certains regrettèrent que tant de travail technique les éloigne de leur mission spirituelle et voulurent s'en débarrasser.

Plus profondément, l'idée selon laquelle le marché pouvait être dommageable pour des individus qui avaient peu d'emprise sur ses fluctuations gagnait en popularité. Au milieu des années 1930, plusieurs membres de l'Association des manufacturiers canadiens en vinrent même à proposer l'assurance chômage. De leur point de vue, la mesure représentait en partie une prolongation du mouvement de mise en commun des risques chez les employeurs. En outre, une formule de financement tripartite, entre employés, employeurs et Trésor fédéral, reprendrait l'idée progressiste d'une certaine responsabilité patronale.

C'est par la voie des discussions sur le partage des pouvoirs au sein de la fédération que la nature de la protection sociale allait finalement se transformer. L'inadéquation entre les revenus et les dépenses locales reliées au bien-être mena à une révolte des maires des municipalités et des Premiers ministres des provinces. Le *New Deal* canadien élaboré pour y répondre par le gouvernement conservateur de R. B. Bennett en fin de mandat fut

annulé par Londres pour des raisons constitutionnelles. Il fallut une vaste commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels (Rowell-Sirois, 1937-1940) de même qu'un amendement à la Constitution pour autoriser le gouvernement central à légiférer exclusivement en matière d'assurance chômage (1940).

Au cours de l'entre-deux-guerres, la théorie économique du keynésianisme proposa une réforme plus en profondeur des mécanismes de régulation de l'économie. Au moyen d'outils financiers et fiscaux, et de la protection sociale, les gouvernements pourraient encourager la dépense en temps de crise et l'épargne en temps de prospérité afin de niveler les cycles du marché. Cette doctrine allait influencer la commission Rowell-Sirois et, plus profondément, le rapport sur la sécurité sociale au Canada rédigé par Leonard Marsh en 1943, à la demande d'un comité fédéral sur la reconstruction d'après-guerre. Reprise sélectivement par une haute fonction publique fédérale au sommet de son prestige et de son autorité, elle rapprocha la politique sociale de la politique financière et commerciale d'une manière qui perdure encore aujourd'hui.

Le libéralisme économique qui postulait que le marché fixerait naturellement les salaires et que les employés recourraient à l'épargne pour affronter les temps difficiles n'était pas pour autant laissé pour compte. Ce principe se retrouva dans les divers régimes d'assurances obligatoires, adoptés à partir de la Seconde Guerre mondiale, qui obligeaient les employés à verser une cotisation en échange d'une pension liée au niveau de leur rémunération. Ainsi en est-il de la Régie des rentes du Québec (1964), qui donne droit aux travailleurs retraités de plus de 65 ans à un quart de leur rémunération, à des prestations d'invalidité et à des prestations au survivant. Ce libéralisme se retrouve aussi dans les règles de la loi de l'impôt sur le revenu, lesquelles, depuis 1957, ont encouragé l'épargne individuelle en exemptant d'impôt les dépôts dans des régimes enregistrés d'épargne retraite (REER).

Plus profondément, l'Etat-providence doit son existence aux avances de la démocratie. La mobilisation massive de la population pour la conduite de la guerre explique directement l'adoption de plusieurs mesures. D'une certaine façon, les familles de soldats constituent une sorte d'avant-garde de la clientèle de la politique sociale. Les combattants démobilisés des deux conflits mondiaux ont bénéficié de programmes de distribution de terres. A ce genre de mesures se sont ajoutées des allocations aux familles de soldats au cours des conflits. Amorcé avec la guerre des Boers, au tournant du XX^e siècle, le Fonds patriotique canadien joua un rôle prépondérant dans l'attraction des recrues, en assurant que leurs familles ne souffriraient pas d'un manque à gagner après leur engagement. Cette institution semi-privée servit de modèle aux allocations aux dépendants de soldats de la guerre de 1939-1945, un programme complètement financé par l'Etat fédéral cette fois-ci. Le versement d'allocations monétaires à des familles de tous revenus servit plus tard de modèle principal à l'instauration des allocations familiales universelles de 1945. Il faut encore ajouter les pensions aux vétérans, inaugurées sur le modèle britannique en 1927

et qui contribuèrent à l'élargissement du rôle du gouvernement fédéral en matière de politique sociale.

