

VOLUME VI

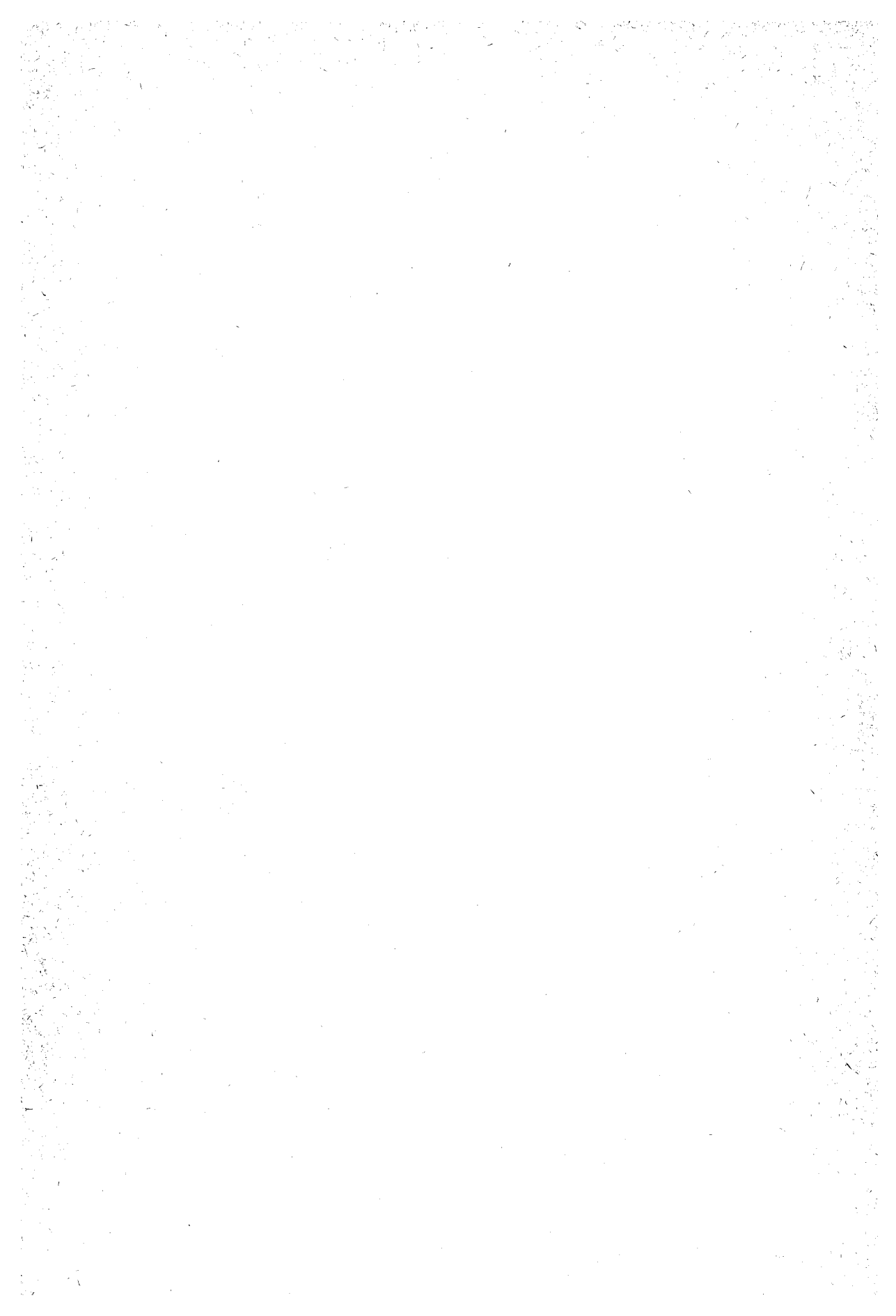
LES SERVICES SOCIAUX

TOME I

RAPPORT
DE LA COMMISSION
D'ENQUÊTE
SUR LA SANTÉ
ET LE BIEN-ÊTRE SOCIAL

QUATRIÈME PARTIE

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC/1972



VOLUME VI

LES SERVICES SOCIAUX

TOME I

**RAPPORT
DE LA COMMISSION
D'ENQUÊTE
SUR LA SANTÉ
ET LE BIEN-ÊTRE SOCIAL**

QUATRIÈME PARTIE

GOVERNEMENT DU QUÉBEC/1972

711006

729

52

967-72

6,1

EX. 2

DL

Magasin

Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social

Membres

Gérard Nepveu, *président*¹
Louis-Philippe Bouchard²
Claude Castonguay³
Jacques de la Chevrotière
Jacques Dinelle
William A. Dyson⁴
Rév. Père André-M. Guillemette, O.P.
Georges A. Lachaine
Édouard Laurent⁵
Jeanne d'Arc LeMay Warren⁶

Secrétaire

Jean Mercier⁷

Secrétaire adjoint

Luc Gilbert-Lessard

Travaux sur les services sociaux

Laurence Ramsay, sociologue

Andrée Lajoie, LL. L., B. A. (P. P. E.),
M. A. (Oxford) : *établissement du régime administratif des services sociaux*

Lionel Ouellet, B. Sc. Soc., M. Sc. Soc.
(Laval), Diplôme de l'École Nationale
d'Administration (Paris) : *établissement du régime administratif des services sociaux*

Nabil T. Khoury, B. Com., M. A., Ph. D.
(économique) : *coûts et financement des services sociaux*

¹ A été nommé membre et président de la Commission le 1er avril 1970.

² A quitté la Commission le 21 décembre 1967 et est devenu sous-ministre des Institutions financières, compagnies et coopératives le 28 mai 1968.

³ A présidé la Commission jusqu'au 12 mars 1970; a été élu député du comté de Louis-Hébert le 29 avril 1970 et a prêté serment comme ministre de la Santé et de la Famille et du Bien-être social le 12 mai 1970.

⁴ A démissionné le 30 juin 1971.

⁵ A été nommé membre le 21 décembre 1967.

⁶ A été nommé juge de la Cour de bien-social le 11 mars 1970.

⁷ A été nommé secrétaire le 7 avril 1970.

* * *

Charles-A. Carrier, B. Sc. Soc.,
M. Sc. Soc. (Laval) : *consultant sur
les coûts des services sociaux*

Philippe Caperaa, Lic. ès Sc.
(mathématiques), D. ès Sc.
(Statistique mathématique) (U. de
Paris) : *chargé de recherche sur les
coûts des services sociaux*

Roger Héroux, B. Com., C. A. : *chargé
de recherche sur le financement des
services sociaux*

* * *

*Expert consultant en
services sociaux*

Diets Habets, M. S. S. (U. de Montréal),
Diplôme d'études supérieures en
service social (U. de Sherbrooke) ⁸

*Conseiller en bien-être
social*

Nicolas Zay, L. Sc. P. & Écon.,
LL. D., M. S. S. ⁹

Conseiller économique

Nicole Vaillancourt-Martin,
M. A. (écon.) (Montréal),
M. Sc. Écon. (Londres) ¹⁰

Conseiller juridique

René Dussault, LL. L., avocat,
Ph. D. (Londres) ¹¹

Conseiller médical

Jacques Brunet, M. D., F. R. C. P.
(Canada) ¹²

*Conseiller en relations
publiques*

Jean Pelletier

*Directeur des études
spéciales*

André Hurtubise, B. Eng.,
M. A. (écon.) (Montréal) ¹³

*Directeur adjoint des
études spéciales*

Mercédès C. Gauvin, M. Sc. Soc.
(Laval), M. Sc. Écon. (Londres),
Diplôme de l'École Nationale
d'Administration (Paris) ¹⁴

⁸ Est entré en fonction le 13 avril 1971 et a démissionné le 7 septembre 1971 pour agir comme consultant en assistance publique auprès de la Division du régime d'assistance publique du Canada du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social.

⁹ A démissionné le 1^{er} mars 1971.

¹⁰ A quitté la Commission le 1^{er} juin 1971 pour se joindre au corps professoral de l'École nationale d'administration publique (Université du Québec).

¹¹ A démissionné le 12 juin 1970 et a été nommé conseiller sur les politiques sociales auprès du ministre de la Santé et de la Famille et du Bien-être social le 15 juin 1970.

¹² A démissionné le 1^{er} juin 1970 et a été nommé sous-ministre de la Santé le 3 juin 1970.

¹³ A démissionné le 6 août 1969.

¹⁴ A quitté la Commission le 15 mai 1971 pour occuper le poste de directrice de la coordination intergouvernementale au ministère des Affaires sociales.

*À Son Excellence
le Lieutenant-gouverneur en Conseil
de la province de Québec*

Nous, membres de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social, avons l'honneur de vous présenter le sixième volume de notre rapport qui porte sur les services sociaux.

Nous prions Votre Excellence de bien vouloir agréer ce rapport que nous lui soumettons respectueusement.

René Dupont

président

G. M. Guilford, c. g.

Jacques Desautels

George Laplante

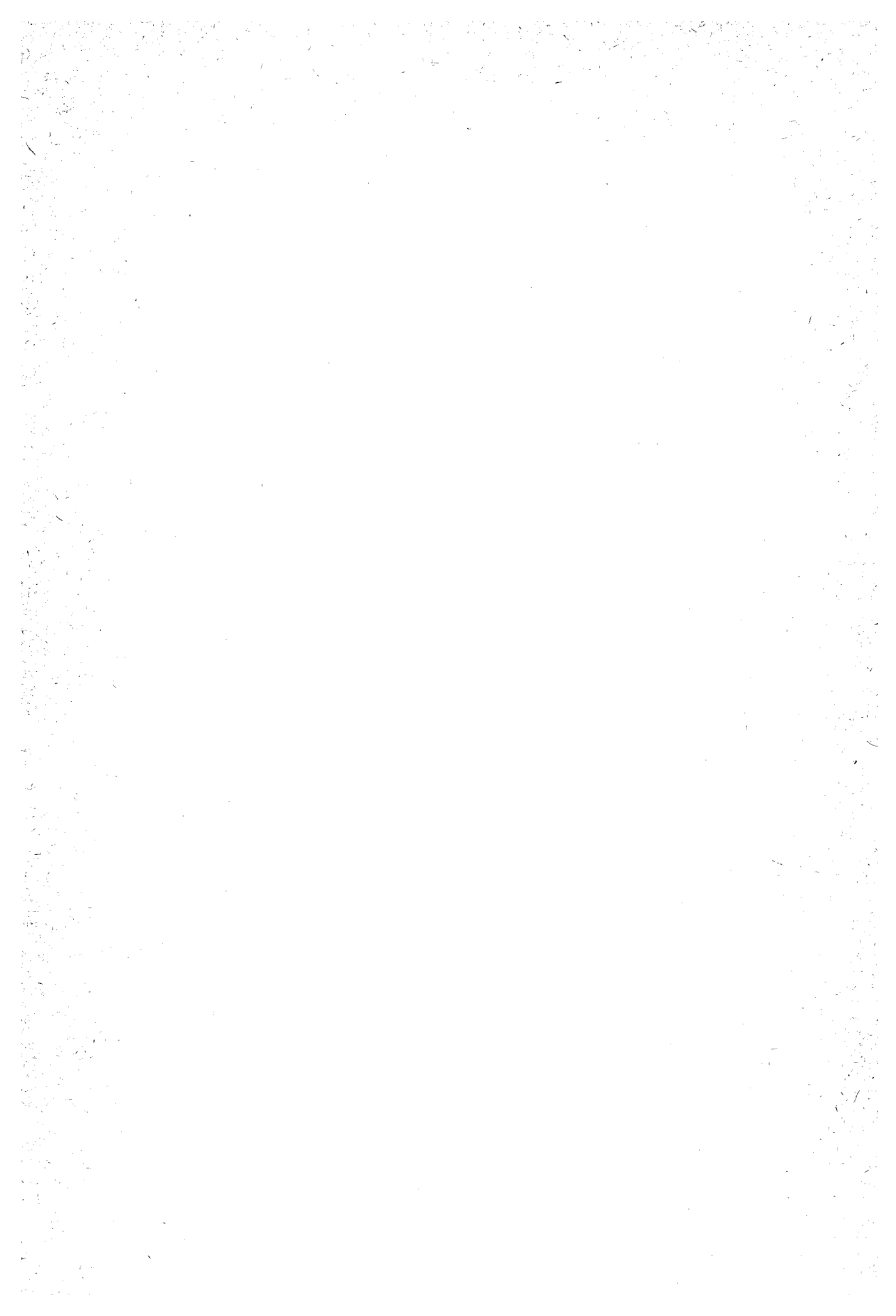
Jacques Dutilleul

Rodolphe Laurendeau

Jean Rivest

secrétaire

Québec, 1972.



Introduction

Introduction

1. Les objectifs du développement social ont été exposés de façon détaillée dans le troisième volume de notre rapport¹. Ils se concrétisent dans la reconnaissance de certains besoins dont la satisfaction est à la fois une condition et une fin du développement social.

2. Le concept de droit social découle d'un certain nombre de besoins fondamentaux de l'homme. La transformation de la société, sous l'effet des changements techniques, économiques et sociaux, entraîne une modification de ces besoins et, par conséquent, une révision quasi permanente des dispositions visant à les satisfaire.

3. Dans la société contemporaine, la reconnaissance d'un certain nombre de droits sociaux est généralement admise. Certains touchent à des aspects matériels de la vie, d'autres à des aspects moraux et intellectuels. Ils sont nécessaires à l'homme pour sa subsistance, pour sa vie familiale et sociale et, au delà, pour son épanouissement personnel.

4. La reconnaissance des droits sociaux ne se limite pas à une simple déclaration de principe. Elle comprend une reconnaissance de plus en plus explicite de la responsabilité de la collectivité envers chacun de ses membres, par l'élargissement continu du principe de la solidarité.

5. Le droit aux services sociaux prend une importance toute particulière dans la perspective d'une politique orientée vers le développement social.

6. L'actualisation de ce droit exige au départ une parfaite compréhension de la notion de services sociaux, si l'on veut assurer la mise en place d'un système organique qui réponde aux besoins des citoyens et non seulement aux intérêts des professionnels, techniciens et autres qui y gagnent leur vie.

7. Avant de nous arrêter à certaines définitions de travail, il faut tout d'abord prendre conscience des nombreux obstacles qui se dressent sur notre route, en particulier ceux créés par la confusion du langage, l'évolution des idées et la pénurie de données nécessaires à l'évaluation des besoins particuliers à ce secteur du développement.

¹ Voir le volume III de notre rapport : *Le développement*, L'Editeur officiel du Québec, Québec, 1971 (deux tomes).

En second lieu, il faut souligner, à notre époque, la manifestation à travers le monde, d'une préoccupation pour ce secteur du développement et la tentative, dans beaucoup de pays, d'établir des programmes concrets de services sociaux orientés vers des objectifs bien délimités.

I. — LES DIFFICULTÉS DU SUJET

A. — LA CONFUSION DU LANGAGE

8. L'une des plus sérieuses difficultés rencontrée, dans l'étude des services sociaux, tient à la terminologie mal adaptée aux concepts et aux institutions qui en constituent les éléments fondamentaux. Les mots dont on se sert ont des connotations tantôt très larges et tantôt très vagues. Ils proviennent parfois d'une culture qui n'a que peu ou pas de racines dans la réalité sociale du Québec et trahissent souvent les préoccupations professionnelles exagérées de certains agents.

9. Il ne faut pas être surpris si, dans l'opinion populaire, bien-être, assistance financière, service social et services sociaux sont étroitement liés, sinon confondus. « Être sur le bien-être », « être sur le service social », « retirer de l'assistance », « faire appel aux services sociaux », pour bien des gens, c'est la même chose. Cette confusion reproduit l'image que les agences sociales et les agents qui y travaillent ont donnée, par la force des choses, à la population, en accordant, dans leur activité, une place d'importance à certaines fonctions qui ne leur étaient pas propres, comme la distribution de l'assistance financière. La publicité des campagnes annuelles de charité perpétue trop souvent cette équivoque, sous prétexte de susciter la sympathie de la population et d'éveiller sa philanthropie.

10. Ainsi, au cours de l'une des dernières campagnes de souscription aux œuvres de charité de Québec, la télévision transmettait dans les foyers des images prises dans un établissement d'hébergement pour personnes âgées. Ces personnes disaient alors leur appréciation des services dont elles profitaient, pour ensuite faire appel à la charité publique. Or les déboursés nécessaires au maintien des foyers d'hébergement viennent uniquement de l'État et des pensionnaires eux-mêmes, selon leurs moyens. Certes, rien dans cette publicité n'indiquait que le produit de la campagne visait au maintien des foyers, mais la population, qui l'ignorait, inclinait à croire le contraire. Ces gens avaient alors l'impression de souscrire pour aider les vieillards dans le besoin, et la confusion persistait.

11. Si le domaine des services sociaux demeure mal défini pour le public, il faut admettre qu'il ne présente pas une image bien nette, même pour ceux et celles qui en sont les rouages actifs. Un certain nombre d'expressions utilisées couramment n'ont aucun équivalent français comme, par exemple, l'expression américaine *social welfare*, traduite littéralement par « bien-être social ». Une telle expression n'évoque rien de précis et il est même impossible d'en donner une définition. En général, une bonne partie de la terminologie de ce secteur d'activité est empruntée aux auteurs américains et transplantée dans notre langue, sans tenir compte de l'esprit particulier du français. Cette terminologie introduit une profonde complexité dans le langage, de sorte qu'il devient extrêmement difficile de savoir exactement ce dont on parle.

12. Le service social, dans son sens premier, évoque à l'esprit un ensemble de faits connus ou du moins patents, qui constitue un phénomène de la plus haute importance. Pourtant, au Québec, l'expression n'a pu s'imposer nettement dans cette acception, et elle est utilisée dans au moins trois sens dérivés différents. En premier lieu, pour désigner l'activité des travailleurs sociaux. Ce sont eux-mêmes qui l'emploient dans ce sens; il n'est pas rare de les entendre dire en parlant de leur activité qu'ils font du service social. Ils se réfèrent ainsi, consciemment ou non, à l'application d'une méthode de travail enseignée dans les écoles universitaires de service social. En second lieu, pour désigner des organismes (agences sociales) voués à la réadaptation sociale. Contrairement aux organismes du milieu anglophone du Québec, qui ont plutôt tendance à s'identifier, soit comme agences sociales, soit comme agences de bien-être, ceux de langue française ont l'habitude d'incorporer dans leur raison sociale l'expression « service social », pour indiquer clairement qu'ils fournissent des services qui relèvent de la compétence des travailleurs sociaux professionnels. En troisième lieu, pour désigner un ensemble de connaissances transmises, dans les universités, aux futurs travailleurs sociaux et, dans les collèges d'enseignement général et professionnel, aux futurs conseillers sociaux¹.

¹ *Social work knowledge*, écrit Alfred J. Khan, is, at the present time, in fact, an amalgam of several different things : (1) propositions borrowed from, or markedly like those of, psychiatry and some branches of psychology; (2) propositions, fewer than in (1), borrowed from, or markedly like those of, sociology, social anthropology, and a scattering from other fields; (3) apparently original propositions about how to do certain things in casework, group work, and community organization; (4) methods, techniques, and attitudes clearly derived from the fields of administration, statistics, and social research; (5) propositions about how to do things apparently derived from, or markedly like, those of progressive education. Extrait de « The Nature of Social Work Knowledge », dans *New Directions in Social Work*, Cora Kasius (surveillant de la publication), Harper and Brothers (éd.), New York, 1954, p. 197.

13. Il n'existe alors aucune équivalence entre le contenu des services sociaux et celui du service social, dans les trois sens où l'on utilise cette expression. Les services sociaux consistent en des moyens de satisfaire un certain nombre de besoins de la vie en société, tandis que le service social désigne tantôt une activité professionnelle, tantôt un organisme, tantôt un ensemble de connaissances. L'habitude de confondre ces expressions découle probablement du désir de voir les services sociaux constituer le fief d'une profession. Pourtant, la formation professionnelle n'est pas un critère qui peut nous dévoiler la nature très particulière et très complexe des services sociaux. Au contraire, sur le plan logique, c'est la nature des services qui peut permettre une identification des agents et une détermination approximative des exigences de formation.

14. Ces quelques exemples illustrent les complications qui se présentent à l'esprit, lorsqu'il faut préciser la notion de services sociaux.

B. — L'ÉVOLUTION DES IDÉES

15. L'expérience révèle qu'il est difficile de dissocier les services sociaux d'une certaine philosophie de l'homme et de la société. Au cours du siècle présent, la philosophie libérale a lentement cédé la place à une philosophie plus humaine qui trouve aujourd'hui son expression dans le développement social. Au fil des années, les services sociaux ont subi l'influence de tous les courants d'idées, de sorte qu'il est extrêmement délicat de les considérer comme un sujet d'observation, abstraction faite de la philosophie qui les inspire.

16. Deux grandes conceptions partagent ceux qui se préoccupent de services sociaux. La première, dite traditionnelle, ne fait intervenir les services sociaux que lorsque les structures normales de la société font défaut. L'opinion accepte alors une intervention, mais celle-ci doit cesser dès que les mécanismes nouveaux de la société se remettent en marche. La seconde, dite institutionnelle, envisage les services sociaux comme

un système organisé de services et d'institutions, dont le but est d'aider les individus et les groupes à atteindre des standards de vie et de santé satisfaisants. Il recherche l'établissement de relations personnelles et sociales permettant aux individus le développement le plus complet de leurs capacités et la réalisation de leur bien-être en harmonie avec les besoins de la communauté¹.

¹ Extrait de *Introduction to Social Welfare*, par W.A. Friedlander, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1955, p. 4 (traduction libre).

Cette seconde conception ne voit plus les services sociaux comme des moyens mis à la disposition des anormaux physiques ou sociaux, mais leur ouvre des horizons tellement larges qu'il devient difficile d'en délimiter les frontières.

17. Dans la pratique, la première conception cède lentement la place à la seconde. La première a pu satisfaire les préoccupations de la charité et de la philanthropie dans un contexte d'assistance. Elle est maintenant rejetée un peu partout, parce qu'on s'accorde à dire que les services sociaux ne peuvent avoir pour seul objectif de corriger et de réparer les défaillances de la société. Au contraire, la tendance actuelle veut les placer en amont des problèmes, c'est-à-dire au stade de la prévention. Ainsi, sur le plan pratique, les services sociaux sont en situation de devenir, ce qui complique la détermination de leur véritable nature.

18. On constate en outre, chez certaines personnes, des réactions émotives susceptibles de fausser la conception que l'on doit avoir des services sociaux. Tels sont, par exemple, les élans de charité et de philanthropie que suscitent parfois les cas pathologiques. Ces réactions risquent de fausser l'orientation des services et d'ériger un système à partir de sentiments au lieu de l'édifier à partir de l'éveil du sens des responsabilités qu'exige le développement.

19. Sur un plan différent, la société industrielle a permis d'élaborer des modèles économiques et de formuler certaines idéologies qui peuvent être valables lorsqu'il s'agit d'assurer la production et la distribution de biens matériels. Cependant, les besoins matériels de l'homme sont d'un ordre différent de ses besoins moraux et culturels. De plus en plus, les hommes prennent conscience que les schèmes d'organisation qui permettent la satisfaction des premiers ne s'appliquent pas nécessairement dans le cas des seconds.

20. Dès le début de ses travaux, la Commission a tenté d'éviter les prises de positions théoriques. Elle a constaté que le bien-être de l'homme apparaît comme l'objectif ultime vers lequel doit tendre l'effort de la société. Cet objectif ultime de bien-être est d'abord traduit en des objectifs intermédiaires, puis immédiats de travail, d'environnement, d'éducation, de loisirs, de santé et de services sociaux et, enfin, en des politiques correspondantes de développement.

21. Depuis le début du siècle, une telle notion de bien-être se dégage d'une philosophie de l'homme et de la société, et s'insère dans l'évolution des idées. Elle inspire les secteurs du développement qui

doivent participer, dans une compétence clairement délimitée, à la définition et aux essais de solution du problème social de l'homme.

C. — LA PÉNURIE DE DONNÉES

22. Les données quantitatives sur les services sociaux sont très éparses. De plus, les données qualitatives, pourtant essentielles à une évaluation des moyens actuels destinés à satisfaire les besoins des citoyens, sont, en pratique, presque complètement inexistantes.

23. Les agences sociales compilent des statistiques, mais celles-ci n'ont que très peu de valeur scientifique. Sauf de rares exceptions, elles ne renseignent pas sur les besoins, les problèmes et les situations de la clientèle. Elles consistent en une compilation d'entretiens téléphoniques, d'entrevues, d'interventions et de dossiers ouverts, fermés et réouverts. D'une façon générale, les chiffres des rapports annuels des agences veulent démontrer que l'organisme est une ruche bourdonnante d'activité.

24. Au cours de l'exécution de notre mandat, nous avons constamment éprouvé une certaine gêne devant la pauvreté des travaux de recherche sur les services sociaux. Aussi avons-nous été étonné de lire, dans une étude préparée pour notre compte, que les trois quarts des agences polyvalentes avaient déclaré maintenir un service de recherche, alors que, pour cette tâche, tous connaissent le manque de personnel spécialisé¹. On confond, semble-t-il, les statistiques d'ordre administratif avec la recherche véritable de type clinique et sociographique. Il existe cependant une abondante littérature de revendication, où l'on peut déceler l'influence des idéologies les plus diverses sur les changements qui devraient s'opérer dans la société. Cette littérature de revendication, par sa seule présence, témoigne de la pauvreté de la recherche dans ce domaine.

II. — LA RECHERCHE D'UNE POLITIQUE DE SERVICES SOCIAUX

25. Durant la dernière décennie, de nombreux pays ont examiné en profondeur une partie ou l'ensemble de leurs services sociaux, afin d'en mieux délimiter le champ d'action et de leur donner des

¹ « Etude sur les services sociaux », étude exécutée par Jacques Alary pour la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social, mars 1969, p. 12 (miméo).

structures plus adaptées aux besoins de la population. Comme ces besoins varient d'un pays à l'autre et que les choix de la population diffèrent sensiblement selon les facteurs socio-culturels, soulignons qu'il n'est pas possible d'exporter d'un pays à l'autre un modèle de services sociaux. Une brève revue des travaux effectués sur le sujet, au Canada et à l'étranger, dégagera à la fois la complexité du problème et la préoccupation générale de trouver de meilleures formules d'organisation.

A. — EN ONTARIO

26. Le *Committee on the Healing Arts*¹ de l'Ontario, qui a remis son rapport au gouvernement en février 1970, a examiné avec attention l'activité des agents de services sociaux dans les hôpitaux généraux et les hôpitaux psychiatriques. Le mandat de la Commission portait sur l'activité aussi bien que sur la formation des différentes catégories de professionnels qui œuvrent dans le domaine de la santé. Au moyen d'enquêtes auprès des médecins et des travailleurs sociaux, la Commission a essayé de dégager les besoins qui peuvent orienter l'action des services sociaux dans ce secteur particulier du développement. Le résultat de cette recherche est exposé dans une étude préparée par Michael Landauer et intitulée *Social Work in Ontario*². Elle décrit les services sociaux dans le domaine de la santé, et leur situation actuelle dans cette province.

B. — AU NOUVEAU-BRUNSWICK

27. Le Nouveau-Brunswick a manifesté la même préoccupation, en confiant à un comité d'étude l'analyse complète de ses services sociaux.

It is our contention, developed in the pages of this report, that by treating Welfare Services as an independent and residual problem category, we are failing entirely to deal with the central issue which is socio-economic development in New Brunswick³.

28. L'étude, élaborée dans une optique de lutte contre la pauvreté, veut dégager un plan d'ensemble qui coordonne non seulement tous les moyens mis en œuvre par les différents organismes du gouver-

¹ *Report of the Committee on the Healing Arts*, printed and published by the Queen's Printer, Toronto, 1970 (trois volumes).

² *Social Work in Ontario*, étude publiée en annexe au rapport du *Committee on the Healing Arts*, Queen's Printer, Toronto, 1970 (miméo).

³ Extrait de *Welfare Services in New Brunswick*, M.D.T. Associates, Fredericton, 15 novembre 1961, p. 2.

nement, mais encore l'action du gouvernement lui-même avec celle des associations bénévoles de bienfaisance.

C. — AU MANITOBA

29. Le rapport du *Social Service Audit*¹, commandité par le gouvernement provincial, le *United Way of Greater Winnipeg*, la *Winnipeg Foundation* et le *Community Welfare Planning Council*, propose également une réorganisation des services sociaux. Parmi ses recommandations, figurent la création d'un bureau de statistiques sociales, l'établissement de centres communautaires et l'intégration d'un bon nombre d'agences sociales. De plus, il préconise l'enregistrement des foyers nourriciers, des foyers de groupe, des garderies, des maisons pour personnes âgées et des établissements pour convalescents.

D. — EN ALBERTA

30. En 1967, le gouvernement a publié, sur le développement des ressources humaines, un livre blanc² qui expose les principes directeurs de la réorganisation des services sociaux dans cette province. On y mentionne que les ressources humaines sont intrinsèquement plus importantes que les ressources matérielles et qu'il faut accorder la priorité à l'homme, en tant que personne, plutôt qu'à l'homme, en tant que membre d'une collectivité. À partir de ces principes, le gouvernement propose une réorganisation qui intègre, dans une certaine mesure, les services préventifs et les services correctifs.

E. — AUX ÉTATS-UNIS

31. Un comité d'étude sur l'organisation des services sociaux³ arrive à la conclusion qu'il est nécessaire d'en promouvoir l'accès. À son avis, de tels services ne peuvent être fournis de façon efficace que si la sécurité économique de la population est assurée, et il faut encourager le développement parallèle des services publics et des

¹ *Report of the Presentation Committee of the Social Service Audit to the Manitoba Government*, the United Way of Greater Winnipeg, the Winnipeg Foundation and the Community Welfare Planning Council, Winnipeg, 1969 (mimeo).

² *A White Paper on the Development of Human Resources*, Government of Alberta, Edmonton, 1967.

³ *Services for People : Report of the Task Force on Organization of Social Services*, U.S. Department of Health, Education and Welfare, Washington, 1968.

services privés. Sur le plan de la planification, un effort particulier doit être fait afin de prévenir la création de nouveaux services spécialisés et, tout en mettant l'accent sur une politique d'universalisation, il faut accorder priorité aux services destinés aux pauvres, aux enfants et aux jeunes.

F. — EN FRANCE

32. Le Commissariat général du Plan suscite depuis plusieurs années des études sur les différents secteurs du développement. Ces travaux sont le fruit de longues recherches et sont destinés à permettre aux pouvoirs publics de mieux orienter les décisions politiques.

33. Le secteur de l'action sociale, c'est-à-dire celui des services sociaux, a donné lieu à de profondes réflexions et à un remarquable effort pour considérer ce domaine comme un tout très homogène. Les travaux entendent définir de mieux en mieux les objectifs de ce secteur, afin d'y établir plus de coordination et de cohérence. Ainsi les travaux préliminaires à la préparation du VI^e Plan le décrivent de la façon suivante :

... l'action sociale doit essentiellement tendre à l'intégration ou à la réintégration des inadaptés au sens large dans une vie normale et, par suite, doit tout mettre en œuvre pour éviter le rejet de ces inadaptés vers des établissements les séparant du reste de la société. D'où l'accent qu'elle (la Commission de l'Action sociale) a corrélativement mis sur la rééducation et la réadaptation fonctionnelles, sur la mise au travail de ceux atteints dans leur intégrité physique ou mentale. D'où aussi l'insistance sur l'action « promotionnelle », c'est-à-dire sur tout ce qui tend à aider les individus ou les groupes à maîtriser eux-mêmes les problèmes de la vie, de leur vie personnelle ou de leur vie communautaire ¹.

34. À mesure que les objectifs de ce secteur se précisent à l'intérieur du développement social, il devient plus facile d'élaborer des politiques rationnelles et de choisir des options plus conformes aux exigences de la société.

G. — EN ANGLETERRE

35. Le rapport du Comité Seebohm ² recommande que les services sociaux soient regroupés au sein d'une seule administration, au lieu

¹ Extrait de *L'Action sociale au cours du VI^e Plan, rapport général, projet*, par la Commission de l'Action sociale, commissariat général du Plan d'équipement et de la productivité, Paris, 3 mars 1971, p. 2.

² *Report of the Committee on Local Authority and Allied Personal Social Services*, Her Majesty's Stationery Office, Londres, 1968.

d'être fournis de façon fragmentaire par différents ministères, afin que tous les citoyens soient encouragés à les utiliser.

36. Le rapport souligne aussi la nécessité de fournir les services sociaux de façon intégrée :

Since social need is complex it can rarely be divided so that each part is satisfactorily dealt with by a separate service ¹.

En même temps, en alourdissant l'appareil de distribution, cette intégration exigera de la coordination et de la décentralisation :

However a social service department such as we propose will have its own problems of coordination. It will... often require a greater degree of decentralization... ².

H. — AUX NATIONS UNIES

37. Les travaux exécutés sous les auspices des Nations Unies constituent probablement le plus bel effort de recherche et de réflexion dans ce domaine. Ils révèlent à la fois les grandes lignes de l'évolution des quinze dernières années et identifient, malgré les différences de contexte, certains éléments communs comme d'éventuels points de repère dans la formulation d'une réforme des services sociaux ³.

38. Une première tentative a été faite, en 1959, pour identifier ces éléments, lorsqu'un groupe d'experts, convoqués par le Secrétaire général des Nations Unies, a étudié les systèmes de services sociaux de différents pays en vue d'en extraire les principes directeurs pour la planification de ces services à travers le monde. Ces experts ont alors considéré le service social comme

... une activité organisée visant à aider à l'adaptation réciproque des individus et de leur milieu social. Cet objectif est atteint par l'utilisation de techniques et de méthodes destinées à permettre aux individus, aux groupes et aux

¹ *Ibid.*, p. 45, paragr. 144.

² *Ibid.*, p. 45, paragr. 142.

³ Il convient de souligner ici les préoccupations d'un autre organisme international, pour les services sociaux. En effet, depuis plusieurs années, l'Organisation internationale du travail a accordé beaucoup d'attention à l'organisation des services sociaux au niveau des entreprises, pour le bénéfice des travailleurs et des membres de leurs familles. Voir entre autres *La pauvreté et les niveaux de vie minima, Rôle de l'O.I.T.* (Rapport du directeur général à la Conférence internationale du travail, partie I) Bureau international du travail, Imprimerie du *Journal de Genève*, Genève, 1970, p. 78ss.

collectivités de faire face à leurs besoins, de résoudre les problèmes que pose leur adaptation à une société en évolution et, grâce à une action coopérative, d'améliorer les conditions économiques et sociales¹.

39. Cette définition se limite à l'activité des travailleurs sociaux. Elle souligne le fait que le service social s'intéresse aux besoins de l'homme, qui ne peuvent être satisfaits par le jeu des relations sociales, qu'il s'agisse de relations entre les individus eux-mêmes ou entre les individus et les institutions sociales. L'adaptation est alors considérée comme un processus double, en ce sens que, si les individus doivent, sur certains points, s'adapter à la société, la société doit, elle aussi, tenir compte de l'évolution des besoins et des aspirations des individus. Le service social doit aplanir les difficultés pour ceux qui ont besoin d'une assistance et aider la collectivité ou le gouvernement à mettre au point des programmes et des politiques propres à écarter la misère et à mieux satisfaire les besoins. Dans cette optique, les services sociaux dans un pays ou une région dépendent donc, en grande partie, de la situation existante, des ressources disponibles et du contexte culturel et politique. Ces éléments expliquent les variations qu'on retrouve un peu partout dans l'organisation des services sociaux. Cela démontre qu'il est impossible de préparer une liste de services sociaux, qui aurait une valeur universelle. Il faut alors se limiter à des listes indicatives, fruit de l'expérience, mais qui ne répondent pas nécessairement aux besoins d'un pays particulier.

40. Huit ans plus tard, soit en 1967, une seconde équipe reprit la définition de 1959 et la trouva trop étroite. De l'avis de ce dernier groupe, il faut insister davantage, par exemple, sur le rôle que peuvent jouer les services sociaux dans l'amélioration de la situation économique et sociale. Dans son rapport, ce groupe a alors proposé la définition suivante :

La protection sociale (les services sociaux) en tant que fonction organisée est considérée comme un ensemble d'activités visant à permettre aux individus, aux familles, aux groupes et aux collectivités de faire face aux besoins sociaux d'une société en évolution. Mais la protection sociale a plus à faire — et sur un fond plus vaste — que d'assurer la prestation de certains services; il lui faut pousser plus loin sa participation à l'œuvre de l'ensemble du développement social du pays. Dans cette optique, elle est appelée à concourir, pour une large part, à la mobilisation et au déploiement rationnels des ressources humaines et matérielles du pays, pour faciliter l'adaptation de la société aux exigences de l'évolution et contribuer ainsi à forger une nation².

¹ Extrait du *Rapport sur la situation sociale dans le monde*, Organisation des Nations Unies (ONU), New York, 1963, p. 112.

² Extrait de *Planification de la protection sociale dans le contexte des plans nationaux de développement*, Organisation des Nations Unies (ONU), New York, 1970, p. 60.

41. Le groupe d'experts de 1967 ne tente plus d'étudier les services sociaux d'après l'activité des travailleurs sociaux, parce que, dans leur opinion, les services sociaux doivent également faire appel à diverses méthodes, telles l'enseignement extrascolaire, les activités communautaires et l'action sociale, qui appellent l'intervention de plusieurs catégories d'agents ¹.

42. Les Nations Unies considèrent donc les services sociaux comme un ensemble de moyens qui permettent essentiellement aux personnes, aux groupes et aux communautés d'améliorer leur situation, de s'adapter à l'évolution sociale et de participer au développement.

43. En vue de faciliter l'élaboration d'une politique des services sociaux, le Conseil économique et social des Nations Unies a formulé une série d'objectifs sur trois plans différents. En premier lieu, les services sociaux peuvent contribuer à la réalisation des objectifs des autres secteurs du développement. En second lieu, ils peuvent favoriser le développement, en incitant les individus et les groupes à participer à des projets définis, afin de susciter des efforts personnels destinés à modifier, par le fait même, les attitudes des personnes et des groupes. Enfin, ils peuvent se situer en dehors des autres secteurs du développement, afin d'aider les catégories les plus vulnérables de la population à atteindre un niveau minimum de développement. Ces catégories peuvent comprendre :

les réfugiés et les travailleurs migrants, les groupes... ou les habitants de régions défavorisées, les minorités victimes de la discrimination, les handicapés, les malades chroniques, les personnes âgées, les veuves ayant charge d'enfants, les familles nombreuses à faible revenu, les enfants sans foyer, les victimes de catastrophe naturelle, les travailleurs déplacés par suite de l'évolution technique, les jeunes mal préparés à entrer sur le marché du travail saturé, les populations exposées à des maladies déterminées, les habitants de taudis ou de bidonvilles, les alcooliques ou les toxicomanes, ainsi que les délinquants juvéniles ou adultes ².

44. Aux yeux du Conseil, ces objectifs peuvent guider les pays dans le choix de leurs priorités, car il n'est pas réaliste de penser qu'il soit possible, du jour au lendemain, d'assurer à tous la jouissance complète du droit aux services sociaux.

45. En conclusion, ces travaux expriment un souci de plus en plus manifeste de la part de la société d'organiser avec efficacité les services sociaux, afin de fournir aux citoyens des moyens de mieux en mieux adaptés à la satisfaction des besoins particuliers qui relèvent de ce secteur du développement.

¹ *Ibid.*

² *Ibid.*, p. 82.

III. — LES NOTIONS FONDAMENTALES

A. — LA NOTION D'AIDE

46. Pour le sens commun, l'expression « service social » ou mieux « services sociaux » évoque l'image d'une personne qui vient en aide à une autre, en l'appuyant de ses propres ressources, afin de satisfaire un de ses besoins. On aide une personne parce qu'elle n'est pas en mesure de faire une chose ou de la faire seule. Pour bien comprendre la nature de cette activité, il faut éviter de restreindre la signification du mot aide à celle du mot secours ou du mot assistance.

47. Le mot secours comporte une référence spécifique à une situation périlleuse ou pénible. Le refus de la société de définir des critères, forcément arbitraires, destinés à déterminer des situations de cette nature, de même que la reconnaissance progressive des droits sociaux reflètent la tendance universelle à ne pas utiliser le mot aide dans le sens particulier de secours. N'est-il pas inhumain d'attendre qu'une personne soit dans une situation d'embarras ou de détresse pour lui venir en aide.

48. La signification du mot « assistance » se rapproche de celle d'« aide », mais « assistance » connote, d'une part, l'idée d'une quasi-tutelle chez la personne qui donne et, d'autre part, d'une quasi-dépendance chez la personne qui reçoit. En d'autres termes, dans une perspective d'assistance, on a parfois tendance à oublier les droits et la liberté de l'homme, alors que dans une perspective d'aide véritable, il faut respecter cette liberté et ces droits. En conséquence, la notion d'aide déborde la notion traditionnelle d'assistance.

49. L'aide qu'une personne apporte à une autre peut être de nature très différente, suivant qu'elle porte sur des biens matériels ou sur des biens non matériels. Dans le premier cas, l'objet de l'aide tombe sous les sens et est donc mesurable. C'est le cas, par exemple, des aliments, des vêtements et de tout ce qui satisfait des besoins de subsistance. Cette forme d'aide a constitué le sujet de notre rapport sur la sécurité du revenu ¹. Dans le second cas, l'aide porte sur des biens non matériels destinés à satisfaire une multitude de besoins nés de la vie en société.

¹ Voir le volume V de notre rapport : *La sécurité du revenu*, l'Editeur officiel du Québec, Québec, 1971 (trois tomes).

50. Une telle aide se présente sous l'aspect d'un bien tangible, lorsqu'elle prend, par exemple, la forme d'une substitution de milieu, et sous l'aspect d'un bien intangible, lorsqu'il s'agit d'une information ou d'une consultation, nécessaire à la conduite de la vie en société. Dans un cas comme dans l'autre, l'aide amène les personnes à utiliser leurs propres ressources, avec l'appui de celles de la société, afin d'atteindre un degré d'épanouissement compatible avec leurs capacités. Une aide de cette nature, contrairement à celle qui porte sur des biens matériels, n'est pas mesurable; elle peut varier d'une personne à l'autre, mais doit toujours être de qualité.

51. Les conceptions économiques de la société industrielle sont si envahissantes qu'elles imposent aux citoyens un modèle de comportement, où l'on évite la distinction entre biens matériels et biens non matériels. La personne qui fournit l'aide a tendance à devenir un producteur ou un dispensateur, et la personne qui la reçoit, un consommateur ou un usager.

52. Ainsi, ce sont les producteurs qui définissent les besoins des consommateurs et déterminent les conditions de distribution des biens. L'aide dépend alors, dans une large mesure, des goûts et des intérêts des producteurs, et elle est disponible au moment qu'ils choisissent et aux conditions qu'ils déterminent. L'aide ne correspond pas nécessairement au besoin du consommateur et n'est pas nécessairement disponible au moment où il peut en avoir besoin.

53. L'aide suppose la présence d'une personne qui donne et d'une personne qui reçoit. Par sa nature, elle provoque entre elles une relation qui doit s'inscrire sous le signe du respect des droits et de la liberté de chacun. Le fondement de la relation ne se trouve pas dans l'activité de la personne qui donne, mais dans le besoin de la personne qui reçoit. Il est alors facile de comprendre que le modèle de comportement imposé par les producteurs aux consommateurs, dans la société industrielle, est tout à fait inapproprié aux services sociaux.

B. — LA NOTION DE SERVICE

54. Lorsqu'on utilise le mot « service » au lieu du mot « aide », on met davantage l'accent sur la personne qui reçoit que sur celle qui donne. Sans doute un service est-il le produit de l'activité de la personne qui donne, mais fondamentalement, c'est le besoin de la personne qui reçoit qui détermine la nature du service nécessaire et,

par voie de conséquence, la nature de l'aide que doit lui fournir la personne qui donne. Le service n'apparaît donc pas uniquement comme le produit de l'activité de la personne qui donne, mais surtout comme un moyen à la disposition de la personne qui reçoit ¹.

55. Un service social devient alors un moyen mis par la société à la disposition des personnes qui ont besoin d'une aide, parce qu'elles ne sont pas en mesure de faire une chose déterminée ou de la faire seule.

56. Cette signification de l'expression « service social » se retrouve, par exemple, dans la définition des services sociaux au sens large, que l'on utilise un peu partout à travers le monde et, en particulier, dans les pays européens. Cette définition met l'accent sur l'ensemble des moyens ou des programmes mis en œuvre, afin d'assurer l'épanouissement des citoyens.

57. Par exemple, le Service de l'information britannique dit, en parlant des services sociaux en Grande-Bretagne :

Britain's Social Services cover a wide range of provisions to promote the health and well-being of the people and to improve the surroundings in which they live ².

Ainsi, les services sociaux au sens large constituent un ensemble de moyens propres à assurer le bien-être.

58. Le Conseil canadien du bien-être utilise l'expression « services sociaux » dans le même sens ³. En effet, il groupe, sous cette rubrique, l'éducation, l'habitation, les services de santé, les services de bien-être social et les services récréatifs, c'est-à-dire un ensemble de moyens mis à la disposition des membres de la société.

59. L'avantage d'utiliser l'expression « services sociaux » au sens large est de mettre en relief l'interdépendance de tous les programmes et de tous les moyens qui concourent à promouvoir le développement humain et social.

¹ Une comparaison entre le secteur de la santé et celui des services sociaux permet de définir plus rigoureusement le mot service, dans une perspective de développement. La personne qui donne est l'agent qui exerce une activité, appelée acte médical, dans la santé, et aide, dans les services sociaux. La personne qui reçoit utilise des services dans l'un et l'autre secteur, afin de satisfaire ses besoins. Dans la santé, ce sont des soins et, dans l'autre, des services sociaux. Ainsi, soins et services sociaux deviennent, dans l'optique de l'objectif ultime du développement (le bien-être), des notions fondamentales qui doivent orienter l'activité des secteurs.

² Extrait de *Social Services in Britain*, British Information Services, Londres, 1966, p. 1.

³ Voir *Les politiques sociales pour le Canada*, Conseil canadien du bien-être, Ottawa, 1969, partie I, p. 53.

60. Ces programmes et ces moyens sont mis en œuvre par les différents secteurs du développement. L'un de ces secteurs regroupe précisément l'ensemble des moyens connus, dans de nombreux pays, sous le nom de services sociaux, en France, sous le nom d'action sociale¹, et aux Nations Unies, sous le nom de protection sociale².

C. — LA DÉFINITION OPÉRATIONNELLE UTILISÉE

61. Un service social ou, le plus souvent, les services sociaux se définissent alors comme un ensemble de moyens de nature préventive ou corrective, par lesquels la société vient en aide à des personnes, à des familles, à des groupes et à des collectivités, afin de les maintenir, de les intégrer ou de les réintégrer dans ce qu'ils considèrent comme une vie normale.

62. Cet ensemble de moyens peut être la responsabilité totale ou partielle des pouvoirs publics, ou bien d'organismes privés. Dans le présent rapport, l'expression « services sociaux » désigne l'ensemble des services faisant partie du système exposé dans le chapitre III³.

¹ Voir les travaux relatifs à la préparation du VI^e plan.

² Voir *Planification de la protection sociale dans le contexte des plans nationaux de développement*, op. cit.

³ Voir *infra*, pp. 147ss.

L'évolution des services sociaux



L'évolution des services sociaux

INTRODUCTION

63. L'histoire des services sociaux est un rappel des moyens que la société a mis en œuvre à travers le temps, afin d'aider ses membres, incapables avec leurs propres ressources d'atteindre le niveau de vie normal d'une époque donnée. Au départ, elle se révèle inséparable de l'histoire même de la société et de celle des idées qui marquent plus ou moins profondément la vie des collectivités. D'ailleurs, une connaissance même élémentaire de ces moyens démontre qu'ils sont non seulement tributaires des besoins et des ressources de chaque époque, mais qu'ils varient dans le temps avec les changements que l'évolution des idées impose à la société.

64. Dans l'état actuel de la recherche, il serait utopique de songer à retracer l'histoire des services sociaux, bien qu'il soit facile de relever certains faits et phénomènes qui révèlent les grandes lignes de leur évolution au Québec. Cependant, l'examen de ces faits et phénomènes historiques relève non seulement de la science de l'historien, mais encore de l'ensemble des sciences de l'homme, qui les englobent dans leur objet.

65. Ces faits et phénomènes se dégagent de l'activité de l'homme dans le temps et, en particulier, de l'observation d'une foule d'expériences plus ou moins enracinées dans les relations interpersonnelles. D'une réalité aussi complexe, on n'aura jamais qu'une connaissance très relative, qui échappera à toute évaluation satisfaisante, tant qu'elle n'aura pas été soumise à une analyse scientifique.

66. Plusieurs facteurs accentuent cette relativité, en particulier les changements dans les attitudes et les comportements, autant des personnes qui fournissent l'aide que de celles qui reçoivent les services. La prolifération des techniques et des disciplines professionnelles, au cours des dernières décennies, a entraîné une catégorisation des services et, par conséquent, une augmentation du nombre des personnes qui fournissent l'aide.

67. Par contre, la personne qui reçoit subit l'influence des idées qui marquent l'évolution de la société, en particulier cette prise de conscience des droits de l'homme et de la dignité de la personne humaine, et cette aspiration de plus en plus grande à la liberté et à

la reconnaissance du principe de la volonté populaire dans le gouvernement. Il devient alors facile d'expliquer pourquoi les citoyens n'acceptent plus les conditions de vie déshumanisantes que leur imposent le progrès technique et les lacunes de l'organisation sociale.