Plus encore, les guerres elles-mêmes, en offrant un emploi aux jeunes hommes, servirent souvent de solution à la pauvreté, comme le montre l'histoire des deux conflits mondiaux, qui débutèrent tous deux au milieu de graves ralentissements de l'activité économique. C'est dans cette logique que le gouvernement fédéral conservateur de R. B. Bennett proposa que des camps de secours pour les chômeurs (1932-1935) encadrés par l'armée, sous le prétexte de l'entraînement militaire des civils, prennent en charge l'ensemble des démunis mâles et célibataires dans les premières années de la Grande Crise.

Plus généralement, en temps de mobilisation nationale, l'accroissement de la citoyenneté économique et sociale a eu des répercussions sur le plan de la conception des prérogatives individuelles. La participation à l'effort de guerre militaire a conféré aux soldats, aux travailleurs de guerre et à leurs familles un sens accru de leurs droits de citoyens. C'est ainsi qu'il faut lire les promesses de droits économiques et sociaux de la Charte de l'Atlantique, signée par le Premier ministre canadien en 1942 afin de galvaniser les efforts sur les fronts étrangers et domestiques, au nom d'un avenir plus égalitaire. Repris dans la Charte des Nations Unies de 1945, puis dans la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948), ces engagements donnèrent à leur tour un pouvoir de négociation aux groupes canadiens promouvant des mesures de sécurité sociale. De la même façon, en 1914-1918, l'effort de guerre avait fourni un climat favorable à la création d'impôts sur le revenu, un élément central du développement de la sécurité sociale, tant pour les moyens financiers qu'il mettait en commun que par les encouragements qu'il procurait à des formes particulières d'entraide et d'obligations. Cette logique concerne aussi les efforts des militaires autochtones pour assurer, à leur retour des deux grands conflits mondiaux, la participation des leurs aux programmes naissants de l'Etat-providence, bien qu'ils aient été couronnés de peu de succès.

Quand on le compare au Royaume-Uni et aux Etats-Unis, le Canada a mis du temps à inclure dans sa législation des mesures universelles que les Britanniques avaient adoptées au tournant du XX^e siècle, comme l'assurance santé et les pensions de vieillesse. Mais on observe qu'en temps de gouvernement minoritaire, ou de forte compétition électorale, comme en 1936, en 1945, en 1963 et en 1970, les gouvernements d'Ottawa ont eu tendance à reprendre les demandes égalitaires de tiers partis de gauche, se démarquant progressivement de leurs voisins du sud. Plusieurs voient dans le « fragment » idéologique conservateur et britannique l'origine de la tradition socialiste canadienne et de la plus grande acceptation de l'intervention étatique. Les logiques paternalistes de l'Ancien Régime, suggèrent-ils, auraient persisté au Canada plus profondément qu'aux Etats-Unis, où la Révolution avait aboli les privilèges liés à la noblesse.

Paradoxalement, l'accroissement de la citoyenneté est assorti de rejets qui rappellent les demandes de fermeture des frontières des premiers

syndicats ouvriers. Au Québec comme ailleurs, la montée des privilèges et des droits des citoyens s'est accompagnée d'un durcissement des frontières nationales. Ainsi, la générosité montante des mesures de protection sociale s'associe fréquemment à des mesures d'exclusion fondées sur la provenance géographique. Les premiers programmes locaux d'assistance comprenaient le plus souvent une « clause de résidence » empêchant les pauvres des communautés voisines de dépendre des ressources locales. De même, le programme de pensions de vieillesse offert aux pauvres de plus de 70 ans, adopté par le gouvernement fédéral en 1926 (une loi exigeant la participation financière et administrative des provinces est implantée au Québec à partir de 1936), refusait l'aide aux personnes arrivées depuis moins de vingt ans. Les programmes universels d'allocations familiales de 1945 ne recouvraient pas l'aide aux immigrants arrivés depuis moins de trois mois. Les politiques d'immigration ont conservé cette pratique, en requérant d'une famille « parraine » qu'elle assure la protection du revenu de ses membres pendant les premières années de leur installation.

La construction de l'Etat-providence moderne relève aussi des transformations du marché du travail et des rapports de force entre patrons et employés. Avec la Seconde Guerre, la réglementation fédérale des salaires, dans le but de coordonner la production de guerre, provoqua une certaine nationalisation des relations de travail qui, à son tour, créa un climat propice à l'adoption de mesures de protection sociale. Ainsi, la loi des allocations familiales de 1945 peut être considérée comme la réponse la moins coûteuse du gouvernement d'Ottawa aux demandes pressantes d'une main-d'œuvre rare pour l'augmentation des bas salaires à des niveaux suffisants pour faire vivre une famille. Elle marque aussi le remplacement du principe de la correction des abus (appelé aussi « résidualité ») par celui de l'universalité et le passage d'un système d'assistance à un système où dominent les programmes forfaitaires et assuranciers.

La proportion croissante de la main-d'œuvre syndiquée ainsi que le développement de la citoyenneté du fait des conflits mondiaux mentionnés plus haut permettent en grande partie de comprendre le rythme d'adoption des dernières grandes mesures d'assistance sociale du troisième quart du XX^e siècle. La loi sur la sécurité de la vieillesse de 1951 s'adressait à tous les Canadiens de plus de 70 ans, quels que soient leurs moyens; pour les citoyens de 65 à 69 ans, toutefois, l'inspection des finances individuelles subsista. Le régime d'assistance publique du Canada de 1966 rassembla plusieurs mesures provinciales destinées aux chômeurs de longue durée, aux personnes handicapées, aux parents célibataires, pour assurer aux citoyens une aide de subsistance et des services de base, quelle que soit la cause de leur indigence. De même, au cours des années 1960, l'accroissement du rôle politique des femmes a influencé la politique sociale: à partir de 1975, les pensions de vieillesse ont été assorties de pensions aux conjoints et aux survivants; en 1964, le régime d'assistance publique instaurait des paiements pour frais de garde des enfants.

Après la guerre, le mouvement centralisé de construction de l'Etat-providence continua, mais la présence à Québec du gouvernement nationaliste de Maurice Duplessis fit de l'enchâssement de nouvelles prérogatives fédérales dans la Constitution à des fins de sécurité sociale l'une des principales rubriques de discussion de la haute politique canadienne. En 1951, la loi sur la sécurité de la vieillesse nécessita elle aussi un amendement constitutionnel, un programme non pas à frais partagés comme la loi des pensions de vieillesse de 1927 mentionnée plus haut, mais financé complètement par le gouvernement central. Le gouvernement provincial du Québec endossa l'amendement de sa signature en réservant pour la province le privilège de réclamer le champ de compétence ultérieurement.

La loi de l'assurance chômage de 1940 prévoyait des mesures plus généreuses dans les provinces au marché du travail plus fragile, une caractéristique qui distingue le Canada des Etats-Unis, où l'on s'attend d'emblée à ce que les travailleurs déménagent pour que s'ajustent les inégalités régionales. En raison de sa place dans la politique des relations entre régions, cet aspect du programme est celui qui reçoit l'appui populaire le mieux organisé. A partir de 1957, les paiements de péréquation assurèrent un revenu compensatoire aux provinces les plus pauvres, un principe repris dans la nouvelle loi constitutionnelle de 1982.

Plusieurs observateurs notent que le partage administratif prévu par la Constitution canadienne enrichit la sécurité sociale de la province en lui faisant bénéficier des innovations des autres provinces et en garantissant une certaine pérennité aux programmes existants. C'est ainsi que le Saskatchewan, en expérimentant l'assurance hospitalisation (1944), a créé un précédent important pour l'adoption d'une loi nationale similaire en 1948, la loi sur l'assurance hospitalisation et les services diagnostiques (1957); en 1966, le même schéma a prévalu pour la création de la loi sur les soins médicaux.

La participation croissante des citoyens du Québec à des programmes fédéraux de nature universelle, instaurés par un gouvernement libéral qu'ils continuaient de favoriser, allait aider à marginaliser les institutions religieuses de bien-être de la province. Le gouvernement fédéral de l'après-guerre conclut des ententes avec les catholiques : en échange d'une collaboration ou encore d'une transformation de leurs pratiques, une aide financière était offerte. Il en fut ainsi des allocations familiales, qui ne furent versées au nom des pensionnaires des orphelinats qu'en échange de l'assurance qu'ils seraient sous la tutelle d'une agence de placement dans des familles, pratique courante en particulier chez les protestants et les juifs. Plus globalement, le mouvement par lequel les institutions religieuses s'étaient retirées partiellement de la distribution de l'assistance publique au cours de la crise se poursuivit, et la part du gouvernement provincial augmenta dans le financement de la loi de l'assistance publique. De plus, les contributions paroissiales continuèrent de décliner et, avec elles, le recrutement du personnel religieux. L'arrivée des libéraux aux rênes du gouvernement provincial en 1960 fut l'occasion d'une « Révolution tranquille » qui acheva ce transfert de la protection sociale de l'Eglise vers l'Etat.