68. Enfin, dans la mesure où nos concepts évoluent et se précisent, dans cette même mesure, les essais historiques sur les services sociaux peuvent prêter à équivoque. Ainsi un grand nombre de ces essais mettent l'accent sur l'assistance et se bornent à gloser sur la situation de ceux qui, au cours des années, ne peuvent réussir sur le plan économique à cause de leur âge, de leur sexe, de leur santé, du chômage, etc. L'histoire étudie alors les services sociaux dans un contexte de développement économique et oublie que celui-ci n'est qu'une dimension du développement social.

69. Il n'appartient pas à la Commission d'écrire cette histoire, parce qu'elle n'a pas à dresser le tableau de notre condition sociale à travers le temps, pas plus qu'à faire l'inventaire des idées qui ont animé les services sociaux dans le passé. Elle ne peut avoir la prétention d'identifier toutes les personnes et tous les groupes qui, par leurs fonctions propres ou accidentelles, ont exercé une activité conforme aux objectifs actuels des services sociaux.

70. Cependant, tant dans la société traditionnelle que dans la société industrielle, il est nécessaire d'examiner les principales formes d'aide mises à la disposition des individus, des familles, des groupes et des collectivités, afin de permettre à ceux-ci d'atteindre un niveau de vie en rapport avec les exigences de leur temps.

I. — LES SERVICES SOCIAUX DANS LA SOCIÉTÉ TRADITIONNELLE

71. Dans la société traditionnelle¹, les services sociaux ne font pas l'objet d'une organisation systématique. On en identifie un certain nombre dans les activités qui s'exercent au sein de la famille, par le voisinage, dans la paroisse et au niveau de la société. Un tel examen révèle des activités de médiation, de consultation et de soutien.

¹ On aurait profit à consulter les ouvrages suivants sur la société québécoise traditionnelle : *La société canadienne-française*, études choisies et présentées par Marcel Rioux et Yves Martin, Editions Hurtubise HMH, Montréal, 1971, et *La fin d'un règne* de Gérald Fortin dans la collection « Sciences de l'homme et humanisme », dirigée par Fernand Dumont, Editions Hurtubise HMH, Montréal, 1971.

72. L'entraide est l'une des fonctions normales de la famille traditionnelle et de l'entourage. La paroisse regroupe les familles et leur donne des services proportionnés à ses moyens. Lorsque, par exception, celle-ci est incapable de remplir ce rôle, la société intervient alors et y supplée.

A. — AU SEIN DE LA FAMILLE

73. Dans une société relativement simple comme la société canadienne-française, la structure des relations familiales satisfait la majorité des besoins d'aide de ses membres. Pour la plupart des citoyens, la famille forme une unité sociale et économique qui sert de principal point d'appui à ses membres. Elle vient en aide à ses vieillards, à ses veuves, à ses orphelins et à ses invalides. Les parents, par exemple, ne sont pas les seuls responsables de leurs enfants, car la grande famille partage cette responsabilité.

74. Cette entité sociologique s'appuie sur des normes juridiques consacrées par la coutume de Paris et, plus tard, par le Code civil, lesquelles établissent clairement les droits et obligations de chaque membre de la famille en fonction des biens du patrimoine. Établies de longue date, ces normes demeurent très stables, de sorte qu'il est assez facile pour chacun d'avoir le sentiment d'appartenir à un groupement très homogène, où l'on est, suivant les circonstances, la personne qui donne ou celle qui reçoit.

75. La famille apparaît alors comme une véritable société d'entraide dont les membres sont liés par un intérêt réciproque devant certains besoins, les uns de nature économique, et les autres de nature sociale. La mère de famille trouve facilement des auxiliaires, alors que les solides traditions du temps réduisent au minimum la substitution de milieu. L'entraide a même une dimension socio-culturelle, car elle va jusqu'à animer les heures de loisirs.

76. La famille demeure pour ses membres une solide structure d'appui au cadre juridique de la société, lui-même très stable. La solidarité qui marque tous les aspects de la vie quotidienne tient lieu de services élémentaires de consultation, surtout lorsqu'il s'agit de l'adaptation des individus à la vie sociale du milieu ou de leur initiation aux travaux agricoles ou domestiques.

B. — PAR LE VOISINAGE

77. Durant de longues années, la société traditionnelle a été, presque exclusivement et en très grande majorité, rurale et la seule vie sociale de l'habitant canadien-français en dehors de sa famille a été le voisinage.

L'habitant canadien (...) est attaché à sa terre qu'il fait valoir librement avec l'aide de sa famille. Voisins de lui, d'autres habitants ont entrepris la même tâche et cette communauté d'intérêts, accentuée par la juxtaposition des habitations le long d'un même chemin, crée un esprit d'entraide d'un type tel qu'il n'en a jamais existé dans la campagne française. Les voisins s'entre-secourent et s'entre-visitent les uns les autres. La *côte* ou le *rang* au Canada deviendront vite l'unité fondamentale de solidarité sociale. Le *rang* cesse de désigner seulement un chemin pour identifier l'ensemble des habitants qui y demeurent. La cohésion de voisinage sera la première manifestation, toute spontanée, de groupement rural. On la verra persister, aussi tenace qu'à l'origine, longtemps après la formation de la paroisse laquelle ne cessera jamais d'être, en un certain sens, qu'un assemblage de *rangs*¹.

78. Ces relations de bon voisinage se manifestent par un échange continu de services de toutes sortes.

Ces habitants qui n'ont jamais suivi de cours sur la dynamique de groupe et qui n'ont pas été psychanalysés, savent à l'occasion d'un malheur, d'un feu, d'une corvée, se créer de véritables collectivités, trouver dans le bonheur d'échanger du temps, du bois et surtout des chevaux, l'absolu de l'amour qui est de donner plutôt que de recevoir².

C. — DANS LA PAROISSE

79. La paroisse traditionnelle se superpose aux familles et aux voisinages. Avec fierté, chaque membre d'une famille s'identifie par son nom et, à ce nom, ajoute celui du rang et de la paroisse qu'il habite. Tout en étant le point d'appui de la famille et du voisinage, la paroisse se présente comme une organisation homogène complète de niveau local, car son territoire sert de cadre à l'organisation religieuse, municipale et scolaire.

80. Tous reconnaissent l'importance de l'entité sociologique qu'elle constitue. Toutefois, contrairement à ce qui existe pour la famille, la paroisse est loin de s'enraciner avec la même force dans les insti-

¹ Extrait de « La paroisse canadienne-française au XVII^e siècle », par Jean-Charles Falardeau, dans *La société canadienne-française*, op. cit., p. 35.

² Extrait de « La sagesse des habitants de Bellechasse », discours de réception du Père Benoît Lacroix, O.P., à la Société Royale du Canada, prononcé le 2 octobre 1971 et reproduit dans *Le Devoir*, édition du 8 octobre 1971.

tutions juridiques. Elle possède une personnalité juridique assez vague et aux responsabilités mal définies. Le législateur préfère abandonner à la coutume le soin d'élaborer les normes de conduite des citoyens et de leurs dirigeants. Le choix des moyens destinés à la satisfaction des besoins d'aide est également laissé à l'initiative des titulaires de postes de prestige. Il se forme alors une tradition d'entraide qui peut servir les citoyens et qui se perpétue dans la mesure où les notables consentent à l'assurer.

81. Au début, les seules personnes qui se préoccupent d'aide sont le curé, le médecin, le notaire, l'instituteur ou l'institutrice. En plus d'exercer leurs fonctions propres, ceux-ci participent intimement à la vie communautaire. Les renseignements et les consultations qu'ils donnent à leurs concitoyens débordent les cadres d'une conception stricte de leur rôle professionnel. Le curé demeure le confident des situations difficiles, qui n'ont la plupart du temps aucune incidence religieuse. Le médecin rend ses services à domicile et ses conseils dépassent le domaine de son art. Le notaire remplit le rôle de principal conseiller dans tout ce qui touche à la gestion des biens et à l'organisation communautaire. Enfin, en plus de fournir l'instruction aux enfants, l'instituteur ou l'institutrice conserve un contact personnel avec les parents et collabore à leur tâche d'éducation. Ainsi ces services s'insèrent dans la vie collective de la paroisse et aident les gens qui l'habitent. Personne ne sent le besoin de les organiser autrement, parce qu'ils sont accessibles à tous. À mesure que l'organisation de l'État fera sentir sa présence dans la communauté, le maire ou le député exerceront un rôle analogue.

82. Très souvent, ces personnes manifestent de l'initiative devant les besoins de la population. Le curé, en particulier, sert de point de contact entre ses paroissiens et le monde extérieur, lorsque la paroisse est incapable de donner certains services. Il communique avec l'hospice de la région, et plus tard, avec l'institution d'assistance publique, de façon à aider l'orphelin, le malade ou le vieillard. Les mêmes personnes se servent de leur prestige pour organiser des œuvres d'assistance à domicile et, au siècle dernier, des Conférences Saint-Vincent-de-Paul, qui sont des groupes de citoyens qui visitent les familles pauvres de leur voisinage et s'efforcent de répondre à leurs besoins en suivant les directives de leur société¹, en vue du relèvement des familles et de la protection de l'enfance. Enfin, elles utilisent également leur prestige pour jouer un rôle d'animateur

¹ Voir à ce sujet le *Manuel de la Société Saint-Vincent-de-Paul, Règlements, lettres et circulaires des présidents* (20^e édition), Paris, 1934.

du milieu. Par leurs encouragements et leurs conseils, elles contribuent à susciter chez la population la volonté de résoudre ses propres problèmes.

83. Ainsi la paroisse offre aux personnes et aux familles une variété de services de consultation et, dans certains cas, de médiation, lorsque surviennent, par exemple, des difficultés conjugales. Il n'existe pas d'organisation particulière de services, mais ils jaillissent spontanément du milieu, à l'intérieur de la structure paroissiale.

D. — AU NIVEAU DE LA SOCIÉTÉ

84. Règle générale, l'État est absent du domaine des services sociaux. Il est vrai que des lois particulières et des ordonnances révèlent l'existence de certains besoins et situations, dans les agglomérations d'importance, mais elles ont, la plupart du temps, un caractère purement déclaratoire, parce que l'État ne possède pas les instruments nécessaires à leur mise en application. Pour l'État, les services sociaux relèvent de l'initiative privée, animée par la charité et la philanthropie.

85. La paroisse fait partie du diocèse et celui-ci cherche naturellement à se pourvoir d'institutions qui rempliront les tâches que la paroisse ne peut assumer. Les évêques se préoccupent alors de satisfaire certains besoins qui dépassent la capacité de la paroisse. Il est également naturel que l'Église prenne l'initiative de certaines œuvres sociales, d'autant plus que personne, en dehors du clergé et des communautés religieuses, ne dispose des ressources et de la compétence pour le faire. La même raison explique la fondation des maisons d'enseignement et de santé, où seules les communautés religieuses peuvent, à cette époque, assurer la continuité des services, en même temps qu'une organisation qui garantisse leur efficacité, sous la gestion d'un supérieur religieux et sous le droit de regard de l'évêque. Ainsi l'Église joue, dans la société, un rôle supplétif qui prolonge celui de la paroisse.

86. D'ailleurs, l'Église continue une tradition qui remonte aux débuts de la colonie, alors qu'elle se préoccupait du soin et de la protection des enfants trouvés ainsi que de la formation ménagère des Filles du Roi, dans des établissements considérés avec raison comme des institutions de charité.

87. Le changement d'allégeance, consacré par le Traité de Paris, ne modifie en rien les structures sociales élaborées sous le régime

français. Les établissements conservent leur caractère religieux. Malgré les difficultés suscitées par la perte des ressources de la France, l'Église réussit à maintenir ses établissements de bienfaisance et même à les développer, parfois, au début surtout, avec la collaboration de l'occupant¹. La population décimée, privée de la majorité de sa classe dirigeante et considérablement appauvrie, se replie sur elle-même dans le cadre des paroisses. L'influence de l'Église croît alors auprès de la population, sur le plan de l'organisation sociale. Après quelques décennies, le gouvernement accorde une certaine reconnaissance à toute cette organisation en lui versant des subventions.

88. Au Québec, le XIX^e siècle se caractérise, dans le domaine social, par des initiatives nombreuses et diverses. Les évêques catholiques fondent des instituts religieux et épaulent leurs œuvres d'assistance; les protestants mettent sur pied des organismes et des établissements de bien-être; les conférences de la Société de Saint-Vincent-de-Paul ajoutent des œuvres à leur activité charitable de visites à domicile. Les œuvres se régionalisent, avec la création des diocèses, parce que chacun veut avoir les établissements qui permettront à ses paroisses de poursuivre leur mission. Des instituts religieux ouvrent des établissements pour accueillir orphelins, vieillards, immigrants, infirmes, malades chroniques et aliénés, donner refuge aux mères célibataires, s'occuper des prisonnières et faire l'éducation spéciale des aveugles et des sourds-muets.

89. La population anglophone protestante organise des services identiques à ceux des établissements établis depuis plus d'un siècle chez les catholiques francophones². Ce fait explique pour une bonne part l'existence de deux systèmes privés parallèles³, identiques quant

¹ Immédiatement après la conquête, Murray, gouverneur militaire (1760-1763) et civil (1764-1768) de Québec eut une attitude conciliante envers les autorités religieuses restées au pays. Cette attitude lui valut d'ailleurs d'être obligé de rentrer en Angleterre prématurément (1766). Voir à ce sujet *Cours d'histoire du Canada*, par Thomas Chapais, J.-P. Garneau (éd.), Québec, 1919, tome 1, *passim* et *Life of General the Honourable James Murray, Builder of Canada*, par R.H. Mahon, John Murray (éd.), Londres, 1921, chap. XIII et XIV.

² *L'assistance sociale dans la province de Québec, 1608-1951*, par Gonzalve Poulin, O.F.M., annexe (No 2) au rapport de la Commission d'enquête sur les problèmes constitutionnels (Rapport Tremblay), Imprimeur de la Reine, Québec, 1956. A la page 62 de ce document, on peut lire : « En 1900, les protestants avaient 9 des 24 hôpitaux généraux ou spéciaux, dirigés par l'Eglise protestante ou des administrateurs laïques, et 14 hospices et institutions privées d'assistance, sur 70, étaient dirigés par les protestants ».

³ Notons, cependant, qu'en Amérique — Etats-Unis et Canada — au cours du XIX^e siècle et jusque dans le XX^e siècle, les services sociaux se sont développés aussi parallèlement à l'intérieur des groupes formés par les grandes confessions religieuses, catholique, protestante, juive.

aux services — lesquels, à cette époque, ont presque tous pour noms : asiles, hospices, refuges, institutions, sociétés charitables ou de bienfaisance —, mais isolés aussi l'un de l'autre.

90. Le milieu du siècle marque aussi les débuts d'une collaboration entre le gouvernement et certains établissements. À la suite d'une enquête faite en 1823, des remarques du Rapport Durham et des recommandations de la Commission royale de 1843¹, les malades mentaux qui, depuis 1793, étaient relégués dans des loges construites sur les terrains d'hôpitaux généraux, sont désormais accueillis dans des « asiles ».

91. À la même époque, s'organisent, avec le soutien du gouvernement d'Union (subsides et lois²), les premières campagnes contre l'intempérance. Ici et là, surgissent des sociétés de tempérance, dont les membres exercent une influence sur l'établissement de caisses d'épargne et de sociétés de prévoyance.

92. L'établissement, en 1846, de la Société de Saint-Vincent-de-Paul, à Québec³ et à Montréal, est peut-être l'un des événements les plus significatifs de l'évolution des services sociaux au Québec, à l'époque. Comme les membres des Conférences doivent créer des moyens de toutes sortes pour relever les familles et les individus, la Société établit d'abord des caisses d'épargne et de crédit et participe à la fondation de la Caisse d'économie de Québec; puis des comités de travail se préoccupent des prisonniers des deux sexes, s'intéressent à leur réadaptation et voient à leur trouver logement et emploi, au moment de leur libération.

93. Pour la jeunesse, un autre comité — l'Oeuvre des écoliers pauvres — fonde un patronage qui est confié, en 1865, aux Pères de Saint-Vincent-de-Paul qu'on fait venir de France à cette fin, et qui établissent à leur tour un certain nombre d'œuvres de loisirs et d'éducation pour la jeunesse défavorisée.

94. Au même moment, les anglophones organisent pour la jeunesse des œuvres de loisirs éducatifs connues sous les sigles YMCA et

¹ *L'assistance sociale dans la province de Québec, 1608-1951*, par Gonzalve Poulin, *op. cit.*, p. 67.

² *13/14 Victoria 1850*, Acte pour mieux réprimer l'intempérance, chap. 27. Voir également « La croix de Tempérance au Canada », par Thomas Chapais, dans *Discours et conférences* (11^e série), J.-P. Garneau (éd.), Québec, 1913, p. 295.

³ Sous l'instigation du Dr Joseph Painchaud, qui avait pris part, comme étudiant à Paris, à l'une des Conférences d'Ozanam, et qui convainquit le curé de Notre-Dame de Québec, l'abbé C.-F. Baillargeon, d'instaurer une première conférence.

YWCA. La *Young Men's Christian Association* s'installe à Montréal, dès 1851¹, et à Québec, en 1870, où elle dessert avec la *Young Women's Christian Association* (1875) une population de jeunes, en majorité francophones.

95. Vu sa structure hiérarchique, toute cette organisation de services est relativement simple; elle facilite les relations de la population avec les services de la base et ceux qui existent au niveau de la société. Généralement, les citoyens ne communiquent pas directement avec les établissements de niveau supérieur. Le plus souvent, ils les connaissent peu ou fort mal. La communication s'établit entre la paroisse et l'établissement, et le porte-parole principal de la paroisse est le curé, qu'il s'agisse de vieillards qui doivent se loger à l'hospice, faute de famille pour les recevoir, de malades incapables de recevoir des soins convenables à la maison, d'orphelins qu'on ne peut placer dans une famille. Le même phénomène se reproduit pour les enfants qui se dirigent vers une maison d'enseignement à l'extérieur de la paroisse. Ainsi, forte du concours de l'ensemble de la collectivité, la paroisse constitue pour ses habitants un point d'appui.

E. — CONCLUSION

96. D'une façon générale, il est permis de croire que l'ensemble des services sociaux mis à la disposition de la population par la société traditionnelle lui permettait d'atteindre un niveau de vie en rapport avec les ressources de cette société. Retenons encore que ces services ont, dans l'immense majorité des cas, un caractère personnel et qu'ils tiennent compte de la dimension humaine de la personne qui a besoin d'aide. L'aide prend alors toutes les formes possibles. De plus, au sein de la famille, du voisinage et de la paroisse, ces services sont disponibles, peu importe l'heure du jour ou de la nuit où le besoin se fait sentir.

97. Le système comporte toutefois un certain nombre d'inconvénients, dont il est difficile de mesurer la portée. La famille et la paroisse reposent si fortement sur le prestige de leurs chefs qu'elles consacrent la dépendance de l'ensemble de la population, de sorte que les besoins peuvent donner lieu à une évaluation et à une interprétation arbitraires de la part des personnes en autorité.

¹ Soit la première en Amérique du Nord et quelques mois avant celle de Boston, au Massachusetts.

98. Un deuxième inconvénient tient au modèle d'organisation sociale. Inspiré par les traditions de la paroisse rurale, ce modèle accuse certaines faiblesses en milieu urbain. Sans doute la population urbaine éprouve-t-elle un certain attachement à sa paroisse et à son quartier, mais cet attachement est loin d'avoir des racines aussi profondes qu'en milieu rural. Les liens qui unissent les travailleurs de la ville à leur usine ne sont pas de même nature que ceux qui unissent les gens à leur terre, et les formes d'entraide n'ont pas la même solidité.

99. Les travailleurs se découvrent lentement une communauté d'intérêts, différente de celle qui rassemble les citoyens d'une même paroisse ou d'un même quartier. Ils mettent donc sur pied des associations de bienfaisance, tout autant dans le but d'obtenir certains services que la paroisse ne leur donne pas, que de se grouper pour défendre leurs intérêts. Dans nombre de cas, l'organisation des services n'est souvent qu'un prétexte qui leur permet de s'unir pour discuter de leurs conditions de vie, jusqu'au moment où l'association syndicale devient une association légale. Les intérêts du métier suscitent alors l'organisation de groupements qui dépassent les frontières des paroisses ou des quartiers. Ainsi la communauté d'intérêts, qui a tendance, en milieu urbain, à se fractionner, rend de plus en plus aléatoire la distribution des services imaginés par la société traditionnelle.

100. Enfin l'insuffisance des ressources apparaît comme un inconvénient d'importance dans plusieurs localités. Il est incontestable que nombre de paroisses étaient fières de leurs services d'aide, alors que d'autres, en particulier les paroisses nouvelles dans les régions de colonisation, étaient dépourvues des services jugés essentiels à l'époque, par suite d'une insuffisance de ressources.

II. — LES SERVICES SOCIAUX DANS LA SOCIÉTÉ INDUSTRIELLE

101. L'expansion du commerce et de l'industrie au Canada remonte aux années qui ont immédiatement suivi la Confédération. Lentement, l'industrie devient la forme de production la plus importante et insère, par le fait même, dans la société traditionnelle un processus de changement qui modifie ses habitudes et son comportement. Les problèmes qui accompagnent l'industrialisation font lentement leur apparition dans les villes comme Montréal, Québec, Hull, etc. Au

début de l'ère industrielle, la société demeure rurale dans son ensemble, mais à la fin de la Première Guerre mondiale, la population urbaine égale bientôt la population rurale.

102. Dans les villes, la grande famille a tendance à céder la place à la famille nucléaire, c'est-à-dire aux parents et aux enfants non mariés, à l'exclusion des autres parents, mais cette famille, plus faible, est plus vulnérable devant les bouleversements économiques et sociaux. L'emploi salarié et la commercialisation prennent le pas sur la production au sein de la famille. Les responsabilités de la famille diminuent et ses membres ne peuvent plus compter sur les services d'aide qu'elle offrait dans le passé. Nombre de familles se séparent pour répondre aux exigences de la production industrielle et se retrouvent isolées dans des milieux où elles n'ont que peu ou point d'attaches affectives. Dans le même temps, les pouvoirs des autorités locales diminuent au bénéfice des pouvoirs centraux. Les transformations sociales créent de nouveaux besoins, complexes et multiples, et les problèmes que les individus et les familles doivent affronter dépassent souvent les ressources dont ils disposent.

103. La société industrielle entraîne une foule de problèmes que des auteurs ont maintes fois signalés depuis la fin du XIX^e siècle. Les institutions, les valeurs et les allégeances disparaissent, parce qu'elles sont trop profondément identifiées avec le passé, considéré alors comme un refus du progrès. Du seul fait qu'il est séparé des siens et de sa communauté d'origine, l'individu perd son identité sociale et se trouve souvent privé de soutien matériel et moral, au moment où il en a besoin. Il en résulte un sentiment d'isolement, de déracinement et de frustration.

104. Les formes de services de la société traditionnelle deviennent rapidement désuètes et de nouveaux besoins d'aide se manifestent, sans que la nouvelle société trouve le moyen de les satisfaire. Depuis 1921, l'évolution historique des services sociaux apparaît comme une longue démarche, d'ailleurs inachevée, tour à tour hésitante, heureuse ou laborieuse, destinée à doter le Québec d'un système de services sociaux adaptés à la société industrielle. Ce long cheminement, marqué de conflits idéologiques et, parfois, d'une recherche exagérée d'intérêts professionnels, n'a pas abouti à l'édification d'un système cohérent. Certains désirent tout simplement le maintien des institutions traditionnelles; d'autres souhaitent leur adaptation aux situations présentes; enfin, il en est qui veulent tout simplement les remplacer par de nouvelles. On ne s'est pas encore mis d'accord sur les besoins et les priorités.

105. En présence d'un phénomène institutionnel aussi complexe que celui des services sociaux, il importe d'en rechercher les composantes, en tentant tout d'abord de dégager la notion d'aide qui naît et évolue dans la société. En deuxième lieu, il faut se demander quels pouvoirs essaient d'étayer cette notion et par quelles structures et quels moyens on cherche à la réaliser et à la perfectionner au profit de ceux qui ont besoin des services sociaux. Enfin, il est important d'identifier les manifestations principales de la société qui peuvent influencer l'actualisation de cette notion.

106. Un phénomène de cette nature suit une progression qui s'apparente à celle de la vie et qui, par échelons successifs, va de l'embryon à sa forme définitive. Il prend lentement racine dans la société, et cherche à s'organiser et à se différencier des autres. En même temps que la notion qui en est à l'origine se perfectionne et réunit de plus en plus de citoyens, en même temps surgit une autorité qui guide le cheminement de cette notion. Il importe alors d'identifier, dans un temps relativement court, les progrès qui accélèrent sa croissance, ou les faiblesses qui compromettent à la longue sa survie. Ce temps comporte les périodes suivantes :

a) *l'intervention de l'État* (1921-1930), qui s'étend de l'adoption de la loi de l'assistance publique, en 1921, à la création de la Commission des assurances sociales en 1930;

b) *l'éveil des consciences aux problèmes sociaux* (1930-1945), qui débute avec les travaux de la Commission des assurances sociales et qui va jusqu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale;

c) *la mise en place des premiers organismes de distribution de services en milieu ouvert* (1945-1952), qui va de la création du Département du bien-être social jusqu'au moment où les services sociaux constituent un champ d'exercice pour les travailleurs sociaux de formation universitaire;

d) *l'arrivée des travailleurs sociaux de formation universitaire dans les organismes de services sociaux* (1952-1957), qui débute au moment où les écoles francophones de service social fournissent assez régulièrement aux organismes de services sociaux un personnel qualifié, jusqu'à la prise en charge, par le ministère du Bien-être social, de la majeure partie de l'administration de l'assistance publique;

e) *une remise en question* (1957-1963), où, en quelques années, l'État assume de nombreuses et lourdes responsabilités, sans avoir à sa disposition l'appareil administratif nécessaire à la mise en appli-

cation de ses politiques. Devant les difficultés qui s'accumulent, l'État confie à un comité¹ le mandat d'étudier les principaux problèmes que soulève l'administration de l'assistance financière à domicile;

f) *la prise en charge des services par l'État (1963-1970)*, qui s'étend de la publication du rapport Boucher jusqu'aux premières tentatives de solution globale du problème des services sociaux;

g) *la recherche d'une solution globale (1970- ...)*

A. — L'INTERVENTION DE L'ÉTAT (1921-1930)

107. D'une part, avec le XX^e siècle, les centres urbains, qui croissent rapidement, connaissent des problèmes sociaux de plus en plus complexes. D'autre part, la population rurale parvient difficilement à satisfaire ses besoins fondamentaux et, en l'absence de politique agricole, fuit vers les villes. Le premier conflit mondial entraîne à sa suite des difficultés économiques et des perturbations sociales qui augmentent les besoins de services sociaux².

108. Néanmoins, l'État n'intervient dans ce domaine que pour répondre aux sollicitations des institutions qui, devant les demandes nombreuses de services sociaux pour les indigents, ne peuvent plus, seules, en supporter le fardeau financier. Le Parlement de Québec adopte, le 19 mars 1921, la loi de l'assistance publique³. « Cette législation consacrait l'intervention de l'État dans un domaine nouveau, celui des institutions privées de bienfaisance⁴ ». Ses dispositions ne visent qu'à soutenir les services donnés dans les établissements. « Cette loi, remarque le Père Gonzalve Poulin, O.F.M., marque la substitution au régime des subventions qui existait depuis l'ancien régime d'un mode statutaire de financement de l'assistance⁵ ».

109. En règle générale, la nouvelle loi demeure une mesure de financement. Elle ne modifie en rien le champ d'activité des établissements de santé et de services sociaux de la société traditionnelle, car elle se limite à les aider, au moyen de subventions statutaires.

¹ Il s'agit du Comité d'étude sur l'assistance publique (Comité Boucher) institué le 6 décembre 1961 et qui a déposé son rapport en juin 1963.

² *Report of the Commission to Inquire Into and Report Upon Industrial Relations in Canada*, Imprimeur du Roi, Ottawa, 29 juin 1919.

³ *S.Q. 1921*, 11, Geo. V, chap. 79.

⁴ Extrait du *Rapport du Comité d'étude sur l'assistance publique* (Rapport Boucher), *op. cit.*, p. 32.

⁵ Extrait de *L'assistance sociale dans la province de Québec, 1608-1951*, *op. cit.*, p. 71.

Elle n'accorde ces subventions, du moins au début, qu'aux établissements qui poursuivent les mêmes objectifs que dans le passé et qui participent, de leurs deniers, aux déboursés exigés par l'entretien des indigents. La nouvelle législation ne se préoccupe pas non plus de l'existence définie (statut juridique) de ces établissements, peu importe qu'ils en aient une ou qu'ils ne se consacrent qu'à une activité particulière à l'intérieur d'une corporation de mainmorte. C'est seulement quelques années plus tard que, par une interprétation très large de la loi, l'État se servira du régime de l'assistance publique pour reconnaître l'activité des organismes de distribution des services sociaux en milieu ouvert ¹.

110. Sur le plan pratique, la loi prolonge le système en usage dans la société traditionnelle. La famille et la paroisse continuent d'exercer leur fonction traditionnelle d'entraide, mais les institutions de charité, tels les hospices, hôpitaux, crèches, sanatoriums, refuges et orphelinats, sans modifier leur rôle supplétif traditionnel, reçoivent l'appui financier du gouvernement et de l'organisation municipale. De plus, l'État peut, en vertu de la loi, les aider, de la façon dont il le juge à propos. C'est ainsi, par exemple, qu'il peut accorder des subventions pour assurer le service de la dette sur les emprunts contractés par les institutions pour des fins d'assistance publique. Dans les années qui suivent l'adoption de la loi, plusieurs diocèses érigent des établissements et améliorent ceux qui existent déjà. D'ailleurs, la tendance naturelle pousse au regroupement de certains services d'hébergement à l'intérieur des limites territoriales des diocèses.

111. Cependant, ouvrons une parenthèse pour souligner que les groupes ethniques autres que le groupe francophone ont déjà commencé à utiliser des modes de distribution des services sociaux différents des modes traditionnels et, à leur avis, mieux adaptés à leur mentalité. C'est ainsi que, dans les dernières années du XIX^e siècle, s'implantent à Montréal deux sociétés d'un nouveau genre. D'abord, le groupe juif fonde un bureau central d'œuvres de bienfaisance destiné à assister la très forte immigration juive de la fin du siècle dernier et du début du XX^e : c'est le *Baron de Hirsch Institute*. Peu de temps après, les protestants anglophones, qui possèdent, depuis 1870, un *Children's Service Centre*, établissent, en 1900, une *Charity Organization Society* ². Ces deux sociétés représentent au Québec les deux plus anciens organismes de services sociaux en milieu ouvert.

¹ Voir le volume III de notre rapport : *Le développement*, op. cit., tome I, p. 143.

² Aujourd'hui la *Family Service Association of Montreal*.

112. Le premier directeur de la *Charity Organization Society* de Montréal, Francis J. McLean, l'un des pionniers célèbres des *Charity Organization Societies* américaines, précise, dans son premier rapport annuel en 1901, les objectifs de tels organismes :

La COS représente tout d'abord et surtout un mouvement de coopération dans les œuvres d'assistance; son but, c'est de former un centre commun et des moyens d'inter-communications pour tous ceux qui s'intéressent au bien-être des pauvres, non seulement pour des échanges d'information, mais aussi pour discuter de bonnes méthodes et pour planifier des réformes positives définies pour en arriver à la prévention du paupérisme plutôt qu'à sa cure¹.

113. Au cours des deux premières décennies du XX^e siècle, apparaissent les premiers organismes de coordination et de planification : le *Montreal Council of Social Agencies* et la *Federation of Jewish Philanthropies*², de même que des organismes s'adressant à divers groupes ethniques comme le *Griffintown Club*, le *Negro Community Centre* et le *University Settlement*. En 1918, à Montréal, s'ouvre la première école de service social au Québec, la *Montreal School of Social Work*, d'où est issue la *McGill University School of Social Work*. Cette école entreprend la formation théorique et pratique d'agents de services sociaux, déjà appelés travailleurs sociaux. Enfin, en 1920, est fondé le Conseil canadien du bien-être³.

114. Il faudra attendre plus de vingt ans avant que les francophones établissent des organismes de cette nature. Esdras Mainville écrivait à ce propos :

Disposant de plus vastes ressources que la population catholique, celle de langue française en particulier, ayant à répondre à moins de besoins, en relations plus habituelles avec les grandes villes d'Angleterre et des Etats-Unis où l'organisation du bien-être social est déjà avancée, la population protestante de Montréal a su et pu mieux que la population canadienne-française organiser ses œuvres selon les données les plus récentes du service social. Elle développe au maximum les œuvres de prévention, cherche le plus possible à préserver la famille, le foyer, à relever et à stimuler l'assisté, bref, à « aider le pauvre à s'aider »⁴.

¹ Extrait de « History of the Family Service Association of Montreal », par Margaret S. Dunlop, Montréal, 1965, p. 1 (miméo). Traduction libre.

² Pour une liste des œuvres protestantes et juives au Québec vers 1936, voir *La législation ouvrière et le régime social dans la province de Québec*, étude préparée par Esdras Mainville pour la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces, appendice 5, Imprimeur du Roi, Ottawa, 1939, pp. 63-65.

³ Aujourd'hui le Conseil canadien du développement social.

⁴ *Ibid.*, p. 63.

115. Une telle activité marque donc un véritable tournant dans l'évolution des services sociaux, puisqu'elle dépasse, dans ses objectifs, le champ de l'assistance financière.

116. Si, historiquement, la loi de l'assistance publique a été conçue afin de venir en aide aux établissements, c'est-à-dire à « toute institution qui reçoit, garde, soigne ou hospitalise gratuitement des indigents et qui est reconnue comme telle par le lieutenant-gouverneur en conseil »¹, il faut tout de même prendre en considération l'article 17 de la loi originale qui, en fait, a permis au gouvernement de venir en aide aux œuvres appelées plus tard « institutions sans mur », qui font de l'assistance à domicile ou même du placement familial². Ainsi se dégagent deux sortes d'aide, l'une fournie dans les établissements d'hébergement et l'autre à domicile, par des sociétés bénévoles qui, pour la plupart, s'apparentent aux Conférences Saint-Vincent-de-Paul, mais qui ont pris naissance surtout chez les groupes ethniques minoritaires.

117. Les bénéficiaires de ces services subventionnés partiellement par le gouvernement, les municipalités et les établissements sont les indigents. Il n'existe pas de critères précis pour définir l'indigence, de sorte que les conditions d'accès aux services apparaissent aujourd'hui passablement arbitraires. De plus, avant d'accorder cette aide, l'institution doit, pour se conformer aux dispositions de la loi, imposer à l'indigent une série de démarches relativement humiliantes.

118. La loi de l'assistance publique respecte donc le principe de l'initiative privée en matière d'assistance; elle laisse subsister toutes les dispositions du Code civil, quant aux obligations des personnes en cette matière. Si l'État n'exerce pas un contrôle direct sur la direction et la régie interne des établissements, il maintient du moins un certain contrôle sur l'efficacité de leurs services techniques. En effet, particulièrement pour certaines catégories d'établissements, les taux d'assistance sont gradués et, pour en bénéficier, les institutions doivent, en principe, se conformer à certaines exigences du gouvernement.

119. Si le régime de l'assistance publique permet de satisfaire certains besoins des indigents, il engage en même temps la responsabilité entière ou partielle de l'État en matière de services sociaux. Les solutions relativement simplistes de ce régime ne se concilient pas

¹ S.Q. 1921, 11. Geo. V, chap. 79, art. 3.

² *Rapport de la Commission des assurances sociales de Québec* (Rapport Montpetit), deuxième édition, Imprimeur du Roi, Québec, 1933, p. 50.

toujours avec les problèmes très complexes de la vie sociale. Ce régime permet à l'État de réaliser une première expérience. Rapidement, celui-ci constate que des problèmes importants demeurent sans solution et que les besoins échappent partiellement à la formule très générale de l'assistance publique. C'est alors qu'il crée la Commission des assurances sociales de Québec¹ et lui confie le mandat d'étudier diverses catégories de problèmes, parmi lesquels il faut souligner le placement familial, le mode d'adoption et de placement des enfants adoptés, et l'assistance aux familles nombreuses.

B. — L'ÉVEIL DES CONSCIENCES AUX PROBLÈMES SOCIAUX (1931-1945)

120. La crise économique de 1929 et la Seconde Guerre mondiale sont autant de facteurs prépondérants qui transforment l'opinion publique au sujet des problèmes sociaux. L'une et l'autre obligent les divers gouvernements à examiner certaines situations critiques et à tenter d'y remédier. Dans la première partie de cette période (1931-1939), à cause de la gravité de la crise économique, la définition des besoins, des situations et des problèmes est restreinte à leur aspect économique.

121. Il faut en effet regretter que l'intensité de la crise économique ait distraît une partie de l'opinion publique des principales recommandations de la Commission des assurances sociales. Le rapport de 1933 avait indiqué clairement que le temps était venu d'élaborer une politique plus cohérente et plus complète de bien-être social. Elle avait déploré que :

en dépit d'un dévouement inlassable montré depuis près de 300 ans par les institutions auxquelles elle se plaît à rendre hommage et qui a créé de toute pièce les moyens hospitaliers nécessaires à certaines catégories de malheureux, il n'en reste pas moins un vaste domaine où tout est à faire et où de vastes entreprises sont nécessaires².

122. Après avoir énuméré quelques-uns des besoins observés et les conséquences probables de ses recommandations, nommément quant au bien-être de l'enfance, au placement familial et à l'assistance à domicile, la Commission laisse au gouvernement le soin

de décider si des secours à apporter pour l'amélioration des institutions existantes sont plus urgents que des créations nouvelles ou, encore, si amélioration et création peuvent être entreprises de front³.

¹ S. Q. 1930, 20, Geo. V, chap. 14; arrêté en conseil du 20 octobre 1930.

² Extrait du *Rapport de la Commission des assurances sociales de Québec* (Rapport Montpetit), op. cit., p. 50.

³ Ibid., p. 53.

123. Ces recommandations sont à l'origine des premières études pour la protection de l'enfance en dehors des établissements. Une loi fut même adoptée par la Législature mais ne fut jamais promulguée¹. Deux recommandations particulières s'attachent à la protection de l'enfance et suggèrent la création d'un bureau provincial responsable de tout ce qui touche à l'enfance et à l'organisation de sociétés de protection de l'enfance, analogues aux *Children's Aid Societies* de l'Ontario, dans les villes de 25,000 âmes et plus. La première de ces sociétés s'organise à Montréal en 1937, et celle de Québec suit dix ans plus tard. Ainsi la Commission des assurances sociales indique un nouveau champ d'activité et une structure juridique différente de celle des œuvres de charité et de bienfaisance traditionnelles.

124. L'attitude du gouvernement à l'égard de l'assistance à domicile suscite un certain nombre d'initiatives. Par exemple, sous l'impulsion d'un groupe de laïcs appuyés par l'archevêque de Montréal, en 1933, naît la Fédération des œuvres de charité canadiennes-françaises qui s'inspire des fédérations déjà mises sur pied par divers groupes confessionnels de la Métropole : la *Federation of Jewish Philanthropies*², la *Federated Charities*³ des anglo-protestants et la *Federation of Catholic Charities*⁴. Il s'agit de répondre coûte que coûte aux appels à l'aide auxquels les institutions traditionnelles ne peuvent répondre et d'essayer d'y donner suite, à la fois par des moyens efficaces et au plus bas coût possible.

125. La Fédération des œuvres de charité canadiennes-françaises groupe un certain nombre d'œuvres de nature diverse, qui visent à soulager l'indigence et la misère. Quelques-unes s'orientent vers la prévention, mais un rapide tour d'horizon révèle qu'elles sont une minorité par rapport aux œuvres existantes sur le même territoire à cette époque. Il arrive très souvent que la paroisse a les siennes et que bon nombre d'institutions de charité ont, en plus de leurs établissements d'hébergement, des œuvres de secours pour les indigents de l'extérieur. Ainsi, par exemple, l'Hospice de la Providence, à Montréal, a mis sur pied l'Oeuvre de la soupe, qui s'emploie à la fois à distribuer des repas aux indigents, à secourir des familles, à visiter des malades ou à les traiter à son dispensaire, et à distribuer des provisions et des vêtements aux « pauvres honteux ».

¹ Il s'agit de la loi de la protection de l'enfance. *S. Q.* 1944, 8, Geo. VI chap. 33.

² Cette fédération existait déjà avant d'être officiellement incorporée par une loi spéciale en 1916. Devenue la *Federation of Jewish Charities*, en 1951, elle changeait encore de nom, en 1967, pour devenir l'*Allied Jewish Community Services*.

³ Aujourd'hui *United Red Feather Services*.

⁴ Aujourd'hui *Federation of Catholic Community Services*.

126. Comme les autres fédérations, la Fédération des œuvres de charité canadiennes-françaises a pour but de coordonner les sollicitations auprès du public et d'établir ainsi une caisse commune pour ses œuvres affiliées. Il importe de coordonner le travail de ces divers organismes et c'est dans ce but qu'est créé, en 1933, le Conseil des Oeuvres de Montréal¹ qui est d'abord un comité de la Fédération des œuvres de charité canadiennes-françaises avant de devenir, après son incorporation, en 1942, un organisme non seulement de coordination mais aussi de planification, à l'instar du *Montreal Council of Social Agencies*, fondé, en 1918, par les anglo-protestants.

127. Dix ans plus tard, le diocèse de Québec suit cet exemple, et son conseil des œuvres offre aux organismes de charité des services de coordination, de financement et d'échange d'information sous la forme d'un fichier qui fonctionna plusieurs années.

128. Une des premières initiatives du Conseil des Oeuvres de Montréal suscita la fondation d'une agence sociale à direction laïque. Ce projet, tout à fait nouveau en milieu francophone, se réalise, en 1938, avec la fondation du Bureau d'assistance aux familles². Alors que, dans le passé, les agents de services sociaux étaient la plupart du temps des bénévoles ou des religieux dont la motivation reposait sur la charité, cet organisme engage un personnel rémunéré, à temps partiel, qui suit en même temps des cours au *Montreal School of Social Work* de l'université McGill.

129. Jusqu'en 1939, l'ensemble de l'activité des organismes de services sociaux demeure en grande partie une activité d'assistance économique. Toutefois, la guerre modifie la situation. Le plein-emploi entraîne la disparition d'une bonne partie des programmes d'assistance économique, mais, par contre, fait ressortir des besoins d'un autre ordre. La nécessité d'assurer un meilleur effort de guerre engage les dirigeants fédéraux à se préoccuper de certains problèmes sociaux au bénéfice des familles de soldats et des employés des industries de guerre. Quelques organismes adoptent ces nouveaux objectifs. En 1941, par exemple, naît à Québec une première agence sociale dont les services s'adressent aux familles des combattants. Sous les auspices conjoints des Dames auxiliaires du district numéro 5 de l'Armée et de la Ligue catholique féminine, on se préoccupe d'aider ces familles, plus ou moins désorganisées par l'absence de leur chef, en les assistant particulièrement dans la gestion des allocations

¹ Aujourd'hui le Conseil de développement social du Montréal Métropolitain.

² Aujourd'hui la Société de service social aux familles.

auxquelles elles ont droit. Cette activité d'un nouveau genre a été un facteur important dans l'organisation, en 1943, du Service familial de Québec.

130. Cet organisme offre à sa clientèle les mêmes services que ceux des milieux anglophone et juif : ils visent à la réadaptation sociale des individus et des familles aux prises avec des problèmes variés. L'accent porte davantage sur les services d'aide personnelle que sur l'assistance financière.

131. Au début de cette période dite d'éveil des consciences, le travail de la Commission des assurances sociales a stimulé une certaine élite intellectuelle. Même si une grande partie des préoccupations concerne la dimension économique des problèmes de la population et l'atténuation des effets de l'industrialisation, cette élite désire mieux comprendre la vie de l'homme au sein de la société et l'influence de celle-ci sur sa destinée. À la même époque, l'équipe de l'École sociale populaire souligne, à l'attention de l'opinion publique, les solutions apportées par d'autres pays à des problèmes analogues. Également, l'Institut Pie XI vulgarise les connaissances acquises dans ce domaine à l'étranger. Enfin les universités de Québec et de Montréal organisent, d'une façon systématique, l'enseignement des sciences sociales et découvrent en même temps un champ d'activité nouveau pour la jeunesse étudiante.

132. Au tout début de cette période, Sœur Marie Gérin-Lajoie fonde, avec quelques compagnes, un institut religieux, les Sœurs de Notre-Dame du Bon Conseil, dont l'activité principale consiste à fournir des services d'aide dans les paroisses. Dès 1932, l'Institut établit des programmes de cours sur le bien-être social, afin d'assurer une formation pratique à ses membres et aux laïques qui désirent s'y inscrire. En 1938 et 1939, deux petits groupes de bachelières de Montréal et d'Ottawa entrent à la *Montreal School of Social Work* et y terminent leurs études en 1940 et 1941. En même temps, l'archevêque de Montréal envoie deux prêtres à l'École de Service social de l'université catholique de Washington, en songeant à la possibilité d'établir une école identique à l'Université de Montréal. L'éveil des consciences suscite déjà des préoccupations particulières de formation pour les agents de services sociaux.

C. — LA MISE EN PLACE DES PREMIERS ORGANISMES DE DISTRIBUTION DE SERVICES EN MILIEU OUVERT (1945-1952)

133. La nécessité d'organiser de façon systématique les services sociaux en milieu ouvert s'impose progressivement; c'est la caractéristique principale de cette période. Certaines activités antérieures, en particulier chez les francophones, se situent au stade de l'expérience, où, du reste, l'accent est mis davantage sur l'aide économique que sur l'aide sociale. La mise en place des premiers organismes entraîne en même temps des prises de positions sur le choix des moyens indispensables à leur fonctionnement.

1. — LES PREMIERS ORGANISMES DE DISTRIBUTION

a) Dans le secteur public

134. Après la publication du premier Rapport de la Commission Garneau¹, en avril 1944, on assiste à un effort d'organisation des services sociaux tant publics que privés au Québec. La Commission avait recommandé la constitution d'un département de bien-être social pour administrer les lois concernant le placement des enfants et l'assistance sociale :

La Commission a constaté l'existence de juridictions nombreuses, parfois concurrentes, dans l'administration d'une législation sociale abondante (...). Plusieurs témoins ont déploré cet état de choses et ont suggéré que l'administration de nos lois sociales, et en particulier de celles qui concernent le placement des enfants et l'assistance, relève d'un département de bien-être social (...). La Commission vous recommande donc la création d'un département de bien-être social².

135. Ce département fut créé la même année³ et transformé, en 1946, en un ministère de la Jeunesse et du Bien-être social⁴. Une division de ce ministère est alors chargée d'administrer, non pas la loi de l'assistance publique mais les mesures spéciales d'assistance. Il faut attendre jusqu'à 1957 pour que la juridiction du ministère de la Jeunesse et du Bien-être social s'étende aux institutions régies par le régime de l'assistance publique : orphelinats, crèches, garderies et agences sociales avec leurs foyers nourriciers. C'est en 1960 seu-

¹ *Premier rapport de la Commission d'assurance-maladie de Québec sur le problème des garderies et de la protection de l'enfance* (Rapport Garneau), Imprimeur du Roi, Québec, 1944.

² *Ibid.*, p. 12.

³ *S. Q.* 1944, 8, Geo. VI, chap. 32.

⁴ *S. Q.* 1946, 10, Geo. VI, chap. 32.

lement que les hospices pour vieillards et invalides passent sous la juridiction de ce ministère, qui devient, en 1961, le ministère de la Famille et du Bien-être social ¹.

136. Quant à la délinquance juvénile, d'importants services de protection et de réadaptation de l'enfance sont mis sur pied entre 1945 et 1950. En 1945, une loi institue une clinique d'aide à l'enfance attachée à la Cour des jeunes délinquants de Montréal ². Cette clinique, en fait, premier organe de services sociaux publics, est organisée

pour assister les juges dans la recherche des circonstances particulières à chaque cas de délit, des facteurs dont il y a lieu de tenir compte et des remèdes qu'il convient d'y appliquer ³.

137. Elle offre des services spécialisés. La loi prévoit un personnel multidisciplinaire composé de médecins et de « tous autres fonctionnaires et employés nécessaires pour assurer l'efficacité de ce service ⁴ ». Dès le début, des psychologues et des travailleurs sociaux font partie de ce personnel. Pendant ce temps, l'initiative privée organise la Société d'orientation et de réhabilitation sociale à Montréal et le Service de réadaptation sociale à Québec, en vue d'aider les délinquants adultes. Les services provinciaux de probation et les services fédéraux de libération conditionnelle débutent aussi à cette époque.

138. En 1950, la loi instituant la cour de bien-être social ⁵ élargit la juridiction de ce tribunal. D'une part, outre des cas de délinquance juvénile, elle lui confie l'examen des cas de bien-être social en général, y compris ceux d'admission aux écoles de protection de la jeunesse, et des requêtes relatives aux pensions de vieillesse, à l'hospitalisation des indigents et à l'adoption. Le juge doit aussi protéger l'enfance et voir aux bonnes relations entre époux : il agit comme conseiller et conciliateur.

139. D'autre part, le ministère de la Jeunesse, lors de son établissement en 1946, doit administrer les lois, mesures et institutions d'assistance à la jeunesse (y compris les enfants immigrants), sa protection, la préparation de son avenir, les lois de l'éducation spécialisée, c'est-à-dire l'éducation et la rééducation dans les établissements d'enseignement pour aveugles, sourds-muets, handicapés physiques

¹ S. Q. 1961-1962, Loi du ministère de la Famille et du Bien-être social, chap. 35.

² S. Q. 1945, 9, Geo. VI, chap. 27.

³ *Ibid.*, art. 1.

⁴ *Ibid.*

⁵ S. Q. 1950, 14, Geo. VI, chap. 10.

et déficients mentaux. Aussi voit-on, durant cette période, l'organisation et le développement de services de rééducation des handicapés de toutes catégories. En 1950, la loi sur les écoles de protection de la jeunesse¹ donne un essor considérable à une catégorie importante d'établissements de réadaptation sociale².

140. La mise en place de ces activités élargit la définition des besoins, limités autrefois dans le secteur public aux seuls biens d'ordre économique. En même temps, les problèmes qu'on tente de résoudre sont plus variés, puisqu'ils s'étendent à la protection de l'enfance, à l'assistance aux mères célibataires, aux familles et aux délinquants. On tend de moins en moins à distinguer l'indigent du non-indigent devant les situations pénibles de la vie.

b) Dans le secteur privé

141. Dans son rapport de 1933, la Commission des assurances sociales avait particulièrement insisté sur la déficience de nos lois relatives à la protection, à l'adoption et à la préparation au travail des enfants. Touchant la protection de l'enfance, la Commission avait recommandé la création d'un bureau provincial de protection de l'enfance et, en second lieu, l'organisation de sociétés de protection de l'enfance.

142. Cette recommandation a provoqué dans le secteur privé la fondation d'organismes de services sociaux pour l'enfance. La formule choisie par la Société d'adoption et de protection de l'enfance de Montréal répondait si bien aux besoins identifiés par la Commission, que des organismes analogues, grâce à l'initiative de membres du clergé, surgirent à Québec, à Trois-Rivières et à Sherbrooke. Constitués légalement et subventionnés par l'assistance publique, ils ont, en général, pour objet le placement des enfants sans famille, mais s'intéressent encore à tous les problèmes de l'enfance indigente. Ils veillent en particulier sur les pensionnaires des crèches et des autres établissements pour enfants trouvés.

143. Après 1949, les organismes de services sociaux mis en place successivement dans les différents diocèses de la province adoptent des objectifs qui débordent la seule protection de l'enfance et s'étendent aux problèmes de la famille.

¹ S.Q. 1950, 14-15, Geo. VI, chap. 56.

² Voir à ce sujet le volume III de notre rapport : *Le développement*.

144. Il n'est pas impossible qu'une décision du gouvernement fédéral, à la suite de la mise en place du régime des allocations familiales, ait servi, à cette époque, d'incitation à la constitution, sur la majeure partie du territoire du Québec, d'organismes de services sociaux. Cette décision confiait aux agences sociales l'administration des allocations familiales versées pour les enfants placés hors de leur foyer, à condition que ces agences exercent sur eux une certaine surveillance.

145. La création d'organismes diocésains est suivie, en règle générale, d'une décentralisation ou d'une déconcentration des services, et ces filiales rapprochent davantage les services de la population. Par exemple, le diocèse de Trois-Rivières est le premier à établir une distribution de services sociaux diocésains et, peu d'années après l'organisation de son propre « Centre de service social du diocèse de Trois-Rivières » (1945), il fonde des filiales à Shawinigan et à Grand-Mère, et plus tard à La Tuque, au Cap-de-la-Madeleine et à Louiseville. Ce type d'organisation sert de modèle aux autres diocèses.

146. Dans celui de Québec, si certains services de la Sauvegarde de l'Enfance demeurent diocésains, le diocèse voit naître, à partir de 1949, et après le Service familial de Québec, cinq autres agences qui desservent les comtés ruraux de Lévis, Lotbinière, Bellechasse, Portneuf, Dorchester, Beauce et Mégantic.

2. — LES PREMIERS PROBLÈMES DE FONCTIONNEMENT

147. La mise en place d'un organisme requiert au départ certaines décisions relatives à son fonctionnement, en particulier quant à ses structures juridiques et à son mode de financement.

148. Au cours de cette période se pose véritablement le problème des structures juridiques des organismes de services sociaux, et dans les faits, une double tendance se manifeste. La première veut donner à ces organismes nouveaux une structure analogue à celle des institutions traditionnelles, où seul le clergé avait le pouvoir de décision, et la seconde recherche une structure plus laïque, par une incorporation en vertu de la troisième partie de la loi sur les compagnies.

149. Il semble que les premières agences sociales aient été des associations *bona fide*. Par la suite, certaines acceptent la structure juridique qui répond le mieux aux exigences de leurs objectifs, soit celle prévue par la troisième partie de la loi sur les compagnies.

Les organismes qui se prévalent de cette partie de la loi sont reconnus comme des corporations sans but lucratif, avec un conseil d'administration autonome (composé de laïcs et d'ecclésiastiques) et font appel à un personnel rémunéré.

150. En 1950, le gouvernement adopte la *Loi des évêques catholiques romains*¹, qui permet au lieutenant-gouverneur d'accorder par lettres patentes, une charte constituant en corporation tout évêque qui lui en fait la demande, à condition toutefois que les fins de la corporation soient la religion, l'enseignement, l'éducation, la charité et l'hospitalisation (art. 9). Elle permet également au lieutenant-gouverneur d'accorder, par lettres patentes, une charte constituant en corporation, pour l'une des fins de l'article 9, tout conseil, comité, organisme ou œuvre. La loi contient de plus une disposition assez extraordinaire, selon laquelle seul l'évêque est membre de droit de la corporation. S'il s'agit d'une œuvre de bienfaisance, seul le représentant de l'évêque, à savoir un membre du clergé, peut être véritablement membre de la corporation. Les autres personnes invitées à participer à l'activité de la corporation n'ont en droit absolument aucun pouvoir. Ainsi, pour les organismes de services sociaux, cette loi a pour effet de consacrer le pouvoir de décision du clergé.

151. Dans les organismes incorporés en vertu de la troisième partie de la loi sur les compagnies, les membres des différents conseils le sont à part entière, compte tenu cependant des règlements de la corporation.

152. Une étude conduite en 1952-53² révèle l'existence de 14 organismes de services sociaux dans la province, dont huit, situés dans les centres les plus importants, sont incorporés en vertu de la troisième partie de la loi sur les compagnies de Québec. Les autres sont incorporés en vertu de la loi des évêques. Après quelques années cependant, les autorités religieuses elles-mêmes décident de n'y plus recourir, et les organismes incorporés conformément à cette loi s'incorporent en vertu de la troisième partie de la loi sur les compagnies.

153. Les méthodes de financement occupent une place également très importante parmi les préoccupations de ceux qui créent des organismes de services sociaux. Le rapport de la Commission Garneau

¹ S. R. Q. 1964, chap. 304.

² Robert Riendeau : *Nos services sociaux diocésains*, thèse de maîtrise en service social, Université de Montréal, 1954.

exerce une influence décisive sur la politique du gouvernement relativement aux sociétés d'aide à l'enfance. En effet, l'État adopte pour les organismes qui s'occupent de l'enfance une politique de financement relativement simple. Il accorde une subvention annuelle de \$5,000 à chaque société, plus une somme de \$30 pour chaque adoption. De plus, ces sociétés peuvent compter sur la contribution du régime d'assistance publique lorsqu'un enfant est placé dans un foyer nourricier. Ainsi, grâce à cette contribution, le service d'adoption sert jusqu'à un certain point au financement de la société.

154. En règle générale, les organismes de services sociaux, à l'exception des sociétés d'adoption, demeurent, jusqu'en 1960, des organismes aidés par des bénévoles et les collectivités locales¹, et leurs revenus proviennent en très grande partie des campagnes annuelles de charité.

D. — L'ARRIVÉE DES TRAVAILLEURS SOCIAUX DE FORMATION UNIVERSITAIRE DANS LES ORGANISMES DE SERVICES SOCIAUX (1952-1957)

155. D'une façon générale, les agents de services sociaux ont été, dans le passé, des membres de communautés religieuses, des représentants du clergé, des dirigeants de collectivités locales, des travailleurs bénévoles et, très souvent, de simples citoyens. Dans la mesure de leurs connaissances et de leurs ressources, ces personnes ont tenté d'aider les autres, de façon heureuse ou non.

156. Au cours de la période 1952-1957, l'arrivée d'agents d'un type nouveau dans la distribution des services sociaux marque un début de rupture avec le passé. Historiquement, les travailleurs sociaux sont, au Québec, les premiers agents de formation universitaire à s'insérer dans ce secteur. D'autres, également de formation universitaire, tels les psychologues, les orienteurs et les éducateurs spécialisés, ou de formation d'un niveau inférieur, se joindront à eux par la suite, au hasard des circonstances².

157. Pour comprendre ce changement, faisons une brève rétrospective. D'abord, les premiers organismes de distribution de services sociaux en milieu ouvert avaient senti la nécessité d'un personnel

¹ Il convient de mentionner la fondation, en 1953, à l'instigation des évêques canadiens, de Caritas-Canada, organisme de coordination des campagnes de charité. Depuis 1966, Caritas-Canada est devenu l'Office national du bien-être et de la santé de la Conférence catholique canadienne.

² Voir le tome I du volume VII de notre rapport : *Les professions et la société*, ainsi que l'annexe 12 : *L'organisation et la réglementation des professions de la santé et du bien-être au Québec*, préparée par Me Claude-Armand Sheppard.

qualifié et capable de rationaliser la distribution des services. Puis les dirigeants de ces organismes et ceux des établissements d'hébergement avaient constaté que les services de santé mettaient l'accent sur la réadaptation et la prévention dans le cas de certains malades comme les tuberculeux, et que les résultats obtenus étaient remarquables. Aussi songèrent-ils à s'inspirer de cette expérience et à offrir à leur clientèle des services de réadaptation sociale d'abord, et de prévention ensuite¹. Toutefois, l'absence de personnel qualifié retardait la mise en place d'un processus complet d'aide, qui va du dépistage à la réadaptation.

158. Pour atteindre ces objectifs, les organismes croyaient que seule la création d'écoles de service social leur permettrait d'obtenir le personnel qualifié. En 1940, la Fédération des œuvres de charité canadiennes-françaises et la *Federation of Catholic Charities* avaient organisé, à Montréal, une école de service social, qui s'était affiliée à l'Université de Montréal, en 1942². À Québec, s'étaient ouvertes, à l'automne de 1943, la première agence familiale et l'École de service social, celle-ci fondée sur l'initiative de la Faculté des sciences sociales de Laval, à laquelle elle s'était affiliée.

159. La fondation de ces écoles, en milieu francophone, remonte donc au second conflit mondial, alors que les perspectives d'emploi dans le secteur économique sont excellentes et que toutes les ressources du pays sont consacrées à l'effort de guerre. Ces raisons expliquent l'extrême lenteur du recrutement des candidats en service social, au cours des premières années, et l'attente de l'après-guerre, pour que les organismes puissent compter régulièrement sur un personnel formé aux méthodes du service social.

160. Les travailleurs sociaux accèdent aux organismes, au moment où le monde du bien-être n'a pu encore s'affranchir des structures administratives du monde de la santé. Un peu partout, non seulement au Québec, mais sur tout le continent nord-américain, le monde du bien-être essaie de se modeler sur le monde de la santé. On compare constamment les sommes consacrées à la santé et au bien-être (aide financière et services sociaux). On constate que le personnel de la santé se perfectionne rapidement, alors que celui du bien-être reste, en très grande majorité, un personnel bénévole et sans préparation

¹ Voir *L'assistance sociale dans la province de Québec, 1608-1951*, par Gonzalve Poulin, *op. cit.*, p. 183.

² « Aperçu historique de l'École de service social de l'Université de Montréal », par Nicole Vanier, *Service social*, octobre 1961-avril 1962, vol. 10, N° 3 et vol. 11, N° 1, pp. 95-101.

particulière. Le prestige de la médecine exerce une véritable fascination sur ce parent pauvre qu'est le bien-être : on lui emprunte son vocabulaire, ses méthodes et ses règles de pratique.

161. Si le médecin croit toujours que « tout homme est un malade qui s'ignore », il est normal que le travailleur social voie en tout citoyen un homme qui a ou aura un problème social. Le médecin réagit en fonction d'une maladie; le travailleur social, en fonction d'un problème. L'un et l'autre centrent leur activité sur la pathologie; l'un et l'autre attendent le client à leur bureau, prononcent un diagnostic et donnent des traitements.

162. Plus le secteur des services sociaux se donnera une identité propre, plus il s'éloignera forcément du modèle de la santé. S'il est difficile de déterminer la connaissance fondamentale du travail social, il faut admettre que les travailleurs sociaux ont introduit dans les organismes de services sociaux trois méthodes de travail originales : le travail social de cas, le travail social de groupe et l'organisation communautaire. Ces méthodes inspirées par le souci de respecter la dignité et la liberté de l'homme ont enrichi l'activité des organismes de services sociaux.

163. Le service social est beaucoup plus un art et une technique qu'une véritable discipline. Il semble que ce soit là la raison pour laquelle des auteurs, comme Harold J. Wilensky et Helen Harris Perlman¹, insistent pour le définir comme une profession, bien que, généralement, l'exercice d'une profession repose sur des connaissances précises et des normes professionnelles reconnues, et sur un organisme professionnel qui contrôle l'enseignement et l'application des normes. Comme l'histoire des professions libérales le démontre, la professionnalisation d'une occupation se développe au cours d'une longue expérience, avant de recevoir la sanction de la société. Dans le domaine des services sociaux, le besoin de distinguer entre agents qui se considèrent travailleurs sociaux et ceux qui ont reçu une formation en service social incite ces derniers à utiliser l'expression « travailleur social professionnel ».

164. Ainsi le service social apparaît, à cette époque, comme une profession nouvelle dans notre société. Les travailleurs sociaux constatent que la population n'est pas disposée, du jour au lendemain, à placer une activité qui lui paraît assez indéterminée sur le même pied que l'activité des membres des professions traditionnelles. Cette

¹ Voir à ce sujet *Social Work in Ontario*, par Michael Landauer, *op. cit.*, p. 10ss.

attitude de la population a probablement incité les travailleurs sociaux à se préoccuper trop manifestement de leurs intérêts professionnels dans le but de réussir à s'imposer devant l'opinion publique.

165. Cette recherche peut-être exagérée d'un statut professionnel n'a certes pas favorisé le développement des services sociaux. Pour des motifs difficiles à déterminer, les travailleurs sociaux se limitent à donner des services en milieu ouvert et manifestent moins d'intérêt pour les services en milieu fermé. À toutes fins pratiques, ils établissent un système de services en milieu ouvert qui constitue un système parallèle aux services donnés en milieu fermé. Ils considèrent même les établissements de services sociaux comme des ressources réservées aux cas désespérés. Pourtant, les deux types de services sont aussi importants l'un que l'autre.

166. En conclusion, il est impossible d'évaluer sur une aussi courte période la contribution des travailleurs sociaux dans ce secteur du développement. On peut cependant déceler un plus grand souci de rationalisation des services et un plus grand effort de coordination entre les organismes.

E. — UNE REMISE EN QUESTION (1957-1963)

167. Nous avons déjà signalé que l'année 1957 marque le début d'un effort de synthèse pour intégrer et coordonner tout l'effort social¹. Toutefois, si nous considérons la période de 1957 à nos jours, nous constatons que les années 1957 à 1963 présentent tous les signes d'une véritable remise en question.

168. Sans être nécessairement interdépendants, divers facteurs provoquent un bouleversement qui entraînera, à plus ou moins long terme, l'examen global de tout ce domaine.

169. D'abord, l'État accepte l'évolution qui se manifeste à la fois dans les idées et dans les faits. Au sein de la population, le monopole du clergé sur les différents secteurs du développement social est de plus en plus critiqué. La loi des hôpitaux exige que les établissements qui participent au régime de l'assurance-hospitalisation soient gérés par une corporation distincte de la corporation de mainmorte qui groupe les membres de la communauté religieuse. Certaines clauses

¹ En 1957, le ministère de la Jeunesse et du Bien-être social étend sa juridiction à l'assistance publique, notamment en ce qui concerne les orphelinats, les crèches, les garderies d'enfants et les agences sociales qui dépendaient auparavant du ministère de la Santé (voir le tome I du volume III de notre rapport : *Le développement*, p. 145).

prévoient la participation des laïcs à la direction de la nouvelle corporation. Une tendance analogue se manifeste dans l'enseignement. Le même esprit anime les conseils d'administration des organismes de services sociaux. Ceux-ci délaissent l'incorporation en vertu de la loi des évêques pour l'incorporation en vertu de la loi des compagnies. Une conclusion s'impose : cette période marque la fin du monopole de l'Église dans certains secteurs du développement social, y compris celui des services sociaux.

170. En second lieu, le rôle du pouvoir local diminue sans cesse. Les municipalités ne participent plus au financement de la majeure partie de l'assistance publique, et la paroisse perd graduellement pour les citoyens, surtout en milieu urbain, son traditionnel rôle d'appui. Le retrait du pouvoir local de l'assistance publique accrédite auprès des gens l'impression très peu réaliste que ce champ d'activité relève essentiellement de l'État provincial ou fédéral.

171. Dans les agglomérations importantes, les organismes de distribution des services sociaux peuvent compter sur les campagnes de souscription des fédérations d'œuvres de charité. La diminution du bénévolat et la nécessité d'engager un personnel rémunéré permettent aux centres les mieux nantis de se donner des services adéquats et privent les localités plus dépourvues, de l'aide nécessaire à leurs citoyens.

172. Enfin, la mise en vigueur de l'assistance-chômage, alors que ni l'administration provinciale ni les administrations municipales (à l'exception de Montréal et des villes de banlieue) ne possèdent les structures essentielles d'une telle entreprise, augmente la confusion entre la sécurité du revenu et les services sociaux. Dans la plupart des cas, la distribution de l'assistance est confiée aux agences sociales. Quelques-unes hésitent devant cette responsabilité, mais la plupart l'acceptent avec empressement, parce qu'elle leur permet de jouer un rôle important sur leur territoire respectif. Toutefois, elle les détourne de leur véritable rôle et paralyse le mouvement déjà amorcé visant à définir des objectifs plus appropriés à leur nature.

173. L'augmentation galopante des dépenses d'assistance financière incite le gouvernement à soumettre à un comité d'étude quelques-uns des problèmes que soulève l'application de la loi sur l'assistance publique. Le mandat du Comité d'étude sur l'assistance publique porte sur plusieurs questions, entre autres :

- a) les divers modes de collaboration des œuvres privées avec les services publics de bien-être;

- b) l'ensemble du problème de l'assistance à domicile, ses implications financières et sociales — prévention et réhabilitation ¹.

174. En juin 1963, le Comité dépose son rapport et déclare que le problème à étudier est beaucoup plus complexe qu'il ne le paraît dans son mandat.

Il a jugé plus utile d'orienter ses recherches vers l'analyse des conceptions sociales, politiques et économiques sous-jacentes à l'établissement des mesures d'assistance à domicile et des procédures administratives en usage dans leur application. En conséquence, le Comité a cru devoir s'interroger sur l'orientation de la politique du ministère de la Famille et du Bien-être social et sur ses structures. Il a également étudié le caractère des relations du ministère avec le reste de l'administration provinciale et avec tout le secteur privé du bien-être social, comme le lui indiquait d'ailleurs son mandat ².

175. Soulignons l'importance que le rapport attache à une planification rationnelle par l'État, en consultation avec les organismes intéressés, à l'adoption d'une loi générale d'assistance ³, une déconcentration de l'administration au moyen de bureaux régionaux investis de plus grands pouvoirs de décision, à la nécessité de la prévention et de la réadaptation, de même qu'au renforcement de l'unité familiale.

176. À cette époque, les agences sociales et les établissements d'hébergement n'ont que très peu de liens. Cependant, les règlements de 1960, en vertu de la loi sur l'assistance publique, confient aux « organismes de bienfaisance » (c'est-à-dire aux agences sociales, bureaux régionaux du ministère du Bien-être social et services municipaux de bien-être, notamment ceux de la région métropolitaine de Montréal) des rôles assez précis en matière d'assistance hors du foyer pour les enfants et les adultes.

177. Dans le cas du placement des enfants, les organismes jouissent déjà d'une assez longue expérience reconnue par l'État. La demande de placement doit être faite à l'organisme de services sociaux, ce qui contribue à humaniser les nombreuses conditions des règlements. Dans les placements en foyers nourriciers, ce rôle considérable des organismes est décrit de la façon suivante dans les règlements de l'assistance publique :

1. Tout enfant placé en foyer nourricier devra être visité au moins deux fois par année par le responsable du placement ou un délégué de l'agence responsable.

¹ Extrait du *Rapport du Comité d'étude sur l'assistance publique* (Rapport Boucher), *op. cit.*, p. 9.

² *Ibid.*, p. 21.

³ Cette loi fut sanctionnée le 12 décembre 1969. *L.Q.* 1969, loi sur l'aide sociale, chap. 63.

2. Afin d'éviter un trop grand nombre de placements dans une localité donnée et par le fait même d'éviter une congestion au niveau scolaire, le nombre d'enfants d'âge scolaire ou préscolaire qui pourront être placés dans cette localité devra être fixé conjointement par la commission scolaire locale et le service social desservant la région.

3. Pour permettre le contrôle de cette condition, aucun service social ne pourra placer un enfant dans le territoire d'un autre service, sans d'abord s'enquérir auprès de ce dernier des localités où il y a des places disponibles.

A moins d'entente préalable entre les services sociaux concernés, celui desservant le territoire dans lequel aura lieu un tel placement assumera la surveillance du cas et fera régulièrement rapport au service qui a fait le placement ¹.

178. Ainsi les fonctions de ces organismes deviennent plus spécifiques. C'est probablement la raison pour laquelle les dispositions relatives au paiement des frais sont également plus définies. Voici ce que disent les règlements :

Le service social responsable du placement de l'enfant, au même titre que les parents et à même le montant consenti, verra à payer la pension de l'enfant à l'institution reconnue ou non d'assistance publique ou au foyer nourricier et à acquitter toutes les dépenses ordinaires d'entretien, de vêtement, d'honoraires de médecin ou de dentiste appelé à prodiguer des soins aux enfants de même que les frais de médicaments requis.

Les déboursés et frais encourus par les services sociaux et les institutions leur seront remboursés après vérification du compte mensuel produit sur formules prescrites, le tout conformément aux dispositions de la loi ².

179. On constate que l'État accepte une évolution dans les idées et les faits, à condition de pouvoir identifier non seulement les besoins, mais encore les objectifs de l'action concrète.

180. Dans le cas des adultes, et plus particulièrement des personnes âgées dans les foyers d'hébergement, la fonction des organismes de services sociaux se concrétise. En règle générale, ils doivent visiter et suivre les pensionnaires de l'assistance publique, de façon à faciliter leur adaptation à leur nouveau milieu de vie et à s'assurer de la satisfaction de tous leurs besoins.

181. Au moment où se précise et s'élargit la politique du gouvernement pour les personnes placées hors de leur foyer, en même temps

¹ Extrait de *Loi et règlements de l'Assistance publique*, ministère de la Famille et du Bien-être social (codification administrative), Québec, février 1966, pp. 40-41, paragr. G.

² *Ibid.*, pp. 39-40, paragr. F.

se développe, sans planification, un réseau d'établissements d'hébergement à caractère commercial, destinés à satisfaire, en particulier, les besoins des personnes âgées. Le mouvement est commencé depuis assez longtemps, mais il s'accélère rapidement. Le ministère a même de la difficulté à tenir à jour la liste de tous ces établissements privés, et même il se trouve dans l'obligation, au début de 1963, de suspendre la délivrance de nouveaux permis pour l'exploitation d'établissements à caractère commercial.

182. Dans l'ensemble, cependant, le problème du financement des agences sociales demeure entier. Au cours de cette période, celles qui assurent le service de l'adoption reçoivent une subvention uniforme de \$20,000 et peuvent retenir un certain pourcentage des allocations prévues par la loi de l'assistance publique pour les enfants. Pour l'administration de l'assistance-chômage, le gouvernement leur accorde des subventions inversement proportionnelles au volume d'allocations versées. Le pourcentage varie entre 6 et 10 pour cent. Le Comité Boucher estime que les organismes de services sociaux n'avaient pas tous les instruments nécessaires pour administrer efficacement ces allocations. Ils étaient très souvent incapables de vérifier le bien-fondé de chaque demande et de contrôler ultérieurement les changements survenus dans les conditions d'admissibilité des requérants. Il est assez délicat de leur en faire le reproche parce que le gouvernement lui-même ne possédait pas ces instruments ¹.

183. En réalité, à cause des méthodes de rétribution des services prévues par les règlements, leurs activités n'apparaissent pas ouvertement. Par exemple, il est même complètement impossible de retrouver dans les Comptes publics les sommes versées aux organismes de distribution des services sociaux.

184. La remise en question, qui marque cette période, touche aux principaux aspects des services sociaux. On s'interroge sur la structure institutionnelle du secteur et sur les relations nécessaires à l'intérieur de cette structure. Comme les objectifs ne sont pas nettement définis, les responsabilités demeurent vagues et les modes de financement apparaissent très aléatoires. Dans de telles circonstances, le personnel rémunéré, c'est-à-dire les travailleurs sociaux, se demande quel est l'avenir du secteur qui l'emploie; d'où l'insécurité qui le marque profondément et qui influe sur tous les écrits à caractère social de l'époque, essentiellement une littérature de revendications ².

¹ *Rapport du Comité d'étude sur l'assistance publique, op. cit., p. 58.*

² Michel Trottier : « L'image du travailleur social », *Service social*, octobre 1961 - avril 1962, vol 10, N° 3 et vol. 11, N° 1, p. 86.

F. — LA PRISE EN CHARGE PAR L'ÉTAT DES SERVICES SOCIAUX AUTRES QUE LES SERVICES D'HÉBERGEMENT (1963-1970)

185. Il est relativement facile de relever les faits et les phénomènes les plus significatifs de cette période, mais ils n'ont pas suffisamment marqué leur empreinte sur les institutions pour qu'il soit possible d'évaluer leur importance avec exactitude. Cependant, nul doute que des faiblesses sérieuses affectent l'évolution du secteur des services sociaux même si surgissent parfois quelques initiatives prometteuses pour l'avenir.

1. — LES INDICES DE PROGRÈS

186. Quatre phénomènes jouent un rôle positif dans l'évolution du secteur. Il y a d'abord la décision de l'État de distribuer lui-même toutes les allocations financières, ce qui équivalait à reconnaître une distinction de fait entre les services sociaux et la sécurité du revenu. En second lieu, la recherche d'une méthode plus rationnelle de financement des services sociaux autres que les services d'hébergement manifeste une volonté de reconnaître la nécessité sociale de certains services. Troisièmement, la fondation de la Fédération des services sociaux à la famille du Québec, en 1963, contribue non seulement à orienter le travail des agences sociales, mais encore à aider le gouvernement à dégager les éléments d'une politique possible des services sociaux. Enfin, l'expérience heureuse de la participation des citoyens à l'établissement d'un réseau de foyers d'hébergement à travers le Québec constitue un événement d'une importance primordiale.

a) La séparation de la sécurité du revenu des services sociaux

187. Le gouvernement couvre tout son territoire de bureaux locaux et régionaux de distribution de l'aide sociale ou de l'assistance financière. Il libère ainsi les organismes de services sociaux de cette responsabilité et les engage à remplir leur véritable rôle. Toutefois, dans le passé, la distribution de l'assistance financière avait tellement été au centre de leurs préoccupations, qu'il leur est difficile, du jour au lendemain, de se donner des objectifs précis, en relation avec les besoins de la société.

b) La reconnaissance plus complète par l'État de sa responsabilité envers les services sociaux autres que les services d'hébergement

188. Avant 1963, le gouvernement n'avait jamais établi un plan cohérent pour le financement des agences. Le 17 mars 1964, il annonce son intention d'entreprendre un effort de coordination et de mettre

à la disposition des agences des fonds destinés à la mise sur pied de projets spécifiques de réadaptation sociale. Le gouvernement simplifie donc ses méthodes de subvention et adopte un mode de financement par programme, qui s'étend à la plupart des services que les agences assurent. Un peu plus tard, le régime d'assistance publique du Canada permet au gouverneur-général en conseil de conclure des accords avec les gouvernements provinciaux et les municipalités, afin de défrayer 50 pour cent du coût de certains « services de bien-être social » selon les exigences des gouvernements provinciaux et des municipalités¹. La participation fédérale au financement des services demeure identique dans toutes les provinces, même si le gouvernement du Québec a préféré, à une subvention directe, un abattement de base de 4 pour cent d'impôt sur le revenu des particuliers. Il s'agit d'une modalité de financement qui ne modifie en rien la nature de l'aide fédérale aux services sociaux.

c) La fondation de la Fédération des services sociaux à la famille du Québec

189. La Fédération des services sociaux à la famille fut fondée, en juin 1963, par un groupe de responsables de l'administration d'une vingtaine d'agences sociales. Les buts de la corporation, inscrits dans sa charte, sont les suivants :

- 1° réunir et grouper en un organisme les agences de service social à la famille du Québec;
- 2° faciliter la solution en commun des problèmes auxquels ont à faire face les agences;
- 3° travailler et collaborer avec les organismes publics et privés à l'amélioration des conditions sociales de la famille.

190. Pour l'observateur, cette fondation apparaît comme un point tournant dans l'évolution des organismes de services sociaux au Québec, car les participants à ses congrès et à ses instituts émettent de nombreuses suggestions valables pour ce secteur du développement. Les mémoires que la Fédération a présentés au gouvernement, au cours des dernières années, contiennent des commentaires qui suscitent de salutaires réflexions.

¹ S. R. C. 1970, chap. U-1, art. 4.

191. La Fédération devient lentement le porte-parole des organismes de services sociaux et contribue à transformer sensiblement les relations entre les secteurs public et privé. Le centre de décision des organismes qui se trouvait situé au niveau du conseil d'administration perd de l'importance et se situe de plus en plus au niveau du gouvernement provincial. Cette situation aliène les membres des conseils d'administration et explique l'indifférence de plus en plus grande des communautés locales à l'égard du fonctionnement et du financement des organismes. Ainsi la prise en charge des agences sociales par l'État a procuré à ces dernières une certaine sécurité financière, au bénéfice de leur personnel et de leurs clients, mais cet avantage entraîne en même temps certains inconvénients pour les communautés locales.

d) La participation des citoyens à l'organisation des foyers d'hébergement

192. Pendant ce temps-là, les citoyens d'environ deux cents localités du Québec profitent des avantages que leur offrent les organismes d'habitation fédéral et provincial, et établissent un véritable réseau de foyers d'hébergement pour les personnes âgées et, ces dernières années, pour les enfants.

193. Cette réalisation démontre que la population locale est toujours consciente des besoins de son milieu et qu'elle peut travailler avec efficacité à les satisfaire, à la condition qu'une information complète et précise mise à sa disposition lui indique les voies et moyens disponibles, de même que les diverses solutions susceptibles de servir au mieux les intérêts de la communauté. Indirectement, la mise en place de ce réseau a contribué à l'élaboration d'un certain nombre de normes tant pour l'hébergement des personnes âgées que pour celui des enfants.

194. Le succès de cette expérience donne une signification particulière à la pression de plus en plus forte des citoyens pour participer à l'amélioration de leur sort. La population, de mieux en mieux renseignée par des services d'animation et d'information, devient un facteur déterminant dans l'organisation des services sociaux.

2. — LES FAIBLESSES DU SECTEUR

195. Même si les faits et les phénomènes que nous venons de souligner exercent une influence positive sur l'évolution du secteur, nous constatons certains indices de faiblesse qui maintiennent celui-ci

dans un état d'incohérence. Le centre de gravité des services sociaux se déplace des établissements vers les organismes, sans que l'on puisse identifier ce que la société attend des uns et des autres. L'absence d'objectifs précis empêche la coordination entre les établissements et les organismes. Pour leur part, les organismes connaissent avec assez d'exactitude la responsabilité de l'État, mais ne réussissent pas à définir clairement leur propre responsabilité. Trop souvent, la nécessité d'élaborer des politiques qui garantissent aux personnes et aux groupes un minimum de ressources destinées à les maintenir ou à les réintégrer dans leur milieu naturel, cède la place à des préoccupations professionnelles. Celles-ci sont loin de favoriser la formation d'un personnel d'exécution et de soutien, lorsqu'elle ne privent pas le secteur du concours de toutes les disciplines qui pourraient lui apporter leur contribution. Enfin il existe dans le secteur un sentiment d'insécurité qui gêne le progrès des services sociaux.

a) L'absence d'objectifs précis

196. La plus grande faiblesse est, semble-t-il, l'incapacité des organismes de se donner des objectifs précis. Il est vrai que la rapidité du changement a de profondes répercussions sur les besoins économiques et sociaux des citoyens, de sorte qu'il est difficile de les traduire rapidement en objectifs. Lors des travaux de l'Institut 70 de la Fédération des services sociaux à la famille du Québec, le professeur Jacques Alary, directeur de l'École de service social de l'Université de Montréal, identifie la nouvelle idéologie des services sociaux, mais il n'est pas certain de réussir à préciser l'activité des agents du secteur.

Il est important, écrit-il, de souligner que sa fonction principale (l'agence polyvalente) est d'offrir des services directs à une population, en intervenant sur le plan individuel et sur le plan collectif. Le caractère polyvalent souligne bien, par ailleurs, le fait que ces services trouvent à s'exercer dans plusieurs, sinon dans tous les secteurs de développement social qui sont : la santé, l'éducation, le travail, le loisir, le bien-être, la justice, la citoyenneté et la vie familiale¹.

197. S'il est facile de préciser l'idéologie qui doit animer les services sociaux, il est beaucoup plus important, lorsqu'on se préoccupe d'un secteur du développement social, de lui fixer des objectifs selon sa nature, afin d'orienter avec précision l'activité des agents qui y travaillent.

¹ Extrait du « Rapport Alary sur l'Institut 70 », *La famille* (numéro spécial), Bulletin de la Fédération des services sociaux à la famille du Québec, janvier-février 1971, vol. 7, Nos 73-74, p. 5.

b) Le partage des responsabilités

198. L'incapacité de fixer des objectifs précis incite les intéressés à partager des responsabilités entre le secteur public et le secteur privé uniquement en matière de responsabilité financière. Dans une déclaration du directeur de la Fédération des œuvres de charité canadiennes-françaises, on peut lire ce qui suit :

La Fédération n'est pas appelée à surveiller ou à subventionner les œuvres d'assistance publique qui relèvent de la compétence de l'Etat, qu'il s'agisse du gouvernement fédéral, du gouvernement provincial ou de l'autorité municipale, comme par exemple les orphelins, les enfants infirmes ou épileptiques, les aveugles ou les sourds-muets, les prisonniers, les détenus dans les écoles de formation, les aliénés, les alcooliques, ceux qui suivent des cliniques médicales ou des traitements dans les hôpitaux généraux spéciaux, ceux qui doivent séjourner dans des sanatoriums, de même que les incurables, les convalescents, les enfants abandonnés ou placés dans les crèches, les femmes accueillies dans les maternités, les personnes qui tombent sous les dispositions de la loi de l'assistance vieillesse, les chômeurs employables, les mères nécessiteuses.

En règle générale, la Fédération n'est pas appelée à subventionner les œuvres qui requièrent des secours constants et de longue durée, car ces œuvres relèvent de l'assistance publique. La Fédération n'a pas les ressources financières nécessaires et ne dispose pas d'une organisation permanente suffisante pour assumer la responsabilité et la gestion d'œuvres qui doivent fonctionner sans relâche et qui font partie pour ainsi dire de l'organisme social. Tout au plus, la Fédération peut-elle, à titre exceptionnel, fournir provisoirement des secours afin de faciliter l'organisation par des pouvoirs publics d'une œuvre permanente répondant à un besoin définitivement établi.

En somme, la Fédération doit orienter son travail de manière que les secours qu'elle accorde temporairement correspondent à des situations transitoires et exceptionnelles. Elle doit avoir constamment en vue la réhabilitation des personnes secourues, leur relèvement social et leur réintégration aussi rapide que possible dans la vie économique normale ¹.

c) Les préoccupations professionnelles

199. Les préoccupations professionnelles de bon nombre d'agents nuisent à la formation du personnel et à la contribution que les différentes disciplines humaines peuvent apporter à ce secteur particulier du développement social.

200. La recherche de l'intérêt professionnel s'intensifie avec l'arrivée d'une nouvelle catégorie d'agents, soit les conseillers sociaux, formés dans les collèges d'enseignement général et professionnel. En

¹ Extrait de « Notes et observations du directeur sur l'orientation de la Fédération », Fédération des œuvres de charité canadiennes-françaises, Montréal, p. 2 (miméo). Ce document ne porte pas de date.

1968, les CEGEP ont absorbé les quelques écoles d'aides sociaux qui existaient dans la province, et ils donnent maintenant une formation en assistance sociale et en éducation spécialisée. D'après les témoignages donnés à la Commission, les étudiants qui reçoivent cette formation éprouvent certaines difficultés au cours de leurs stages.

201. Les professionnels se préoccupent tellement de leurs intérêts dans ce secteur, qu'ils négligent parfois les bénévoles dont le rôle demeure vital, ainsi que le personnel de soutien des établissements de services sociaux. Le personnel de soutien et les bénévoles animent par leur travail quotidien le milieu nouveau auquel doivent s'adapter les personnes qui ont quitté leur milieu naturel.

202. Un tel souci est à l'origine de l'initiative prise par la communauté des Sœurs Grises de Montréal, en 1967, de compléter la formation du personnel des établissements d'hébergement pour personnes âgées. Les cours de gérontologie destinés à cette catégorie de personnel se donnent, depuis 1970, sous les auspices de l'Association des foyers pour adultes.

203. Enfin, l'on aurait pu espérer que l'arrivée des travailleurs sociaux dans les services sociaux eût favorisé naturellement la participation de toutes les disciplines humaines à la solution des problèmes sociaux. Des disciplines comme la sociologie, la psychologie, le droit, etc., sont indispensables au progrès des services sociaux. Toutefois, la persistance des rivalités interprofessionnelles a compromis et compromet encore la formation de véritables équipes multidisciplinaires, même si tous, en théorie, en reconnaissent la nécessité.

d) Le sentiment d'insécurité

204. L'absence d'objectifs se reflète sur l'activité des agents du secteur. Elle leur donne un sentiment d'insécurité, et ils imaginent pour les services sociaux un champ d'activité couvrant tout le développement social. Cette conception de leur rôle les amène à examiner tous les secteurs du développement sans la collaboration des agents spécialisés et à juger les politiques qui les guident de façon parfois très superficielle. L'insécurité influe à l'intérieur même du secteur des services sociaux. Par exemple, il existe beaucoup d'incertitude et de doute sur l'efficacité de certaines méthodes traditionnelles. Dans un bulletin de la Fédération des services sociaux à la famille du Québec, publié en 1965, on peut lire ce qui suit :

On pourrait nous objecter qu'il est peut-être hasardeux de quitter ce que l'on connaît, son *casework* de bureau. Il n'est pas question de jeter par-dessus bord ces notions de *casework*, il est surtout question d'envisager d'autres terrains de travail où « notre » *casework* pourra tout aussi bien trouver sa « proie ». Il est surtout question de travailler là où la famille vit, de détecter les endroits stratégiques qui marquent la famille et d'amener ces milieux à tenir compte des valeurs familiales¹.

3. — LES LUEURS D'ESPOIR

205. Toutefois, malgré ces points faibles, de récentes initiatives nous laissent espérer un avenir meilleur. Elles sont l'indice d'un désir très louable de réforme et de meilleure compréhension des besoins des citoyens. À titre d'exemple, mentionnons les Services sociaux Saint-Henri, « la Maison du Quartier » de la rue de Sève, à Montréal, le Bureau Consultation-Jeunesse, etc. La première initiative vise à satisfaire, selon une formule différente de celle utilisée par les agences traditionnelles, un certain nombre de besoins identifiés par les citoyens du quartier. La deuxième est un service d'organisation communautaire, alors que la troisième est une initiative destinée à la jeunesse.

206. Dans le cas des deux premières, la clientèle est la population du quartier, tandis que dans le dernier cas, l'organisme s'adresse à une classe particulière de la population qui croit, à juste titre, que les services des organismes actuels ne satisfont pas ses besoins. Chacune de ces initiatives, dont les responsables sont de formation et de milieux très différents, a de profondes racines dans la population et, dans certains cas, les gens peuvent véritablement s'exprimer et aider à définir les besoins et les services.

207. Même si personne n'utilise l'expression « développement social », à Saint-Henri, les services s'inscrivent, à notre avis, dans une perspective de développement social. Les citoyens disposent de services d'adaptation et d'intégration, mais il s'exerce aussi une activité destinée à promouvoir les autres secteurs du développement.

208. « La Maison du Quartier » est une expérience d'organisation communautaire dans un quartier défavorisé. Des animateurs apprennent aux citoyens à occuper leurs loisirs et, par conséquent, à mieux se connaître les uns les autres et à découvrir leur quartier et ses problèmes.

¹ Extrait de « Nos agences sociales : objets ou sujets de changements », par Richard Sarrasin, *La famille*, Bulletin de la Fédération des services sociaux à la famille du Québec, janvier 1965, vol. 2, N° 19, p. 6.

209. Le Bureau Consultation-Jeunesse, par son existence même, révèle l'une des principales faiblesses des organismes actuels, psychologiquement inaccessibles aux jeunes, à cause de leur caractère bureaucratique. Cette initiative connaît le succès, alors qu'elle serait probablement vouée à l'échec si les agences sociales étaient véritablement accessibles.

210. De telles initiatives fournissent, semble-t-il, la preuve que certains agents recherchent la meilleure façon d'orienter le secteur. Les organismes ont plus de ressources que par le passé, et ils ont à leur emploi davantage de personnel technique et professionnel. Depuis l'application du rapport Parent, plusieurs collèges d'enseignement général et professionnel offrent à leurs étudiants les options de l'assistance sociale et de l'éducation spécialisée qui fournissent aux organismes de services sociaux un personnel d'exécution qualifié.

G. — LA RECHERCHE D'UNE SOLUTION GLOBALE (1970-)

211. Au cours des deux dernières années, l'État québécois a pris des décisions qui indiquent son intention de mieux coordonner les services sociaux. Il est conscient que diverses pressions ont provoqué un développement irrégulier dans ce secteur, de sorte que le moment est venu de lui fixer des objectifs précis.

212. Rappelons que le gouvernement a fusionné, en décembre 1970, les ministères de la Santé et de la Famille et du Bien-être social en un ministère des Affaires sociales ¹ dont le titulaire a pour fonctions :

d'élaborer et de proposer au gouvernement des politiques relatives aux affaires sociales pour le Québec dans les domaines de la santé, des services sociaux ainsi que de l'aide, des allocations et des assurances sociales, de façon à assurer une qualité et un niveau de vie convenable à chaque individu et à chaque famille ².

Il doit aussi

assurer la protection sociale des individus, des familles et des autres groupes;

favoriser l'étude et les recherches scientifiques dans le domaine des affaires sociales;

¹ L.Q. 1970, chap. 42, Loi du ministère des Affaires sociales promulguée le 22 décembre 1970.

² Ibid., art. 2.

promouvoir la participation des individus et des groupes à la détermination des moyens de satisfaire leurs besoins dans le domaine des affaires sociales;

consulter les individus et les groupes sur l'établissement des politiques du ministère des Affaires sociales;

promouvoir le développement et la mise en œuvre de programmes et de services en fonction des besoins des individus, des familles et des autres groupes;

établir des normes applicables en matière de services, d'équipement, de finance et de personnel, dans l'utilisation des subventions accordées par le gouvernement dans le domaine des affaires sociales, et en surveiller l'utilisation;

assurer l'organisation et le maintien d'établissements dans le domaine des affaires sociales, soit par lui-même, soit par autrui¹.

213. L'exécution d'un tel programme implique la nécessité d'envisager les problèmes sociaux dans toute leur étendue, dans le but de mieux servir les personnes, les groupes et la société.

H. — CONCLUSIONS

214. Les faits et les phénomènes évoqués ne sont pas les seuls à marquer l'évolution des services sociaux. Ils sont les plus apparents, et indiquent suffisamment les principales étapes de leur évolution.

215. Le champ d'action des services sociaux s'étend à la famille et à la paroisse dans la société traditionnelle, mais dans la société industrielle couvre toute la société. Dans le premier cas, les besoins, problèmes et situations sont relativement simples, alors qu'ils deviennent de plus en plus complexes à mesure que l'homme passe d'un milieu naturel à celui où la technique lui impose une foule de contraintes.

216. Dans la société traditionnelle, l'aide dont l'homme a besoin est généralement disponible dans le milieu où il vit; exceptionnellement, une telle aide exige un changement de milieu. Dans la société industrielle, une partie de plus en plus grande de l'aide dont il a besoin n'est plus disponible dans son milieu, parce que les structures artificielles de soutien ne peuvent remplacer les structures naturelles d'autrefois. Les services sociaux sont distribués par l'entremise d'organismes ou d'établissements, suivant le cas, et ces institutions ne semblent pas suffisamment intégrées à la société.

¹ *Ibid.*, art. 3.

217. Dans la société traditionnelle, le champ d'action des services sociaux est si profondément intégré à la famille et à la paroisse, que la distinction entre biens matériels et non matériels n'offre qu'un intérêt secondaire. Dans la société industrielle, cette distinction revêt une importance de premier plan, car la distribution des uns et des autres ne s'effectue pas suivant les mêmes mécanismes.

218. Dans la société traditionnelle, les services sociaux sont en général accessibles à l'immense majorité de la population. Ces services deviennent plus difficilement accessibles depuis l'avènement de la société industrielle, parce que cette dernière les conçoit pour le bénéfice des pauvres et des indigents, à l'exclusion des autres classes de la société. Aujourd'hui, l'opinion estime que ces services doivent être accessibles à tous.

219. La structure institutionnelle des services sociaux varie d'une époque à l'autre. Dans la société traditionnelle, elle se confond avec celle de la famille et de la paroisse, d'une part, et d'autre part, dans la majorité des cas, avec la structure des institutions religieuses. Dans la société industrielle, cette structure s'inspire des institutions créées par cette même société pour atteindre ses propres objectifs.

220. Dans la société traditionnelle, le financement des services demeure la responsabilité des personnes et des institutions religieuses. L'avènement de la société industrielle impose à l'État l'obligation de financer la majorité des services sociaux.

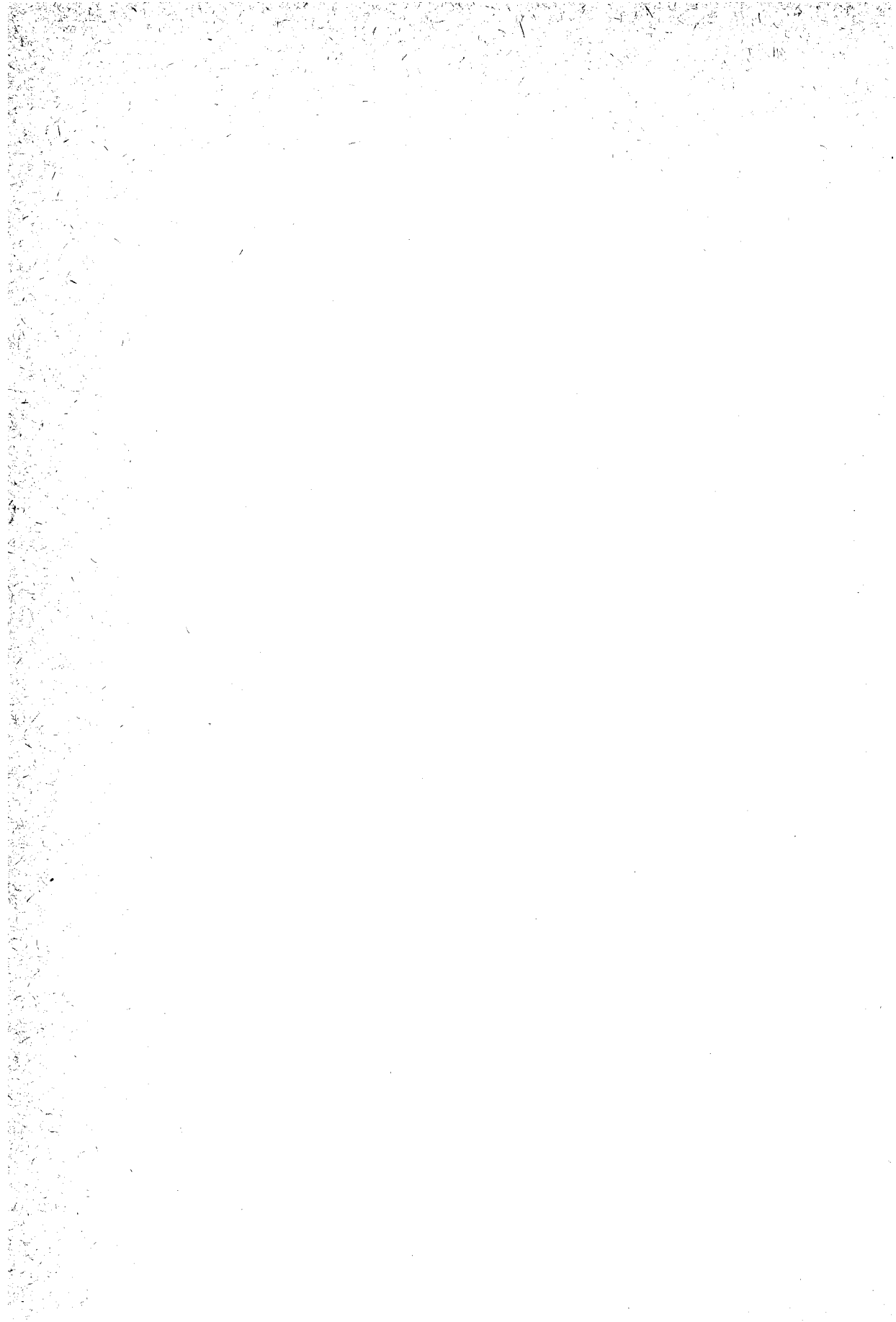
221. Dans la société traditionnelle, l'idéologie qui inspirait les services sociaux prenait sa source dans l'esprit de solidarité de la famille et de la paroisse. Cette idéologie trouvait son complément dans l'exercice de la charité. Dans la société industrielle, les idéologies qui animent les services sociaux sont celles qui animent toute la société. L'assistance, la sécurité sociale, le *welfare state* exercent successivement une profonde influence, alors que le développement social semble vouloir inspirer les services sociaux de la société contemporaine.