Le nouveau gouvernement de Jean Lesage (1960-1966) entreprit par la même occasion d'amener dans la capitale provinciale l'initiative des programmes de sécurité sociale. Alors que les nationalistes de l'après-guerre s'étaient contentés de repousser des initiatives fédérales, les élites « néo-nationalistes » de la province entreprirent dorénavant de construire un Etat-providence provincial en laïcisant les prérogatives religieuses et en devançant les initiatives fédérales. L'enjeu des jalousies entre Québec et Ottawa était moins la préservation des lois civiles et des pratiques des familles québécoises (qui, paradoxalement, semblaient converger vers celles des autres provinces) que la possession des mécanismes de maintien de la sécurité du revenu en eux-mêmes. Les programmes natalistes de primes aux enfants et des mesures plus généreuses envers les garderies font exception à cette règle.

Critiquant (avec plusieurs homologues provinciaux) le manque de sensibilité des premières politiques keynésiennes aux variations régionales, invoquant le rôle central de l'Etat provincial pour l'avenir de la nation québécoise, les diplomates des affaires fédérales-provinciales détournèrent les projets initiaux du plan de pension du Canada de 1964 au profit d'un programme similaire géré par Québec. Les larges réserves financières ainsi collectées allaient servir une caisse de dépôt et de placement pour le développement économique de la province. La contribution du niveau fédéral étant conditionnée à l'assurance que les citoyens de toutes les provinces puissent transférer leurs fonds d'une province à l'autre, le leadership en matière de protection sociale s'inversa : dans les années 1960 et 1970, les propositions du Québec ont souvent obligé le gouvernement fédéral à fixer des normes nationales plus généreuses.

Le bien-être des « Indiens », quant à lui, continua de relever d'une forte direction fédérale. C'est en partie pour ne pas avoir à le prendre en charge que le gouvernement du Québec avait décidé, en 1930, que les Inuits de son territoire devraient être considérés comme des « Indiens ». En tranchant en faveur de la province, le comité judiciaire du Conseil privé de Londres, la plus haute autorité constitutionnelle jusqu'au rapatriement de la Constitution de 1982, avait affirmé une relation déjà étroite entre populations du nord et gouvernement central. Cette proximité contribua pour beaucoup à l'opposition des autochtones aux projets de souveraineté de la province, lors des référendums de 1980 et de 1995. Entre-temps, en 1975, la logique séculaire des traités reçut un nouveau souffle. Au terme de procès hautement médiatisés, la convention de la baie James et du Nord québécois conféra aux Cris et aux Inuits du nord de la province la garantie de pouvoir gérer leurs propres conseils de santé et celle d'un revenu minimum pour les familles vivant de la chasse et de la pêche.

Principes du désengagement de l'Etat depuis 1973

Depuis 1973, les dépenses de sécurité sociale n'ont cessé d'augmenter alors que, le plus souvent, les droits économiques et sociaux des citoyens

s'érodaient. Le nombre croissant de sans-abri et de banques d'alimentation dans les villes témoigne de ce recul. Les initiatives des deux niveaux de gouvernement concernent souvent des rubriques peu visibles des règlements, des niveaux de primes et des seuils de versements, des budgets, des impôts et des transferts entre gouvernements. Les principaux jalons en sont l'abolition des allocations familiales au profit des prestations fiscales canadiennes pour enfants (1998), le remplacement du régime d'assistance publique du Canada par le transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (1995), la loi sur l'assurance emploi de 1997 et l'érosion de l'universalité de la sécurité de la vieillesse à partir de 1990.

Il reste que, malgré la détermination des gouvernements fédéraux successifs à démanteler les aspects compensatoires de l'assurance chômage, les mesures d'égalisation entre régions ont persisté. L'existence de ces normes nationales représente aujourd'hui un élément crucial de l'identité canadienne. De même, les singularités canadiennes liées à l'importance de l'Etat, discutées plus haut, ont permis au système de protection sociale de résister significativement à l'homogénéisation des marchés inaugurée par le traité de libre-échange nord-américain de 1987.