222. En conclusion, insistons, afin de mieux préparer l'avenir, sur les difficultés de faire l'historique de l'évolution des services sociaux, lorsque leurs objectifs ne sont pas précisés. L'Institut 70 de la Fédération des services sociaux à la famille avait donc raison d'insister sur la nécessité de bien définir les objectifs de chacun des secteurs du développement.

Les objectifs à atteindre dans chacun de ces secteurs, et qui donnent leur contenu aux politiques sociales, doivent être différenciés les uns des autres mais aussi, intégrés les uns par rapport aux autres. C'est cette intégration que l'on recherche d'ailleurs, lorsqu'on parle de la nécessité d'une coordination des politiques sociales. Bien que la coordination soit une activité toujours nécessaire pour éviter les chevauchements et les doubles-emplois, elle sera impossible à exercer ou impuissante à préserver l'intégration, s'il n'y a pas, au point de départ, un plan d'ensemble ou un plan directeur qui situe les politiques les unes par rapport aux autres pour une période de temps donnée. C'est donc dire qu'on ne peut pas parler de développement social sans évoquer la nécessité de la planification sociale ¹.

¹ Extrait du « Rapport Alary sur l'institut 70 », *La famille* (numéro spécial), Bulletin de la Fédération des services sociaux à la famille du Québec, janvier-février 1971, *op. cit.*, p. 13.

**La situation actuelle des services
sociaux au Québec**



La situation actuelle des services sociaux au Québec

INTRODUCTION

223. Nous avons vu, au chapitre précédent, que notre société en évolution s'est donné et continue de se donner des services sociaux pour répondre aux besoins et aux problèmes des individus, des familles et de certains groupes de population plus ou moins identifiés. Elle perpétue des formes de services qu'elle a héritées de la société traditionnelle, en crée de nouvelles, court souvent au plus pressé, palliant tant bien que mal les insuffisances et les difficultés, sans que l'institution des multiples services sociaux du Québec ne fasse l'objet d'un plan d'ensemble cohérent.

224. Produit de l'initiative privée ou de l'État, financé tantôt par le secteur privé tantôt par le secteur public, sinon par les deux, le domaine actuel des services sociaux québécois forme un enchevêtrement dont les objectifs, les structures et le fonctionnement sont difficiles à définir.

225. Distribués par une main-d'œuvre extrêmement hétérogène, les services sociaux sont à la fois spontanés ou stéréotypés; parfois à la fine pointe du développement social, dont ils se veulent le moteur ou le principal moyen, ou encore figés dans des formes périmées et immobiles qui colmatent tant bien que mal les brèches d'un système social de plus en plus lézardé.

226. Héritier d'une longue tradition de solidarité humaine et de charité chrétienne et influencé récemment par des efforts de rationalisation¹, le secteur des services sociaux continue de véhiculer, voire d'incarner les valeurs dont il est issu, tout en essayant d'utiliser des méthodes modernes d'efficacité et de rendement.

227. Qu'on l'admette ou non, la plupart des services sociaux qui ont été distribués avant que cette expression ne fût inventée, ou qui sont encore fournis sous ce vocable, étaient autrefois appelés, dans le petit catéchisme, des « œuvres de miséricorde corporelle ». Que cette filiation connote la charité chrétienne ou, si l'on préfère, la

¹ Voir le chapitre premier du présent volume : « L'évolution des services sociaux au Québec ».

simple philanthropie, il ne faut pas en tirer une fausse honte, car ce sont là des quartiers de noblesse dont bien peu de secteurs de l'activité humaine peuvent se réclamer. Cependant, les praticiens du service social ont trop souvent tendance à prétendre qu'il n'y a eu et qu'il n'y a de services sociaux que ceux distribués par eux, et que tout ce qui a été fait avant eux ou tout ce qui se fait en dehors d'eux ne constitue pas de véritables services sociaux. Nous ne pouvons pas pour autant confondre service social et services sociaux. Depuis le début de notre rapport, nous avons insisté sur cette distinction importante et nous la maintiendrons jusqu'à la fin.

228. Sans doute, les praticiens du service social (travailleurs sociaux, conseillers sociaux, techniciens en éducation spécialisée, aides sociaux, etc.) ont-ils un champ d'action privilégié dans ce domaine où leur présence, depuis surtout les deux dernières décennies, a introduit des méthodes d'action plus rationnelles dont les résultats ont été bénéfiques à la société toute entière. Mais encore faut-il rappeler qu'à côté d'eux, il y a toute cette pléiade d'agents dont les activités sont nombreuses et essentielles. L'auxiliaire familiale qui empêche la dislocation d'une famille par la maladie; l'ancien drogué qui se met bénévolement au service de ses anciens compagnons; la dame bénévole qui rend visite à un vieillard ou à un malade; le jeune homme à l'aise qui organise les loisirs d'enfants défavorisés; tout le personnel œuvrant dans les établissements d'hébergement sont autant d'agents de services sociaux qui, au même titre que les praticiens du service social, quoique sous une forme différente, contribuent en définitive au développement social.

229. De ce domaine d'activité, où se côtoient bénévoles et salariés, où l'exploitation du malheureux est plus facile que son relèvement, où le désintéressement le plus généreux voisine avec la recherche éhontée du gain, il est difficile de dégager une image à la fois juste et fidèle; le champ d'activité observé est trop vaste et, par surcroît, en évolution rapide et constante. Lors de nos visites et de nos rencontres à travers le Québec, nous avons mesuré combien les jugements sur les services sociaux québécois doivent être nuancés et pondérés. Nous avons constaté aussi bien le dévouement admirable, la grande compétence de certains agents et la qualité exemplaire de certains services, que la mesquinerie, l'incompétence et les lacunes de certains autres.

230. Dans ce chapitre consacré à une revue rapide de la situation actuelle des services sociaux au Québec, nous examinerons d'abord les services sociaux existants face aux problèmes socio-économiques

et psycho-sociaux des familles, des individus et des groupes; nous les verrons ensuite jouer ou non leur rôle dans les autres secteurs du développement; nous essaierons de voir s'ils sont vraiment accessibles à la population; enfin nous jetterons un coup d'œil sur les ressources du secteur.

I. — LES PROBLÈMES ET LES SERVICES

A. — LES SERVICES À LA FAMILLE

231. La famille est certes l'institution sociale qui a subi les plus durs contrecoups de la mutation profonde de la société québécoise depuis quelques années. Quoique toujours tenue en haute estime, en théorie et officiellement tout au moins, ce n'est que depuis peu¹ que la famille comme telle fait l'objet de préoccupations pratiques et de services concrets. Devançant souvent l'État, plusieurs organismes se sont développés, voués aux intérêts de la famille, comme, par exemple, les agences sociales et la Fédération des services sociaux à la famille, l'Institut Vanier de la famille², les associations familiales, les groupements de foyers et, plus récemment, les centres de consultation conjugale et de planification familiale, etc.

232. La multiplicité et la diversité de ces organismes créés pour venir en aide à la famille révèlent l'existence de besoins à satisfaire et de problèmes à résoudre. En général, ceux-ci sont d'ordre socio-économique ou psycho-social.

1. — LES PROBLÈMES SOCIO-ÉCONOMIQUES

233. C'est malheureusement devenu un lieu commun de déplorer qu'un trop grand nombre de familles québécoises subissent la pauvreté, le chômage et les difficultés financières de toutes sortes, qui compromettent leur équilibre et engendrent une foule de problèmes dont les parents et surtout les enfants sont les victimes.

¹ Voir le chapitre premier du présent volume.

² L'Institut Vanier de la Famille est un organisme canadien fondé en 1965, à la suite de la première conférence canadienne de la famille tenue en 1964, qui avait recommandé la fondation d'un institut de la famille qui stimulerait et encouragerait l'étude et la promotion de la famille et qui serait un lieu de rencontre et de communications pour les groupes et les particuliers qui s'intéressent activement au bien-être des familles canadiennes. L'Institut Vanier fait surtout porter ses efforts sur l'éducation à la vie familiale et la recherche. L'Institut doit son nom à l'ancien gouverneur général du Canada et à son épouse, le général et madame Georges Vanier.

Aujourd'hui on parle beaucoup plus que jamais des familles à problèmes multiples et, dans la « guerre à la pauvreté », on songe à organiser toutes sortes de services coûteux pour leur venir en aide. Il est extraordinaire de constater que le dénominateur commun de toutes ces familles présente une même constante, celle de la pauvreté.

Pourquoi les 2/3 des personnes qui font appel aux services sociaux, aux cliniques psychiatriques, aux cliniques Domremy, sont-elles dans la classe des pauvres ? Il est vrai que la pauvreté est parfois une conséquence mais n'est-elle pas plus souvent la cause de tous ces problèmes. Tous ces enfants, par exemple, qui grandissent dans les affres de la pauvreté, sans espoir, voyant leurs parents aux prises avec le désespoir, ne sont-ils pas la proie facile des névroses, de la délinquance, etc...? Nombre d'études ont prouvé que les enfants de familles pauvres sont plus vulnérables à tous les problèmes, y compris la maladie. Les mêmes enfants, placés dans des conditions normales, ne seraient nullement différents des autres.

Ne serait-ce pas que notre société entretient ce mythe à l'effet que les pauvres sont des êtres fondamentalement différents, qu'ils ont des problèmes que n'ont pas les autres ? Voilà pourquoi on leur assure quantité de services, on prévoit nombre de mesures de prévention et de réhabilitation très coûteuses, alors qu'ils ont d'abord besoin d'argent ou de travail rémunérateur ¹.

234. Il nous apparaît en effet inutile, illusoire, voire injurieux, de parler de fonctionnement social normal à des gens qui n'ont pas le minimum vital, de mettre à leur disposition des services sociaux qui prétendent les aider ou leur montrer à vivre alors qu'ils ont à peine de quoi subsister.

235. Quoi qu'il en soit, il n'existe pas encore, au Québec, de système intégré et cohérent de sécurité du revenu. Les mesures actuelles (allocations familiales, aide sociale, assurance-chômage, accidents de travail, etc), qui relèvent à la fois de la juridiction fédérale et de la compétence provinciale, répondent à des impératifs différents et atteignent difficilement leurs objectifs ². Tout ce domaine est présentement à l'étude et fait l'objet de négociations difficiles entre Ottawa et Québec.

236. Si la sécurité du revenu est du ressort de l'État, il reste toujours place, en ce domaine, pour des services tels que ceux rendus dans notre milieu par des organismes comme les Conférences Saint-Vincent-de-Paul et autres de même nature, patronnés par les églises ou des mouvements philanthropiques, pour venir en aide aux pauvres et aux défavorisés de la société. Soulignons ici l'importance des montants versés par ces organismes, mais plus encore ce souci de chaleur humaine qu'ils essaient de conserver à des services d'aide trop souvent déshumanisés, parce que bureaucratisés à l'excès.

¹ Extrait de *La guerre à la pauvreté*, par Louis Beaupré, Editions du Jour (Cahiers de Cité libre), Montréal, 1968, p. 40.

² Voir le volume V de notre rapport : *La sécurité du revenu*.

237. Enfin, il arrive que même des personnes jouissant de revenus suffisants aient besoin de services pour orienter, guider ou corriger leurs comportements économiques, surtout dans notre société sollicitée de toutes parts par une publicité omniprésente et bien orchestrée et un accès de plus en plus facile au crédit. Les services d'éducation, de consultation et d'administration budgétaires sont de plus en plus nécessaires, et il faut reconnaître le travail considérable accompli en ce domaine par l'Association coopérative d'économie familiale (ACEF), les Caisses populaires, les syndicats ouvriers, quelques agences sociales et d'autres organismes voués à la protection et à l'éducation du consommateur. Soulignons encore l'institution récente de l'Office de la protection du consommateur¹ et le travail fait en ce sens par le ministère canadien de la Consommation et des Corporations².

2. — LES PROBLÈMES PSYCHOSOCIAUX

238. Outre les problèmes socio-économiques qui assaillent la famille moderne, il en est d'autres, d'ordre psychosocial ceux-là, tout aussi importants et nombreux, qui l'ébranlent durement et qui nécessitent des services de plus en plus diversifiés, efficaces et accessibles en temps utile. Nous pensons ici, entre autres, aux mariages mal préparés, aux mésadaptations et mésententes conjugales, aux grossesses non désirées, aux conflits ou mauvaises relations entre parents et enfants, aux familles disloquées, etc. Nous pensons aussi aux parents non mariés dont les problèmes sont souvent semblables à ceux des familles désunies ou incomplètes.

239. Il est difficile d'apprécier, statistiquement parlant, l'étendue réelle des problèmes de la vie conjugale dans notre milieu car plusieurs facteurs empêchent une évaluation objective de la situation. Le nombre croissant des divorces n'est qu'un indice. Il en est d'autres, comme la séparation de fait ou la cohabitation plus ou moins pacifique choisie comme moindre mal, qui sont moins apparents et peu mesurables.

240. Nous devons cependant constater que la réussite conjugale apparaît de plus en plus comme un défi difficile à relever. D'abord pour des raisons extérieures aux conjoints eux-mêmes, et nous pensons au déclin des valeurs traditionnelles, à la contestation du mariage comme institution, à l'érotisme ambiant, etc., mais encore et

¹ Créé par la loi de la protection du consommateur, *L.Q.* 1971, chap. 74.

² *S.R.C.* 1970, chap. C-27.

surtout pour des causes inhérentes aux époux eux-mêmes. Ils arrivent trop souvent au mariage, mal préparés à affronter et à surmonter les difficultés d'adaptation réciproque, de satisfaction mutuelle de leurs besoins psychosexuels et d'éducation de leurs enfants. Il en résulte des frustrations graves et une stabilité précaire.

241. La distribution de tout un ensemble de services a été organisée pour prévenir ou corriger certaines de ces situations critiques qui menacent non seulement l'harmonie, mais l'existence même des familles.

242. En milieu francophone, les services de préparation au mariage existent surtout sous la forme de cours généralement dispensés par des spécialistes (médecins, infirmières, psychologues, prêtres, notaires, avocats, etc.) à des groupes de fiancés, et sous l'égide d'organismes paroissiaux ou diocésains. Si ces services sont accessibles, selon certains, à plus de la moitié des fiancés¹, plusieurs milieux, dont les plus défavorisés, n'y ont pas encore accès. La qualité de ces cours est très inégale, d'un milieu à l'autre, et leur existence est souvent aléatoire, d'une année à l'autre. En plus des cours collectifs, il existe, surtout dans les grandes villes, des services individualisés de consultation prémaritale qu'offrent des agences polyvalentes ou spécialisées.

243. Outre ces services de préparation au mariage et quelques cours de sexologie dans certaines écoles, il n'existe pas au Québec d'éducation familiale généralisée², c'est-à-dire d'éducation des futurs conjoints aux rôles les plus importants de leur vie, ceux d'époux et de parents.

244. Les services dits de relations, de consultation ou de thérapie conjugales ou familiales semblent être les plus répandus et les mieux distribués dans notre milieu. Ils aident les conjoints à identifier et à résoudre les problèmes de leur vie conjugale et parentale pour en arriver à une meilleure entente ou à une réconciliation, si possible. Dans les cas de séparation et de divorce, ces services expliquent aux conjoints les implications possibles de leur décision sur leur vie personnelle et sur celle de leurs enfants. Toutes les agences familiales réparties sur le territoire et affiliées à la Fédération des services sociaux à la famille³, et quelques agences spécialisées dans ces problèmes, à Montréal et à Québec, offrent ces services.

¹ Voir à ce sujet le mémoire (N° 88) présenté à notre Commission par le Conseil des Oeuvres de Montréal et le *Montreal Council of Social Agencies : Une politique sociale pour le Québec*, Montréal, octobre 1967, p. 59.

² Voir à ce sujet l'annexe 16 de notre rapport : *Les fondements d'une politique familiale*, préparée par Philippe Garigue, p. 29ss.

³ Voir *infra* : Les ressources.

245. Il est difficile d'en évaluer l'efficacité. Les agences fournissent des statistiques, mais il est pratiquement impossible d'apprécier qualitativement ces services, et de dire s'ils atteignent ou non leurs buts ¹.

246. Les responsables sont conscients des difficultés rencontrées, et la plupart d'entre eux ne s'illusionnent pas sur le résultat de leur travail. Par exemple, ce témoignage :

nous constatons que les couples en général consultent trop en retard : il s'est accumulé beaucoup d'agressivité entre les conjoints, on s'est détruit mutuellement durant plusieurs années, et nombre de nos clients en sont rendus à des procédures d'ordre légal lorsqu'ils viennent en consultation à notre service. Ainsi les perturbations sont déjà très grandes et il nous faut refaire un casse-tête où il manque au point de départ beaucoup trop de morceaux. Souvent nos efforts, nos tentatives s'avèrent inutiles ².

247. Le problème qui se manifeste avec le plus d'acuité dans la vie du couple moderne est celui de la planification familiale, entendue dans son sens le plus positif, c'est-à-dire le droit, pour les parents, de déterminer le nombre d'enfants désirés au rythme et aux temps souhaités.

248. C'est une question d'information, d'éducation et de consultation; ces services devraient être accessibles à toutes les couches de la population et dans toutes les régions. Or à l'heure actuelle, ils sont encore trop largement réservés aux mieux nantis de fortune ou d'éducation, et c'est toujours dans les milieux éloignés ou défavorisés et dans les couches de population au statut socio-économique inférieur que l'on assume les responsabilités familiales les plus lourdes et les grossesses non désirées.

249. L'Association pour la planification familiale, les équipes SERENA ³, certaines agences spécialisées ou polyvalentes ont organisé des services d'information, d'éducation et de consultation en planification familiale, mais qui nous semblent nettement insuffisants vu les besoins.

250. Enfin, dans cette section qui traite des services à la famille, nous incluons les services aux parents non mariés. Le problème de la grossesse hors mariage s'accroît constamment au Québec, surtout depuis une dizaine d'années. En 1950, les naissances illégitimes repré-

¹ Voir *supra* : Introduction, paragr. 23.

² Extrait du *Rapport annuel 1969-1970* du Service familial de Québec, Service de thérapie conjugale, par Marc Tardif, directeur, Québec, 1970, p. 3 (miméo).

³ Service de régulation des naissances.

sentait 3.1 pour cent des naissances vivantes; cette proportion augmente à 4.6 pour cent, en 1964, et atteint 7.3 pour cent, en 1968. Elles ont presque doublé en 18 ans, passant de 3,700, en 1950, à 7,018, en 1968¹.

251. Par ailleurs, les problèmes multiples et complexes de la grossesse hors mariage nécessitent des services sociaux appropriés. Presque toujours, avant et après la naissance de l'enfant, cette situation révèle des troubles graves dans les rapports humains, dont les répercussions peuvent affecter deux ou trois vies. Cette jeune population de plusieurs milliers de personnes aux prises annuellement avec ce problème a toujours un besoin urgent d'aide et de services de toutes sortes qui doivent parfois s'échelonner sur plusieurs mois, sinon plusieurs années.

252. Dans les centres métropolitains, des services aux parents non mariés sont offerts par des agences spécialisées : le Service social Ville-Marie, la Société d'adoption et de protection de l'enfance, le *Baron de Hirsch Institute and Jewish Child Welfare Bureau*, le *Catholic Family and Children's Service* et le *Children's Service Centre* à Montréal; la Sauvegarde de l'enfance à Québec. Ailleurs, en province, les agences polyvalentes procurent les services de consultation, d'orientation et de placement pour les mères et les enfants. D'autres services, encore plus nombreux sans doute que ceux des agences, sont donnés dans les établissements d'hébergement spécialisés pour mères célibataires².

253. La plupart de ces services sont liés à ceux destinés à l'enfance, que nous étudions dans la section suivante.

B. — LES SERVICES À L'ENFANCE

254. On ne peut dissocier les problèmes et les besoins de la famille de ceux de l'enfance, qui leur sont intimement liés, et *vice versa*.

La famille joue un rôle primordial en s'occupant du tout jeune enfant. Grâce à la façon dont elle s'acquitte de cette responsabilité, elle donne l'expérience de l'intimité et des rapports inter-personnels qui sont si importants pour le développement social et affectif de l'enfant, et pour l'apparition de sa personnalité. Par son rôle qui consiste à le préparer à la vie en société, elle lui fournit des modèles qu'il peut imiter, et une base pour savoir qu'attendre des

¹ B.F.S. : *La statistique de l'état civil*, 1968, cat. 84-202.

² Voir *infra* : paragr. 431.

autres. Parents et frères et sœurs sont des agents puissants lorsqu'il s'agit de renforcer les comportements, que ce soit positivement ou négativement, et d'aider ainsi à former le système de valeurs de l'enfant ¹.

255. Les services sociaux destinés à l'enfant doivent, autant que possible et en règle générale, le garder dans son milieu familial naturel, car ils ne doivent pas se substituer à la famille mais l'aider à assumer ses fonctions essentielles. Ce n'est qu'en dernier ressort et après avoir épuisé tous les autres moyens qu'on remplace la famille naturelle par un milieu substitut.

256. Les principaux services sociaux à l'enfance sont l'adoption et l'hébergement individuel ou collectif.

1. — L'ADOPTION

257. L'adoption est la meilleure solution pour les enfants qui ne peuvent vivre avec leurs parents naturels, car elle leur procure un foyer permanent, et des parents qui auront les mêmes droits et devoirs que ceux de la filiation naturelle. De plus, cette mesure privilégiée de protection légale et sociale des enfants sans foyer fournit aux couples déçus dans leurs aspirations parentales, l'occasion de constituer la famille désirée.

258. L'enfance abandonnée, qu'elle soit légitime ou non, a toujours été l'une des premières préoccupations de notre société. En dépit d'une baisse générale de la natalité et des mesures de plus en plus répandues de contrôle des naissances, les plus récentes statistiques soulignent, comme nous l'avons vu ², une augmentation croissante des naissances hors mariage, surtout chez les adolescentes, et par conséquent, du nombre d'enfants adoptables, et ce, malgré une tendance accentuée chez la mère naturelle à garder l'enfant.

259. De plus, la population d'enfants légitimes, victimes de la dislocation familiale, a considérablement augmenté, et la récente loi sur l'adoption a prévu des dispositions ³ qui permettent, sous certaines conditions, l'adoption de ces enfants par de nouvelles familles.

260. L'adoption des tout jeunes bébés ne pose pas de difficultés considérables, mais il en est autrement pour les enfants plus âgés

¹ Extrait de *Un million d'enfants*, rapport (Rapport CELDIC) de la Commission d'étude des troubles de l'affectivité et de l'apprentissage chez l'enfant, Leonard Crainford (éd.), Toronto, 1970, p. 32.

² Voir *supra* : Les services aux parents non mariés.

³ L.Q. 1969, chap. 64, art. 7.

(trois ans et plus), handicapés physiques ou mentaux, ou encore d'origine ethnique différente¹.

261. Une autre difficulté constatée, et qui vaut pour tous les enfants adoptables, concerne le nombre de parents nourriciers qui n'assument pas l'adoption à cause des obligations financières que comporte la pleine responsabilité parentale et légale à l'égard des enfants, surtout des adolescents². Il en résulte que se perpétue, pour plusieurs enfants, cette ambiguïté de ne pas appartenir, à part entière, à une structure familiale à laquelle ils sont, depuis plusieurs années, déjà intégrés à tous égards, sauf devant la loi.

262. Le ministère des Affaires sociales maintient, depuis trois ans, un centre d'information qui met à la disposition des agences et des sociétés d'adoption du Québec, un fichier qui recense les enfants de tous âges susceptibles d'être adoptés et les couples ayant fait une demande et qui sont agréés par une agence.

2. — L'HÉBERGEMENT INDIVIDUEL ET COLLECTIF

a) Le grand nombre de placements

263. Dans tous les services à l'enfance qui font l'objet de statistiques, le placement d'enfants hors de leur foyer naturel est celui qui retient le plus l'attention, car il est de loin le plus important, quantitativement parlant. Au 31 mars 1970, 43,334 enfants³ étaient placés soit en foyers nourriciers, soit en établissements d'hébergement collectif. Ce nombre à lui seul est impressionnant et le phénomène qu'il recouvre est d'autant plus troublant que les agents de services sociaux eux-mêmes insistent pour que le placement dans un milieu substitut soit une mesure de dernière instance.

Le placement d'un enfant en dehors de sa famille ne devrait être envisagé qu'après une élimination des autres possibilités permettant d'améliorer sa situation au sein de sa propre famille⁴.

264. Or nous constatons que, depuis les dix ou vingt dernières années, les placements en foyers nourriciers ont considérablement

¹ Voir à ce sujet l'annexe 18 de notre rapport : *Politique de bien-être de l'enfance pour le Québec de demain*, préparée par Roland G. Hennessey.

² Voir l'appendice III.1 du présent volume : « Compte rendu sommaire des séances de consultation collective sur l'organisation interne et externe des services sociaux ».

³ Ministère de la Famille et du Bien-être social : *Rapport annuel 1969-70*, p. 36.

⁴ Extrait de *Une politique sociale pour le Québec*, mémoire présenté à notre Commission par le Conseil des Oeuvres de Montréal et le *Montreal Council of Social Agencies*, op. cit., p. 64.

augmenté et que cette solution relègue fort loin toutes les autres possibles. Le 31 mars 1970, 30,078 enfants étaient confiés à des foyers nourriciers ¹, soit 69.4 pour cent de tous les enfants placés. Ce nombre correspond à une augmentation annuelle de 10 pour cent depuis 1968, alors qu'il y en avait 24,755 ², soit 65.5 pour cent des enfants placés.

265. Le placement en foyer nourricier, conçu, à un moment donné, comme une panacée à tous les maux attribués aux placements d'enfants en établissements d'hébergement, soulève à son tour de multiples points d'interrogation. N'est-il pas trop souvent la solution facile et universelle à des problèmes qui pourraient être résolus différemment ? Cette forme de placement ne serait-elle pas trop fréquemment une voie d'évitement commode qui néglige le fond des problèmes et ne révélerait-elle pas l'atrophie des services préventifs qu'on aurait pu rendre à la famille et qui auraient sans doute évité bon nombre de placements ?

266. Le recours facile et intensif à cette forme de placement entraîne inévitablement une pénurie de foyers nourriciers de qualité, préalablement choisis en fonction des besoins de l'enfant. Cette pénurie oblige alors à des placements dans des foyers inadéquats, ce qui occasionne, à plus ou moins longue échéance, un ou plusieurs changements successifs de foyers. On a même parlé d'un véritable « syndrome de barrouettage » ³. Il n'est malheureusement pas rare de rencontrer des enfants qui, en peu d'années, en sont à leur dixième ou douzième placement, et même plus (on nous a parlé d'une enfant de douze ans, qui en était à son dix-septième).

267. Nous voulons bien croire que la majorité des familles nourricières s'acquittent convenablement de leurs devoirs, mais nous nous interrogeons très sérieusement sur la sélection et la qualité de certains foyers nourriciers, d'autant plus que des abus révoltants attirent périodiquement l'attention du public. À la décharge des agences et autres organismes responsables de placements d'enfants, nous reconnaissons qu'il n'est pas toujours facile de recruter de bons foyers nourriciers, pour une foule de raisons dont l'insuffisance du taux d'indemnité n'est pas la moindre.

268. Une autre possibilité de placement, répandue surtout aux États-Unis, s'offre depuis peu dans notre milieu : il s'agit du foyer

¹ Ministère de la Famille et du Bien-être social : *Rapport annuel 1969-70*, L'Éditeur officiel du Québec, Québec, 1970, p. 119.

² Ministère de la Famille et du Bien-être social : *Rapport annuel 1967-68*, L'Éditeur officiel du Québec, Québec, 1968, p. 79.

³ Voir l'appendice III.1 du présent volume.

de groupe, dont nous ne pouvons dire que peu de choses, sinon que des expériences en cours se révèlent bénéfiques pour le développement des enfants, quoique onéreuses financièrement.

269. Enfin, les établissements d'hébergement¹ pour enfants, connus sous les nouvelles appellations de centres d'accueil ou d'internats thérapeutiques, ont recommencé à jouer un rôle important auprès des enfants handicapés de quelque façon.

b) Le manque de services préventifs

270. Devant le nombre considérable d'enfants placés hors de leur foyer, on se demande si la famille dispose vraiment, en pratique, de tous les moyens nécessaires pour jouer son rôle d'institution sociale fondamentale que la théorie lui attribue.

271. Nous songeons, en particulier, aux services d'auxiliaires familiales, aux autres formes d'aide à domicile et aux divers services pour enfants d'âge préscolaire (jardins d'enfants).

i) L'aide à domicile

272. L'auxiliaire familiale est un substitut maternel au service des familles en situation de crise, menacées de dislocation permanente ou temporaire, soit notamment, par suite de l'hospitalisation de la mère ou de son incapacité physique ou mentale d'assumer le soin des enfants et les tâches domestiques.

273. Au 1^{er} février 1971, le Québec comptait 230 auxiliaires familiales réparties en une vingtaine d'organismes, la plupart étant des agences polyvalentes de services sociaux. Ce nombre illustre une pénurie flagrante d'auxiliaires familiales au Québec, sans qu'il soit nécessaire de faire des comparaisons avec les autres provinces du Canada ou d'invoquer les nombreuses études sur le sujet qui la confirment. La faible rémunération et le statut peu considéré de l'auxiliaire familiale, compte tenu de ses responsabilités importantes et de ses conditions de travail, semblent être les principaux obstacles à un recrutement suffisant des candidates compétentes.

274. Quant aux autres services d'aide à domicile (gardiennes, femmes de ménage, aides-ménagères, etc), ils sont laissés, à part quelques rares exceptions, au secteur privé commercial ou à l'entraide de son voisinage, quand celui-ci existe encore.

¹ Voir *infra* : Les ressources.

ii) *Les jardins d'enfants (ou pré-maternelles)*

275. À l'heure actuelle, il n'existe, au Québec, aucun réseau public de jardins d'enfants d'âge préscolaire. Tout au plus trouve-t-on, ça et là, quelques services d'initiative privée et dont le moins qu'on puisse dire est que l'accès, en pratique, est réservé aux seules familles qui, financièrement, peuvent se les permettre.

276. Le Rapport annuel 1969-1970 du ministère de la Famille et du Bien-être social mentionne quatre projets pilotes à Montréal¹, subventionnés et supervisés par le ministère. Trois de ces projets sont menés en collaboration avec le ministère de l'Immigration, puisqu'ils sont conçus pour des enfants d'origine portugaise et grecque. Le Répertoire des services communautaires du Montréal métropolitain de 1970 mentionne moins d'une dizaine de « garderies » sans but lucratif, soit, au total, de 400 à 500 places. Dans la région de Québec, le centre de jour de l'université Laval est le seul organisme de ce genre à but non lucratif et il reçoit une quarantaine d'enfants quotidiennement.

277. Pour le moment, la majorité des parents qui, pour une raison ou pour une autre, doivent faire garder leurs enfants, n'ont d'autres recours que l'utilisation de la garderie commerciale ou l'entente avec un membre de la famille, un voisin ou quelques personnes à qui la garde d'un ou souvent de plusieurs enfants procure un revenu d'appoint. On n'a qu'à consulter les petites annonces des journaux pour constater que bon nombre de personnes offrent ainsi leurs services. Une telle formule ne garantit pas la qualité des soins accordés aux enfants.

278. Lors de notre enquête, faute de loi ou de réglementation régissant spécifiquement ces services, il nous a été impossible de connaître le nombre d'établissements commerciaux en exercice et le nombre d'enfants reçus. Heureusement, une telle situation ne semble pas devoir durer car nous apprenons avec satisfaction, au moment de conclure nos travaux, que le ministère des Affaires sociales a édicté des normes² minimales quant à l'administration des garderies de jour, aux conditions physiques des lieux, aux qualifications du personnel, aux programmes d'activités, etc. « Après l'entrée en vigueur de la loi sur les services de santé et les services sociaux³, toutes

¹ P. 31.

² Ministère des Affaires sociales : *Normes des garderies de jour*, préparées par la Direction de l'agrément des établissements, 1972.

³ L.Q. 1971, chap. 48.

les garderies de jour devront obligatoirement se conformer à ces normes qui seront intégrées aux règlements de ladite loi¹ ».

C. — LES SERVICES À LA JEUNESSE

279. Dans le cadre général de notre mandat, nous n'avons pu étudier en profondeur les services sociaux destinés aux jeunes. Cependant, nous avons constaté, un peu comme tout le monde, d'une part, une certaine désaffection des jeunes pour les services mis à leur disposition par la société et, d'autre part, leur besoin d'organiser eux-mêmes certains services appropriés à leur situation (*v.g.* Drogue-Secours, certains centres d'accueil, maisons de jeunes chômeurs, etc.).

280. Le phénomène est important et n'est pas particulier au Québec. Déjà en 1968, le rapport Seebohm faisait état du problème et la Commission fait siennes ses remarques :

We have not been able to give adequate consideration to the organization of services for young people and for that reason make no specific recommendations for their reorganization. Our failure in this respect is not due to any thought that these services are unimportant; plainly they are vital and in need of urgent development.

...The problem of analysing the deficiencies and making recommendations is partly the outcome of the complexity of services which touch upon the needs of young people².

281. Ce n'est pas que la société québécoise, à l'instar des autres sociétés, ne soit pas préoccupée du problème de la jeunesse : il n'y qu'à dénombrer les organismes destinés aux jeunes pour s'en convaincre. Cependant, ce problème demeure et va même en s'accroissant.

282. Sans pour autant les endosser tout à fait et faute d'une enquête approfondie de sa part, la Commission ne peut que méditer les observations contenues dans le rapport du Comité Jeunesse au Secrétaire d'État du Canada :

Il serait bien inutile d'essayer de définir la jeunesse, puisqu'elle forme un groupe aussi hétérogène que le monde des adultes, par exemple. Si les jeunes sentent qu'ils forment un groupe à part, ce n'est pas tant à cause de leur âge, mais plutôt parce qu'ils partagent la même situation et les mêmes attitudes; ensemble, ils font face pour la première fois à un brouillard d'institutions (école,

¹ Extrait d'une lettre adressée, le 9 mars 1972, aux propriétaires et aux directeurs des garderies de jour par le docteur Jacques Brunet, M.D., sous-ministre des Affaires sociales.

² Extrait de *Report of the Committee on Local Authority and Allied Personnel Social Services* (Rapport Seebohm), *op. cit.*, p. 74, paragr. 250-251.

travail, loisirs, gouvernements) qu'ils jugent aussi insatisfaisantes que froides et dont ils mettent en doute la sagesse et les principes conventionnels. Même si les étudiants expriment leur mécontentement en des termes différents de ceux des jeunes travailleurs, essentiellement leurs critiques sont assez semblables pour qu'on puisse parler de la jeunesse canadienne.

Lorsque la société se rend compte de ces problèmes, elle essaie de les guérir en créant une série de programmes destinés aux jeunes. Ces programmes sont d'habitude élaborés par des adultes et répondent rarement aux besoins des jeunes. De plus, ces projets traitent la jeunesse comme une classe distincte, ce qu'elle n'est pas, et contribuent ainsi à élargir le fossé qu'ils s'étaient donné pour tâche de combler.

Les jeunes et les adultes perçoivent différemment les institutions sociales; il ne s'agit pas seulement d'une différence d'intensité mais plutôt d'une différence de nature. Ainsi, les jeunes contestent les valeurs traditionnelles de la famille tout en essayant par ailleurs de vivre de nouvelles relations communautaires dans les « communes » et les coopératives, par exemple. La jeunesse souhaiterait trouver des institutions sociales capables de soutenir un certain nombre de rôles tels qu'elle les définit. Les jeunes ne rejettent pas nécessairement la société mais ils repoussent le portrait que la société trace d'eux et sa façon de les traiter.

Jeunes et adultes sont séparés par un manque de confiance mutuelle. Comment leurs points de vue conflictuels peuvent-ils être amendés? Comment combler le fossé qui sépare les deux groupes? Les adultes ont toujours pensé que les jeunes devaient adopter leurs modèles s'ils avaient la patience de les attendre. Il y a dix ans, ce précepte était généralement accepté; mais aujourd'hui, les jeunes refusent d'accepter le mode de vie traditionnel qu'ils ne peuvent considérer comme valide. Conséquemment à cet abandon des normes des adultes, les jeunes sont portés à se tourner vers leur groupe d'amis pour trouver un appui dans un monde de plus en plus complexe. Déçus par la société, ils cherchent des expériences psychiques qui leur procurent la souplesse et une perception originale refusées par cette société et par lesquelles ils se sentent libres au moins pour un moment.

A moins d'un changement majeur, la société progresse vers la séparation rapide et violente des jeunes et des adultes; il deviendra de plus en plus difficile de retrouver la confiance perdue.

Selon toutes apparences, les jeunes du Canada semblent bien participer à cette espèce de « grand refus » qui bouleverse le monde. Leur confiance en l'ordre actuel est minée sur deux fronts : d'une part, ils sont intellectuellement obligés de mettre en doute plusieurs des valeurs qui fondent notre société et, d'autre part, ils trouvent de moins en moins de motivations valables pour participer au « système ». Ce refus qui va de la désillusion au rejet, se manifeste de nombreuses façons, dont l'augmentation de l'absentéisme au cours secondaire, la diminution des inscriptions à l'université en regard du nombre prévu, la demande de services disponibles et accessibles « à la base », et surtout l'usage des drogues de plus en plus répandu dans toutes les classes de jeunes ne sont que quelques exemples.

Cette séparation des jeunes d'avec la société n'est pas une obligation imposée par la jeunesse. Le refus grandissant de participer à la vie de la société d'après les normes de cette société va de pair avec la recherche de nouveaux

modes de vie et de nouvelles relations avec le reste de la société ou, en d'autres termes, avec l'élaboration d'un grand projet. Les jeunes exigent des relations plus complètes et harmonieuses entre eux, leur environnement immédiat, et les buts et activités collectives d'ordre politique et social de la communauté canadienne. Pour parvenir à établir ce type de relation plus étroite, la société doit faire la preuve qu'elle peut changer et qu'elle accepte de le faire. Afin de prouver sa volonté de se transformer, la société devra montrer plus de logique dans ses rapports avec les jeunes ¹.

283. Toujours selon le même rapport, la vision purement technocratique du « problème de la jeunesse » explique le peu de succès obtenu auprès des jeunes par les services mis à leur disposition.

Cette perception des jeunes comme un sous-groupe particulier que l'on doit occuper pendant la période critique de l'adolescence ne peut naître que d'une vision traditionaliste et conservatrice de la réalité ².

284. C'est peut-être l'erreur de notre temps de ne pas considérer les jeunes comme des membres à part entière de la société.

Les jeunes ne forment plus un segment distinct et étrangement affranchi de la société. Leurs problèmes sont ceux de la société; ceux de la société sont les leurs ³.

285. En matière de développement social, la jeunesse apporte des idées novatrices qui rejoignent les préoccupations de la Commission, et il faut comprendre son impatience devant des réformes fondamentales et radicales qui tardent trop à se concrétiser.

286. Le rapport du Comité Jeunesse parle d'une nouvelle dynamique sociale :

plus les jeunes opposent leur refus impatient à une société fondée sur l'expansion économique et les changements quantitatifs, plus ils aspirent à l'avènement d'une société reposant sur un changement qualitatif et remanié de façon à répondre aux désirs les plus fondamentalement humains ⁴.

287. On comprend mieux que les jeunes fassent peu de cas des services mis à leur disposition par une société dont ils contestent les structures et les valeurs. Ils préfèrent « s'organiser » eux-mêmes plutôt que se « se laisser organiser ».

288. Le programme Perspectives-Jeunesse, entre autres, lancé par le Secrétariat d'État du Canada, en 1971, a permis, d'après la liste

¹ Extrait de *C'est parti*, rapport du Comité Jeunesse au Secrétaire d'Etat du Canada, Information-Canada, Ottawa, 1971, pp. 3-5.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*, p. 198.

⁴ *Ibid.*, p. 199.

des projets soumis, de percevoir les préoccupations des jeunes, qui ne sont pas, comme trop de gens le croient, uniquement intéressés à la drogue, au sexe, aux grèves et à la contestation. Ils ont à cœur le développement d'une société dont ils se sentent solidaires à tous égards, visent davantage à la qualité qu'au niveau de vie et attachent plus d'importance à la participation réelle des citoyens aux décisions sociales qu'aux structures fonctionnelles du pouvoir politique. En cela, ils rejoignent les grandes préoccupations de notre Commission.

289. Les jeunes veulent passer à l'action sans tarder. Leur impatience en face de l'actuel système social, politique et économique prend même l'allure d'une véritable révolution.

Elle éclate sur bien des fronts à la fois. Elle jaillit en explosions sexuelles, en contestation scolaire, en révolte contre la domination économique de l'étranger. Elle se nourrit de multiples emprunts aux modèles révolutionnaires étrangers, en même temps qu'elle s'alimente à ses propres ressources. Il en résulte un brassage incroyable d'idées, de courants d'action, de sentiments qui rendent la situation du Québec extrêmement confuse, instable et explosive. On a peine à s'y reconnaître dans ce grouillement de forces, tantôt convergentes, tantôt divergentes. Le Québec, par ses jeunes, se trouve le théâtre d'une véritable dialectique révolutionnaire, où l'unité se compose dans la multiplicité et dans l'opposition¹.

290. Aux yeux des jeunes, c'est tout « le système » qui a fait faillite et qui, sans tarder, doit être remis en question. Ce constat d'échec, la société doit l'admettre et ne plus ignorer les revendications des jeunes, ni les porter au compte d'une énergie débordante qui se résorbera avec le temps. Le temps, c'est précisément ce sur quoi ils ne veulent plus compter.

291. Les services sociaux actuels destinés aux jeunes doivent, eux aussi, malgré les efforts d'organismes comme le Bureau Consultation-Jeunesse, les patronages ou autres agents (*street workers* et policiers éducateurs), avouer leur insuffisance et leur inadéquation. Pour emprunter une expression chère aux jeunes, ils semblent « avoir manqué le bateau ».

D. — LES SERVICES AUX PERSONNES ÂGÉES²

292. Au Québec, à première vue, il peut sembler que les personnes âgées n'ont pas de problèmes et qu'elles sont même privilégiées.

¹ Extrait de *La jeunesse du Québec en révolution*, par Jacques Lazure, Les Presses de l'Université du Québec, Montréal 1970, p. 140.

² A ce sujet, le lecteur consultera avec profit le rapport du cinquième Institut (1968) de la Fédération des services sociaux à la famille : « Institut sur la personne âgée », publié dans le numéro 49 du volume 5 du bulletin *La Famille* de la FSSSQ.

...Alors que le monde est traversé par des crises et des manifestations de toutes sortes, les personnes âgées se tiennent tranquilles. Elles ne descendent jamais dans la rue, elles ne se mettent pas en grève. Elles n'ont pas à lutter pour obtenir la parité de salaires avec les autres provinces : elles possèdent déjà toutes cette parité : \$135 par mois pour celles qui ne disposent d'aucun revenu. Elles n'ont pas à se fatiguer inutilement : on pense pour elles, on les regroupe, on les nourrit, on les loge, on les préserve des dangers de ce monde ¹.

293. La situation n'est cependant pas aussi simple. Les propos que nous venons de citer d'un homme engagé quotidiennement dans l'action en faveur des personnes âgées constituent un jugement sur la situation actuelle, qui nous apparaît par trop global, voire un peu excessif. Il nous faut bien reconnaître que le sort fait aux vieillards dans notre société, même s'il est loin d'être idéal, s'est sensiblement amélioré au cours des dernières années.

294. L'attitude que dénonce Hubert de Ravinel est une des séquelles tenaces et durables de cette conception qui a longtemps prévalu en matière de politique sociale de la vieillesse dans la société industrielle et qui considère le vieillard comme incapable

de faire face par lui-même aux multiples problèmes qui le confrontent dans une société en évolution permanente et qui sont beaucoup trop complexes pour lui ².

295. Dans une perspective de développement, une telle conception ne peut plus avoir cours.

Cette attitude pour le moins paternelle traduit une condition qui n'est pas propre aux personnes âgées, mais qui les affecte particulièrement : Elles vivent en état de ségrégation. Et cet état est dû à une caractéristique importante de notre temps : celle d'établir des cloisons étanches entre les âges, de découper arbitrairement les différentes étapes de notre vie en tranches bien définies, en déterminant à chaque époque des attributs fixés une fois pour toutes, ce qui restreint évidemment la spontanéité créatrice et l'élan vital.

Une personne âgée finit donc par se définir en quelques stéréotypes immuables : Elle ne doit pas se fatiguer... Il faut lui éviter les soucis et les changements... Elle n'a pas beaucoup de besoins... elle vit dans le passé... Sa sexualité est éteinte... Elle ne peut plus s'adapter au monde d'aujourd'hui... elle a besoin de repos... etc. Autant d'affirmations gratuites qui sont le plus souvent des âneries ne tenant pas compte de l'individualité profonde de l'homme. Elle reflète le jugement sommaire d'une société qui ne prend plus la peine d'approfondir la personnalité d'un être dès lors que ce dernier a cessé de produire.

¹ Extrait de « La violence quotidienne faite aux vieillards », par Hubert de Ravinel, *Le Devoir*, 24 novembre 1971.

² Extrait de *L'entrée des personnes âgées en hébergement collectif*, par Nicolas Zay, Université de Montréal, Institut de gérontologie, Montréal, 1966, p. 37 (miméo).

En plus de méconnaître les personnes âgées, nous les considérons de l'extérieur et bien souvent nous agissons envers elles au nom d'une morale tout à fait simpliste qui nous propose des démarches unilatérales et paternalistes. Nous pensons aux personnes âgées au moment des fêtes ou à l'occasion de catastrophes. En dehors de ces occasions, elles n'existent pas ou presque pas.

Le drame dans tout cela est que les personnes âgées s'identifient peu à peu à l'image que nous nous faisons d'elles. Elles se mettent à réagir en fonction de cette image. On leur a tellement fait comprendre, par exemple, qu'elles n'ont pas de rôle à jouer, qu'elles refusent en général de prendre des initiatives. Elles n'ont plus guère confiance en elles et se confondent en remerciements pour des gestes qu'elles interprètent comme des faveurs alors qu'ils constituent en réalité l'expression des droits les plus élémentaires¹.

296. À l'encontre de cette conception, une autre philosophie semble de plus en plus s'affirmer, depuis quelques années.

(Elle) met l'accent sur l'autonomie de la personne âgée et tend à promouvoir son indépendance et son initiative personnelle dans toute la mesure du possible; l'objectif est d'assurer au vieillard les mêmes possibilités de choix dont dispose tout adulte dans la société contemporaine. Cette conception, basée sur la reconnaissance de l'individualisme des personnes âgées, aboutit à des mesures encourageant l'épargne individuelle, le prolongement de la vie active, le maintien d'un logement autonome, le développement des loisirs et, de façon générale, à renforcer toutes les institutions, programmes et services qui peuvent favoriser l'indépendance. Le postulat sous-jacent c'est qu'en renforçant l'initiative individuelle, on retarde, ou tout au moins, on ralentit le déclin des forces physiques et mentales. Il s'agit de contrecarrer la tendance des personnes âgées à se replier sur elles-mêmes et à abandonner à d'autres l'agencement de leur destinée, ce qui accélère le processus de désengagement sans qu'elles en soient conscientes. On fait face à la diminution des forces physiques et mentales en organisant un réseau de services devant suppléer progressivement aux déficiences individuelles, en veillant soigneusement de ne jamais se substituer aux intéressés dans un domaine où ils sont capables de se suffire eux-mêmes².

297. C'est dans cette ligne de pensée qu'il faut inscrire les notables améliorations des dernières années. La multiplication rapide des clubs de l'Âge d'Or à travers le Québec et leur regroupement au sein de conseils régionaux et d'une fédération devraient offrir la possibilité aux citoyens du troisième âge de faire connaître leurs besoins réels, d'accélérer la mise en œuvre de services sociaux appropriés et, enfin, d'inciter les autres secteurs (loisirs, santé, logement, etc.) à se préoccuper des aspects qui relèvent de leur compétence respective. Soulignons des initiatives comme celles des Petits Frères des Pauvres (Jeunesse et Troisième âge), du Forum des citoyens âgés de Montréal (*Senior Citizens' Forum*), de certains centres de jour qui contribuent,

¹ Extrait de « La violence quotidienne faite aux vieillards », par Hubert de Ravinel, *Le Devoir*, op. cit.

² Extrait de *L'entrée des personnes âgées en hébergement collectif*, par Nicolas Zay, op. cit., pp. 34-35.

surtout depuis quelques années, à améliorer le sort des personnes âgées, avec ce respect intégral de leur autonomie et de leur dignité plutôt qu'avec cette commisération et ce paternalisme traditionnels qui marquent encore trop souvent les services qu'on leur destine.

298. C'est dans cette même perspective que s'est développée, sous l'égide du ministère des Affaires sociales, avec la collaboration de la Société d'habitation du Québec, de la Société centrale d'hypothèques et de logement et surtout avec la participation de la population, une politique de construction d'établissements d'hébergement¹ qui s'efforcent de respecter, autant que possible, l'autonomie et la dignité de leurs pensionnaires et qui n'ont rien de commun avec les hospices d'autrefois si redoutés des personnes âgées.

299. On peut déplorer que la politique de construction d'établissements d'hébergement n'ait pas été accompagnée de programmes de services à domicile qui auraient permis aux personnes âgées de demeurer le plus longtemps possible dans leur milieu naturel, selon leurs propres vœux, et favorisé une meilleure intégration à la vie communautaire. Une très grande proportion des personnes âgées vivent dans l'insécurité et n'ont souvent d'autre choix que de demander leur admission en établissement d'hébergement, parce que, de façon générale, les services de transport, de repas à domicile, d'aides ménagères et familiales, les services infirmiers ou médicaux à domicile, les services d'un centre de jour, etc., dont elles peuvent avoir besoin à un moment ou l'autre, sont à peu près inexistantes ou, du moins, nettement insuffisantes pour répondre à la demande.

300. La controverse entre les tenants de l'hébergement collectif et ceux des services à domicile est déjà dépassée dans les faits. D'un côté, le placement en établissement d'hébergement collectif, de grands vieillards ou de personnes un peu moins âgées mais physiquement ou psychologiquement incapables de vivre par leurs propres moyens, continue toujours de s'imposer. En dépit des efforts déployés pour en retarder l'échéance, il doit souvent être envisagé par la force des circonstances ou du plein gré de la personne elle-même. De l'autre côté, les services à domicile sont appelés à se développer de plus en plus pour retarder, si possible, le placement en établissement d'hébergement et prolonger la vie indépendante des personnes âgées.

¹ La politique actuelle vise à satisfaire les besoins de 7 à 7.5 pour cent, proportion généralement admise, de personnes âgées pour qui ce service est indiqué. Voir à ce sujet, le tome II du volume VII de notre rapport : *Les établissements à but lucratif* et l'annexe 17 de notre rapport : *Pour une politique de la vieillesse*, préparée par Jean-Marie Martin.

301. Le grand problème est d'éviter que le placement en établissement d'hébergement collectif ne devienne une solution de facilité parmi toutes les autres possibles, tout comme nous l'avons fait remarquer en parlant des placements d'enfants.

Le risque d'opter pour cette solution est d'autant plus grand qu'il permet d'apaiser, dans bien des cas, les scrupules de conscience chez ceux qui, tout en souhaitant des conditions d'existence satisfaisantes pour les personnes âgées, ne tiennent pas à faire les efforts supplémentaires pour les garder dans leur environnement habituel ¹.

E. — LES SERVICES AUX GROUPES

1. — LES SERVICES AUX HANDICAPÉS

a) Les handicapés physiques et mentaux

302. De plus en plus de personnes sont atteintes par une maladie ou une infirmité permanente, congénitale ou acquise : cécité et surdité, amputation majeure, arthrite et rhumatisme, troubles cardiaques, diabète, épilepsie, paralysie, débilité, déficiences et maladies mentales, troubles caractériels et autres handicaps. Ces personnes ont des difficultés physiques, psychiques et sociales d'une envergure telle et d'une nature si complexe qu'elles ne peuvent recourir à des services de toutes sortes pour répondre à leurs besoins et faciliter autant que possible leur intégration familiale et sociale.

303. Tant d'associations et d'organismes voués au service des handicapés existent qu'il peut sembler, à première vue, que ce champ d'activités est suffisamment couvert. Mais nous constatons que, malgré cela, les services existants « sont dans une situation de quasi-anarchie, résultant de l'absence presque totale de coordination au niveau des politiques et des services ² ».

304. Une certaine rivalité règne parfois entre ces organismes ou ces associations; certains jouissent de ressources considérables et d'un grand prestige auprès de la population, alors que d'autres, qui ne disposent pas des mêmes moyens, publicitaires ou autres, ne peuvent qu'imparfaitement atteindre leurs fins. Certains handicapés n'ont aucune ressource à leur disposition. Et même parmi eux, il en

¹ Extrait de *L'entrée des personnes âgées en hébergement collectif*, par Nicolas Zay, *op. cit.*, p. 40.

² Extrait de *Une politique sociale pour le Québec*, mémoire (N° 88) à notre Commission du Conseil des Oeuvres de Montréal et du *Montreal Council of Social Agencies*, *op. cit.*, p. 102.

est de plus défavorisés que d'autres. C'est ainsi, par exemple, que les aveugles attirent plus de sympathie du public que les épileptiques, que les victimes d'accidents d'automobiles n'ont pas accès aux mêmes services que celles d'accidents de travail. Les handicapés mentaux doivent encore trop souvent lutter contre des préjugés tenaces qui nuisent à leur réadaptation.

305. Nous déplorons aussi la pénurie de services de réadaptation bien organisés. Ceux qui existent « se trouvent quasi exclusivement dans les grands centres, et même là, tous les services auxiliaires n'y sont pas ¹ ». Ainsi, par exemple, existe à Québec un centre de réadaptation pour débiles mentaux qui ne peut fonctionner à pleine capacité, faute de facilités d'hébergement à proximité pour eux.

306. Enfin, s'il existe aussi quelques centres thérapeutiques, maisons de transition, foyers nourriciers, ateliers protégés, ils sont inégalement répartis sur le territoire et nettement insuffisants pour répondre aux besoins.

b) Les alcooliques et autres toxicomanes

307. Les alcooliques et autres toxicomanes sont des malades qui souffrent de troubles physiques et mentaux, de difficultés de comportement et de perturbations dans leurs relations familiales et sociales.

308. En grande partie sous la responsabilité de l'Office de la prévention de l'alcoolisme et des autres toxicomanies ² (OPTAT), un réseau de distribution de services de toute nature vise à la réadaptation de ce type particulier de handicapés. Ce réseau comprend à la fois des services de thérapie offerts dans les consultations internes ou externes par des équipes multidisciplinaires, et des services de précurse ou de postcure, qui s'adressent indistinctement aux alcooliques et autres toxicomanes ainsi qu'à leurs proches, dans des « salles d'accueil ». Les Drogue-Secours, surtout depuis les deux dernières années, ont joué également un rôle important en fournissant de l'aide aux jeunes qui s'adonnent à la drogue.

309. Mentionnons également la tâche accomplie par des organismes bénévoles — Associations Lacordaire, Alcooliques Anonymes et autres de même nature — qui collaborent encore actuellement et magnifiquement au travail efficace des divers spécialistes.

¹ *Ibid.*

² Nouveau nom de l'OPTAT, (L.Q. 1971, ch. 48, art. 153)

310. Au cours des dernières années, on s'est efforcé d'organiser des ressources thérapeutiques essentielles, mais elles ne suffisent pas devant l'augmentation des alcooliques et autres toxicomanes des divers milieux de notre société.

311. L'OPTAT et les autres organismes susmentionnés, notamment les Drogue-Secours, s'efforcent également, avec plus ou moins de succès, de jouer un rôle de prévention dans ce domaine au moyen des *mass media*, par des conférences, des cours d'information, etc.

312. Nous croyons devoir souligner que ce travail de prévention, surtout en ce qui concerne les drogues chez les jeunes, nous semble quelque peu insuffisant et inadéquat. Ce n'est peut-être pas tellement la compétence des personnes à qui est confié ce travail, qui doit être mise en cause, que la façon dont les services préventifs sont conçus et fournis¹ aux groupes de population auxquels ils sont destinés.

c) Les handicapés sociaux

313. Dans cette catégorie assez artificielle, nous rangeons les ex-détenus, les chômeurs chroniques, les ivrognes et les vagabonds, le seul point commun entre ces personnes étant leur handicap aux yeux de la société.

314. L'ex-détenu², c'est-à-dire celui qui, selon une expression courante, a payé sa dette à la société, est un être diminué qui rencontre de sérieuses difficultés de réintégration à la société; elles augmentent par suite de l'absence de ressources financières, du rejet de sa propre famille, de la précarité d'un toit et de la seule recommandation auprès d'un employeur éventuel que constitue un dossier judiciaire, sans nul doute l'un des plus sérieux handicaps.

315. Pour répondre à tous ces besoins, les agences spécialisées offrent quelques services professionnels et bénévoles à l'ex-détenu et à sa famille, et les agences polyvalentes font de même à l'occasion dans les autres régions. L'Armée du Salut met aussi certaines ressources à la disposition des ex-détenus.

316. Toutefois, ces services ne suffisent pas à leurs besoins et ainsi, bien souvent, ne les empêchent pas de récidiver.

¹ Voir *supra* : Les services à la jeunesse.

² Voir *infra* : Les services sociaux et la justice.

317. Il faut mentionner ici l'expérience pilote de la Maison Painchaud, établissement de transition pour ex-détenus, due à l'initiative de la société St-Vincent-de-Paul¹. Cette maison reçoit ceux qui n'ont pas de foyer ou dont le milieu familial favorise peu la réadaptation. En plus de services de consultation et de thérapie, elle offre un service de placement et a été l'instigatrice d'un atelier protégé, connu sous le nom de « Les Établissements du gentilhomme » géré par un ex-détenu et qui n'emploie que des ex-détenus. Jusqu'à maintenant, les cas de récidive sont très faibles parmi les bénéficiaires de ces services.

318. On peut considérer les chômeurs chroniques, irrécupérables pour le marché du travail, comme des handicapés sociaux dans notre société où l'homme n'a souvent de signification que parce qu'il produit, peu importe le travail. Ces personnes inaptes au travail pour une raison ou pour une autre, ont fréquemment des problèmes d'intégration : elles sont considérées et se considèrent comme des laissés-pour-compte. Or actuellement, les services sociaux ne les atteignent pas, sinon lorsqu'une multitude d'autres problèmes se greffent à cette inaptitude.

319. Enfin, l'ivrogne public chronique (ou « robineux ») et le vagabond font également partie des handicapés sociaux; ils n'attirent pas la sympathie du public et, par conséquent, peu de services sociaux leur sont destinés.

320. Le « robineux » est, de façon régulière, ramassé par la police, conduit en détention, amené devant un juge, interné dans une prison pour une période plus ou moins longue, parce qu'en pratique, aucun traitement ne lui est accessible. Jusqu'ici, le système juridico-criminel n'a pas amélioré la situation de cet handicapé social et aucun service de santé ou d'aide sociale ne répond de façon plus adéquate à ses besoins.

321. Il en est de même pour le vagabond, souvent considéré comme « irrécupérable ». À part la nourriture, le logement et parfois le vêtement qu'il obtient dans les « refuges », il se soucie fort peu des services sociaux existants et n'en réclame pas de nouveaux ou de plus exclusifs.

¹ Voir à ce sujet le mémoire de la Société St-Vincent-de-Paul du Canada au Comité du Sénat canadien sur la pauvreté, p. 61ss.

2. — LES SERVICES AUX MIGRANTS

322. Le vocable de migrants désigne aussi bien les migrants à l'intérieur que les immigrants de l'extérieur.

323. Ces personnes ou familles déplacées éprouvent souvent des difficultés qui proviennent de leur déracinement et de leur insertion dans un nouveau milieu social. En général, la migration entraîne des changements profonds dans la vie familiale et sociale, et une adaptation pénible à de nouvelles habitudes de vie et à de nouveaux styles de relations impersonnelles. Aussi des services sont-ils nécessaires non seulement aux migrants eux-mêmes avant leur départ comme à leur arrivée, mais aussi auprès du milieu qui les accueille.

324. Au Québec, c'est surtout à Montréal, pôle d'attraction de la très grande majorité d'entre eux, que sont concentrés les services sociaux aux migrants. Outre les services gouvernementaux d'immigration, des services d'accueil (renseignements, orientation vers les ressources du milieu) sont à la disposition des gens sur les lieux mêmes de leur arrivée (gare maritime et ferroviaire, aéroport, terminus d'autobus). Ces services sont surtout offerts par le Service d'accueil aux voyageurs et aux immigrants (SAVI), de même que par la *Jewish Immigration Aid Services* (JIAS). Notons que cette dernière agence offre ses services aux membres de la communauté juive, dès avant le départ de leur pays d'origine, et que des contacts permanents existent entre les agents des services sociaux des pays d'origine (*pre-migration workers*) et ceux du pays d'accueil.

325. D'autres centres qui accueillent des « nouveaux venus » ont aussi des services d'accueil aux migrants plus ou moins organisés. Nous pensons, par exemple, à ces comités d'accueil, comme ceux de Rimouski, de Sherbrooke et de certaines paroisses, formés par des bénévoles dans le but de faciliter l'intégration des arrivants à leur nouveau milieu.

326. Dans certains cas, des services plus complets sont nécessaires : les migrations « spontanées » couvrent parfois des fugues de personnes ou de familles en crise ou une désorganisation de nature pathologique ; certains immigrants présentent aussi des difficultés d'adaptation plus sérieuses que la majorité. À ces gens, les organismes comme SAVI et JIAS offrent des services internes d'appui, d'orientation et de consultation, sans oublier l'assistance financière (laquelle, dans le cas de SAVI, constitue 26 pour cent du volume d'activités).

327. Il est difficile d'évaluer l'efficacité des services sociaux aux migrants. Tout compte fait, il y a plus de services officiels et organisés pour les immigrants de l'extérieur¹ que pour les migrants internes, pourtant de plus en plus nombreux², mais qui semblent insuffisamment informés quant aux services mis à leur disposition.

328. Enfin, considérons comme une lacune sérieuse la quasi-inexistence de services sociaux aux principaux points de départ de l'immigration. L'un des facteurs majeurs qui peut nuire à l'intégration des migrants n'est-il pas le manque de préparation psychosociale (et non seulement de connaissances ou d'information objective) quant à leur nouvelle situation ? Ce reproche vaut pour les migrants à l'intérieur comme pour ceux de l'extérieur.

3. — LES SERVICES SOCIAUX AUX GROUPES ETHNIQUES

a) Les Esquimaux

329. L'état de développement économique et social des régions nordiques du Québec n'appelle pas des services sociaux identiques à ceux utilisés dans le sud. Les véritables services sociaux offerts aux communautés esquimaudes sont ce que nous appelons ici des services de santé, d'éducation et de logement. Les besoins de ces communautés ne permettent pas aux agents sociaux, médecins, infirmières et instituteurs, de définir très précisément leur propre champ d'activité et les limites de leurs responsabilités.

330. Certains services sociaux (guides, placements en foyers nourriciers) sont offerts aux Esquimaux qui doivent séjourner dans le Sud, le plus souvent pour des raisons médicales. Les services sociaux aux Esquimaux sont conçus et fournis par des Blancs, en fonction de la culture et de la civilisation blanches. Les Esquimaux eux-mêmes ne sont pas consultés : là est tout le problème.

b) Les Indiens

331. Pour les Indiens, la situation est analogue. Il existe des services à leur disposition, auprès des agences de services sociaux, dont le territoire desservi comprend une réserve indienne et qui signent un « contrat de services » avec le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. En vertu de cette convention, l'agence

¹ Voir *infra* : Les services aux minorités ethniques.

² En consultant les statistiques de SAVI, on constate que 68 pour cent des dossiers concernent des migrants internes.

accepte de fournir des services sociaux professionnels et personnels aux Indiens de la réserve. Les services énumérés dans le contrat comprennent l'orientation individuelle et familiale, la consultation auprès des administrateurs et les enquêtes sur les circonstances entourant l'octroi d'assistance financière, la protection et la garde d'enfants délinquants, négligés ou abandonnés, la présentation de cas à la Cour du bien-être social, le placement d'adultes et la consultation sur des questions d'organisation communautaire et de bien-être social, le tout suivant les besoins exprimés, auprès des Conseils de bandes et des Comités de bien-être indiens.

332. À la lecture des rapports statistiques des agences qui offrent ces services aux Indiens, on note le parallèle entre ces services et ceux donnés à l'ensemble de la population.

333. Ces services répondent-ils aux besoins des Indiens ? L'évolution en cours dans plusieurs communautés indiennes amènera une révision de la politique des services sociaux et probablement une orientation vers des services de promotion collective et une prise en charge des services par les autochtones, ce qui requerra la formation d'un nombre suffisant d'agents de services sociaux recrutés dans le milieu indien lui-même.

c) Les autres minorités ethniques

334. Le ministère de l'Immigration du Québec a dressé une liste de trente-cinq groupes ethniques différents (originaires d'autres pays que la France et les îles Britanniques) et de quatre cents associations et organismes voués aux intérêts de ces groupes¹. Le nombre des associations varie considérablement d'un groupe à l'autre et n'est pas nécessairement en rapport avec le nombre de ressortissants. De façon générale, disons que les groupes qui manifestent la plus grande vitalité culturelle possèdent le plus grand nombre d'associations aux activités les plus diverses. Dans la plupart des cas, il s'agit d'activités sociales et culturelles, mais certaines d'entre elles ont été créées dans le but précis d'assister leurs ressortissants dans le besoin.

335. La plupart des services relèvent de l'entraide bénévole et non professionnelle (sauf chez la communauté juive qui s'est dotée d'un réseau complet et intégré de distribution de services sociaux de toute nature).

¹ Ministère de l'Immigration du Québec : *Rapport annuel au 31 mars 1970*, Québec, 1970.

336. Le ministère de l'Immigration considère ces associations comme des canaux naturels d'information, pour les divers groupes ethniques, sur les divers organismes communautaires de services sociaux plutôt qu'il les encourage à s'offrir des services qui leur soient propres.

F. — LES SERVICES SOCIAUX ET LES AUTRES SECTEURS DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL

1. — LA SANTÉ

337. Il est reconnu que des facteurs psychosociaux influencent l'état de santé d'un individu, causent ou aggravent la maladie qui, à son tour, occasionne des problèmes d'adaptation divers.

338. Par l'intermédiaire de leur unité de service social, les grands hôpitaux généraux et spécialisés offrent des services sociaux pour satisfaire les besoins directement liés à des questions de santé. Le nombre et la qualité de ces services varient considérablement selon les établissements.

339. Plusieurs services offerts, en particulier dans les hôpitaux généraux, se distinguent très peu de ceux des agences polyvalentes ou familiales : services d'information et d'orientation, conseils touchant des problèmes d'ordre matrimonial, familial, budgétaire, etc. Les activités liées au transfert et au placement des malades dans d'autres établissements occupent une place très considérable dans l'emploi du temps des agents de services sociaux. La situation actuelle révèle que ces derniers sont souvent mal employés et que, sous prétexte de se faire accepter, ils font beaucoup de « cuisine » dans les milieux hospitaliers, qui apprécient surtout les services concrets qu'ils rendent. Par ailleurs, les agents ne semblent pas tous prêts à réexaminer froidement leur travail par rapport à celui qu'ils pourraient faire.

340. La situation est quelque peu différente en milieu psychiatrique. La tendance actuelle dans les hôpitaux pilotes est de former des équipes de soins où chacun, y compris les agents de services sociaux, apporte une contribution plus ou moins intensive selon ses capacités et à différents niveaux. Dans certains autres établissements très spécialisés (instituts de cardiologie, centres de réadaptation), les agents de services sociaux semblent aussi beaucoup plus intégrés à l'équipe thérapeutique.

341. Enfin, au nombre des services sociaux en milieu hospitalier, mentionnons ceux offerts par les bénévoles : visites amicales, transport aux consultations externes, dépannage financier, etc.

2. — L'ÉDUCATION

342. La réforme de l'enseignement, telle que conçue et réalisée à la suite, et non nécessairement dans l'esprit du Rapport Parent¹, a édifié une structure colossale qui a voulu servir la jeunesse mais qui semble l'avoir plutôt littéralement écrasée. Dans ces grandes « boîtes » que sont les écoles polyvalentes, les CEGEP et les campus universitaires, l'étudiant n'est plus trop souvent qu'un numéro parmi des milliers d'autres. À cette atmosphère déshumanisante s'ajoutent les problèmes que se pose l'étudiant en face de son milieu environnant aussi bien que de son avenir. Cette situation suscite de nombreux problèmes d'intégration et d'adaptation tant individuelle que collective : abandon prématuré des études, usage des drogues, fugues... et difficulté d'organiser une action sociale collective en dehors de quelques manifestations extérieures sporadiques et improvisées. Au sein de ce secteur, il y a donc place pour des services sociaux.

343. En règle générale, nous pouvons affirmer que les services sociaux en milieu scolaire (qu'il ne faut pas confondre avec le service social scolaire) nous apparaissent peu développés et relativement peu efficaces. Ces services n'existent pas partout, et là où ils existent, on les retrouve sous la dénomination de « services personnels aux étudiants » (plusieurs formules sont utilisées : par exemple, dans un CEGEP que nous avons visité, ces services sont divisés en services individuels, d'une part, et en services collectifs, d'autre part) qui regroupent les services de psychologie, d'orientation, d'aide pédagogique individuelle, de « tutorat »², de pastorale, le service social scolaire, etc.

344. Comme aux autres services sociaux, on leur reproche d'être peu connus des étudiants, limitant ainsi leur portée, et généralement, ils encourent les mêmes blâmes que les autres services destinés à la jeunesse³, à savoir qu'ils sont conçus par des adultes voués aux intérêts des maisons d'enseignement qui les organisent, plutôt qu'à ceux des étudiants. On leur reproche surtout d'être organisés sans la participation de leurs éventuels bénéficiaires, ce qui expliquerait, en grande partie, la désaffection de bon nombre d'étudiants à leur sujet. Cela expliquerait aussi que là où existent des services organisés

¹ Voir à ce sujet l'article « Etudier, pourquoi ? » de Françoise Côté, paru dans *Perspectives*, vol. 13, No 49, 4 décembre 1971.

² Le tutorat, formule adoptée dans un CEGEP que nous avons visité, consiste à assigner auprès d'un étudiant qui le désire, un professeur choisi par lui, appelé tuteur, dont le rôle est amical et non contraignant, et qui l'aide à frapper à la bonne porte quand il a besoin de services d'ordre pédagogique ou extra-pédagogique.

³ Voir *supra* : paragr. 58-70.

par les étudiants eux-mêmes, dans le cadre d'une association ou autrement, ceux-ci les préfèrent aux services officiels. Quand les administrateurs et le corps enseignant de l'école invitent les étudiants à prendre en main leurs propres affaires par une participation réelle, les services atteignent un plus grand nombre d'étudiants. Il en est ainsi de l'animation sociale en milieu scolaire : les animateurs les mieux acceptés sont eux-mêmes étudiants ou n'ont quitté l'école que depuis peu. Les étudiants sentent donc le besoin de considérer l'animateur comme un des leurs et non plus comme un « espion » ou un « agent » de la direction.

345. Au niveau préscolaire et élémentaire, il n'existe à peu près pas de services sociaux. La Commission des écoles catholiques de Montréal est l'une des rares commissions scolaires à avoir prévu des services pour ces niveaux d'enseignement. Les activités de services sociaux sont fortement axées sur les milieux défavorisés et le service de fréquentation scolaire occupe une place importante. Il existe aussi un service de parrainage qui permet aux jeunes de niveau secondaire et secondaire supérieur d'aider au développement d'enfants de milieux défavorisés ayant particulièrement besoin d'attention et de stimulation.

346. En milieu universitaire, les services sociaux sont à peu près inexistantes en dépit du nombre des divers agents sociaux en formation ou qui enseignent.

347. Dans le milieu universitaire, ce qu'on appelle services aux étudiants comprend des services de dépannage financier reliés au système de distribution des bourses, et des services dits de *counselling* ou d'aide en matière d'orientation. Les aumôniers ou prêtres animateurs des services de pastorale jouent un rôle important sur le plan personnel des individus et ces services cadrent souvent peu avec leurs fonctions religieuses officielles. Les campus universitaires, souvent considérés au même titre que les usines comme des milieux de travail transitoires plutôt que des milieux de vie, mettent peu de services sociaux, pourtant nécessaires, à la disposition des étudiants. On peut même dire parfois qu'ils y sont plutôt hostiles.

348. Par exemple, à la suite de quelques suicides survenus sur un campus, les professeurs et les étudiants d'un département ont décidé d'aider leurs confrères aux prises avec des problèmes, en mettant à leur disposition un service téléphonique 24 heures par jour et qui permettait aux « gars mal pris » d'exposer leurs problèmes, de converser avec un interlocuteur sympathique, etc. Ce service,

pourtant bénéfique, ne put continuer pour une foule de raisons dont la plus renversante fut que des collègues et confrères d'autres départements ou facultés prirent ombrage de cette initiative sous prétexte que de futurs professionnels se faisaient une publicité trop tapageuse au détriment d'autres professionnels en formation. Cet exemple est-il le fait isolé de quelques têtes brûlées aux horizons bornés et mesquins ? Nous voulons le croire. Mais ne pourrait-il pas être un symptôme inquiétant de ce malaise latent dans nos universités et qui aboutit, tôt ou tard, à ces stériles luttes de prestige entre professions, qui n'en sont pas, malheureusement, à leur premier champ de bataille et qui se font toujours au détriment de la population, à l'université comme ailleurs.

3. — LE LOGEMENT ET L'ENVIRONNEMENT

349. Le logement en milieu urbain est cause de problèmes majeurs pour bon nombre de familles à bas et même à moyens revenus. Inutile d'insister sur les conséquences d'un logement exigu et d'un environnement nuisible à la santé physique, à l'équilibre psychologique, au rendement scolaire, aux problèmes familiaux et sociaux. Or, dans son ensemble, le logement relève du secteur privé et est soumis aux lois du marché plutôt qu'aux objectifs du développement.

350. Pour pallier les carences de ce secteur, quelques programmes d'habitations à loyers modiques font partie généralement des plans de rénovation ou de réaménagement urbains. Malheureusement, les premiers intéressés sont rarement consultés et associés à leur mise en œuvre. Il en résulte le plus souvent mécontentement, frustration, hostilité de la part des citoyens défavorisés, qui ont l'impression d'être placés dans des « ghettos », ce qui est souvent confirmé par l'attitude négative de la population avoisinante.

351. Dans ce système, les services sociaux sont peu développés. D'une part, quelques tentatives d'action sociale, plus ou moins structurées selon les cas, visent à faire reconnaître des droits, à démontrer des besoins ou à présenter des griefs aux autorités responsables de projets et aux spécialistes chargés de définir les besoins des citoyens en matière de logement et d'aménagement urbains. C'est dans cette optique que s'organisent plusieurs associations de locataires (et même de propriétaires, dans le cas de programmes de construction subventionnés) et que travaillent certains comités de citoyens (à titre d'exemple, mentionnons l'action des citoyens de l'Aire 10 à Québec, action à multiples facettes qui va du mouvement de pression pour le

déplacement des voies ferrées traversant le quartier à la mise sur pied des structures nécessaires à la construction d'un condominium coopératif).

352. D'autre part, il existe quelques programmes de rénovation urbaine et d'habitations à loyers modiques, à l'intérieur desquels des services sociaux sont fournis, principalement par l'intermédiaire d'agences structurées de services sociaux : représentation au sein de l'organisme responsable du projet, publicité et information auprès des citoyens, sélection des locataires et animation auprès de ceux-ci, avant et après leur déménagement. Ce dernier service est offert pour prévenir les difficultés majeures d'adaptation, créer une vie communautaire à l'intérieur des H.L.M., faciliter l'intégration des nouveaux locataires à la vie du quartier et enfin les amener à participer à l'administration.

4. — LE TRAVAIL

353. Le travail, dans la société traditionnelle, consacre toujours l'utilité de l'existence de l'homme. Il comporte des aspects économiques, sociaux et psychologiques qui donnent à une personne la conscience de sa valeur ou de sa dignité. Ce besoin universel a toujours été reconnu essentiel pour maintenir une bonne santé physique et mentale et prévenir le désengagement et l'isolement social.

354. La révolution technologique de notre époque a profondément modifié le monde du travail. Le travailleur n'y trouve pas toujours un revenu à la mesure de ses besoins, une activité en rapport avec ses aptitudes et ses aspirations, et un milieu d'épanouissement et de réalisation de soi. Nous pensons, entre autres choses, aux politiques de mobilité de la main-d'œuvre, peut-être avantageuses pour l'industrie et nécessaires au développement économique, mais qui socialement et culturellement sont néfastes, car elles séparent artificiellement le travail des autres conditions de vie, et rendent particulièrement difficile, voire impossible, l'intégration familiale et communautaire des travailleurs déplacés.

355. De plus, la société ne maintient généralement que l'activité des agents productifs de la collectivité, c'est-à-dire ceux qui contribuent à la prospérité de l'entreprise et à l'enrichissement national. Ces transformations importantes qui n'ont qu'accentué les disparités créées par le système économique sont causes d'exigences nouvelles et souvent sources d'angoisse et de désorientation pour plusieurs. Le fait de ne pas réussir à garder ou à trouver un emploi suscite un

profond sentiment d'infériorité et de discrimination. Convaincus qu'ils seront évincés par la concurrence, et pour éviter d'être rejetés ou humiliés, plusieurs s'installent dans leur indigence ou dans la sécurité précaire de l'aide sociale.

356. La principale contribution du secteur des services sociaux à la main-d'œuvre est cette expérience de recyclage des assistés sociaux, mieux connue sous le nom de « services de retour à la vie normale ». Ces services ont pour but de ramener l'assisté social à un fonctionnement social normal et autonome par sa réintégration au marché du travail. Mis sur pied par le ministère des Affaires sociales, ce programme a commencé, en 1965, par trois expériences pilotes (à Chicoutimi, à La Pocatière et aux Îles de la Madeleine) et existe maintenant dans plus d'une vingtaine d'agences sociales du Québec. Malgré les succès indéniables enregistrés par ces services, il faut se demander s'ils doivent vraiment ressortir aux services sociaux ou relever de la sécurité du revenu, de l'éducation et du travail proprement dit. Normalement, les agents et les institutions de ces secteurs devraient pouvoir régler leurs propres problèmes. Les agents des services sociaux ont occupé ce champ, sans doute, parce qu'il était inoccupé.

357. L'atelier protégé est un autre service qui aurait dû être rattaché à la main-d'œuvre, mais qui s'est développé dans une zone grise entre ce secteur, d'une part, et celui des services sociaux, d'autre part. Son but est d'amener les handicapés à gagner leur vie en leur permettant d'évaluer leurs capacités et de développer leurs connaissances techniques et enfin, de les aider à obtenir des emplois à leur mesure. Par ailleurs, si, pour certains handicapés, il est impossible de réintégrer le marché du travail normal, l'atelier protégé, en créant des conditions de travail réelles ou simulées, adaptées à leurs capacités, leur procure un intérêt dans la vie, une occasion de se valoriser à leurs propres yeux et d'assurer un degré optimal d'autonomie et, enfin, un moyen de développer au maximum leurs aptitudes et de satisfaire leurs besoins de créativité.

358. À l'heure actuelle, il existe un certain nombre d'ateliers protégés mais ils font souvent double emploi et entrent involontairement en compétition les uns avec les autres ¹. En 1967, un premier pas vers la coordination dans ce domaine fut la création de l'Association des ateliers protégés.

¹ Voir le mémoire N° 76 soumis à notre Commission par l'Association des ateliers protégés du Québec, p. 1.

359. Nous avons déjà souligné¹ la pénurie de services de soutien à l'atelier protégé. De même, nous constatons l'absence de normes provinciales qui devraient être élaborées avec la participation des intéressés, et certains abus du côté des responsables des ateliers. Cette situation appelle une révision complète du mode de financement et de contrôle de ces services.

5. — LES LOISIRS

360. C'est un cliché d'affirmer que les loisirs occupent une part de plus en plus grande de notre vie quotidienne et qu'ils sont en passe de modifier notre conception et notre mode de vie².

361. Les récentes interventions de l'État dans ce domaine, dont la plus importante est la création du Haut-Commissariat à la Jeunesse, aux Loisirs et aux Sports, ne sont pas encore déterminantes. Le rôle de l'État se borne, à l'heure actuelle, à distribuer des subventions, suivant les demandes, à l'intérieur d'un budget limité.

362. En attendant qu'une politique précise soit élaborée en matière de loisirs, ce secteur du développement demeure mal défini et surtout inégalement organisé. Les milieux et les groupes défavorisés sont encore les plus démunis, mais les quelques efforts qui y sont faits nous apparaissent particulièrement valables et essentiels. Nous pensons aux camps et colonies de vacances, aux organisations de vacances, aux organisations de vacances familiales, aux Clubs de l'Âge d'Or déjà mentionnés³, à certaines initiatives de la Maison du Quartier et au Projet-80 à Montréal, au travail accompli par les Patros et à divers autres projets d'animation.

G. — LES SERVICES SOCIAUX ET LA JUSTICE

363. Si la justice n'est pas un secteur du développement social, la façon dont elle se manifeste et s'exerce dans une société permet de mesurer le degré de développement de celle-ci.

Le système juridique a été de tout temps une expression complexe de la façon dont les gens essaient de vivre ensemble. Il manifeste un consensus autour d'idées et de valeurs qui ont émergé, d'une certaine façon, de la société et

¹ Voir *supra* : Les services aux handicapés.

² Voir à ce sujet l'annexe 25 de notre rapport : *La société de demain : ses impératifs, son organisation*, préparée par Gérald Fortin.

³ Voir *supra* : Les services aux personnes âgées.

autour desquelles s'est faite l'unanimité. Ainsi, le système juridique est important non seulement en tant que code d'interdictions et d'obligations, mais aussi en tant que déclaration collective des valeurs et de façons de faire que la société, en tant que telle, considère comme importantes¹.

364. Aussi nous apparaît-il opportun de nous attarder quelque peu à l'examen du domaine de la justice et des lois ainsi que des services juridiques qui lui sont propres et des services sociaux qui s'y trouvent.

365. Le droit, qui se veut l'expression par excellence de la justice, s'exprime lui-même dans une société donnée par des lois de plus en plus nombreuses qui, de jour en jour, enveloppent et pénètrent davantage et sans cesse plus avant tous les secteurs, tous les coins et recoins de l'activité humaine. Sans doute, la complexité de la société moderne nécessite-t-elle une multitude de lois et de réglementations, mais qui ne sont pas sans gruger, inexorablement et chaque jour davantage, au bénéfice d'un État de plus en plus puissant et anonyme, une parcelle nouvelle de la liberté de l'homme. L'enjeu est d'importance capitale car c'est l'épanouissement de l'homme lui-même, son développement qui est en péril. C'est l'inévitable conflit entre les droits individuels, d'une part, et les droits sociaux, d'autre part. De plus en plus envôûté par sa dimension sociale à laquelle il sacrifie plus ou moins allègrement ses prérogatives et ses droits individuels, l'homme risque d'y perdre, en même temps que sa liberté, sa dimension individuelle et son autonomie personnelle. Avec le résultat qu'il pourrait se retrouver, tôt ou tard, en présence du *Big Brother*, omniprésent et omnipotent, que décrit George Orwell dans son roman d'anticipation : 1984².

366. Pour revenir au système juridique proprement dit, il faut dire d'abord que ses agents, ses appareils et ses procédés inspirent à la fois le respect et une certaine crainte pour ne pas dire une certaine frayeur. Le vieux brocard *dura lex, sed lex* est devenu « la loâ, c'est la loâ » du Séraphin de Grignon, et l'antique image de la Justice au bandeau, à la balance et à l'épée frappe encore l'imagination. Le décorum et le cérémonial souvent archaïque et les institutions surannées dont s'entoure encore la justice; la multitude des lois et les dédales de la procédure où seuls les initiés se retrouvent avec peine; les frais considérables, tant judiciaires qu'extra-judiciaires; les crimes impunis et la diversité, pas toujours expliquée et souvent

¹ Extrait de *La controverse au sujet des services juridiques : examinons les preuves*, étude préparée par Larry Taman, pour le compte du Bureau du Conseil national du Bien-être social, septembre 1971, p. 2.

² 1984, Gallimard, Paris, 1950.

inexplicable, des sentences et des jugements rendus; l'allure quasi militaire des forces de police et leurs méthodes de plus en plus perfectionnées qui en font une sorte de pouvoir menaçant et occulte, sont autant d'éléments, parmi bien d'autres, qui font de la justice, aux yeux de l'individu désarmé, un domaine sévère et d'aspect rébarbatif, presque interdit d'accès, réservé aux juges et aux avocats drapés dans leur toge, accessible et favorable aux seuls puissants et fortunés, où loi et justice ne sont pas toujours, malheureusement, synonymes.

367. De tous les secteurs organisés de l'activité humaine, la justice est peut-être le plus ancien, le plus puissant, le plus fortement structuré, mais aussi le plus fermé, le plus lent et le plus réticent à se réformer. Il ne nous appartient pas de faire ici le procès de notre système juridique : d'autres commissions d'enquête¹ l'ont fait avant nous et ont proposé des réformes qui semblent vouloir s'amorcer.

368. La fonction essentielle du système juridique est de « rendre la justice », de « dire le droit » (*jus dicere*). Pour « avoir justice » il faut avoir accès à ce système.

Si le système juridique se situe au cœur même d'une société en développement, l'individu doit y avoir facilement accès*. Il doit pouvoir apprendre à connaître ses droits et ses obligations, il doit être capable de les exercer et il doit pouvoir exercer une certaine influence dans le processus continu de la réforme des lois. Sa capacité de ce faire est la mesure de sa capacité de participer de façon efficace. En effet, si le système juridique constitue une déclaration des valeurs de la société, l'homme qui n'y a pas accès n'a aucune voix dans la société : il est alors privé de ses droits et cette atteinte à sa liberté contribuera à détériorer ses comportements sociaux et économiques. L'accès est donc d'une importance capitale².

369. L'accès à la justice présuppose la connaissance de la loi. Or le postulat admis par notre société : « nul n'est censé ignorer la loi » est un vain mot et une chose physiquement impossible pour la très grande majorité des gens. Comment en serait-il autrement devant la multiplicité et la complexité des lois qu'on ne cesse de voter et d'amender à tous les niveaux de gouvernement ? Les hommes de loi eux-mêmes ont peine à s'y retrouver. L'aphorisme : « tous égaux devant la loi » est également un mythe qu'il est fallacieux

¹ Entre autres, la Commission d'enquête sur l'administration de la justice en matière criminelle et pénale au Québec (Commission Prévost) et le Comité canadien d'étude sur la réforme pénale et correctionnelle (Comité Ouimet).

* Les italiques sont de l'auteur.

² Extrait de *La controverse au sujet des services juridiques : examinons les preuves*, par Larry Taman, *op. cit.*, p. 6.

d'entretenir. La plupart du temps, les gens ne connaissent même pas leurs droits, ou encore n'ont pas les moyens financiers ou, tout simplement, la patience ou le courage de les faire valoir; ils sont démunis, désemparés et impuissants devant les frais onéreux, la complexité et les lenteurs du système. D'où l'urgente nécessité de services juridiques accessibles à toute la population, surtout dans les milieux défavorisés, et assurés, autant que possible, par des hommes ou des femmes de loi ¹, ouverts à toutes les dimensions des problèmes qui leur sont soumis, et capables, au besoin, de faire appel aux services d'un autre système que le leur et de collaborer avec eux.

370. L'accès à la justice est également entravé par les attitudes souvent négatives que les gens, surtout les plus défavorisés, adoptent à la fois à l'égard des tribunaux et des avocats :

Les pauvres, comme les riches, considèrent les tribunaux et la comparution en cour comme un dernier ressort. Les pauvres ne voient pas qu'il soit avantageux de quitter leur travail pour se rendre en cour, ils sont gênés par la cour et son atmosphère et son apparence sombres et ils sont tout à fait étrangers au langage et aux façons de la cour. Cette ambiance, ainsi que la complexité des tribunaux tendent, au mieux à effrayer et, au pire, à aliéner les pauvres gens.

Très souvent, les pauvres se méfient des avocats, parce qu'habituellement, leurs rapports avec un avocat ont lieu lorsqu'ils ont reçu de leur propriétaire un avis de quitter les lieux ou lorsqu'un avocat aide une compagnie de finance à reprendre leur laveuse. En d'autres mots, à cause de son rôle dans la société, l'avocat est considéré comme faisant partie de « l'autre côté » ².

371. D'autres frustrations proviennent aussi du droit lui-même. D'abord, du droit civil qui règle les rapports des citoyens entre eux et qui demeure encore le secteur le plus important des activités de la justice parce qu'il touche quotidiennement le plus grand nombre d'individus : problèmes de responsabilité, de contrats, rapports entre locataires et propriétaires, etc.

372. Étant donné le manque d'information ou de moyens financiers, les agents du système lui-même ont commencé depuis quelques années à réagir : nous songeons à ces campagnes d'information menées par le Barreau et la Chambre des notaires, pour informer la

¹ Voir à ce sujet un éditorial de Laurent Laplante : « Une assistance judiciaire sans le Barreau », paru dans *Le Devoir* du 8 octobre 1971.

² Extrait de *Social Justice Through Law*, rapport présenté par David Lowry à l'Attorney-General's Committee on Legal Aid in Nova Scotia, 1970, p. 3. Cité dans *La controverse au sujet des services juridiques : examinons les preuves*, par Larry Taman, *op. cit.*, p. 25.

population, au moyen de brochures gratuites, de certains problèmes de droit (les baux, les contrats de mariage, les hypothèques, etc.) et à l'action dans ce domaine de certains hommes de loi qui, au moyen des *mass media*, répondent aux questions du public. Nous songeons surtout à ces bureaux d'assistance judiciaire installés à Montréal et à Québec grâce à l'initiative du Barreau. Quant à l'assistance judiciaire, définie au Code de procédure civile¹, elle remplace, en l'amençant quelque peu, l'ancienne procédure *in forma pauperis*; mais telle que conçue et formulée, elle en perpétue l'esprit en identifiant le pauvre comme tel, avant qu'il ne soit statué sur ses droits, ce qui prête flanc à cette critique qu'il y aurait une justice spéciale (de second ordre) pour les pauvres. Enfin, on a mis sur pied, depuis peu, à Québec et à Montréal, des cliniques juridiques, grâce à l'initiative de gens de milieux défavorisés, et au concours d'hommes de loi et d'étudiants en droit qui offrent non seulement leur collaboration et leurs services professionnels dans des causes litigieuses ou en instance de procès, mais qui donnent des consultations et des informations sur des questions d'ordre juridique et légal en général.

373. Le principal rôle des agents de services sociaux devant les problèmes posés par les exigences et les difficultés du droit civil en général est, d'une part, de collaborer avec les agents du système juridique en informant les gens de leurs droits et devoirs et en les dirigeant vers les ressources du monde légal qui peuvent les aider et, d'autre part, de concourir, par des méthodes d'animation et de pression, à la mise en place de services juridiques de plus en plus conformes à leurs aspirations.

374. La justice criminelle diffère quelque peu de la précédente en ce qu'elle oppose le citoyen à l'État et à la collectivité. Son poids est plus lourd et c'est pourquoi elle marque d'un stigmate plus profond ceux qu'elle atteint par ses appareils (forces policières, procès, prisons, etc.) ou par la publicité qui l'entoure et qui alimente à profusion le « jaunisme » des journaux à sensation. Les problèmes qu'elle crée et les traumatismes qu'elle cause sont souvent disproportionnés quant aux délits qu'elle veut réprimer et aux crimes qu'elle veut punir : « des hommes, des femmes peuvent voir leur vie publique et privée détruite, des familles peuvent se disloquer et l'État peut avoir à supporter des frais considérables² ».

¹ Code de Procédure civile de la province de Québec, art. 101 à 109.

² Extrait de *Justice pénale et correction : un lien à forger*, rapport du Comité canadien d'étude sur la réforme pénale et correctionnelle (Rapport Ouimet), Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1969, p. 16.

375. Devant la justice criminelle, le premier problème est d'assurer convenablement sa défense devant les tribunaux avec le concours d'un avocat compétent. Dans les grands centres, des bureaux d'assistance judiciaire offrent ces services aux défavorisés, comme nous l'avons souligné plus haut.

Mais une société vraiment démocratique devrait aller plus loin, en permettant à tous ses citoyens de disposer pour leur défense des mêmes moyens que l'Etat utilise dans la poursuite. Car de ce point de vue, le citoyen moyen se trouve défavorisé en regard de la puissance des moyens dont dispose l'Etat ¹.

376. Vient ensuite le problème de la sentence. Là, nous constatons que la majorité des prévenus ne bénéficient pas d'un rapport présentenciel, en dépit des dispositions de la loi de la probation et des établissements de détention ² adoptée en 1969.

377. Pourtant, la loi définit ainsi les devoirs des agents de probation relativement à la sentence à imposer à l'accusé :

- a) faire enquête, à la demande du tribunal qui déclare une personne coupable, sur ses antécédents, son caractère et la possibilité de sa réhabilitation ainsi que sur tout autre sujet qui la concerne et que lui indique le tribunal;
- b) faire au tribunal un rapport écrit de son enquête pour l'aider à imposer une sentence au contrevenant ³.

378. Le rapport présentenciel n'est donc exigé qu' « à la demande du tribunal » et on constate malheureusement que trop de juges ne se prévalent pas de ces dispositions de la loi, ne voulant pas partager avec qui que ce soit cette prérogative qui leur est réservée depuis toujours : le prononcé de la sentence. De plus, trop de tribunaux se soucient davantage de punir un crime que de juger un homme. Plusieurs districts judiciaires n'ont pas encore de services de probation à leur disposition ⁴, ce qui explique aussi l'absence de rapports présentenciels.

379. Faute souvent d'autres solutions plus appropriées, le juge n'a plus qu'un seul choix : condamner les coupables à la prison et, du même coup, marquer de la flétrissure de l'emprisonnement le

¹ Extrait de « Pourquoi il faut opter pour des cliniques communautaires », par la Ligue des droits de l'homme, *Le Devoir*, 10 décembre 1971, p. 4.

² *L.Q.* 1969, chap. 21.

³ *Ibid.*, art. 12, alinéas a) et b).

⁴ Au cours de l'année 1970-71, le service de la probation du ministère de la Justice comptait un effectif de 34 agents pour les régions de Montréal, de Québec, des Cantons-de-l'Est, de la Mauricie et du Saguenay-Lac St-Jean (ministère de la Justice, Direction générale de la probation et des établissements de détention).

contrevenant, rompre souvent les relations familiales et augmenter considérablement le nombre des assistés sociaux.

380. Dans les prisons et les pénitenciers, les services sociaux sont nettement insuffisants et, en particulier, les travailleurs sociaux et les criminologues n'y jouent pas intentionnellement ou non leur rôle. L'aumônier est souvent presque seul à s'occuper des problèmes des détenus et de ceux de leur famille ¹.

381. La situation est quelque peu meilleure pour les enfants. Jusqu'à l'âge de 18 ans, ils tombent sous la juridiction des cours de bien-être social ², bénéficiant des dispositions de la loi de la protection de la jeunesse ³ et de la loi des jeunes délinquants ⁴ et, à Québec et à Montréal, des services des cliniques d'aide à l'enfance ⁵. De plus, des services de probation sont attachés aux cours de bien-être social dans les quinze régions de cette juridiction ⁶. En 1969, ces services comptaient 170 officiers de probation dépendant du ministère des Affaires sociales.

382. Si un accusé a droit à un sursis de sentence ou si, une fois emprisonné, il bénéficie d'une libération conditionnelle ou d'une liberté surveillée, il est confié à la surveillance des agents du Service de probation ⁷ ou à celle des agents du Service des libérations conditionnelles ⁸. Il peut aussi recourir aux services d'organismes spécialisés comme la Société d'orientation et de réhabilitation sociale, à Montréal, la société de réhabilitation sociale de Québec, la *John Howard Society of Quebec*, le *Catholic Rehabilitation Service*, ou d'organismes bénévoles, comme l'Armée du Salut. Il existe aussi quelques centres de transition.

383. Une fois libérés, après avoir purgé leur peine et « payé leur dette » à la société, les ex-détenus peuvent encore recourir à ces mêmes services, mais trop d'entre eux sont désormais des handicapés sociaux ⁹ chargés d'un passé qui pèse très lourd sur leur avenir.

¹ Voir l'appendice III.1 du présent volume.

² S.R.Q. 1964, chap. 20, art. 101-117.

³ S.R.Q. 1964, chap. 220.

⁴ S.R.C. 1970, chap. J-3.

⁵ S.R.Q. 1964, chap. 221.

⁶ La région du Nord-Ouest québécois compte deux services de probation, l'un à Val-d'Or et l'autre à Rouyn.

⁷ L.Q. 1969, chap. 21, art. 12, alinéas c) et d).

⁸ S.R.C. 1970, chap. P-2.

⁹ Voir *supra* : Les services aux handicapés sociaux.

II. — L'ACCÈS AUX SERVICES SOCIAUX

384. Nous avons vu qu'il existe, à l'heure actuelle, au Québec, ce qu'il est convenu d'appeler un réseau de distribution de services sociaux. Ce réseau se ramifie sur tout le territoire, concentré dans les grandes villes et de plus en plus diffus à mesure qu'il s'en éloigne. Fortement bureaucratisé ou parfois même « professionnalisé » à outrance dans certains endroits et secteurs d'activités, il vivote et est à peine considéré dans certains autres.