Au Québec, comme dans la plupart des sociétés occidentales, la crise de l'Etat-providence s'explique en partie par la part croissante de la population âgée. Elle provient aussi de la montée des divorces et des ruptures familiales, dont le nombre est particulièrement élevé dans la province, et de la diminution consécutive du rôle des familles dans le bien-être des enfants, des conjoints et des aînés. Les autorités publiques ont participé pleinement à ces redéfinitions des rôles familiaux, par exemple, pour le gouvernement fédéral en décriminalisant le divorce (1968) et pour le gouvernement provincial en promouvant le travail des jeunes mères bénéficiaires de l'aide sociale depuis les années 1980.

Le recul de l'intervention de l'Etat s'explique aussi par une marchandisation d'importantes tranches de la vie publique qui rend les citoyens plus vulnérables aux aléas de l'économie. Une part croissante des prestations d'assurance emploi et des prestations aux parents pauvres se fait sous forme de subventions aux employeurs, pour encourager leur participation immédiate au marché du travail. De plus, la part des sommes dépensées pour la sécurité de la vieillesse sous la forme d'épargne privée a augmenté. En outre, à la faveur d'une ascension phénoménale de l'activité boursière internationale, nombre d'entreprises privées ont investi les pensions internes de leurs employés dans des secteurs volatils où leur valeur a diminué. Enfin, le gouvernement fédéral a directement soumis plusieurs programmes à la logique du remboursement de la dette extérieure.

Depuis le dernier quart de siècle, la politique de la sécurité du revenu est constituée principalement de mesures destinées à diminuer la part du gouvernement dans le maintien d'un seuil de richesse minimal. Ces transformations s'annoncent comme un encouragement à la responsabilité individuelle. Alors qu'au milieu du siècle l'idée de la nécessité d'un endettement cyclique de l'Etat avait la faveur d'une part importante de la fonction

publique et de la classe politique, la réduction des dépenses et des impôts sur le revenu fait partie du programme de la grande majorité des partis politiques provinciaux et fédéraux.

Les conclusions des études comparatives de ce désengagement sont partagées. Les unes mettent l'accent sur le rejet de l'universalité, dont le remplacement des allocations familiales par un crédit d'impôt constitue un exemple. Les autres soulignent que plusieurs des grands traits de la protection sociale énoncés plus haut contribuent encore au maintien d'un État-providence relativement original. Les mécanismes de soutien aux pauvres étant l'un des principaux objets des identités régionales et nationales, avancent-ils, ils seraient à l'abri de l'internationalisation des marchés du travail et des finances dirigée par les États-Unis. Certains promoteurs de ce scénario optimiste y voient même un modèle pour l'Europe sociale à venir. ●

Bibliographie sélective

Nicole F. Bernier, *Le désengagement de l'État-providence*, Montréal, Boréal, 2002.

Fondation Historica du Canada, *L'Encyclopédie canadienne*, 2004.

<http://www.thecanadianencyclopedia.com>, en particulier les articles de Allan Moscovitch et de Dennis Guest intitulés « État-providence » et « Sécurité sociale », respectivement.

Dennis Guest, *Histoire de la sécurité sociale au Canada*, traduit de l'anglais par Hervé Juste en collaboration avec Patricia Juste, Montréal, Boréal, 1995.

Lucia Ferretti, *Brève histoire de l'Église catholique au Québec*, Montréal, Boréal, 1999.

Paul-André Linteau, Jean-Claude Robert et René Durocher, *Histoire du Québec contemporain*, Montréal, Boréal, 1989, 2 volumes.

Dominique Marshall, *Aux origines sociales de l'État-providence : familles québécoises, obligation scolaire et allocations familiales, 1940-1955*, Montréal, Presses de l'université de Montréal, 1998.

Dominique Marshall, « Nationalisme et politiques sociales au Québec depuis 1867, un siècle de rendez-vous manqués entre l'État, l'Église et les familles », *British Journal of Canadian studies*, vol. 9, n° 2, (novembre 1994), pp. 301-347.

Allan Moscovitch et Jim Albert, *The "Benevolent" State: the growth of welfare in Canada*, Toronto, Garamond, 1987.

Jacques Rouillard, *Histoire du syndicalisme au Québec : des origines à nos jours*, Montréal, Boréal, 1989.

Fernande Roy, *Histoire des idéologies au Québec aux XIX^e et XX^e siècles*, Montréal, Boréal, 1993.

James Struthers, *No fault of their own: unemployment and the Canadian Welfare State, 1914-1941*, Toronto, University of Toronto Press, 1983.

Bruno Théret, *L'union sociale canadienne dans le miroir des politiques sociales de l'Union européenne*, Montréal, Institute for research on public policy, 2002.