385. Ce réseau hétérogène et plutôt incohérent est mis, dans l'esprit de ses responsables, à la disposition de la population, ce qui ne signifie pas pour autant qu'il soit d'accès facile. Des services sont accessibles lorsqu'ils sont organisés pour répondre aux besoins des personnes au moment voulu. Or en règle générale, tel n'est pas le cas des services sociaux québécois. Trop d'obstacles, tant physiques que psychosociaux, dont le manque d'information n'est pas le moindre, en gênent encore l'accès.

A. — LES OBSTACLES PHYSIQUES

386. Le premier obstacle est l'éloignement qui, comme nous l'avons fait remarquer pour l'accès aux soins¹ — remarque également valable pour les services sociaux —, constitue un problème important pour une bonne partie de la population. Les gouvernements, les agences sociales et divers autres organismes veulent étendre leurs services autant que possible à toutes les régions, mais vu l'étendue du territoire, plusieurs personnes sont toujours loin des centres de distribution des services et les régions éloignées sont nettement défavorisées, à tous points de vue, par rapport aux centres plus peuplés. Ce premier obstacle est le plus compréhensible et le plus excusable : il tient à l'étendue immense du territoire.

387. Un autre obstacle physique lui aussi, moins excusable cependant parce qu'il est imputable non plus à des facteurs géographiques et matériels mais aux agents de services sociaux eux-mêmes, est la bureaucratie excessive des services de distribution. À peu d'exceptions près, et nous ne parlons pas ici des services rendus dans les établissements d'hébergement ou par des bénévoles, les endroits de distribution des services (agences, bureau de l'État, etc.) ont adopté le

¹ Voir le volume IV de notre rapport : *La santé*, tome I, p. 118.

rituel horaire du « 9 à 5 », comme si les problèmes et les situations de crise pouvaient surgir pendant cette seule période de temps. En dehors de ces heures « ouvrables », sanctionnées par des conventions collectives inspirées du secteur économique, le réseau officiel de distribution des services sociaux attend au lendemain ou au lundi suivant (les week-ends sont également chôchés) ou encore, laisse à d'autres le soin de s'occuper de problèmes qui relèvent de sa compétence et qui surgissent le soir ou pendant la nuit. Ce qui faisait dire, devant nous, à un policier que le seul « service social » ouvert 24 heures par jour, à Montréal, était précisément le Service de la police¹. Toutefois, des efforts sont tentés pour améliorer la situation. Soulignons aussi que certains organismes bénévoles sont plus souples en cette matière que ceux financés à même les fonds publics.

388. La localisation des bureaux où s'adresser pour obtenir des services répond aussi à des impératifs d'efficacité administrative plutôt qu'aux besoins de la population. La tendance est à « ces grandes boîtes » où sont rassemblés le personnel, les équipements de bureaux, etc. C'est surtout vrai dans les grandes villes : par exemple, à Montréal, la filiale d'une grande agence est, en un seul lieu, à la disposition d'une population de 900,000 habitants; à Québec, l'agence principale ne possède aucun bureau dans la Haute-ville, ni à Sillery, ni à Ste-Foy, ce qui est étonnant.

389. Réaction de producteur plutôt que de consommateur, la bureaucratie des services sociaux réserve trop souvent aux usagers un accueil froid, anonyme et impersonnel. Le client a l'impression parfois de déranger plutôt que d'être accueilli. À un endroit, on a même vu, faute d'espace, la salle d'attente transformée en bureaux, ne laissant aux usagers que le corridor pour attendre leur tour.

390. Enfin nous avons déjà parlé de ces dossiers, ouverts, fermés, réouverts qui font l'objet de statistiques, mais qui illustrent surtout la manie de faire remplir des formules de toutes couleurs et de tous formats, ou en « multiplicata », pour le moindre renseignement ou le plus petit service.

391. Toute cette bureaucratie gêne énormément l'accès aux services.

¹ Voir l'appendice III.1 du présent volume.

B. — LES OBSTACLES PSYCHOSOCIAUX

392. Nous avons déjà mentionné que les fonctions de certains organismes de services et la perception qu'en a la population ne correspondent pas. Cette fausse perception des services constitue un obstacle majeur à leur utilisation. Le manque d'information de la population en est la cause.

393. L'homme de la rue est perdu dans l'enchevêtrement des services et des organismes qui les offrent. Il ne sait plus à qui s'adresser lorsqu'il a un problème concret; trop souvent il frappe à la mauvaise porte, est renvoyé de Caïphe à Pilate et ne voit pas comment et où finiront ses pérégrinations. La situation est telle à Montréal, à Québec et même dans les plus petites villes et en milieu rural.

394. À ce sujet, une enquête effectuée dans la région d'Asbestos est particulièrement significative. On semble y confondre les divers organismes dits « de bien-être social ». On a évalué que plus de 90 pour cent de la population ne distingue pas les fonctions des différents organismes à sa disposition¹. Les professionnels eux-mêmes ont souvent de la peine à se retrouver dans le réseau actuel d'organismes et à diriger les gens aux bons endroits.

395. À Montréal, par exemple, il existe des centres de renseignement et d'information mais, fait assez paradoxal, ils n'ont pas la publicité voulue pour améliorer de façon significative l'accès aux services existants. Disons, au risque de les accabler, que les agents de services sociaux n'ont jamais fait montre de tellement d'imagination pour faire connaître leurs services. Souvent, la crainte de se voir submerger de demandes auxquelles ils ne pourront répondre, faute de moyens ou de personnel, explique cette attitude. Nous constatons d'après les mémoires qui nous ont été soumis, les audiences publiques et les avis exprimés dans les comités de consultation populaire, que la population manque d'information tant sur la législation sociale que sur les services sociaux.

Ce qui manque, c'est le renseignement chez les gens. Les gens ne sont pas renseignés : après ça, ils viennent au bureau du service social et quand ils sortent de là, ils ne sont pas plus renseignés que quand ils sont entrés là. Ils ne prennent pas le temps pour leur expliquer qu'ils peuvent avoir un salaire... ce à quoi réellement ils en ont besoin, à quoi ils ont droit. Il y a des gens qui n'ont pas droit à l'assurance-chômage mais ils ont droit à l'allocation sociale ou mère nécessiteuse, etc.²

¹ Article paru dans *Le Citoyen*, Asbestos, 2 juillet 1968.

² Extrait de l'annexe 22 de notre rapport : *La voix des hommes sans voix*, p. 27.

396. Un autre obstacle psychologique à l'accès aux services sociaux est la réticence de la population à utiliser des services qui semblent s'adresser à une population marginale (pauvres, délinquants, mères célibataires...). Ainsi dans un quartier ou dans un village, bien des gens refuseront de se rendre à une agence de peur de se faire montrer du doigt ou de « passer pour » avoir des problèmes « honteux ». Par exemple, cette réaction étonnée d'un administrateur de collège à qui on demandait s'il y avait un travailleur social à l'école : « Qu'est-ce que les étudiants diraient s'ils voyaient entrer un gars dans ce bureau-là ? » C'est le même cas pour l'agence de la ville de Québec, auquel nous avons fait allusion, d'ailleurs, qui n'a aucun bureau « en haut de la pente douce » : il est plutôt impensable qu'un citoyen de Sillery accepte de se rendre à la Basse-ville pour de l'aide ou des services.

397. Trop longtemps les services sociaux ont été identifiés aux problèmes des économiquement faibles, des débiles mentaux, et des « marginaux » de la société. Ceux mis à la disposition de gens plus favorisés portent souvent un autre nom qui les rend plus accessibles. Pour les services sociaux, c'est la rançon de leur histoire et le défi de leur avenir.

398. Enfin, on nous a fait remarquer que les agents de services sociaux sont souvent trop jeunes pour inspirer confiance, d'une part, et que, d'autre part, la communication s'établit difficilement avec eux; on leur reproche parfois une certaine arrogance et un langage trop savant¹.

III. — LES RESSOURCES

399. Il convient maintenant de faire rapidement l'inventaire des ressources en personnel et en équipement du réseau de distribution des services sociaux. Nous étudierons dans une autre partie de notre rapport², les ressources financières de ce réseau.

A. — LE PERSONNEL

400. Il est très difficile, sinon impossible, d'évaluer exactement le nombre d'agents distributeurs des services sociaux. On peut cependant

¹ Voir à ce sujet l'annexe 22 de notre rapport : *La voix des hommes sans voix*, op. cit., pp. 30-32.

² Voir *infra*, le chapitre V du présent volume : « Les coûts des services sociaux en 1970-71 et les modes et méthodes de financement applicables aux services sociaux ».

les diviser en deux grandes catégories : le personnel rémunéré et le personnel bénévole.

1. — LE PERSONNEL RÉMUNÉRÉ

401. Si surprenant que cela puisse paraître à première vue, la majorité des agents de services sociaux entrent dans la catégorie du personnel auxiliaire ou de soutien, et se retrouvent dans les établissements d'hébergement, les foyers nourriciers, les services d'auxiliaires familiales ou d'aide à domicile, etc. Ce personnel « obscur et sans grade », ignoré souvent dans les recensements de personnel, joue un rôle très important, indispensable même. C'est en accomplissant souvent les plus humbles tâches que ces personnes, en contact quotidien avec les êtres qui leur sont confiés, procurent à leur milieu de vie une dimension et une chaleur humaines qui favorisent l'épanouissement ou la simple réadaptation. Ce personnel n'est pas couvert de diplômes, mais c'est à ses qualités de cœur et d'esprit, et à ses aptitudes et énergies naturelles qu'on fait surtout appel. Il est regrettable que ces personnes ne jouissent pas de toute la considération souhaitable, aussi bien de la part de la population en général qui leur confie des tâches essentielles, que de la part des professionnels de ces milieux qui, sans elles, verraient souvent compromise l'efficacité de leurs interventions.

402. Il y a évidemment, dans le réseau de distribution des services sociaux, des professionnels de formation multidisciplinaire dont l'action est essentielle et indispensable. Nous étudierons d'ailleurs plus loin et plus en détail la formation de ces divers agents professionnels ¹.

403. Le noyau le plus considérable et le plus homogène de professionnels de formation universitaire est formé des travailleurs sociaux. Leur rôle et leur place de plus en plus prééminente dans le réseau sont tels qu'on les confond naturellement avec les services sociaux, et qu'ils sont eux-mêmes enclins, comme nous l'avons déjà noté, à réduire les services sociaux à la seule dimension du service social dont ils sont des praticiens.

404. Pourtant, avec eux, œuvrent d'autres professionnels, comme les psychologues, criminologues, sexologues, psychopédagogues, conseillers d'orientation, etc., qui mettent leurs connaissances au service de la population pour améliorer son niveau de vie sociale, et qui, à leur façon et selon leurs méthodes propres, sont des agents de services sociaux.

¹ Voir le chapitre VI du présent volume : « La formation et la recherche ». Voir aussi, à ce sujet, l'annexe 20 de notre rapport : *Le personnel des organismes de bien-être au Québec*.

405. À côté de ces professionnels de formation universitaire, il existe aussi un important contingent d'agents spécialisés formés par l'enseignement secondaire supérieur, tels les techniciens en assistance sociale et en éducation spécialisée, ou encore par l'enseignement secondaire, comme les auxiliaires familiales et les aides sociaux.

406. Cette liste, bien qu'incomplète, donne un aperçu de la diversité des agents qui distribuent les services sociaux. Elle témoigne également que le système des services sociaux n'est pas l'apanage exclusif et la chasse gardée d'une seule catégorie de professionnels. Le champ d'activité des services sociaux est trop vaste et trop varié pour être le monopole exclusif d'une seule profession et de ses techniciens satellites, ou leur empire entouré d'une factice muraille de Chine.

407. Pendant qu'il en est encore temps, il faut éviter que le système des services sociaux ne devienne un champ de bataille où se livrent des luttes de prestige entre professionnels ambitieux, comme ce fut le cas, il n'y a pas encore si longtemps, dans le monde de la santé.

408. Dans les mémoires soumis et tout au long de nos visites et rencontres à travers le Québec, on a déploré la pénurie de personnel qualifié, professionnel et spécialisé, dans le réseau de distribution des services sociaux.

409. Dans quelques secteurs de services ou dans certaines régions, surtout celles éloignées des grands centres, il est vrai qu'on manque de personnel et que la qualité du personnel en fonction fait défaut. Citons, à titre d'exemple, cet aumônier d'une prison de sept cents pensionnaires qui doit, à lui seul, jouer le rôle de travailleur social, de psychologue, de psychiatre, parce qu'il n'y a pas de spécialistes.

410. Une telle situation nous préoccupe car elle est évidemment préjudiciable à la qualité des services offerts et en réduit la quantité. Mais on peut soulever la question de l'utilisation du personnel actuellement en place. À plusieurs endroits, on pourrait affecter plus rationnellement du personnel à des tâches plus en rapport avec les capacités et la compétence de chacun. On gaspille argent et énergie si l'on confie, par exemple, à un professionnel de formation universitaire une tâche que pourrait effectuer aussi bien, sinon mieux, un agent de formation secondaire supérieure. Pour accomplir certaines tâches, un bon jugement et une expérience de la vie sont plus nécessaires qu'un diplôme, et bien des gens parmi les non-instruits pos-

sèdent ces deux avantages. Pourtant, on hésite encore trop souvent à leur confier un travail dont ils pourraient s'acquitter de façon efficace et satisfaisante. Le culte du diplôme et de la profession compte encore trop de vestales et de grands prêtres dans le domaine des services sociaux !

411. Enfin, si nous avons déjà déploré la bureaucratisation excessive du réseau de distribution des services sociaux¹ comme l'un des obstacles à son accès, nous nous devons d'y revenir pour nous demander si, vu la pénurie de personnel si souvent invoquée, les tâches administratives n'accaparent pas trop le personnel, surtout professionnel, au détriment des services eux-mêmes.

2. — LE PERSONNEL BÉNÉVOLE

412. Il est pratiquement impossible de dénombrer les bénévoles qui collaborent à la distribution des services sociaux ; ils sont trop nombreux, et leurs activités s'exercent à différents niveaux et dans les divers secteurs du réseau. On les retrouve partout, depuis les conseils d'administration d'organismes et les campagnes de charité, les groupes d'études, les mouvements d'animation, les centres d'information, jusque dans le transport des personnes âgées, les visites aux malades et aux prisonniers, la garde d'enfants, l'aide à domicile, etc.

413. L'apport des bénévoles à la distribution des services sociaux, encore qu'utile et indispensable, ne saurait être efficace que si on les met à contribution de façon intelligente et rationnelle. Ainsi, par exemple, il n'est pas question, au niveau de l'intervention, que le bénévole se substitue au professionnel. Dans un tel cas, le fait pour le bénévole d'outrepasser ses attributions pourrait avoir des effets désastreux. Il nous apparaît important de réconcilier bénévoles et professionnels par une meilleure compréhension de leurs rôles respectifs et réciproques.

B. — LES ORGANISMES

1. — LES AGENCES SOCIALES

a) Les agences polyvalentes

414. En milieu francophone, le noyau principal et le plus identifié des organismes de services sociaux est constitué par l'ensemble des

¹ Voir *supra* : L'accès aux services sociaux.

agences dites polyvalentes ou familiales, dont on a vu qu'elles couvrent le Québec suivant le découpage des diocèses catholiques¹, quoique, progressivement, certaines tentent de faire coïncider leurs territoires respectifs avec les frontières des dix régions administratives définies par le gouvernement du Québec, en 1966². Elles ont multiplié filiales et sous-filiales³ pour se rapprocher des populations à desservir. À Montréal, la principale agence francophone est la Société de service social aux familles qui, avec ses sept filiales, dessert une population de 1,885,000 habitants. Quatre autres agences se partagent le reste du territoire du Montréal métropolitain. Elles sont toutes regroupées au sein de la Fédération des services sociaux à la famille⁴.

415. Du côté anglophone, si on excepte le *Brome-Missisquoi-Shefford Community Services* qui dessert ces comtés des Cantons-de-l'Est, toutes les agences sont situées à Montréal ou dans son voisinage immédiat.

416. En règle générale, toutes les agences sont incorporées en vertu de la troisième partie de la loi des compagnies⁵. Exception faite des agences de Montréal et de Québec, ces corporations comptent en moyenne 47.1 membres⁶ et sont dirigées par un conseil d'administration formé de 10.7 membres⁷ en moyenne, recrutés dans le monde des professions libérales (39.0%), des « collets blancs » et des hommes d'affaires (39.4%), du clergé (8.5%), des mères de famille (5.5%) et d'autres milieux (7.6%)⁸.

417. Selon les agences, le conseil d'administration se réunit à intervalles fixes ou périodiques, confie les tâches administratives à un directeur général, et fait rapport annuellement à l'assemblée générale de la corporation⁹.

¹ Voir le chapitre premier du présent volume : « L'évolution des services sociaux au Québec ».

² Arrêté en conseil N° 524, du 29 mars 1966.

³ On trouvera, à l'appendice II.1 du présent volume, une liste des agences sociales et de leurs filiales, avec mention des populations et territoires qu'elles desservent.

⁴ Voir à ce sujet le rapport du troisième congrès de la Fédération des services sociaux à la famille : « L'agence familiale 1967 », publié dans le numéro 47 du volume 4 (25 janvier 1968) du bulletin *La Famille* de la FSSFQ.

⁵ S.R.Q. 1964, chap. 271.

⁶ Fédération des services sociaux à la famille : *L'agence sociale 1970*, document de travail préparatoire à l'Institut 70, tableau 1, p. 3 (miméo).

⁷ *Ibid.*, tableau 2, p. 4.

⁸ *Ibid.*, tableau 3, p. 4.

⁹ Nous savons gré aux agences de nous avoir fait parvenir, depuis deux ans, les rapports annuels de leurs activités.

418. Bien que juridiquement autonomes, elles dépendent financièrement de l'État qui les subventionne¹ presque en totalité et relèvent administrativement du ministère des Affaires sociales. Les contrôles budgétaires donnent lieu à des tensions et à des difficultés entre les agences et le ministère, auquel elles reprochent les tracasseries et paperasseries administratives, et surtout l'absence de contacts avec le milieu et ses problèmes.

419. C'est dans ces agences polyvalentes que se concentre le plus de personnel professionnel² (travailleurs sociaux et conseillers sociaux). Chacune d'elles offre à la population une gamme à peu près identique de services : services à la famille, à l'enfance, aux personnes âgées, services d'animation sociale et de retour à la vie normale³.

b) Les agences spécialisées

420. Certains services offerts par les agences polyvalentes, en dehors de Montréal et de Québec, le sont par des agences dites spécialisées, de ces deux centres métropolitains. Elles s'adressent à des clientèles bien définies, soit en fonction de l'âge ou de problèmes spécifiques. Nous avons déjà mentionné, au passage, les principales agences spécialisées dans les services à l'enfance, aux parents non mariés, aux migrants, aux délinquants et dans ceux de consultation conjugale, de planification familiale, etc.⁴

2. — LES CONSEILS DE DÉVELOPPEMENT ET LES FÉDÉRATIONS D'ŒUVRES

421. Reliés encore plus ou moins aux agences, et de plus en plus aux autres organismes ci-dessous mentionnés, des conseils et des fédérations d'œuvres existent dans la plupart des régions du Québec, le plus souvent encore à l'intérieur des limites diocésaines. Ces organismes orientent la plus grande partie de leurs activités vers la recherche, la coordination des services, l'information du public et l'animation du milieu, en vue de promouvoir une plus grande participation des citoyens au développement social de leur région⁵.

422. La plupart continuent également de recueillir des fonds qu'ils mettent ensuite à la disposition de leurs organismes affiliés.

¹ Voir à ce sujet le chapitre V du présent volume : « Les coûts des services sociaux en 1970-71 et les modes et méthodes de financement applicables aux services sociaux ».

² Voir l'annexe 20 de notre rapport : *Le personnel des organismes de bien-être au Québec*.

³ Voir *supra* : paragr. 131.

⁴ Voir *supra*.

⁵ Voir à ce sujet *Une étude sur des organismes de développement social*, par Rolande Lamarche, Conseil de bien-être du Québec, Québec, mars 1971.

Pour participer plus efficacement à la définition des politiques sociales, plusieurs conseils d'œuvres repensent leurs limites territoriales pour les ajuster, autant que possible, à celles des régions administratives. En même temps, ils tendent à changer leur nom en celui de « Conseil de développement social ».

423. À Montréal, les Conseils de développement et les Fédérations d'œuvres sont divisés selon des critères linguistiques et confessionnels. La Fédération des œuvres de charité canadiennes-françaises, le Conseil de développement social du Montréal métropolitain, le *Montreal Council of Social Agencies*, la *Federation of Catholic Community Services*, l'*Allied Jewish Community Services* et la *United Red Feather Services* sont les principaux organismes de développement, ou de répartition des fonds recueillis par la Campagne des fédérations du Montréal métropolitain.

3. — LES ASSOCIATIONS ET GROUPEMENTS

424. À côté des agences, divers groupements et associations, la plupart bénévoles, apportent leur concours au réseau de distribution des services sociaux, soit en procurant eux-mêmes des services, soit en agissant comme groupes de pression auprès des pouvoirs publics en vue de remédier à des situations critiques, soit encore en informant le public de leurs activités, pour le sensibiliser aux problèmes dont ils s'occupent.

425. Ils sont très nombreux et il est impossible d'en dresser une liste exhaustive. En examinant précédemment les services offerts à la population, nous avons mentionné, à titre indicatif, quelques-uns de ces organismes, groupements et associations voués aux intérêts de la famille, des enfants, des personnes âgées, des handicapés, des consommateurs, des économiquement faibles, des groupes ethniques, etc.

C. — L'ÉQUIPEMENT

1. — LES ÉTABLISSEMENTS D'HÉBERGEMENT COLLECTIF

426. L'établissement d'hébergement collectif sous la forme de « grande institution » a été, jusqu'à ces dernières années, la ressource privilégiée du système d'assistance québécois, dont la charpente était constituée d'hospices, d'orphelinats, de crèches, d'écoles de protection, etc. Aujourd'hui, l'hébergement collectif d'enfants et de vieillards connaît des formes différentes mieux adaptées aux besoins des personnes en cause et à la situation sociale actuelle.

a) Les établissements pour enfants et adolescents

427. La faveur dont jouissent actuellement de nouvelles formes de placement et d'hébergement pour enfants, notamment le foyer nourricier, a entraîné une redéfinition et une réorientation des établissements d'hébergement collectif pour enfants et adolescents.

428. La nomenclature¹ de l'ancien ministère de la Famille et du Bien-être social pour désigner les diverses catégories d'établissements reflète cette évolution en même temps que la nouvelle spécialisation de leurs responsabilités et rôles respectifs.

429. Dans une autre partie de notre rapport², nous avons consacré quelques pages à l'examen des établissements pour enfants et constaté, d'une part, de grandes disparités régionales en même temps qu'une très forte concentration dans la région de Montréal et, d'autre part, le développement disproportionné de certains types d'établissements par rapport à d'autres.

430. Au 31 mars 1970, 13,256³ enfants et adolescents étaient placés dans les divers établissements d'hébergement collectif.

b) Les établissements pour mères célibataires

431. Depuis 1969, les établissements pour mères célibataires sont regroupés, pour fins administratives, avec ceux pour enfants et adolescents. En 1969-70, le Québec comptait neuf établissements d'une capacité totale de 289 lits⁴. Les régions de Montréal et de Québec en comptaient respectivement 4 et 3, celles de Trois-Rivières et des Cantons-de-l'Est en comptaient chacune une, et les autres en étaient dépourvues.

c) Les établissements pour personnes âgées et autres adultes

432. Les établissements pour personnes âgées ont progressivement abandonné la forme traditionnelle de l'hospice pour offrir aux personnes dont la condition physique ou mentale nécessite logement et protection (soit, en moyenne, 7.4 pour cent de la population âgée de

¹ On trouvera cette nomenclature dans le rapport annuel 1969-1970 du ministère de la Famille et du Bien-être social, pp. 21-22.

² Voir le tome II du volume VII de notre rapport : *Les établissements à but lucratif*, pp. 32 à 40.

³ D'après le rapport annuel 1969-70 du ministère de la Famille et du Bien-être social, p. 35.

⁴ *Ibid.*, pp. 24-25. Au 31 mars 1970, 242 mères célibataires étaient hébergées dans ces établissements (p. 36).

65 ans et plus¹), des ressources diversifiées d'hébergement, petites unités résidentielles du type foyer ou pension ou établissements à plus grande densité et disposant d'installations et de services appropriés.

433. Pour illustrer cette politique de diversification d'établissements pour personnes âgées, mentionnons à titre d'exemple, deux réalisations relativement récentes, soit la Résidence Angelica, à Montréal, et la Champenoise, à Québec. Là, chaque personne âgée choisit l'un ou l'autre des deux projets, chambre et pension (hébergement surveillé), ou location d'une petite unité de logement (11½ ou 21½ pièces). Ce second choix convient aux personnes âgées plus valides qui gardent ainsi relativement plus d'indépendance tout en profitant de services communautaires leur assurant à la fois plus de sécurité et de plus nombreuses possibilités d'activités sociales et de loisirs.

434. Les établissements pour adultes autres que les personnes âgées comprennent des résidences pour personnes handicapées (sourdes, muettes, aveugles), des centres de transition pour ex-détenus, et des centres d'accueil (ou refuges) pour migrants ou personnes sans abri. Ces derniers établissements sont tous situés dans les régions métropolitaines de Montréal et de Québec.

435. Au 31 mars 1970, les établissements pour personnes âgées et autres adultes étaient au nombre de 376, avec une capacité de 17,700 lits².

2. — ÉQUIPEMENT DIVERS

436. Tout au long de ce chapitre, nous avons parlé incidemment de l'équipement existant ou manquant dans les divers secteurs du réseau de distribution des services sociaux. Par exemple, nous avons souligné le grand nombre de foyers nourriciers, la quasi-inexistence des foyers de groupes et l'absence d'un système organisé de jardins d'enfants, etc. Il est inutile d'y revenir.

437. Nous avons également souligné l'importance des services préventifs pour éviter, autant que possible, de placer trop de personnes hors de leur milieu habituel de vie. Peut-être pourraient-elles disposer de plus de services de prévention de ce genre si on leur accordait l'équipement approprié, car, le plus souvent, de tels services

¹ Voir le tome II du volume VII de notre rapport : *Les établissements à but lucratif*, pp. 25 à 32, et l'annexe 17 de notre rapport : *Pour une politique de la vieillesse*, préparée par Jean-Marie Martin.

² Ministère de la Famille et du Bien-être social : *Rapport annuel 1969-70*, p. 52.

sont assurés par des bénévoles qui ne demandent pas mieux que de les leur fournir mais qui déplorent n'avoir ni les outils ni le matériel nécessaire. Nous pensons, par exemple, aux cantines mobiles pour les repas à domicile, aux véhicules pour le transport des personnes aux points de distribution des services, etc. À l'heure actuelle, un tel équipement, qu'on pourrait qualifier de léger, est pratiquement absent du réseau de distribution des services sociaux. S'il en existe, en général, c'est celui des bénévoles eux-mêmes (voitures), ou encore un équipement de fortune à la merci des moyens du bord.

CONCLUSION

438. Cet examen du réseau actuel de distribution des services sociaux est à la fois trop rapide et trop superficiel pour en tirer des conclusions détaillées et précises sur tel ou tel secteur particulier de ce champ d'activités si vaste et si varié. La vue d'ensemble assez nette qui s'en dégage nous révèle globalement, faute de localisation précise, les points forts et les points faibles du système de ce secteur du développement social.

439. De façon générale, si nous tenons compte des sommes investies et des énergies déployées, nous nous demandons si le résultat correspond à l'effort fourni. Sans doute, les critères de rendement ne sont pas les mêmes que ceux du secteur économique, car nous sommes ici en face d'activités difficilement mesurables en dollars et en cents. Mais en regard des objectifs, il nous faut de la qualité, de la quantité et de l'efficacité quant aux moyens de les atteindre.

440. Si nous revenons à la définition des services sociaux, donnée au début de ce rapport, à savoir : un ensemble de moyens de nature préventive et corrective par lesquels la société aide des personnes, des familles, des groupes et des collectivités, afin de les maintenir, de les intégrer ou de les réintégrer dans ce qu'ils considèrent comme une vie normale, nous constatons les lacunes et les carences sérieuses du réseau actuel de distribution de ces services.

441. Nous avons insisté sur les difficultés d'accès au réseau, sur les disparités régionales, sur le manque de services préventifs, sur les prétentions de certains professionnels à en faire une chasse gardée. Nous avons vu certains agents de services sociaux, sans diplômes ou bénévoles, déconsidérés ou presque en certains endroits, et d'autres, diplômés ceux-là, qui sont absents de secteurs importants. À côté d'enfants qui ont retrouvé une vie normale dans des foyers subs-

tituts, nous en avons vu d'autres ballottés ou errants de famille en famille comme autant de colis encombrants qu'on s'empresse de confier à d'autres mains. Nous voyons de multiples services offerts aux familles, et en même temps, les divorces qui se multiplient. Nous avons vu le dynamisme du réseau diminuer là où il se professionnalise à outrance ou se bureaucratise à l'excès. Enfin nous avons l'impression très nette d'avoir vu un réseau conçu et mis sur pied, dans beaucoup de ses éléments, plus en fonction des agents que des usagers, ces derniers trop souvent exclus de la conception et de l'organisation des services.

442. Ce bilan plutôt pessimiste ne veut pas accabler les agents et les organismes actuels. Parallèlement à ces lacunes et à ces carences, nous avons apprécié particulièrement la vitalité de certaines formes de services, souvent surgies de la base et organisées avec la participation des citoyens. La plupart des structures sont valables et efficaces. On retrouve des agents de plus en plus qualifiés à tous les échelons. L'équipement actuel, notamment les établissements d'hébergement collectif, est plutôt adéquat, quoique inégalement réparti sur le territoire. On déploie des énergies considérables à tous les niveaux et, généralement, la motivation des agents est remarquable. Nous n'insistons pas sur le dévouement général et le souci permanent de bâtir un monde meilleur ; nous nous défendons de sermonner. D'ailleurs, le rapport d'une commission d'enquête n'est pas un quelconque palmarès : ce serait plus agréable que de signaler des lacunes, de dénoncer des abus et de recommander des réformes !

Appendice II.1

Les agences de services sociaux du Québec

Les agences de services sociaux du Québec *

<p align="center"><i>NOM DE L'AGENCE</i></p> <p align="center"><i>Bureau central</i></p> <p align="center">Filiales Sous-filiales Bureaux</p>	<p align="center">ANNEE DE FONDATION</p>	<p align="center"><i>POPULATION DESSERVIE</i></p> <p align="center">Totale Filiales</p>	<p align="center"><i>TERRITOIRES DESSERVIS (comtés)</i></p> <p align="center">ENTIERS En partie</p>	<p align="center">REGION ADMINISTRATIVE</p>
<p align="center">LE SERVICE SOCIAL DE GASPÉ</p> <p align="center"><i>Gaspé</i></p> <p align="center">Bonaventure Ste-Anne-des-Monts Cap-aux-Meules Chandler</p>	<p align="center">1954</p>	<p align="center">112,260</p> <p align="right">25,410 34,612 15,418 13,213 23,607</p>	<p align="center">ILES-DE-LA- MADELEINE GASPÉ-SUD GASPÉ-NORD Bonaventure</p>	<p align="center">01</p>
<p align="center">LE CENTRE DE CONSULTATION SOCIALE DE RIMOUSKI</p> <p align="center"><i>Rimouski</i></p> <p align="center">Amqui Cabano Matane Mont-Joli Trois-Pistoles</p>	<p align="center">1950</p>	<p align="center">185,671</p> <p align="right">48,892 35,253 27,747 26,660 21,417 25,702</p>	<p align="center">Bonaventure RIMOUSKI MATAPÉDIA TÉMISCOUATA MATANE Rivière-du-Loup</p>	<p align="center">01-03</p>

* Règle générale, les données reproduites ici sont extraites des rapports annuels 1970-71 des agences concernées.

Les agences de services sociaux du Québec

NOM DE L'AGENCE <i>Bureau central</i> <i>Filiales</i> <i>Sous-filiales</i> <i>Bureaux</i>	ANNEE DE FONDATION	POPULATION DESSERVIE Totale Filiales	TERRITOIRES DESSERVIS (comtés) ENTIERS En partie	REGION ADMINISTRATIVE
LE SERVICE DE L'ENFANCE ET DE LA FAMILLE <i>La Pocatière</i> <i>Montmagny</i> <i>Rivière-du-Loup</i>	1953	93,596 50,975 26,751 15,870	<i>Rivière-du-Loup</i> L'ISLET KAMOURASKA MONTMAGNY	03
LE SERVICE FAMILIAL DE LA RIVE SUD <i>Lévis</i> <i>St-Raphaël</i> <i>St-Anselme</i> <i>St-Croix</i> } <i>St-Agapit</i> }	1949	121,243 62,061 24,823 5,974 28,385	LÉVIS LOTBINIÈRE <i>Bellechasse</i> <i>Dorchester</i>	03
LE SERVICE SOCIAL DE STE-GERMAINE <i>Lac Etchemin</i>	1959	32,000 32,000	<i>Dorchester</i> <i>Bellechasse</i>	03

Les agences de services sociaux du Québec

<p align="center"><i>NOM DE L'AGENCE</i></p> <p align="center"><i>Bureau central</i></p> <p align="center">Filiales Sous-filiales Bureaux</p>	<p align="center">ANNEE DE FONDATION</p>	<p align="center"><i>POPULATION DESSERVIE</i></p> <p align="center">Totale Filiales</p>	<p align="center"><i>TERRITOIRES DESSERVIS (comtés)</i></p> <p align="center">ENTIERS En partie</p>	<p align="center">REGION ADMINISTRATIVE</p>
<p>LE SERVICE SOCIAL DE BEAUCE</p> <p><i>St-Joseph</i></p> <p>St-Georges</p> <p>Ste-Marie</p>	<p>1955</p>	<p>65,000</p> <p>24,000</p> <p>26,000</p> <p>15,000</p>	<p>BEAUCE</p> <p>Frontenac</p>	<p>03</p>
<p>LE SERVICE SOCIAL DU COMTÉ DE MÉGANTIC</p> <p><i>Thetford Mines</i></p> <p>Plessisville</p>	<p>1956</p>	<p>75,695</p> <p>54,930</p> <p>20,765</p>	<p>MÉGANTIC</p> <p>Frontenac</p>	<p>03</p> <p>04</p>
<p>LE SERVICE SOCIAL DE LA RÉGION DE SHERBROOKE</p> <p><i>Sherbrooke</i></p> <p>Asbestos</p> <p>Lac Mégantic</p> <p>Magog</p> <p>Scotstown</p>	<p>1943</p>	<p>239,614</p> <p>136,945</p> <p>32,838</p> <p>15,948</p> <p>53,883</p>	<p>Frontenac</p> <p>WOLFE</p> <p>RICHMOND</p> <p>COMPTON</p> <p>STANSTEAD</p> <p>SHERBROOKE</p> <p>Shefford</p> <p>Brome</p>	<p>05</p>

Les agences de services sociaux du Québec

NOM DE L'AGENCE <i>Bureau central</i> <i>Filiales</i> <i>Sous-filiales</i> <i>Bureaux</i>	ANNEE DE FONDATION	POPULATION DESSERVIE Totale Filiales	TERRITOIRES DESSERVIS (comtés) ENTIERS En partie	REGION ADMINISTRATIVE
LE SERVICE SOCIAL DU CENTRE DU QUÉBEC <i>Nicolet</i> Drummondville Victoriaville	1951	159,212 46,364 63,281 49,567	NICOLET DRUMMOND ARTHABASKA	04
LE SERVICE FAMILIAL RICHELIEU-YAMASKA <i>St-Hyacinthe</i> Acton Vale Belœil Cowansville Granby Iberville Farnham Sorel	1955	273,409 66,463 9,608 24,690 19,793 57,688 30,077 20,648 44,442	RICHELIEU ST-HYACINTHE BAGOT ROUVILLE IBERVILLE MISSISQUOI Shefford Brome Verchères Yamaska	06

Les agences de services sociaux du Québec

<i>NOM DE L'AGENCE</i> <i>Bureau central</i> <i>Filiales</i> <i>Sous-filiales</i> <i>Bureaux</i>	<i>ANNEE DE FONDATION</i>	<i>POPULATION DESSERVIE</i> <i>Totale</i> <i>Filiales</i>	<i>TERRITOIRES DESSERVIS (comtés)</i> <i>ENTIERS</i> <i>En partie</i>	<i>REGION ADMINISTRATIVE</i>
LE SERVICE SOCIAL FAMILIAL (MÉTROPOLITAIN-SUD) <i>Longueuil</i> Saint-Jean Laprairie St-Hubert Chambly Boucherville-Verchères Laflèche Caughnawaga	1952	359,407 101,464 51,366 56,149 22,890 15,700 53,662 54,143 4,033	Verchères SAINT-JEAN NAPIERREVILLE- LAPRAIRIE CHAMBLY	06
LE SERVICE SOCIAL DU DIOCÈSE DE VALLEYFIELD <i>Valleyfield</i> Dorion Beauharnois Huntingdon		121,388 45,410 38,598 21,558 15,822	BEAUHARNOIS HUNTINGDON VAUDREUIL- SOULANGES Châteauguay	06

Les agences de services sociaux du Québec

<p><i>NOM DE L'AGENCE</i></p> <p><i>Bureau central</i></p> <p>Filiales Sous-filiales Bureaux</p>	<p>ANNEE DE FONDATION</p>	<p><i>POPULATION DESSERVIE</i></p> <p>Totale Filiales</p>	<p><i>TERRITOIRES DESSERVIS (comtés)</i></p> <p>ENTIERS En partie</p>	<p>REGION ADMINISTRATIVE</p>
<p>LE SERVICE SOCIAL RÉGIONAL DE CHÂTEAUGUAY</p> <p><i>Châteauguay</i></p>	<p>1954</p>	<p>37,830</p> <p>37,830</p>	<p>Châteauguay</p>	<p>06</p>
<p>LE SERVICE SOCIAL DE L'OUTAOUAIS</p> <p><i>Hull</i></p> <p>Buckingham</p> <p>Campbell's Bay</p> <p>Gatineau</p>	<p>1942</p>	<p>199,465</p> <p>90,915</p> <p>30,942</p> <p>19,236</p> <p>58,372</p>	<p>HULL</p> <p>PAPINEAU</p> <p>PONTIAC</p> <p>Gatineau</p>	<p>07</p>

Les agences de services sociaux du Québec

<p><i>NOM DE L'AGENCE</i></p> <p><i>Bureau central</i></p> <p><i>Filiales</i> <i>Sous-filiales</i> <i>Bureaux</i></p>	<p><i>ANNEE DE FONDATION</i></p>	<p><i>POPULATION DESSERVIE</i></p> <p><i>Totale</i></p> <p><i>Filiales</i></p>	<p><i>TERRITOIRES DESSERVIS (comtés)</i></p> <p><i>ENTIERS</i></p> <p><i>En partie</i></p>	<p><i>REGION ADMINISTRATIVE</i></p>
<p>LE SERVICE SOCIAL DE L'OUEST-QUÉBÉCOIS</p> <p><i>Amos-Matagami</i></p> <p>Chibougamau-Chapais</p> <p>La Sarre</p> <p>Rouyn</p> <p>Senneterre-Quévillon</p> <p>Ville-Marie</p> <p>Val d'Or-Malartic</p>	<p>1958</p>	<p>175,564</p> <p>22,596</p> <p>13,319</p> <p>30,715</p> <p>40,253</p> <p>14,979</p> <p>20,069</p> <p>33,633</p>	<p>ABITIBI-EST</p> <p>ABITIBI-OUEST</p> <p>ROUYN-NORANDA</p> <p>TÉMISCAMINGUE</p>	<p>08</p>
<p>LE SERVICE SOCIAL DU DIOCÈSE DE MONT-LAURIER</p> <p><i>Mont-Laurier</i></p> <p>Ste-Agathe-des-Monts</p> <p>Maniwaki</p>	<p>1956</p>	<p>73,000</p> <p>32,100</p> <p>22,200</p> <p>18,700</p>	<p>LABELLE</p> <p>Terrebonne</p> <p>Papineau</p> <p>Gatineau</p> <p>Montcalm</p>	<p>07</p>

Les agences de services sociaux du Québec

NOM DE L'AGENCE <i>Bureau central</i> Filiales Sous-filiales Bureaux	ANNEE DE FONDATION	POPULATION DESSERVIE Totale Filiales	TERRITOIRES DESSERVIS (comtés) ENTIERS En partie	REGION ADMINISTRATIVE
LE CENTRE SOCIO-FAMILIAL LAURENTIEN <i>Saint-Jérôme</i> Lachute Ste-Adèle St-Eustache Ste-Thérèse Terrebonne	1953	201,374 48,467 29,550 18,874 35,327 50,149 19,007	Terrebonne ARGENTEUIL DEUX-MONTAGNES	06
LE SERVICE SOCIAL DE JOLIETTE <i>Joliette</i> Berthierville L'Assomption	1951	153,683 86,097 15,362 52,224	JOLIETTE BERTHIER L'ASSOMPTION Montcalm	06

Les agences de services sociaux du Québec

<p align="center"><i>NOM DE L'AGENCE</i></p> <p align="center"><i>Bureau central</i></p> <p align="center">Filiales Sous-filiales Bureaux</p>	<p align="center">ANNEE DE FONDATION</p>	<p align="center"><i>POPULATION DESSERVIE</i></p> <p align="center">Totale Filiales</p>	<p align="center"><i>TERRITOIRES DESSERVIS (comtés)</i></p> <p align="center">ENTIERS En partie</p>	<p align="center">REGION ADMINISTRATIVE</p>
<p>LE SERVICE SOCIAL DE LA MAURICIE</p> <p><i>Trois-Rivières</i></p> <p>Cap-de-la-Madeleine Grand-Mère La Tuque Louiseville Shawinigan</p>	<p align="center">1934</p>	<p align="center">257,700</p> <p align="right">71,500 56,000 37,000 17,500 24,700 51,000</p>	<p>CHAMPLAIN LAVIOLETTE MASKINONGÉ TROIS-RIVIÈRES ST-MAURICE</p>	<p align="center">04</p>
<p>LE SERVICE SOCIAL DE PORTNEUF</p> <p><i>Donnacoona</i></p>	<p align="center">1955</p>	<p align="center">50,000</p> <p align="right">50,000</p>	<p>PORTNEUF</p>	<p align="center">03</p>
<p>LE SERVICE FAMILIAL DE QUÉBEC</p> <p><i>Québec</i></p> <p>Charlevoix Chauveau Orléans Jean-Talon</p>	<p align="center">1943</p>	<p align="center">465,800</p> <p align="right">250,800 31,500 58,200 76,100 49,200</p>	<p>QUÉBEC CHARLEVOIX CHAUVEAU MONTMORENCY</p>	<p align="center">03</p>

Les agences de services sociaux du Québec

NOM DE L'AGENCE <i>Bureau central</i> Filiales Sous-filiales Bureaux	ANNÉE DE FONDATION	POPULATION DESSERVIE Totale Filiales	TERRITOIRES DESSERVIS (comtés) ENTIERS En partie	REGION ADMINISTRATIVE
LE SERVICE SOCIAL DU DIOCÈSE DE CHICOUTIMI <i>Chicoutimi</i> Lapointe (Jonquière) Alma Roberval	1949	276,176 98,880 72,392 46,867 58,037	CHICOUTIMI DUBUC JONQUIÈRE LAC ST-JEAN ROBERVAL	02
LE SERVICE SOCIAL DU SAGUENAY <i>Hauterive</i> Forestville Sept-Îles Shefferville Havre St-Pierre Rivière St-Augustin Port-Cartier	1952	107,663 36,703 19,122 30,400 3,086 9,815 5,000 3,537	SAGUENAY DUPLESSIS	09-10

Les agences de langue anglaise

<p align="center"><i>NOM DE L'AGENCE</i></p> <p align="center"><i>Bureau central</i></p>	<p align="center"><i>TERRITOIRE DESSERVI</i> (comtés)</p> <p align="center">ENTIERS En partie</p>	<p align="center"><i>REGION</i> <i>ADMINISTRATIVE</i></p>
<p align="center">SOUTH SHORE COMMUNITY SERVICES</p> <p align="center"><i>St-Lambert</i></p>	<p>The English speaking population of the SAINT-JEAN NAPIERREVILLE CHAMBLY VERCHERES TAILLON LAPRAIRIE counties</p>	<p align="center">06</p>
<p align="center">BROME - MISSISQUOI - SHEFFORD COMMUNITY SERVICES, INC.</p> <p align="center"><i>Knowlton</i></p> <p align="center"><i>Cowansville</i></p>	<p>The English speaking population of the BROME MISSISQUOI SHEFFORD counties</p>	<p align="center">05</p>
<p align="center">LAKESHORE COMMUNITY SERVICES</p> <p align="center"><i>Pointe-Claire</i></p>	<p><i>West Island :</i> Dorval Pointe-Claire Beaconsfield Baie d'Urfé Ste-Anne de Bellevue Senneville Kirkland Dollard-des-Ormeaux Pierrefonds Roxboro</p>	<p align="center">06</p>

Les agences de services sociaux du grand Montréal

<i>NOM DE L'AGENCE</i>	<i>TERRITOIRE DESSERVI</i>
<p>BARON DE HIRSCH INSTITUTE AND JEWISH CHILD WELFARE BUREAU</p> <p><i>Bureau central :</i> 3600, Van Horne Montreal 251</p>	<p>The Island of Montreal and the City of Laval</p>
<p>CATHOLIC FAMILY AND CHILDREN'S SERVICES, INC.</p> <p><i>Bureau central :</i> 1847 de Maisonneuve Blvd. West Montreal 108</p> <p><i>Filiale :</i> 2111 Centre Montreal 104</p>	<p>Anjou, Baie d'Urfé, Beaconsfield, Côte Saint-Luc, Dollard-des-Or- meaux, Dorval, Hampstead, Ile Bizard, Kirkland, Lachine, La- Salle, Laval, Montreal, Montreal- East, Montreal-North, Montreal- West, Mont-Royal, Outremont, Pierrefonds, Pointe-aux-Trem- bles, Pointe-Claire, Repentigny, Roxboro, Ste-Anne-de-Bellevue, Ste-Geneviève, St-Laurent, St- Léonard, St-Pierre, Senneville, Verdun and Westmount</p>
<p>FAMILY SERVICE ASSOCI- ATION OF MONTREAL</p> <p><i>Bureau central :</i> 4515 St.Catherine West Montreal 215</p> <p><i>Filiales :</i> United Red Feather Community Services 400 Curé Labelle (Chomedey) City of Laval</p> <p>Family Agency of Little Burgundy 2465 St. James W. Montreal 106</p>	<p>The City of Laval and the Island of Montreal, except the Lakesho- re (West Island)</p> <p>The City of Laval</p> <p>The Little Burgundy area</p>

Les agences de services sociaux du grand Montréal

NOM DE L'AGENCE	TERRITOIRE DESSERVI
<p>SERVICE FAMILIAL CENTRE-SUD</p> <p><i>Bureau central :</i> 1600 Alexandre DeSève Montréal 133</p>	<p>Les paroisses de la zone Centre-Sud de Montréal : Ste-Brigide, Ste-Catherine d'Alexandrie, St-Pierre-Apôtre et St-Vincent de Paul</p>
<p>SERVICES FAMILIAUX DU QUARTIER ST-HENRI</p> <p><i>Bureau central :</i> 730 Laporte Montréal 207</p>	<p>Les paroisses Ste-Clothilde, Ste-Élizabeth, St-Henri, St-Irénée, St-Zotique</p>
<p>SERVICE SOCIAL LAFONTAINE</p> <p><i>Bureau central :</i> 4055 Papineau Montréal 135</p>	<p>Les paroisses de l'Immaculée-Conception, St-Louis-de-Gonzague, St-Pierre-Claver, St-Robert-Bellarmin et St-Stanislas</p>
<p>SERVICE SOCIAL RICHELIEU INC.</p> <p><i>Bureau central :</i> 4216 Wellington Verdun (203)</p> <p><i>Filiale :</i> Pointe-St-Charles 2111 Centre Montréal 104</p>	<p>Verdun, LaSalle et les districts montréalais de Pointe St-Charles, Côte St-Paul et Ville-Émard</p>

Les agences de services sociaux du grand Montréal

NOM DE L'AGENCE	POPULATION DESSERVIE	TERRITOIRE DESSERVI
SOCIÉTÉ DE SERVICE SOCIAL AUX FAMILLES <i>Bureau central :</i> 3405 St-Urbain Montréal 130	1,885,000	
<i>Filiales :</i> <i>Est</i> 6710 Sherbrooke est suite 200 Montréal 262	300,000	<i>Les municipalités d'Anjou, Assomption, Char-</i> <i>lemagne, Montréal-Est, Montréal-Nord, Poin-</i> <i>te-aux-Trembles, Repentigny, St-Léonard, St-</i> <i>Paul l'Ermite, St-Sulpice, Vacluse et Rivière</i> <i>des Prairies; les paroisses montréalaises Ma-</i> <i>rie-Reine-des-Cœurs, N.-D.-de-la-Victoire, St-</i> <i>Bernard, Ste-Claire, St-Donat, St-François</i> <i>d'Assise, St-Herménégile, St-Justin, Ste-Loui-</i> <i>se-de-Marillac, St-Victor; (limite ouest : rue</i> <i>Dickson et boul. Lacordaire).</i>
<i>Mont-Royal</i> 4465, St-Laurent Montréal 131	100,000	Nord — les voies du C.P.R. Sud — la rue Sherbrooke Est — les voies du C.P.R. Ouest — l'avenue du Parc, limite de la ville de Montréal
<i>Petite Bourgogne</i> 2465, St-Jacques O. Montréal 106	18,400	Les paroisses Ste-Cunégonde, Ste-Hélène et St- Joseph de Montréal

Les agences de services sociaux du grand Montréal

<i>NOM DE L'AGENCE</i>	<i>POPULATION DESSERVIE</i>	<i>TERRITOIRE DESSERVI</i>
<i>Lachine</i> 535, 19 ^e Avenue Lachine	250,000	Baie d'Urfé, Beaconsfield, Dollard-des-Ormeaux, Dorval, Kirkland, Lachine, LaSalle, Montréal-Ouest, Pierrefonds, Pointe-Claire, Ste-Anne-de-Bellevue, Ste-Geneviève, St-Pierre, Senneville
<i>Laval</i> 400, boul. Curé Labelle suite 500 (Chomedy)	235,000	Ville de Laval
<i>Hochelaga-Maisonneuve</i> 4241, rue Adam Montréal	81,000	Nord — Sherbrooke, Rachel Sud — le St-Laurent Est — Dickson Ouest — les voies du C.P.R.
<i>Métropole</i> 3405, St-Urbain Montréal 130	900,000	L'Île de Montréal, à l'exclusion des territoires couverts par les filiales précédentes, ainsi que ceux des agences suivantes : Service Familial Centre-Sud, Services Familiaux St-Henri, Service Social Lafontaine et Service Social Lafontaine et Service Social Richelieu, Inc.

Le système de services sociaux

Première partie

Les services sociaux publics

INTRODUCTION : OPTIONS PRÉALABLES QUI CONDITIONNENT LE CONTENU, LA FORME ET LA PORTÉE DU MODÈLE PROPOSÉ

443. Toute étude, tout modèle d'analyse d'un fait ou d'un phénomène quelconques comportent nécessairement un certain nombre de choix — ou de jugements de valeur, si l'on préfère — qui, dès le départ, déterminent jusqu'à un certain point la manière d'envisager les choses.

444. Notre analyse n'échappe pas à la règle selon laquelle l'observateur est toujours relativement engagé dans la chose observée. Avant d'entreprendre la construction progressive de notre modèle des services sociaux publics, il est nécessaire d'explicitier ces choix ou ces jugements qui influent sur notre travail. Ainsi le lecteur ne sera pas dérouté et il pourra suivre pleinement et en toute connaissance de cause notre démarche.

445. Pour la même raison, il est important d'indiquer d'où provient notre matériel de travail.

446. Il importe donc de préciser nos options, préalables à cette étude, et nos sources de documentation. Nous verrons ensuite les principales étapes de notre analyse empirique et les traits saillants du modèle des services sociaux, qu'elle permet de constituer. Enfin, dans les sections suivantes, nous considérerons, tour à tour et en détail, les différentes opérations, nécessairement interreliées, et les caractéristiques de l'action qui s'en dégagent matériellement et logiquement.

447. On peut saisir les a priori particuliers à notre examen des services sociaux, à partir des propositions suivantes qui les résument :

448. (1) Quoique nous nous inspirions très largement des sciences et des techniques pertinentes, nous n'avons privilégié aucune théorie

ni aucune doctrine de science sociale à l'égard des services sociaux; l'analyse et le modèle sont donc essentiellement pragmatiques.

449. Nous nous sommes attachés aux faits bruts et concrets en suivant la pratique quotidienne des actes de services sociaux sur le terrain, quitte à comparer ensuite nos hypothèses et nos conclusions aux connaissances acquises dans ce domaine.

450. En corollaire, on doit considérer le modèle que nous proposons comme un instrument pratique; on ne saurait l'ériger en une théorie ou en une loi de l'action dans le domaine des services sociaux, ni dans aucun autre secteur.

451. (2) Ce modèle des services sociaux est uniquement fondé sur les actions spécifiques de ce domaine.

452. Ces actions sont explicitées par l'analyse progressive de leurs coordonnées essentielles, soit ce qui est principal et ce qui est incident dans chaque action caractérisée, à savoir :

a) le champ d'action des services sociaux, c'est-à-dire le phénomène visé par l'action et qui groupe à la fois les besoins et les problèmes ressentis, les situations vécues qu'ils déterminent, et les personnes ou les groupes (clientèles) qui ont ces besoins ou ces problèmes et qui vivent ces situations;

b) les buts de l'action, c'est-à-dire, par rapport au champ d'activité circonscrit, les objectifs ultimes, intermédiaires et immédiats visés par l'action;

c) les moyens et les modalités de l'action, c'est-à-dire les types d'agents, de techniques et d'installations spécifiquement nécessaires pour réaliser ces objectifs déterminés dans un champ d'activité précis.

453. Il va sans dire que ce modèle sera d'abord déterminé par les demandes des clientèles, puis par des objectifs concrets, visés ou à viser pour répondre à ces demandes et, seulement en tout dernier lieu, par les aspects institutionnels, professionnels, techniques et de métier des actes posés.

454. Bref, notre modèle est *a priori* déterminé par la demande et possède de ce fait un caractère fortement « a-bureaucratique ». Nous avons considéré que l'action devait être largement ouverte, écono-

mique, efficace, bref, devait répondre à des besoins explicites et résoudre des problèmes précis.

455. (3) Notre analyse ne considère que des phénomènes réels, tels qu'ils peuvent être immédiatement identifiés dans notre société et dans notre culture. Le modèle qui en découle est donc forcément conditionné par ce donné québécois et il n'est peut-être applicable que dans ce contexte.

456. Toutefois, certains de ces faits de services sociaux sont aussi communs à d'autres sociétés occidentales de type industriel ou post-industriel. Partant de ces faits communs ou analogues dans les champs d'activité, nous avons comparé, après coup, nos constatations et nos conclusions avec les analyses, les solutions et les modèles développés, par rapport aux mêmes objets, dans des sociétés structurellement proches de la nôtre. Nous avons ainsi étudié avec beaucoup d'attention certaines pratiques et orientations nouvelles de services sociaux en Ontario, au Nouveau-Brunswick, aux États-Unis, en France, en Angleterre et dans les pays scandinaves¹.

457. (4) Le champ d'activité considéré (c'est-à-dire les problèmes, les besoins, les situations et les personnes... qui situent les services sociaux) et celui d'aujourd'hui. C'est de celui-là, et de celui-là seul, que nous nous sommes préoccupés.

458. En toute honnêteté, nous ne pouvons savoir ce qui se passera dans notre société d'ici cinq ou dix ans. Il nous apparaît surtout très dangereux d'oublier l'actuel, ce qui est concrètement là, en face de nous à ce moment précis, ou d'espérer qu'il va s'organiser tout seul pour le mieux, dans la quête mythique de solutions futures, pour l'an 1984 ou l'an 2000. Il est utopique de sacrifier le présent au futur et les gens d'aujourd'hui à ceux de demain. Quoi qu'il arrive, la paix et le bonheur dans l'avenir n'existeront que dans la mesure où on les recherchera dès à présent.

459. Certes, l'analyse prévisionnelle et la prospective nous permettent parfois d'entrevoir les effets lointains de tel phénomène, si celui-ci

¹ Pour l'Ontario, voir *supra*, paragr. 26.

Pour le Nouveau-Brunswick, voir *supra*, paragr. 27.

Pour les États-Unis, voir *supra*, paragr. 31.

Pour la France, voir *supra*, paragr. 32.

Pour l'Angleterre, voir *supra*, paragr. 35.

Pour les pays scandinaves, voir *Organization and Administration of Social Welfare Programs : Norway*, Organisation des Nations Unies (O.N.U.), New York, 1967, document ST-SOA-67.

suit son cours normal, dans des conditions à peu près identiques à celles qui l'entourent présentement, mais elles ne peuvent nous dire comment agir, devant la réalité présente, avec toutes ses dimensions, ses particularités et ses mutations essentielles.

460. Alors, pour nous, il s'agit de comprendre, d'organiser et, si possible, d'améliorer quelque peu les services sociaux actuels, et cela seulement. Si cette entreprise est réussie — par ceux qui la conçoivent et surtout par ceux qui la réaliseront —, si les services sociaux remplissent une fonction organique et jouent un rôle positif dans notre société globale, ils suivront l'évolution de l'ensemble et s'y adapteront naturellement, la précédant même à certains égards. Ceci est l'un de nos défis essentiels.

461. Car une enquête et un modèle sont parfois nécessaires pour de nouveaux plans et la garantie de fondations plus solides à une institution sociale; mais nous ne pouvons ni ne devons remplacer tous les agents de services sociaux qui, eux, ont pour tâche de bâtir et de créer dans le vif, et encore moins les populations qui se serviront de cet appareil et le commanderont.

462. Si notre modèle est expérimenté comme point de départ, cela ne peut se faire que maintenant. Mais il n'est pas nécessaire que cette nouvelle façon que nous proposons soit mise à l'essai partout à la fois.

463. (5) Malgré les apparences et certaines tendances « impérialistes » qui émergent parfois, les problèmes sociaux ne peuvent pas être tous réglés par les services sociaux. Même si le secteur fonctionnait idéalement et de façon maximale, il ne pourrait rien globalement, par exemple, devant l'inutilité sociale forcée et contrôlée à laquelle on réduit de plus en plus de personnes et de groupes; devant le chômage chronique et statutaire; devant l'écart croissant entre les revenus des pauvres et des riches; devant la pollution désormais accomplie et peut-être irréversible de notre environnement immédiat; devant les exodes ruraux vers les villes; devant la constitution de ghettos d'assistés sociaux dans les centres urbains et dans les campagnes périphériques; devant la violence, le mépris et le soupçon qui, de plus en plus, semblent liés aux progrès et aux déchets de cette culture de consommation, actuellement dominante.

464. Ces problèmes et toute la mutation du présent assaillent, croyons-nous, autant la conscience individuelle que la conscience collective. Ils ne peuvent être maîtrisés, dans toute leur ampleur, ni par un appareil, ni par un système de services tel que celui que nous proposons.

465. Les services sociaux sont en effet conçus en fonction d'une tâche limitée, quoique absolument nécessaire, à remplir dans une perspective générale de développement social. Leur contribution est fondamentale pour l'établissement, la généralisation et le maintien de conditions de bien-être minimales et équilibrées pour l'ensemble des personnes de la société. Ce rôle est positif; ce n'est pas un « cataplasma » ou une panacée aux déséquilibres et aux tensions internes de notre civilisation, de notre culture et de notre société. Bref, pour être efficaces, les services sociaux sont destinés à des personnes et à des groupes, en vue de leur intégration et de leur promotion à un niveau social proche et élémentaire; sinon, ils ne servent à rien, ni à quiconque.

466. Nos propositions revêtent donc un caractère limité et minimal, quant à la société globale et au domaine politique. Les services sociaux ne résument pas, ni ne dominent les politiques et les objectifs du développement social. Les agents de services sociaux ne peuvent avoir un rôle privilégié dans la définition de la société et de son devenir; ils ne peuvent non plus remplacer — sur un mode technocratique ou, à l'autre extrême, contestataire — le citoyen, la collectivité et l'État, dans la recherche, l'expression et la réalisation d'une vie nouvelle privée et publique.

467. (6) Le lecteur familier avec la discipline sociologique aura reconnu ici et là, dès les premiers paragraphes de cette introduction, quelques concepts de cette science. Il ne considérera probablement pas le choix d'une approche sociologique comme trop subjectif, si celle-ci permet de comprendre et d'organiser les faits qui nous occupent.

468. Pour nous, les faits ont une raison d'être et une structure objectives, en eux-mêmes et indépendamment de toute « idée » à leur propos. Cette façon d'analyser structurellement et matériellement notre objet privilégie sûrement la détermination sociale de cet objet.

469. On verra, en effet, que nos hypothèses et nos conclusions tendent à s'emboîter étroitement les unes dans les autres, presque automatiquement; quelques-uns peut-être trouveront ceci un peu froid et mécanique... surtout dans le domaine des services sociaux où, si souvent et malheureusement, les mythes, les recours à la tradition et les idéaux remplacent l'action au lieu de la renforcer.

470. En résumé, avant de construire ce modèle des services sociaux que nous discuterons bientôt, nous avons voulu que celui-ci soit :

- pragmatique;
- axé sur les demandes des clientèles;

- spécifiquement québécois;
- immédiatement réalisable;
- limité et minimal dans son champ d'activité et dans ses objectifs;
- conforme aux règles de la méthode sociologique telle que définie par Émile Durkheim : « La première règle et la plus fondamentale est de considérer les faits sociaux comme des choses ¹ ».

471. Ces choix et ces jugements de valeur librement exprimés ici constituent, à notre connaissance, les seules déterminations subjectives de notre analyse et de notre modèle. Ceux-ci peuvent évidemment être discutés et mis en question.

472. Pour le reste, après la vérification des faits recueillis par nos équipes de travail et par nous, après le recoupement de toutes les façons possibles des divers témoignages sur lesquels nous nous appuyons, nous sommes assurés que faits et témoignages sont objectifs et véridiques.

* * *

473. Car notre travail n'est que le premier point d'arrivée d'un long effort multiple et collectif de cueillette d'information, d'enquête et de recherche scientifique. Nous n'inventons strictement rien; nous ne faisons qu'organiser en un système ce que d'autres ont découvert, explicité et mesuré.

474. Ce travail d'enquête, qui constitue en quelque sorte la partie cachée de l'iceberg, se divise sommairement en quatre parties :

1° les témoignages directs recueillis :

a) au cours de nos rencontres, sur le terrain, avec des usagers et des agents de services sociaux, dans toutes les régions administratives du Québec;

b) auprès des comités de consultation populaire, et qui se trouvent résumés dans l'un des documents déjà publiés ²;

c) dans les mémoires publics et privés qui nous ont été soumis;

¹ Extrait de *Les règles de la méthode sociologique*, Presses universitaires de France, Paris, 1960, p. 15.

² Voir l'annexe 22 de notre rapport : *La voix des hommes sans voix*.

2° les travaux de recherche scientifique et pratique exécutés pour notre compte, par des équipes et des personnes spécialisées dans le domaine des services sociaux, notamment celui de mademoiselle Joy Woolfrey : *Study on the Organizational Structures of the Personal Social Services*¹;

3° les quatre séances de consultation collective que nos experts ont tenues à propos de cette analyse et de ce modèle, au fur et à mesure de leur élaboration, auprès de praticiens dans le secteur des services sociaux ou dans les domaines connexes, ou encore auprès de personnes éclairées sur ces secteurs sociaux et de participation²;

4° les multiples consultations individuelles que nous ont accordées des responsables d'organismes publics et privés de services sociaux, d'organismes de santé et de loisirs, d'institutions juridiques et de nombreux services gouvernementaux, et les documents de réflexion et de travail qu'ils ont gracieusement mis à notre disposition. Malheureusement, le nombre de ces contributions individuelles et la nature confidentielle de certains renseignements fournis nous empêchent d'identifier nommément et individuellement toutes ces personnes qui nous ont aidés tout au long de nos travaux.

475. Il nous faut remercier particulièrement tous ceux qui ont collaboré de près ou de loin à ce travail, et sans lesquels celui-ci n'aurait jamais pu être mené à terme. Nous espérons, malgré nos faibles moyens, que ce modèle sera juste et conforme, et qu'ils y retrouveront ces connaissances, ces expériences et ces espoirs qu'ils ont voulu précisément nous communiquer.

476. Nous demandons au lecteur de porter avec nous un regard neuf sur ces choses, comme s'il les découvrirait pour la première fois. Nous lui demandons de suspendre momentanément ses jugements — positifs ou négatifs, peu importe — ses connaissances, voire ses expériences directes de ces choses, pour que nous les abordions ensemble, avec franchise. Sinon, nous tournerons dans le même cercle vicieux, assez fréquenté, faut-il dire, des mots à multiples sens, des réflexions parallèles, des arguties, des abstractions et des complications à n'en plus finir.

477. Nous espérons que le lecteur fera ce travail avec nous, qu'il participera à la découverte de ce qui est intéressant et utile dans ce domaine, et qu'en pratique, il ira plus loin que nous.

¹ Document inédit.

² On trouvera la liste complète de ces participants au tout début de l'appendice III.1.

478. Une analyse et un modèle d'action ne valent rien s'ils n'inspirent pas de quelque façon cette action. Nous devons réaliser ensemble un projet valable de services sociaux, compréhensible, accessible et utile à la population.

479. Considérons alors maintenant ces faits de services sociaux dans toute leur nouveauté.

I. — NATURE ET SENS DU MODÈLE PROPOSÉ

480. Il faut regarder calmement, lucidement mais avec intérêt les services sociaux du Québec. Réalité à notre mesure, ils constituent des ressources humaines et matérielles bien à nous qui doivent bien nous servir.

481. Que nous soyons enfant, adolescent, jeune, d'âge moyen ou avancé; homme ou femme; seul ou en groupe; mécontent ou satisfait de soi et des autres; entre quatre murs ou à l'extérieur... les services sociaux peuvent devenir une plate-forme collective de solidarité, de sécurité, d'entraide et de communication entre nous, pour peu que nous l'occupions; ils peuvent être aussi un instrument de formation par le groupe, adapté aux besoins de création et de développement de nos propres milieux, si nous nous y intéressons; s'ils s'ouvrent à nous et à nos véritables problèmes, mais si nous acceptons aussi le débat, le dialogue et l'engagement, les services sociaux nous aideront à accomplir des tâches communes, à découvrir qui nous sommes et ce que nous voulons, à mieux comprendre les autres et à être aussi mieux compris par eux, à éloigner les spectres de la peur, de la solitude, de l'aliénation, de la souffrance morale et de toutes les conditions subjectives de vie inhumaine.

482. Comme la santé, la sécurité du revenu et les autres secteurs du développement social, les services sociaux ne peuvent garantir le bonheur de tous et de chacun. Il y a autant d'extases, de joies et de moments infinis d'existence qu'il y a d'âmes. Mais les services sociaux, moyen organisé de soutien réciproque, peuvent nous aider à briser, ou tout au moins, à réduire les cercles vicieux de la fatalité où nous sommes souvent emprisonnés, puis à entrevoir de nouvelles perspectives à notre liberté et à notre expérience créatrice. En ce sens, notre Commission est convaincue que les services sociaux constituent l'un des moyens privilégiés, dans notre société et dans l'État, qui favorise l'éclosion et la réalisation des tout premiers éléments

d'une véritable politique de l'homme, en accord avec ce monde nouveau auquel nous sommes désormais appelés à faire face.

483. Il est évident alors que les services sociaux doivent être ouverts et accessibles à tous; les agents doivent être compréhensifs et actifs, engagés dans la réalité sociale et dans le monde d'aujourd'hui, non seulement en théorie mais dans les faits. Il ne s'agit pas de discuter savamment, entre spécialistes, des causes de la pauvreté; il faut être pauvre avec les pauvres, lutter et triompher des injustices anciennes et nouvelles, et se tirer d'affaire ensemble. Il faut écouter et comprendre, sans diagnostic compliqué, ce que l'enfant, l'adolescent, la mère de famille, le père, le citoyen, la personne âgée ont à dire et veulent dire — c'est généralement quelque chose de simple, de personnel, exprimé par des individus tout à fait normaux, mais qui n'ont pas nécessairement les mêmes besoins ni les mêmes goûts que soi — les laisser faire, et leur montrer de l'intérêt. Il ne faut pas avoir peur ni pitié des malades mentaux et des handicapés, mais il faut leur rendre la vie pleine et intéressante, être présent à leur côté pour conjuguer ses forces et son courage au leur. Il est illusoire de vouloir désintoxiquer, contre sa volonté, l'alcoolique, ou celui qui s'adonne aux « speeds », aux calmants, à l'héroïne, à la cocaïne, à la morphine, à l'acide, à la mescaline, au « hasch », à la colle... sans l'aide de quelqu'un qui a déjà fait la même expérience et qui y a renoncé, et sans modifier totalement la vision du monde du patient volontaire, la façon dont il se perçoit, et ses conditions objectives d'existence. Ajoutons aussi que les gens riches et de classe moyenne, malgré leur fortune, ou la sécurité matérielle de leurs maisons, rencontrent les mêmes problèmes humains fondamentaux de notre époque : incommunicabilité, incompréhension, isolement, sentiment de l'inutilité de tout, crainte de vieillir et d'être rejetés, domination exercée et subie, angoisse... Les délinquants — de nombreuses recherches nous l'ont prouvé — proviennent surtout de familles désunies, où il n'y a plus d'amour : il n'y a aucune relation de causalité, par exemple, entre la pauvreté et la délinquance.

484. Il ne faut pas juger, espionner et emprisonner... Il faut sortir des bureaux, aller dans la rue et dans les maisons, garder sa porte ouverte à toute heure du jour et surtout de la nuit¹, installer des

¹ La majorité des appels à l'aide (90%) reçus par la police de Montréal concernent bien davantage des problèmes de services sociaux que d'ordre public. Ces appels arrivent surtout la nuit, entre 9 heures du soir et 5 heures du matin, et les fins de semaine. Actuellement, les bureaux des agences sociales sont surtout ouverts du lundi au vendredi, de 9 heures à 5 heures.

lignes téléphoniques à service continu et être à l'écoute, se faire connaître dans les endroits publics et par les *mass media*... en somme, être présent !

485. Les problèmes d'aujourd'hui sont des problèmes nouveaux. Il n'y a pas souvent de solution connue : il faut trouver celle-ci sur place, elle doit être immédiate (parce que toujours urgente), et à partir d'une compréhension lucide et sympathique du problème et d'une expérience diversifiée.

486. Seuls les gens qui vivent un problème l'expriment dans sa complexité (physique, affective, psychique). En ce qui les concerne, ils sont les premiers agents responsables du changement, dans la recherche d'une solution, la motivation vers de nouvelles fins et de nouveaux moyens d'action, et un comportement effectivement renouvelé ; souvent, ces gens qui posent à la fois la question et le problème, y apportent en eux-mêmes, dans leur environnement et leur milieu, une ébauche de réponse et de solution ainsi que des ressources sur lesquelles ils peuvent déjà compter.

487. La participation concrète, autonome et intéressée des gens concernés — selon leur être, la nature de leurs besoins, désirs, projets, problèmes et luttes, mais aussi tensions et crises qu'ils subissent — est le fondement matériel et rationnel de notre nouvelle praxis des services sociaux. Ceci nous oblige alors à rechercher et à promouvoir l'intérêt de la population et des « clients » avant celui du système.

488. La participation est à la fois réalité, énergie et puissance. Elle engage les consciences, réunit les expériences et les compétences personnelles autour de centres communs d'intérêts, exige des relations et des échanges dynamiques, empreints d'affectivité, mais aussi rationnels à propos de réalités concrètes. Elle ne peut être abstraite ni théorique, inscrite sur le papier et dans les organigrammes impersonnels ; pour participer, il faut un minimum d'intérêt pour certaines choses, pour autrui et pour la marche du monde, une motivation suffisante qui pousse à « faire partie », à « s'engager » ; la participation est inexistante s'il y a divorce entre la pensée et l'acte, la parole et le sens profond, le commencement et la fin, le moi et l'autre.

489. Les services sociaux apportent, dans une société complexe et diversifiée, un ensemble de moyens et de points communs tout aussi adaptés à la diversité de notre monde d'aujourd'hui. Comme nos *media* de communication, ce sont des instruments conçus par nous :

les uns et les autres supposent des producteurs et des consommateurs, mais ils dépendent plus fondamentalement encore des créateurs et des participants du système.

490. En ce sens, nous sommes tous responsables et agents des services sociaux, mais pas nécessairement au même endroit, de la même façon, ni au même degré. Notre participation concrète demeure limitée et conditionnée par nos idées, nos expériences, nos compétences, nos capacités matérielles et physiques, et surtout par nos intérêts particuliers. La participation est nécessaire, mais elle varie d'une personne à l'autre, d'un milieu à l'autre. Le monde et les gens ne sont plus catalogués (noirs, gris et blancs...) comme au temps de la société industrielle. Il n'y a plus non plus de grande famille unanime, comme au temps de la société traditionnelle, et dont la « majorité silencieuse » constitue le rappel aussi nostalgique qu'illusoire. Nous sommes aujourd'hui très différents les uns des autres et nos rapports complémentaires et réciproques sont si complexes et si subtils que nous n'en avons pas toujours conscience. De même les expériences, les environnements physiques, les milieux sociaux et culturels sont multiples et divers — tous susceptibles d'une perception et d'une interprétation différentes — et s'entrecroisent à l'infini.

491. Pour rejoindre, au delà des différences, l'unité de notre être et la totalité du réel, nous n'avons pas d'autre choix que de nous regrouper au sein des services sociaux, que de nous rencontrer par le groupe et dans le groupe. Les particularismes ne sont pas abolis, mais sont plutôt un enrichissement pour l'interprétation commune, surtout lorsqu'il y a objet de découverte, de transformation ou de création. Le groupe s'identifie et se définit en partie par la totalité des personnes qui le composent, en partie par l'unité de son objectif et de sa tâche. Le groupe forge son identité dans l'action.

492. Dans notre projet, nous avons privilégié le travail de groupe, comme étant l'un des moyens de participation aux services sociaux. Nous avons volontairement élargi la base de regroupement dans le système, en partant de la population, en général, et des groupes spontanés qu'elle forme dans ses lieux et milieux d'habitation : communautés locales, groupes de voisinage, familles nucléaires ou plus étendues, groupes d'amitié, groupements de solidarité et d'intérêts, etc.

493. Nous avons tenu ensuite à donner une structure ouverte, organique et vivante au système, en l'orientant tout entier en fonction de cette base naturelle et de l'unité fondamentale des groupes qui s'y constituent. Ceci implique, par exemple, que les techniciens et les

spécialistes employés aux sous-tâches de moyenne et de haute spécialisation, orientent leurs activités particulières en fonction des objectifs généraux définis et projetés à la base. Ce décloisonnement vertical ne peut se faire simplement au niveau de la conception : les personnes en cause, les techniciens et les spécialistes doivent se rencontrer pour l'organisation et la réalisation de leurs tâches communes. Il faut aussi abattre les cloisons qui séparent, à l'horizontale, les différentes disciplines et les techniques qui ont toutes le même objet ou le même champ d'action, mais prennent pour point de départ un aspect particulier qui leur est propre. À notre avis, les instruments de l'action ne peuvent être que des équipes multidisciplinaires de travail, soit des *task forces* ou équipes spécialisées, constituées uniquement en fonction de demandes et de besoins explicites.

494. Parfois, quand nous travaillons, nous envions le sort des gens oisifs. Nous nous disons qu'il serait fantastique de vivre ainsi cette situation : tout serait alors plus gratuit, plus dense et plus créateur ! Puis nous nous retrouvons en chômage, à la retraite, au repos et même en vacances avec tout ce temps libre que nous ne savons plus comment employer. Nous tournons en rond, nous nous arrêtons, puis nous nous éteignons à petit feu. Ainsi la vie appelle la vie, le travail la création, et autrui nous appelle à son tour. Si un homme ne peut vivre seul, de même une institution sociale ne peut exister en marge de la société et de la culture ambiante, en proie aux tensions et aux conflits, mais aussi animées d'un grand dynamisme. Bref, les services sociaux doivent être proches des gens, là où ils vivent et évoluent ; ils doivent accepter l'urgence et la nouveauté. Cette présence et ce renouvellement ne peuvent venir d'en haut, ni de la méditation dans une « tour d'ivoire ». L'une et l'autre ont besoin des *stimuli* de la vraie vie, du bruit de la rue, des échanges et du travail objectif, de même que des contestations internes et externes, du choc des erreurs et des échecs, et de ce métier que l'on exerce inlassablement, avec une conscience claire et nette, comme au premier matin.

495. Ces propos veulent animer d'un peu de chaleur humaine le caractère rationnel de ce travail. Nous voulons simplement dire, pour la première fois, que les services sociaux sont une chose humaine au service de l'homme et que la présence de celui-ci y est essentielle. Le modèle proposé pourra être valable s'il apporte un peu plus de solidarité, de sécurité, d'entraide, de communication et d'épanouissement humain qu'il n'y en a aujourd'hui, et dans le système des services sociaux, et à l'extérieur de celui-ci. La participation réelle et authentique dépend de l'intérêt et de la confiance que l'on aura su créer dans

ce nouveau système. Alors les gens pourront trouver ou retrouver de vraies raisons d'être ensemble, au moins à ce niveau humble et proche où se situent les services sociaux. Ces personnes apporteront quelque chose à leur entourage, presque rien peut-être, mais aussi parfois beaucoup. Ce sera, de toute façon, un pas en avant, « avec pour unique secours l'indémontrable fraternité de cette exactitude ¹ ».

496. Le modèle opérationnel d'un secteur est une représentation logique, unifiée et simplifiée de ce qu'est ce secteur et de l'action qui s'y déroule². Ici, nous n'avons voulu structurer et systématiser que les moyens et les modalités d'une transition, pour ouvrir des horizons nouveaux qui auront leur définition dans l'action. Cette proposition est plus profonde qu'il ne paraît à première vue. Elle vise d'abord à réorienter le système actuel vers l'homme et non plus vers la machine, à le sortir de l'inertie passée, pour le projeter dans le vif du présent. Ainsi notre projet doit se réaliser dans l'immédiat et à la base.

497. Notre modèle est axé sur les principes et les postulats suivants, dégagés soit par l'analyse empirique, soit par la consultation auprès des spécialistes et des praticiens du secteur :

1° la participation comme mécanisme fondamental de structure et de fonctionnement du système ;

2° l'orientation du système en fonction d'objectifs structurés et précis de développement social, à différents niveaux ;

3° l'intervention *a priori* et positive du système des services sociaux, dans un contexte de société globale, pour prévenir les besoins et les problèmes sociaux, et y répondre avant qu'ils ne dégénèrent en tensions et en crises ;

4° le rôle essentiel de l'homme — client ou agent des services sociaux — avec l'ensemble de ses opinions, comportements, attitudes et valeurs dans le fonctionnement du système ;

5° l'adéquation stricte des ressources, des moyens et des différentes techniques de l'action aux finalités concrètes préalablement définies, dans le contexte matériel des environnements et des milieux précis où se réaliseront ces finalités.

¹ Extrait de *L'extase matérielle*, par J.M.G. Le Clézio, N.R.F. (Collection « Idées »), Paris, 1967, p. 256.

² Le concept de modèle a déjà été abordé dans un de nos rapports antérieurs. Voir à ce sujet l'appendice V.2 (Le concept de modèle) du tome II du volume IV : *La santé*, op. cit., pp. 73-75.

498. Ces principes entraînent un certain nombre de conséquences pratiques, générales et spécifiques, en particulier :

1° le rejet de structures bureaucratiques dans le système des services sociaux proposé;

2° la nécessité de définir et d'objectiver des politiques spécifiques (plans, programmes et projets), orientées vers l'action concrète et matérielle, dans ce système;

3° le déplacement du principal objectif et du centre de gravité du système, de l'approche thérapeutique actuelle à une approche préventive et de soutien;

4° la distinction formelle entre les principaux modes et les moyens privilégiés de l'action, en fonction des objectifs visés et du cadre de réalisation de ces objectifs.

499. Nous discuterons maintenant quelques-unes de ces conséquences, afin de justifier les grandes lignes de la structure générale du système de distribution des services sociaux de notre modèle.

A. — PRINCIPES DIRECTEURS

1. — UN CHOIX FONDAMENTAL PAR OPPOSITION À UNE APPROCHE MÉCANICISTE ET BUREAUCRATIQUE

500. Les services sociaux peuvent grandement contribuer à la solution des problèmes communs concernant le présent et l'avenir du citoyen et de la société, mais ils ne sauraient fournir, comme institution, l'unique réponse. Il importe de noter toutefois que tous les faits recueillis sur les services sociaux eux-mêmes peuvent être abordés de deux manières : on peut établir des relations simples, mécaniques et « behavioristes », de cause à effet ou de *stimulus* à réponse; ou bien selon une méthode tout aussi justifiée, on peut les situer d'emblée comme parties constituantes d'un tout organique, dont on examinera ensuite tous les rapports dynamiques mesurables, tant internes qu'externes.

501. La première approche constitue le fondement matériel d'une organisation administrative de type bureaucratique. La seconde postule plutôt un modèle administratif cybernétique, *i.e.* essentiellement déterminé par son *output* externe et par ses relations dynamiques

avec le milieu extérieur (consultation, participation, rétroaction (*feedback*) et liaisons internes et externes intégrées) ¹.

502. Pour notre part, nous n'avons pas voulu axer ce modèle sur une interprétation mécaniciste du type : à tel besoin (matériel ou quantifiable) correspond telle réponse; ou encore, tel problème appelle telle intervention. Car un tel choix oblige à donner la préséance à un très grand nombre de services ultraspécialisés et professionnels, et qui peut s'accroître indéfiniment, services représentés sur un organisme complexe, et qui sont trop éloignés, croyons-nous, pour pourvoir aux besoins de la population en général.

503. Nous croyons que la seconde approche serait plus fructueuse. En opérant ce choix, nous suivons d'ailleurs la même orientation exprimée ou manifestée par les critiques et les expériences nouvelles, dans le domaine des services sociaux québécois, au cours de la dernière décennie. Formulées de cette façon, les conclusions de notre recherche nous amènent à proposer un modèle dont les structures générales sont les suivantes :

1° une structure de base, le plus possible intégrée aux communautés locales, groupes naturels et groupements de situation et d'intérêt de la population, offrant et produisant des services sociaux préventifs, plus particulièrement de soutien, et certains services thérapeutiques peu spécialisés;

2° une structure adjacente regroupant la plupart des services thérapeutiques et certains services préventifs spécialisés.

504. Indépendamment de cette structuration *a posteriori*, que nous analyserons et détaillerons plus loin, les postulats fondamentaux de notre travail nous paraissent dans l'ordre :

1° nécessité de politiques de services sociaux, générales et spécifiques;

2° priorité à accorder à la prévention et à la liaison entre celle-ci et les dynamiques d'organisation et de développement des collectivités locales, des groupes naturels et des groupements d'intérêt humain de la population;

3° fonction essentielle de liaison des services de soutien dans l'organisation, la permanence et le développement de la prévention et d'une partie des services thérapeutiques.

¹ Lucien Mehl : *Pour une théorie cybernétique de l'action administrative*, Mouton, Paris, 1966.

2. — L'IMPORTANCE DES POLITIQUES OBJECTIVES DE SERVICES SOCIAUX

505. Lors des rencontres et des consultations de la Commission, comme dans les points de vue exprimés sur les services sociaux, par des agences familiales et des comités de citoyens, les demandes de politiques de services sociaux occupent une place prépondérante.

506. Avant de rationaliser toute action en vue d'objectifs à atteindre ou d'effets à réaliser, ces objectifs eux-mêmes doivent être précisés de façon concrète et dans les grandes lignes, puis traduits en programmes et en projets de réalisation. Or, à l'analyse, nous n'avons guère trouvé d'institutions ou d'agents ayant pour tâche, totale ou partielle, de définir ces politiques des services sociaux, puis de les traduire en des programmes et des projets concrets. Du ministère des Affaires sociales aux agences familiales, il n'existe, tout au plus, que des normes de financement et des contrôles particuliers sur certains services offerts et le minimum de qualité de ces services. Ces normes et contrôles ne sont ni systématiques, ni exhaustifs; nous affirmons même que, par le manque d'équilibre et d'harmonie de leurs critères et de leur application selon les régions et les types d'organismes ou de services, ils apparaissent inutiles, sinon franchement dysfonctionnels. Car souvent, leur rationalité par rapport à une action et à un effet quelconque à réaliser nous échappe.

507. Plusieurs services sont complémentaires dans la réalisation d'un même objectif — par exemple, l'aide familiale à domicile et les jardins d'enfants — et il est alors nécessaire de coordonner leur action pour une complète efficacité dans la recherche de l'objectif. D'autres services offrent des réponses différentes à une même situation — par exemple, l'adoption, le placement en foyer nourricier ou en établissement de l'enfant orphelin ou abandonné — et il faut que des politiques (c'est-à-dire des programmes inspirés par des valeurs générales, traduits par des normes, structurés et explicités) fixent la solution qui convient le mieux à chaque cas, sinon celle-ci est le fruit du hasard.

508. Il faut donc, d'une part, orienter et coordonner l'action des services dont les modalités d'intervention sont complémentaires en vue de la réalisation d'un but commun et, d'autre part, décider du mode d'intervention (type de service) qui répondra le mieux à une situation objective déterminée.

3. — UNE PRIORITÉ ACCORDÉE À LA PRÉVENTION

509. Une seconde question importante, le plus souvent soulevée par les agents ou les institutions mêmes de services sociaux, est l'efficacité

ou la valeur des services actuellement offerts du point de vue de l'utilisateur et du point de vue de l'agent, dans certains milieux sociaux ou dans l'ensemble de la population.

510. Pour nous, cette question concerne la définition de l'organisation des services sociaux et se scinde en deux sous-questions, dépendant d'un choix préalable et essentiel entre deux perspectives générales d'action; on peut en effet prévoir, soit une désintégration et une régression encore plus étendues et accélérées de l'organisation socio-culturelle québécoise et, par conséquent, une priorité absolue à accorder aux services thérapeutiques, soit un ralentissement de ces phénomènes actuellement constatés, et la possibilité d'une réintégration et d'une nouvelle promotion socio-culturelles, par une prévention mieux organisée et plus attentive.

511. Les réponses sont essentiellement différentes selon que, en termes simples, on choisit de mettre l'accent sur le traitement de la maladie ou sur sa prévention. Nous favorisons cette seconde approche pour les raisons qui suivent.

512 (1) Des services thérapeutiques, par nature spécialisés, ne corrigent que des effets particuliers, individuellement, le plus souvent hors des conditions ou du milieu ambiant où s'est d'abord produit le phénomène qui est objet d'intervention. Ces effets sont théoriquement illimités, en profondeur et en étendue, étant donné la multiplicité des gens qui les vivent et des situations qui les causent. De plus, ils tendent à constituer une constellation ou une structure pathologique, elle-même génératrice d'effets secondaires. Il est particulièrement difficile de reconnaître, sous un syndrome commun, des faits de nature différente et leurs causes profondes, nécessitant par conséquent des thérapies distinctes et spécifiques. Par exemple, le même phénomène de délinquance dans une bande d'adolescents aura en chacun des motivations et des expressions typiquement différentes : pour l'un, ce sera un profond trouble de la personnalité; pour l'autre, une confusion ou un conflit temporaire entre ses identifications et ses rôles¹ culturels et sociaux.

¹ Plus exactement, ses compositions de comportement (*role-playing*), i.e. sa façon d'incarner, de « jouer » les rôles abstraits qu'il aura acquis au cours de son processus personnel de socialisation. Voir à ce propos « La psychologie », par Jean Piaget dans *Tendances principales de la recherche dans les sciences sociales et humaines*, UNESCO, Mouton, Paris — La Haye, 1970, vol. 1, pp. 294-317. Sur le processus de socialisation de l'adolescent et de l'adulte, voir plus particulièrement *Socialization after Childhood : Two Essays*, par O.G. Brim jr. et S. Wheeler, J. Wiley (éd.), New York, 1966.

513. À la limite, il est alors nécessaire de créer autant de types de services thérapeutiques différents qu'il se produit, ou qu'il peut se produire d'effets pathogènes particuliers. Il faut de plus développer ces services au fur et à mesure que ces effets se généralisent, *i.e.* que les zones et les clientèles génératrices de « maladie » s'étendent.

514. La plupart des services existants ont une fonction thérapeutique. Ceux-ci répondent à la majorité des situations anomiques¹ de base, identifiables, qui nécessitent une telle approche. Une réorganisation en vue d'une meilleure efficacité s'impose (*i.e.* pour un accès plus facile, une plus grande rapidité d'exécution, une meilleure qualité et en vue d'atteindre un pourcentage plus élevé de problèmes résolus). Il faudra aussi créer un nombre limité de nouveaux services, pour répondre à certaines situations négatives générales qui ne sont pas touchées ou qui le sont à peine. Mais nous ne pouvons prévoir, ni réaliser à coup sûr, dans le contexte québécois actuel, tous les services thérapeutiques nécessaires pour résoudre l'ensemble des problèmes dans leurs expressions particulières.

515. (2) Par contre, en accordant une priorité à la prévention et en logeant les services le plus près possible des milieux de vie, d'évolution et de tension socio-culturelles — à la base et au cœur même des lieux concrets de notre collectivité — il est possible de cerner les sources et les causes potentielles de désintégration et de régression, personnelles et sociales, et d'y apporter des réponses adéquates et adaptées à chaque milieu, tout en poursuivant des fins positives de soutien et de consolidation des liens socio-culturels organiques².

516. Tout le monde a noté la disparition ou l'affaiblissement progressif, dans la plupart des milieux, de la solidarité communautaire du village ou de la paroisse, du voisinage, de la famille étendue et

¹ Le concept sociologique d'anomie fut d'abord utilisé par Emile Durkheim, dans *La division du travail social* et dans *Le suicide*. Il est encore largement employé, mais selon des significations variables qui le font parfois confondre avec les concepts d'aliénation (créé par Karl Marx) et de délinquance ou de déviance sociales (en sociologie américaine). Nous le définissons ici comme une situation où les normes sociales perdent jusqu'à un certain point leur légitimité et leur pouvoir de contrainte. Il en résulte un état de faible cohésion sociale et d'insécurité, puisque les échanges sociaux n'ont plus en tout ou en partie leur caractère de réciprocité. Voir « Anomie and Deviation » par Gordon Rose, *The British Journal of Sociology*, mars 1966, vol. XVII, N° 1, pp. 29-45.

² Selon Emile Durkheim (voir *De la division du travail social*) et Max Weber (voir *Wissenschaft und Gesellschaft*) il existe deux types principaux de solidarité sociale : a) organique ou communautaire (*Gemeinschaft*), *i.e.* fondée sur des rapports intensifs entre les personnes, à partir de valeurs communes partagées, et tendant à constituer des ensembles sociaux totaux, centripètes (*inner-oriented*) et autonomes. b) mécanique ou sociétale (*Gesellschaft*), *i.e.* fondée sur des rapports extensifs entre les statuts et les rôles sociaux, à partir d'une division fonctionnelle des rapports et des modes de production, et tendant à constituer des ensembles sociaux partiels, centrifuges (*outer-oriented*) et complémentaires.

même, en ce moment, de la famille nucléaire, entre autres. Il ne s'agit évidemment pas de ressusciter artificiellement des formes sociales désormais caduques. Mais le principe et la nécessité de ce genre de solidarité humaine demeurent. Sans vouloir créer *ex nihilo* de nouveaux organes, ni y suppléer, nous croyons qu'il est possible et essentiel d'établir des structures fondamentales d'encadrement et d'appui, qui permettront aux anciennes solidarités qui subsistent, de se renouveler; à de nouvelles de se créer et de se développer — en laissant une authentique liberté d'action aux personnes, aux groupes et aux collectivités.

517. (3) Ce choix dépend aussi, en second lieu, de la qualité de la motivation des agents de services sociaux eux-mêmes. Nous savons que l'immense majorité d'entre eux ont choisi cette profession à la suite d'une décision profonde de s'engager au service d'autrui — par altruisme dirait-on, mais ce mot a perdu de sa valeur comme la plupart des termes qui expriment un idéal —; selon David Riesman¹, il faut être fondamentalement *other-oriented*, tourné vers autrui, pour remplir adéquatement ce rôle.

518. Cette motivation implique aussi théoriquement un contact personnel et concret, avec l'autre. Cette relation directe avec des personnes et avec des groupes humains s'établit plus facilement au niveau de la prévention. Elle est aussi fréquente dans les services thérapeutiques, mais de façon plus limitée si on ne dispose pas du temps, du personnel, de l'équipement et du soutien nécessaires à un travail clinique en profondeur.

519. Quoi qu'il en soit, dans la situation actuelle, il n'y a guère de services préventifs, et très peu d'agents des services thérapeutiques exercent un rôle social complet et satisfaisant. Leur activité est principalement administrative et interne, sinon exclusivement pour certains. L'administration est certes nécessaire et cette nécessité est spécifique, mais elle doit toujours se justifier, dans tout système de gestion fonctionnel, par la qualité et l'intensité de sa production, de son *output* au sens large. Il n'est ni utile ni souhaitable, *a priori*, que le personnel formé aux tâches sociales assume ces fonctions de gestion interne, pour lesquelles il n'est pas spécialement préparé.

520. Bref, l'orientation du travail de l'agent des services sociaux trouve son unité et sa définition logique dans une action préventive dans les milieux, là où il n'y a non-organisation ou désintégration

¹ Voir *The Lonely Crowd*, Yale University Press, New Haven, 1961.

socio-culturelle; et par la suite, elle tire de cette expérience le substrat et la qualification nécessaires pour participer, avec d'autres professionnels, à une action thérapeutique. En d'autres termes, l'agent des services sociaux est « généraliste » dans la prévention, « spécialiste participant » dans la thérapie; le premier rôle doit être assumé pour fonder et justifier le second. Autrement, nous n'éviterons pas la confusion actuelle, la sur-organisation et la sous-organisation concomitantes¹. Nous reviendrons sur cette question.

521. (4) Enfin, pour les agents, la prévention nécessite une approche et une formation différentes de celles qu'exigent les services thérapeutiques. Les éléments de connaissance et d'expérience sont certes présents dans les deux cas, mais l'importance accordée à l'une ou l'autre variable de qualification changera selon la nature du service.

522. Karl Mannheim proposa de distinguer deux attitudes fondamentales pour aborder les phénomènes sociaux généraux, soit l'explication (*Verklärung*) et la compréhension (*Verständung*) des faits². La première est de l'ordre des connaissances objectives³ scientifiques et techniques acquises dans un processus formel d'instruction. La seconde comprend l'expérience et cette sorte d'intuition (qui vient d'une longue, profonde et attentive fréquentation d'un sujet ou d'un objet), acquises progressivement dans les processus de formation expérimentale et de travail « sur le terrain ». La qualification complète d'un agent de services sociaux est définie par cette double capacité d'expliquer et de comprendre les besoins, les problèmes, les situations, les personnes... et sa propre action personnelle et fonctionnelle, d'une façon intégrée. Il est important de considérer ces deux qualifications comme complémentaires, parce qu'il existe des rapports étroits entre l'une et l'autre.

4. — LES PRINCIPAUX MODES D'ACTION DANS LA PRÉVENTION ET DANS LES SERVICES THÉRAPEUTIQUES

523. Nous avons fait une première distinction entre deux niveaux fonctionnels de services sociaux, selon les fins visées : l'intégration et la promotion. À chacun de ces niveaux — et permettant le passage vertical de l'un à l'autre — nous avons noté les deux approches complémentaires propres aux phénomènes sociaux : la prévention et la thérapie, en donnant une place privilégiée à la première.

¹ Pour des illustrations générales de ce phénomène, voir *The Organization Man*, par W.H. White, Simon and Schuster, New York, 1956.

² *Ideology and Utopia*, Harcourt, Brace & World, New York, 1936.

³ « Objectacles » serait plus juste; soit au sens où on l'entend en psychanalyse ou dans la philosophie existentialiste; voir *L'être et le temps*, par Martin Heidegger, Gallimard, Paris, 1964.

524. Chacune de ces approches particulières entraîne maintenant, à notre avis, une modalité d'action qui lui est propre : le soutien pour la prévention et l'intervention clinique multidisciplinaire pour les services thérapeutiques. Entre ces deux pôles plus particularisés se situe l'information (au sens large, incluant l'informatique) commune à l'ensemble des services. Bref, l'activité principale de la prévention en est une de soutien; celle des services thérapeutiques en est une d'intervention clinique au sens large ¹; l'information, interne et externe, ne constitue pas un mode d'activité particulier à aucun des services; elle est plutôt un instrument d'échange nécessaire à la dynamique du système : il faut donc la considérer comme un mécanisme essentiellement cybernétique (*i.e.* non comme un organe, ni comme une fonction organique spécifique, mais bien comme le mécanisme d'échange général reliant entre eux tous les organes d'un système et leurs activités).

B. — STRUCTURE GÉNÉRALE PROPOSÉE

525. Notre modèle des services sociaux publics apparaît donc bâti sur la structure générale suivante :

1° un premier niveau fonctionnel de base : l'intégration; et un second, consécutif : la promotion;

2° à l'intérieur de chaque niveau, deux approches distinctes et complémentaires : la prévention et la thérapie;

3° le lien téléologique (*i.e.* relatif aux buts, aux *finalités* ou aux effets recherchés) entre les deux niveaux et d'une approche à l'autre est constitué des politiques internes de services sociaux et des agents concepteurs et responsables de la réalisation générale de ces politiques;

¹ L'intervention clinique, qu'on appelle souvent aussi la consultation sociale, comprend tant le travail social de cas (*casework*) que le travail social de groupe (*group-work*) : selon la première méthode, l'individu est rejoint directement et de façon isolée; selon la seconde, l'individu est rejoint indirectement, à l'intérieur d'un groupe dont il fait partie, et ce groupe est utilisé comme l'un des principaux moyens de le rejoindre. Cette intervention est le mieux représentée par le modèle idéal du dialogue psychanalytique, d'où elle dérive d'ailleurs théoriquement et historiquement. Cependant, lorsque nous considérerons le système externe et plus particulièrement les liens entre les services sociaux thérapeutiques et leurs équivalents dans la santé, nous verrons que cette intervention peut, dans certains cas, dépasser le mode du dialogue et se traduire en des actes concrets de conditionnement physique, psychique ou somatique de la personne ou du groupe (par exemple, dans certains cas de traitement de l'alcoolisme et des toxicomanies).

4° une modalité spécifique d'action est privilégiée et qualifie chacune des approches de prévention et de thérapie : le soutien dans le premier cas et l'intervention clinique dans le second ;

5° le lien opératoire (*i.e.* relatif à la *séquence des opérations* ordonnées en vue d'une ou de plusieurs finalités) est réalisé, à l'intérieur et à l'extérieur par un sous-système d'information adjoint aux services sociaux ; le contenu des informations véhiculées par ce mécanisme est totalement ou partiellement fourni par les services sociaux (et d'autres systèmes de développement social) ; l'organisation interne et le fonctionnement du système en tant que tel obéissent à des règles techniques qui lui sont propres.

II. — ANALYSE DES PRINCIPALES COORDONNÉES DE L'ACTION DANS LE SECTEUR DES SERVICES SOCIAUX

526. Nous voulons découvrir expérimentalement, ici, ce qu'est exactement l'action des services sociaux, à qui et à quoi elle sert, comment elle s'organise, et pourquoi elle apparaît actuellement si confuse et si limitée. Pour cela, il faut remplacer les analyses théoriques par des analyses de faits car, comme le dit R.D. Laing :

Les faits eux-mêmes deviennent des fictions en l'absence de moyens adéquats de les considérer en tant que réalités. Nous n'avons point tant besoin de théories que d'expérience, laquelle est la source de toute théorie. Nous ne nous contentons pas d'une foi, dans la mesure où ce mot signifie adoption irrationnelle d'une hypothèse peu plausible : nous exigeons de faire l'expérience de l'évidence ¹.

527. Les faits humains et sociaux, tels ceux qui nous préoccupent, peuvent être saisis, dans leur totalité empirique, par la conjonction de deux méthodes d'analyse, l'une synthétique et l'autre dialectique, qui précisent la double signification du concept d'expérience : l'analyse phénoménologique et l'analyse opérationnelle. La première dégage la signification essentielle d'un phénomène, l'en soi, ce principe intérieur qui, en définitive, relie le centre d'un fait (*i.e.* d'une chose, d'un processus ou d'un événement) à ses manifestations extérieures dans le temps et dans l'espace. La seconde, d'une manière complémentaire, explicite les conditions d'être et de devenir du même phénomène, ce pourquoi il est tel : le rapport ou la structure de causalité qui relie l'organisation externe d'un fait (coordonnées de l'environnement où

¹ Extrait de *La politique de l'expérience*, Stock, Paris, 1969, p. 17.

il apparaît et évolue) à son organisation interne (coordonnées de constitution et de fonctionnement de ses parties internes, lesquelles modifient l'environnement extérieur et sont modifiées par lui).

528. Selon la première méthode, il s'agit de faire l'expérience totale, intérieure et vécue de ce qui nous intéresse, bref, de nous y engager. Selon la seconde, il faut faire varier expérimentalement, comme en laboratoire, les différentes conditions d'apparition, d'organisation et de fonctionnement d'un objet, en somme, nous situer par rapport à lui comme un observateur rationnel et détaché. En d'autres termes, nous condèrerons successivement les faits de services sociaux, de l'intérieur, puis de l'extérieur.

529. (1) Par une première démarche, soit l'analyse phénoménologique, nous tenterons de découvrir la signification de ces faits :

a) de la façon la plus simple, selon le sens des mots (*i.e.* épistémologie) « service » et « social » ;

b) en privilégiant l'expérience vécue par l'utilisateur des services sociaux, en nous identifiant à lui en quelque sorte ;

c) enfin, en nous identifiant, de façon privilégiée, à l'expérience vécue par l'agent des services sociaux.

530. (2) Dans la seconde démarche, soit l'analyse opérationnelle, nous essaierons plutôt de préciser les concepts et les lignes directrices d'explication (*i.e.* l'ordonnance des fins et des moyens dans un cadre empirique) qui expriment les faits de services sociaux, en termes d'actions observables et mesurables, soit :

a) les champs (besoins, problèmes et situations) et les clients (individus, groupes et communautés) qui constituent la raison d'être et le cadre de ces actions ;

b) les objectifs ultimes, intermédiaires et immédiats qui orientent ces actions et leur donnent un but ;

c) les moyens (agents, techniques, appareils, établissements) et les modalités (programmes, stratégies, formes de gestion et d'organisation) qui réalisent ces actions et leur donnent un format déterminé.

531. (3) Dans une dernière étape, nous établirons le bilan de ces analyses, selon les points de convergence des principales conclusions qui s'en dégagent. Nous ferons donc ressortir, par rapport à

notre objet unique d'expérience vécue et observée, ce qui est essentiel et principal, subordonné et contingent, ou tout simplement non pertinent. Ceci nous permettra, enfin, de définir et d'organiser cette matière en objets nécessaires, compréhensibles et manœuvrables, soit en termes :

a) de deux fonctions générales d'intégration et de promotion humaine (*i.e.* personnelle et sociale), qui expriment la raison d'être fondamentale et les grands objectifs des actions de services sociaux;

b) de trois sous-systèmes d'actions spécifiques, orientés vers l'extérieur, soit les sous-systèmes d'organisation communautaire, d'adaptation personnelle, et d'apprentissage et de réapprentissage sociaux qui permettent de qualifier la réalisation des deux fonctions générales par rapport à des clientèles et à des champs précis et distincts; et d'un sous-système d'actions spécifiques, orienté vers l'intérieur, soit le sous-système de régulation, qui sert à optimiser et à équilibrer les échanges (*inputs-outputs*) dans le fonctionnement global et sectoriel du système;

c) de quatre niveaux opérationnels qui ordonnent progressivement les degrés de l'action et les rôles correspondants de quatre niveaux d'agents de services sociaux, soit les niveaux (et les rôles) de soutien, de consultation, de médiation (*tuteur*)¹ et d'intervention (suppléance).

532. Il nous sera alors possible, dans les sections subséquentes, de construire notre modèle expérimental d'action, à partir de ces définitions et de ces distinctions fondamentales.

A. — L'ANALYSE PHÉNOMÉNOLOGIQUE

1. — LES REPRÉSENTATIONS INSTITUTIONNELLES DU SECTEUR

533. Les actions de services sociaux sont généralement et habituellement assimilées par le public, les agents de services sociaux et même les agents politiques et administratifs de l'État, à une ou à plusieurs de leurs manifestations extérieures :

¹ Afin de se faire une idée exacte du rôle particulier des agents de chaque niveau, précisons : a) que l'agent de suppléance pose un acte à la place de son client; b) que l'agent tuteur protège son client, au moment où ce dernier pose un acte; c) que l'agent guide présente des possibilités d'acte à son client qui en choisit une; d) que l'agent de soutien est présent au moment de l'acte de son client, mais que ce dernier doit agir comme si le premier n'existait pas.

a) aux opérations des agences familiales et polyvalentes, des bureaux gouvernementaux de bien-être et des autres organismes ou associations qui s'occupent, de près ou de loin, de charité, d'assistance, de bien-être, de développement, etc;

b) aux techniques de travail social de cas (*casework*), de travail social de groupe (*group work*) et d'organisation communautaire, lesquelles sont identifiées globalement à la formation et au statut du travailleur social professionnel (t.s.p.);

c) aux fonctions des agents, i.e. aux types et aux niveaux de tâches confiées aux travailleurs, aux conseillers, aux aides et aux animateurs sociaux;

d) à l'assistance de clientèles pauvres, défavorisées, marginales et handicapées de quelque façon;

e) parfois même à des idéologies de charité (religieuse et philanthropique) ou, à l'autre extrême, d'action politique de revendication, de contestation et de révolution¹.

534. À peu près toutes les politiques, tous les programmes, toutes les discussions et tous les conflits dans le secteur sont reliés à l'une, à l'autre, ou à plusieurs de ces identifications sommaires; celles-ci constituent donc les variables que l'on juge importantes théoriquement et pratiquement; soit qu'on les oppose l'une à l'autre, ou qu'on tente de les ordonner de quelque façon, mais sans qu'on les considère jamais en elles-mêmes, puis par rapport à leur vérité et à leur utilité.

535. Nous croyons que ces façons traditionnelles, théoriques et officielles de poser l'action des services sociaux privilégient outre mesure les aspects instrumentaux et contingents de cette action : elles sont, de ce fait, indifférentes au réel et sans portée efficace sur celui-ci. Car ces conceptions n'intègrent pas les personnes, le vécu et tous ces échanges (relations) entre les personnes et les groupes

¹ Il y a une opposition évidente entre la charité traditionnelle, qui s'appuie sur le *statu quo*, et l'action réformiste ou révolutionnaire, qui vise le changement. Cependant, en termes d'engagements et d'actions concrètes, les idéologies religieuses, humanistes et révolutionnaires fondamentales peuvent s'imbriquer et se fonder mutuellement, plutôt que se contredire. Ceci est particulièrement vrai de plusieurs mouvements sociaux radicaux en Amérique du Sud et aux Etats-Unis (voir les expériences de Dom Helder Camarra, de Paulo Freyre, de Ivan Illich, de Philip et Daniel Berrigan, des *Black Muslims* américains, etc.). Une telle tentative de synthèse idéologique est d'ailleurs à l'origine de l'animation sociale dans les quartiers urbains défavorisés du Québec (voir l'action du Conseil des Oeuvres de Montréal à Pointe St-Charles et à St-Henri, particulièrement au cours des années 1964-1968).

qui constituent, en définitive, la société. Par ailleurs, elles ne se fondent pas sur une compréhension ou, tout au moins, sur une explication suffisante des problèmes de désorganisation personnelle, communautaire et collective, que les services sociaux sont pourtant appelés à prévenir ou à corriger en tout premier lieu. Bref, cette image des services sociaux qui nous est habituellement proposée ressemble à un film où l'on voit toujours au premier plan les machines de scène, les techniciens et leurs mouvements dans un décor peint : il n'y a pas de personnages, ni d'histoire.

536. Cela entraîne les conséquences suivantes :

a) si les hommes ne sont pas humainement engagés, selon leur personnalité et leurs expériences spécifiques, dans une action de transformation d'eux-mêmes ou de leur milieu, ils ne peuvent participer activement à cette action. Ils la subissent alors passivement, et celle-ci, à rebours, est superficielle et ne change vraiment rien en profondeur;

b) si les besoins, les problèmes et les tensions au sein des personnes, des groupes, des communautés et des collectivités ne sont pas perçus et compris comme des situations vécues dans tel contexte particularisé d'environnement (physique) et de milieu (culturel et social), l'action n'est pas une réponse à ces situations-là et elle n'engage pas ceux qui les vivent concrètement : elle constitue alors une opération gratuite et artificielle, en marge du réel, et qui le masque;

c) en l'absence d'une participation active au changement, et s'il n'y a pas d'évaluation concrète des situations susceptibles d'être transformées, il y a peut-être malgré tout un mouvement quelconque dans les processus d'organisation et de fonctionnement des services sociaux. Mais rien ne nous permet de dire si cette action prévient ou guérit quelque chose par rapport à quelqu'un, quelle est son efficacité, si elle est rentable socialement...

537. Ainsi, lorsque nous apprenons, par exemple, qu'en 1970,

- les services à l'enfance et à la famille employaient 42 pour cent du personnel;
- chaque travailleur ou aide social avait la charge (*case-load*) moyenne de 60 familles;
- chaque entrevue de travail social de cas (*casework*) coûtait de \$25 à \$30;

- les professionnels spécialisés en service social ou dans l'une des sciences sociales étaient surtout affectés à des tâches administratives;
- l'appareil de distribution des services sociaux était de type autoritaire, à administration verticale (*line*) et bureaucratique;
- le financement des services sociaux privés était assumé à 87.6 pour cent en moyenne par l'État québécois;
- les dépenses de services sociaux privés se répartissaient comme suit (pour l'année 1969) : salaires : 83.1 pour cent, bureaux : 4.5 pour cent, voyages : 5.7 pour cent et autres dépenses : 6.7 pour cent;

nous ne savons ce que signifient ces faits et ces chiffres, car nous ne pouvons ni les interpréter, ni les évaluer en fonction d'objectifs et de demandes dans la réalité extérieure¹. Il faudrait peut-être consacrer davantage d'effort et d'argent ici ou là, corriger tel mode de fonctionnement, organiser de nouveaux services et en éliminer d'autres; mais nous ignorons tous les « pourquoi », tous les « pour qui » et à peu près tous les « comment », sur lesquels nous pourrions nous appuyer. Nous nous demandons d'ailleurs ce que le ministère des Affaires sociales peut vraiment planifier, coordonner et contrôler dans un tel contexte.

538. Nous croyons avoir illustré² les lacunes et les carences du système actuel. Selon les mots d'un expert, cités récemment dans un document de la Fédération des services sociaux à la famille :

The failure is there because in the fairly recent past, social work with social problems, at the various levels of government and community organizations, has been vitiated by the discrepancy between the real nature of the variables at work and the social work estimation of what those variables are³.

539. En termes administratifs, ceci signifie que le secteur des services sociaux est devenu, assez récemment faut-il dire, un système bureaucratique, dont l'action est tournée vers des problèmes internes, n'ayant, dès lors, que peu ou pas de prise sur la réalité extérieure.

¹ Source de ces données : Fédération des services sociaux à la famille, *Institut 1970*, document 1, pp. 19-20, compte rendu de l'atelier A, p. 3.

² Voir le chapitre II du présent volume : « La situation actuelle des services sociaux au Québec ».

³ Extrait de *Social Work and Social Problems*, par W.A. Lutz, cité dans *L'agence sociale 1970*, Fédération des services sociaux à la famille, p. 10.

540. En termes cybernétiques, le système des services sociaux apparaît comme un appareil dont l'action consiste à produire des « bruits », c'est-à-dire des blocages dans les échanges entre son environnement extérieur (monde, société) et son organisation intérieure (agents, conceptions, politiques), puis au sein de cette dernière, entre les niveaux supérieures (conception), intermédiaires (programmation) et inférieurs (exécution) de fonctionnement.

541. En termes sociologiques, nous voyons ici une confirmation du théorème classique de Thomas : *If men define situations as real, they are real in their consequences*¹. Les individus agissent, en d'autres mots, selon leurs opinions et leurs jugements des faits. Il peut se produire un écart, un décalage et même une fissure entre ce qui est et ce que l'on croit être. À ce moment, par son action (motivée par cette croyance), on crée une nouvelle réalité, en marge du réel originel ou en contradiction avec celui-ci. Plus il y a de distance entre les faits et leur perception, moins l'action fondée sur cette perception est efficace par rapport aux faits ; et plus il y a de contradiction entre les deux termes faits-perceptions, plus l'action est fautive et négative par rapport à son objet explicite. Ainsi les bureaucraties gouvernementales et d'affaires, par exemple, tendent à se constituer en fonction d'objets de pouvoir abstraits, plutôt que de production (fourniture de biens et de services) ou de profit (rentabilité et récupération de la « plus-value » économique et sociale).

542. En termes politiques, ce modèle actuel de fonctionnement des services sociaux est contesté par des clients qui s'y sentent catalogués, numérotés, manipulés ou aliénés généralement ; c'est aussi le cadre des conflits qui opposent les agents qui tiennent au *statu quo*, à ceux qui veulent le changement, les uns et les autres cherchant davantage de pouvoir pour imposer leurs vues ; enfin, il ne permet nulle part, à quelque niveau que ce soit (municipal, régional, provincial et même fédéral), l'intégration positive du secteur au développement économique et socio-culturel.

543. Bref, ce schéma strictement « organisationnel » — qu'on nous propose depuis une vingtaine d'années pour encadrer les politiques et les programmes (publics et privés) de services sociaux — nous apparaît socialement dysfonctionnel et rationnellement incohérent. Tout n'est certes pas faux et inutile dans cet agglomérat. Il y a, par exemple, des moyens (organisations, techniques, agents) et des moti-

¹ Extrait de *The Child of America*, par W.I. et Dorothy S. Thomas, Alfred A. Knopf (éd.), New York, 1932, p. 572.

vations (croyances, sentiments, idéologies) que nous reprendrons plus loin ¹, mais en les situant dans leur juste perspective. On nous permettra cependant d'abandonner radicalement l'ensemble et de reposer tout autrement la question, d'une façon très simple et élémentaire : d'abord en essayant de préciser le sens des mots « service » et « social », ce qui équivaut à poser le problème à l'origine et du sens essentiel des réalités qu'ils expriment ; puis en tentant de découvrir la signification qu'a cette action de service social pour ceux qui en sont les rouages, c'est-à-dire qui entrent en relation : le client et l'agent.

544. Car cela est le fond du problème, et tout ce qui fonctionne encore dans le secteur — tout ce qui est création, participation et réalisation objective — n'existe que par rapport à des perceptions très rapprochées des personnes, des faits et de l'action, soit dans ces concepts et dans ces interprétations que nous tenterons d'explicitier et d'organiser progressivement entre eux, pour couvrir finalement tout le domaine des services sociaux, du centre à la périphérie.

2. — LE FAIT « SERVICE SOCIAL » EN SOI

545. Servir, c'est faire quelque chose pour quelqu'un et le bien faire. Il y a là une relation tangible entre la personne qui demande le service et celle qui le rend, entre celle qui le reçoit et celle qui l'offre. Un service ² est une chose tangible, non pas une simple velléité ou une pieuse intention. Quand il est rendu et qu'il est conforme à ce que la situation exigeait, on lui reconnaît sa valeur. En ce cas, il est bien rare que la relation initiale de ce premier service échangé s'arrête là : selon le dicton populaire, « un service en appelle un autre ». Servir comme il le faut, c'est en somme ne jamais s'arrêter de servir et y trouver à la fois motivation et satisfaction.

546. Le « social », c'est autrui et même un peu plus que les autres. C'est tour à tour le voisin, telle vieille dame qui est sa grand'mère, les copains qui, le soir, débitent des histoires autour d'un verre, parfois des inconnus dont on sait confusément qu'ils sont du quartier et qui empruntent le même trajet que soi. Le « social », c'est encore l'épicier anonyme de fin de semaine, le client que l'on sert, un peu fatigué, sans qu'il y paraisse, le patron hiérarchique, le collègue au bout de la table, le percepteur ou le commis de l'hôtel de ville à qui l'on paie tardivement un billet de stationnement... Il y a un « social »

¹ Voir à ce sujet l'appendice III.2 et le chapitre VI du présent volume, première partie : « La formation aux services sociaux ».

² Voir *supra* : Introduction, paragr. 54.

chaud où l'on dit d'abord : « nous autres » et il y en a un, plus froid, où l'on s'accommode : soi avec les autres. Il y a enfin et surtout, dans la vie de tous les jours, un « social » à la fois chaud et froid, où l'on aime et où l'on hait, par moments et parfois en même temps, son voisinage, son métier, et le monde autour.

547. Le « social », c'est les autres en tant qu'ils représentent quelque chose pour soi et que les relations communes donnent un sens, chaud ou froid, positif ou négatif, à ce qu'on est soi-même et à ce qu'on peut faire dans l'existence.

548. Le service social, tout au moins de nom, réunit à la fois ces notions de service et de social : c'est évidemment bien particulier et assez complexe. D'une part, parce qu'il a fait ses premières armes dans les œuvres et la charité traditionnelles, le monde du service social conserve en majorité un idéal de service semblable à celui que nous avons décrit, dirigé plus particulièrement vers les plus faibles et les plus démunis de la société; pour la même raison originelle — parce que l'Église et surtout la paroisse sont beaucoup plus des communautés qu'autre chose — les organismes de services sociaux ont toujours, de leur propre mouvement, évolué avec plus d'intérêt et d'aise dans les aspects communautaires et organiques de la société.

549. D'autre part, à cause de l'évolution historique vers le *welfare state*, ils ont été aussi entraînés à se donner des structures bureaucratiques, afin de répondre au mieux à des catégories abstraites de besoins et de problèmes, et non plus à des personnes et à des groupes proches et connus. Il fallait en quelque sorte parer à l'urgent, *i.e.* « calfeutrer » les failles importantes, alors que la société traversait les bouleversements économiques et techniques de la première moitié du siècle.

550. Bref, le secteur des services sociaux, comme la plupart des autres secteurs du développement social, a fonctionné selon des modèles et des variables économiques.

551. Chaque homme, chaque famille, chaque collectivité a sa personnalité fondamentale, intégrale et unique. Mais on ne peut l'évaluer dans sa totalité. Seuls les comportements les plus manifestes, les plus simples et les plus concrets sont mesurables. Or l'économie requiert une telle évaluation et des données quantifiables; parmi les besoins et les problèmes sociaux, on a donc privilégié ceux qu'on pouvait réduire en données matérielles. Ainsi la famille Gagnon du rang St-Isidore, où il y avait tant de choses à penser et à faire que

la bonne mère de famille, tentant d'expliquer toute la situation à la travailleuse sociale, ne savait plus trop par où commencer et s'embrouillait...¹ est devenue le cas numéro 10031 — l'un des 2,000 auxquels on a répondu, cette année-là, l'un des 1,000 auxquels on a accordé une assistance financière et l'un des 498 où il y eut placement d'enfants en foyer nourricier.

552. En même temps que tout évolue au pays, et pendant qu'on organise autrement la distribution des services sociaux, disparaissent progressivement villages, quartiers et paroisses comme il en existait autrefois; les voisinages s'effritent; il y a de moins en moins de veillées du Jour de l'An et de réunions de famille; dans la famille nucléaire même, on devient maintenant de moins en moins sûr de vivre toute sa vie près de sa femme ou de son mari, de voir les enfants grandir et s'installer près de soi. La société québécoise s'est refroidie progressivement et rapidement. Cette évolution historique tient sans doute aux événements. Peu importe, elle est de toute façon en marche irréversible.

553. Mais si les cadres disparaissent, le contexte qui les avait fait naître, lui, demeure. Les gens éprouvent toujours le besoin de se connaître, de s'épanouir le plus complètement possible et d'être bien ensemble. Ceci ne se réduit pas à de simples échanges fonctionnels de rôles et de statuts. Le bien-être se réalise intégralement dans la personne, la famille et dans le groupe... ou il ne règne pas. Le bien-être, comme le développement pour y arriver, sont des réalités concrètes, vécues et perceptibles, non des abstractions ou des ensembles d'abstractions.

3. — L'EXPÉRIENCE DU CLIENT

554. La clientèle des services sociaux est actuellement une masse indifférenciée, définie seulement par des catégories abstraites. Les seules caractéristiques communes aux individus de cette masse sont d'être objectivement en marge du « système » de la société globale, i.e. non intégrés à l'une ou à plusieurs de ses structures économiques, sociales, culturelles et politiques, de se considérer victimes du fonctionnement de ce système et d'être considérés dans la société globale, humainement et socialement incomplets ou tarés, inutiles et politiquement inférieurs.

555. Ils se considèrent comme étant l'objet de la relation de service social, comme non-participants, puisque l'agent officiel des

¹ Voir l'annexe 22 de notre rapport : *La voix des hommes sans voix*.

services sociaux ne véhicule, la plupart du temps, que les vues de la société à leur égard, ou ne leur offre que le reflet de leur propre condition et de leur identité négatives.

556. Ils définissent l'action des services sociaux dont ils bénéficient comme des actes séparés

1° de distribution de biens (argent, nourriture, logement, vêtements) et plus rarement de services;

2° de placement d'enfants, de personnes âgées, de malades et de handicapés;

3° de contrôle et de surveillance (*v.g.* l'enquête sociale) de leur vie personnelle, économique, sociale et politique;

4° de consultation pour des besoins personnels ou collectifs auxquels ils ne peuvent répondre, pour des problèmes qu'ils ne peuvent résoudre, pour des tensions et des crises qu'ils ne peuvent affronter.

4. — L'EXPÉRIENCE DE L'AGENT

557. Les agents des services sociaux sont des travailleurs sociaux professionnels, conseillers sociaux, aides sociaux, assistants sociaux, éducateurs spécialisés, spécialistes des disciplines sociales et humaines (sociologues, anthropologues, psychologues, économistes, juristes, architectes, urbanistes, etc.), animateurs sociaux et, enfin, une multitude d'autres personnes des organismes et des établissements.

558. La pratique du métier est surtout centrée sur l'acte du travailleur social professionnel et, à l'intérieur de la formation professionnelle, sur la méthode de travail social de cas (*casework*). Celle-ci colore et influence encore fortement les deux autres méthodes de travail du travailleur social professionnel : le travail social de groupe (*group work*) et l'organisation communautaire.

559. Ces trois méthodes, telles qu'elles sont enseignées et pratiquées, servent à adapter les individus et les collectivités à leurs conditions objectives d'existence, à les préparer à agir dans un cadre socio-économique donné, sans que l'on améliore tellement ces conditions extérieures. L'animation sociale, principale technique de l'organisation communautaire, tend à modifier toutefois ce modèle puisqu'elle se préoccupe davantage de la vie autonome et interne des groupes et des personnes (qui peut d'elle-même changer le milieu) que de leur adaptation.

560. Ces trois techniques du travailleur social, principal agent actuel, se définissent ainsi dans cette profession¹ :

1° le travail social de cas : « une méthode pour aider les individus à trouver une solution aux problèmes d'ajustement social qu'ils sont incapables de contrôler d'une façon satisfaisante par leurs propres efforts² » ;

2° le travail social de groupe : « une méthode d'organisation des loisirs à but socio-éducatif et utilisant consciemment la situation de groupe³ » ;

3° l'organisation communautaire : « un processus par lequel une communauté identifie ses besoins ou objectifs, ordonne (ou hiérarchise) ces besoins et ces objectifs, développe la volonté et la confiance à travailler à ces besoins ou objectifs, trouve les ressources (internes et/ou externes pour faire face à ces besoins et objectifs, agit par rapport à ces derniers et, ce faisant, étend et développe des attitudes et des pratiques de coopération et de développement dans la communauté⁴ ».

561. Il est important, par ailleurs, de constater que la pratique, par rapport à l'action de l'agent professionnel et quelle que soit la méthode, se divise en paliers de complexité croissante :

1° un niveau de consultation (rôle de guide) : l'agent aide le client à expliciter les coordonnées de la situation et à en découvrir les solutions adéquates. Le client choisit lui-même une solution et la réalise concrètement ;

¹ Nous avons choisi ici trois descriptions courantes, à titre d'illustration, des méthodes de travail social, développées par certains professionnels. Cependant, ces essais de définition ne sont pas acceptés par tous les travailleurs sociaux, qui appartiennent à diverses écoles de pensée, et elles ne sont pas non plus conformes aux standards élaborés pour une définition scientifique. Par exemple, un sociologue ou un anthropologue peuvent ne pas accepter la définition de communauté proposée ici pour l'organisation communautaire, de la même façon qu'un psychologue ou un psychiatre peuvent mettre en doute l'idée de normalité implicitement contenue dans la définition du travail social de cas. La Commission ne croit pas devoir exprimer une option à travers les centaines de définitions élaborées pour tenter de cerner cette réalité multiple. Par son approche multidisciplinaire et active, elle exprime l'espoir qu'il se dégagera de la pratique du travail d'équipe des consensus méthodologiques et conceptuels qui auront l'avantage de faire avancer la connaissance et de favoriser l'action avec le citoyen.

² Extrait de « Social Case Work », par Florence Hollis, dans *Social Work Year Book*, 1954, cité et traduit dans *Communauté locale et organisation communautaire aux Etats-Unis*, par Jean-François Médard, Armand Colin, Paris, 1969, p. 201.

³ *Ibid.*, p. 202.

⁴ Extrait de *Community Organization, Theory and Principles*, par Murray Ross, Harper and Row, New York, 1955, p. 39, cité et traduit par Jean-François Médard dans *Communauté locale et organisation communautaire aux Etats-Unis*, op. cit., p. 130, note 16.

2° un niveau de médiation (rôle de tuteur) : l'agent explicite lui-même la situation, choisit une solution adéquate, motive le client à la réaliser et l'assiste jusqu'au bout;

3° un niveau d'intervention (rôle de suppléance) : l'agent explicite la situation, choisit une solution adéquate, la réalise lui-même ou l'impose au client.

562. À partir de l'analyse de l'expérience des clients et des agents, nous avons dégagé les principes suivants.

563. (1) L'ensemble des services sociaux, comme relations et actions, constitue essentiellement un système organisé et structuré

- de réponse à des besoins psychologiques et sociaux,
- de solution de problèmes de même nature,
- de réduction de tensions et de crises personnelles et sociales concrètes, lorsque la personne ou le groupe qui vit ces situations ne peut les affronter en tout ou en partie.

564. (2) L'approche uniquement thérapeutique est adéquate pour satisfaire tous ces besoins, résoudre les problèmes, les tensions et les crises qui se multiplient et évoluent constamment. Il faut y adjoindre un mode préventif d'intervention et mettre l'accent sur celui-ci.

565. (3) Le tout premier niveau d'action, celui des actes généraux de soutien est à la base de la filière des actes de consultation, de médiation et d'intervention. Il faut mettre ces quatre niveaux ensemble pour obtenir une action complète et cohérente.

566. (4) L'acte fondamental dans les services sociaux est de nature générale, donc non spécialisée : c'est un axe commun qui polarise plusieurs disciplines précises, en particulier la psychanalyse, la psychologie sociale, la pédagogie des groupes et la sociologie américaine des petits groupes. Leur présence se révèle nécessaire en tant que disciplines, d'abord aux deux niveaux supérieurs de médiation et d'intervention, puis dans l'ensemble du système : ceci implique des équipes multidisciplinaires de travail.

567. (5) La perception globale et statistique des clientèles est d'abord personnellement néfaste aux participants dans le système des services sociaux, ensuite négative parce qu'elle ne change rien et, enfin, socialement dysfonctionnelle. Les clients comme les agents du

système sont identifiés selon leur expérience spécifique et selon leurs coordonnées d'environnement et de milieu. Les uns et les autres doivent équilibrer leur action et obtenir une satisfaction réciproque dans leurs échanges.

568. (6) Les méthodes actuellement proposées confondent les objectifs et de l'agent et ses moyens d'action. Il faut les ramener à des objectifs intermédiaires plus généraux :

- a) adaptation personnelle et individuelle à la solution de problèmes;
- b) réapprentissage et resocialisation par le groupe, dans diverses situations de handicaps;
- c) réponse à des besoins collectifs, pour l'organisation communautaire;

et à des moyens (techniques) d'action concrète :

- a) entrevue clinique complète;
- b) dynamique de groupe;
- c) animation sociale, pour l'organisation communautaire;
- d) formation continue.

569. (7) La clientèle des services sociaux n'est plus nécessairement la même. Toutefois, une grande partie demeure celle qui a avant tout besoin de sécurité financière, laquelle, à son tour, fonde généralement la sécurité psychologique et sociale. Cependant, même si l'assistance financière n'est plus du ressort du secteur des services sociaux, par suite de l'établissement du système de sécurité du revenu comme secteur autonome, une relation très étroite doit exister entre ce secteur et celui des services sociaux.

570. (8) L'activité des services sociaux entraîne des conflits d'identité et de rôle si elle sert au contrôle social. Cette dernière fonction doit être séparée et confiée à un système différent : la justice, en l'occurrence. Vu les implications mutuelles du contrôle social et du développement social, on doit aussi établir des relations équilibrées, plutôt qu'horizontales très strictes, et plus définies entre le secteur de la justice et celui des services sociaux.

B. — L'ANALYSE DES OPÉRATIONS

571. Cette analyse des opérations est surtout qualitative. Les données quantitatives recueillies par nos équipes de recherche peuvent rarement être interprétées en tenant compte des objectifs poursuivis. Nous regrettons ce fait qui nous empêche de préciser nos résultats. Ce phénomène est fréquent dans la recherche sociale, mais nous ne croyons pas qu'il annule la portée de nos conclusions, quoique nous eussions, nous aussi, préféré une analyse complète.

572. Nous verrons donc successivement

- 1° les champs (besoins, problèmes, tensions et crises) et les clientèles (personnes, groupes, communautés et collectivités) de l'action des services sociaux;
- 2° les objectifs ultimes, intermédiaires et immédiats de cette action;
- 3° les moyens (agents, techniques, équipement) et les modalités (programmes, stratégies, gestion et organisation) de réalisation instrumentale de cette action;

que nous avons retenus, pour une étude opérationnelle approfondie, à la suite du déblaiement effectué par l'analyse précédente.

1. — LES CHAMPS ET LES CLIENTÈLES

a) Les champs

573. D'abord une dialectique simple. Les besoins (c'est-à-dire le manque de choses nécessaires) qui ne sont pas satisfaits deviennent des problèmes psychologiques et sociaux. Une situation de problème est vécue en elle-même, quel que soit le besoin qui en est l'origine. Plusieurs problèmes accumulés, ou qui se succèdent rapidement, entraînent un état de tension, qui peut être indépendant du syndrome de problèmes qui l'occasionne et devenir permanent. Il se manifestera éventuellement sous forme de crise : blocage, régression, évasion ou agression.

574. Ces situations et, surtout, leurs répercussions en chaîne sont plus importantes que leurs causes : elles constituent le champ de travail.

575. Dans leurs réactions concrètes intérieures aux *stimuli* extérieurs (*i.e.* dans leurs perceptions et leurs réactions vis-à-vis des

individus, des milieux sociaux, de la société globale, des événements, des environnements physiques, etc.), une personne ou un groupe donnés peuvent donc se situer à quatre niveaux possibles d'une échelle de satisfaction ¹, soit :

- 1° au niveau des besoins;
- 2° au niveau des problèmes;
- 3° au niveau des tensions;
- 4° au niveau des crises,

par rapport à des situations physiques, psychiques et sociales concrètes.

576. Évidemment, les besoins, les problèmes, les tensions et les crises ressentis peuvent être plus ou moins importants et profonds selon l'étendue et le niveau qu'ils affectent dans la structure ² de la personnalité globale (individuelle ou collective). Ainsi au plus profond, dans la schizophrénie par exemple, la personnalité peut être totalement brisée : l'individu ne sait plus qui il est; par contre, à un niveau plus superficiel, dans une situation de conflits matrimoniaux limités par exemple, seuls les rapports simples et fonctionnels avec un autrui déterminé peuvent être remis en question.

577. Plusieurs psychologues sociaux ³ ont proposé une interprétation des réactions humaines en termes de structures de la personnalité. Pour notre part, à la suite de notre analyse des champs d'action des organismes de services sociaux actuels, nous avons dégagé l'échelle structurale suivante :

- 1° l'intégrité ⁴ de la personne ou du groupe et le sentiment de cette intégrité;
- 2° l'identité en tant que personne ou groupe et le sentiment que cette identité est perçue par autrui;

¹ Cette échelle s'inspire très nettement du modèle besoins-aspirations proposé par Marc-Adélaïde Tremblay et Gérard Fortin dans *Les comportements économiques de la famille salariée du Québec*, Presses de l'université Laval, Québec, 1964.

² Voir à ce propos *The Cultural Background of Personality*, par Ralph Linton, Appleton, New York, 1945.

³ En particulier H.W. Riecken et G.L. Homans : « Psychological Aspects of Social Structure » dans *Handbook of Social Psychology*, Gardner Lindzey (éd.), Addison — Wesley, Reading, Mass., 1964, pp. 786-832, et D. Krech, R.S. Crutchfield et E.L. Ballachek : *Individual in Society*, McGraw-Hill, New York, 1962.

⁴ Dans la langue française, le premier sens du terme « intégrité » est « l'état d'une chose qui est dans son entier, complète, intégrale, et spécialement qui est demeurée intacte, inaltérée ». (Dictionnaire Robert). Cette conception générale recouvre aussi l'utilisation de ce concept en psychologie et en psychologie sociale.

- 3° la projection de la personnalité, individuelle ou collective, dans l'espace, par une action sur l'environnement et le milieu : utilisation et modification de ceux-ci, création matérielle et symbolique, appropriation et consommation;
- 4° la projection de la personnalité, individuelle ou collective, dans le temps, par une action sur son devenir : rythmes et progressions de la croissance, volonté de changement, désirs et espoirs;
- 5° les relations interpersonnelles, intergroupes et les rapports fondamentaux de l'individu avec la société qui fondent et conditionnent tout le reste.

578. Bref, les services sociaux doivent tenir compte à la fois du phénomène vécu (besoin, problème, tension ou crise) et de l'organisation de la personnalité de l'individu ou du groupe qui vivent ce phénomène. Autrement, leur action ne saurait être ni complète, ni totalement adéquate.

579. Donc, les champs d'action des services sociaux sont constitués, non à partir de choses, mais de faits d'expérience. Le schéma III.1 illustre la façon dont ces faits s'ordonnent selon leurs contenus et leur intensité.

b) Les clientèles

580. Celles-ci sont des personnes, des groupes familiaux et communautaires, des groupements de cas (lesquels doivent être évidemment considérés en tant qu'individus).

581. Ces personnes et ces groupes ont des besoins, des problèmes, des tensions, des crises (conflits exacerbés)

- 1° de relations sociales : phénomènes d'isolement, de solitude, de difficulté ou d'absence de communication...
- 2° d'enracinement : phénomènes de stagnation, de régression, d'inutilité et de désespoir...
- 3° d'enrichissement : phénomènes de dépossession, de passivité, de transfert, de non-utilisation des ressources, de sur- ou de sous-consommation...¹

¹ Voir *L'enracinement* par Simone Weil, Gallimard, Paris, 1969.

SCHÉMA III.1

Les champs et les niveaux

Nature de la situation Intensité de la situation	A	B	C	D	E
	Relations sociales	Enracinement	Enrichissement	Identité	Intégrité
NIVEAU 4 Crises					+
NIVEAU 3 Tensions					
NIVEAU 2 Problèmes					
NIVEAU 1 Besoins	-				

Note : Le type et le degré d'intervention sociale requise dépendent absolument de l'expérience concrète des clients selon la nature et l'intensité de la situation qu'ils vivent. Chaque personne, chaque groupe et chaque communauté sont à l'intérieur d'un ensemble de coordonnées qui varient dans le temps et dans l'espace et qui sont aussi perçues selon la culture propre de chacun. En conséquence, l'intervention dépend de la réalité.

SCHEMA III.2

Structure générale du système de distribution des services sociaux, par clientèles

CHAMPS D'ACTIVITES NIVEAUX OPERATIONNELS	SOUS-SYSTEME A Organisation communautaire	SOUS-SYSTEME B Adaptation personnelle	SOUS-SYSTEME C Apprentissage et réap- prentissage sociaux	SOUS-SYSTEME D Régulation
Niveau 1 (intervention)	Les communautés désin- tégrées ou en voie de l'être	Les personnes souffrant de troubles aigus de la per- sonnalité	Les handicapés physiques et mentaux, les alcoolis- ques et les toxicomanes, par groupes d'âge	a) Les agents du système b) Les agents des autres secteurs du développe- ment et de la justice c) L'ensemble des ci- toyens
Niveau 2 (médiation)	Les communautés inorga- nisées ou en voie de dés- organisation	Les personnes ayant des difficultés de comporte- ment	Les personnes ayant des difficultés d'identification et de relations humaines, par suite d'un handicap	Les clients entrant dans le système
Niveau 3 (consultation)	Les familles et les per- sonnes seules, mal infor- mées, pour tous les pro- blèmes de leur vie quoti- dienne	Les personnes en voie d'a- daptation personnelle par leurs activités, au sein d'un petit groupe homo- gène	Les handicapés nécessitant l'utilisation de techniques et d'appareils, afin de compenser leur handicap	a) Les agents du système b) Les responsables de la planification et de l'in- formation
Niveau 4 (soutien)	a) Les groupes organisés de la communauté b) Les enfants d'âge pré- scolaire c) Les adolescents, les a- dultes et les personnes âgées, pour leur vie de groupe	a) Les personnes en foyers d'hébergement 1° les enfants 2° les adolescents 3° les adultes 4° les personnes âgées. b) Les personnes itiné- rantes	Les handicapés ayant be- soin d'un milieu humain et curatif adapté à leur situation	a) Les responsables de la planification et de la recherche b) L'ensemble des ci- toyens

4° d'identité : phénomènes de conformité, de réification, d'aliénation, d'acculturation, de contradictions de valeurs, d'attitudes et de rôles...

5° d'intégrité : phénomènes de handicaps physiques ou mentaux de naissance ou qui résultent d'un comportement ou d'une simple conjoncture (accident)...

582. Ces personnes et ces groupes, en théorie et en pratique, constituent les clientèles (schéma III.2). Étant donné que les services sociaux sont fondés sur des besoins et des valeurs et qu'ils entraînent des relations interpersonnelles de solidarité et de sécurité, leurs objectifs se situent à un niveau sociologique élémentaire qui ne dépasse pas la communauté. Ils ne sauraient donc être efficaces au niveau intermédiaire des normes et des statuts dans la société, ni au niveau institutionnel où se situe la société globale. En d'autres termes, l'action des services sociaux ne s'exerce pas sur les groupements formels et informels (*v.g.* groupements d'intérêt, de pression, etc.), sur les collectivités et sur la société globale en tant que tels.

2. — LES OBJECTIFS

a) Ultimes

583. Les objectifs ultimes de l'action des services sociaux sont commandés par les nécessités de l'organisation sociale, pour le maintien de l'équilibre et du développement cohérents de la société globale. Il faut donc situer les services sociaux dans une perspective politique de développement social. Ceux-ci constituent, avec la sécurité du revenu (revenu minimum garanti), le premier palier nécessaire et fondamental de ce développement.

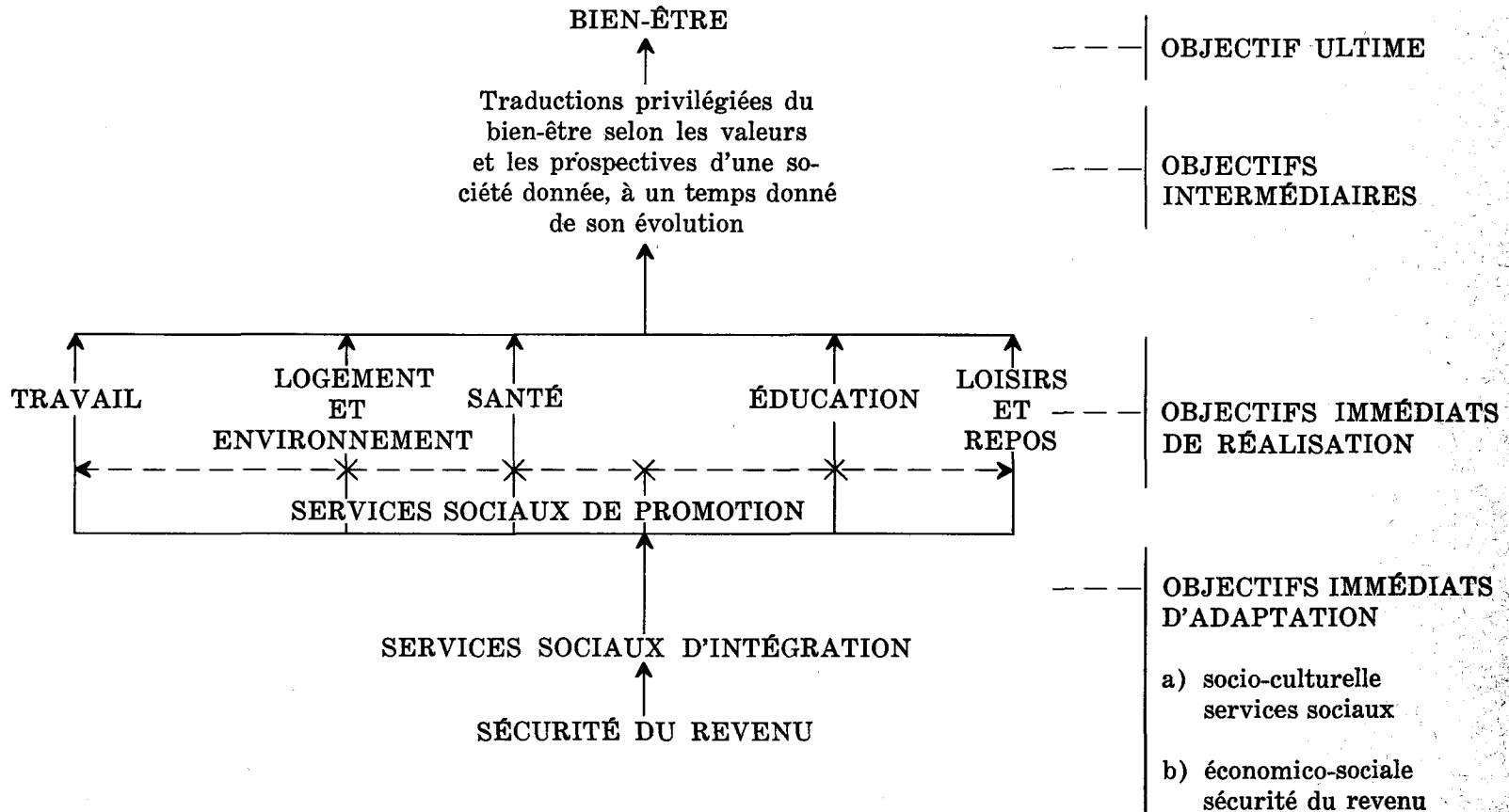
584. Ces objectifs ultimes sont :

1° l'intégration des personnes et des groupes : la formation d'une personnalité stable (individuelle ou collective), qui résulte de relations interpersonnelles positives, surtout affectives, et qui donne une identité et un statut à un individu ou à un groupe social ;

2° la promotion des personnes et des groupes : la formation d'une dynamique cohérente d'action et de développement (personnels et communautaires) qui permet aux personnes et aux groupes d'utiliser pleinement toutes leurs ressources d'une façon libre et autonome.

SCHÉMA III.3

Les objectifs du développement social



585. L'objectif d'intégration est commun à la sécurité du revenu et aux services sociaux. Il faut réaliser l'intégration avant de passer à la promotion. Ce dernier objectif est partagé par les services sociaux et les autres secteurs du développement social : travail, santé, loisirs, éducation, logement et environnement, sécurité du revenu, ainsi qu'il est sommairement illustré dans le schéma III.3.

b) Intermédiaires

586. La promotion et l'intégration constituant les objectifs ultimes du développement social, le secteur des services sociaux contribue, comme les autres secteurs, à leur réalisation. Dans ce cas, les objectifs se décomposent en objectifs intermédiaires qui deviennent autant de fonctions spécifiques du secteur des services sociaux.

587. Nous avons vu précédemment¹ trois de ces objectifs intermédiaires qui correspondent, d'une part, à un découpage concret, en trois ensembles, des champs et des clientèles et, d'autre part, à des méthodes précises de travail social. Ces trois objectifs intermédiaires sont :

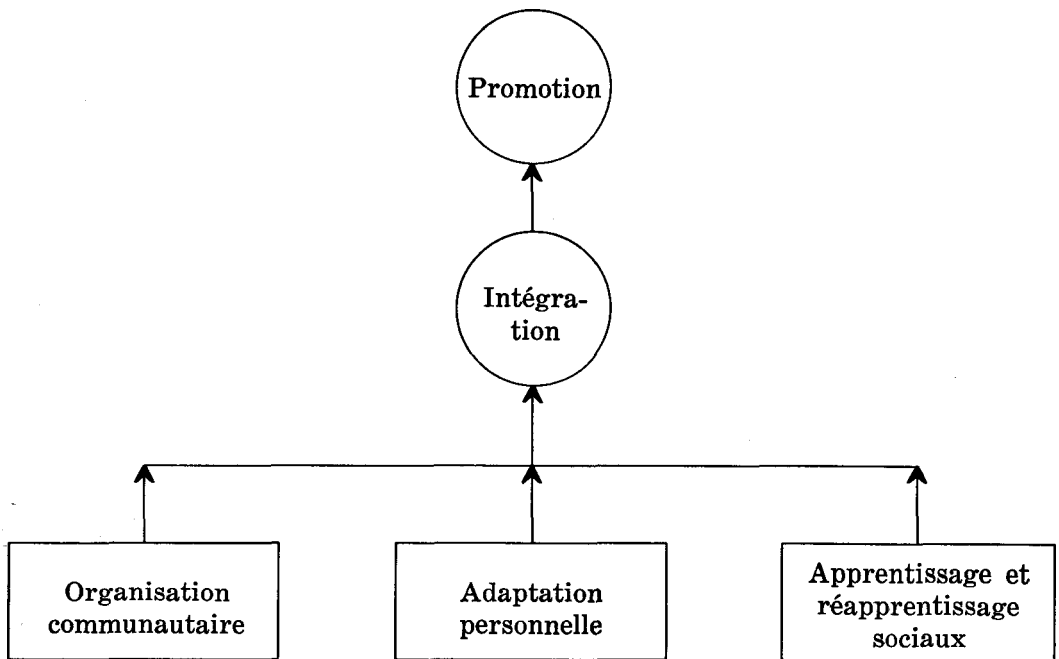
- 1° l'organisation communautaire : la formation d'une structure organique de participation, la création d'une identité collective originale et leur maintien au sein d'un groupe, centrés sur la réalisation par ce groupe, des projets de développement de son milieu et des tâches d'appropriation de son environnement qu'il a lui-même définis;
- 2° l'adaptation personnelle : la création et le maintien d'une capacité et d'une motivation conscientes chez une personne, pour résoudre ses problèmes, ses tensions psychologiques et sociales, en la rendant apte à utiliser les ressources d'un environnement et d'un milieu donnés, par l'expression et la mise en valeur de ses propres possibilités latentes;
- 3° l'apprentissage et le réapprentissage sociaux : le maintien, la formation ou la re-création d'une personnalité de base (physique, psychique et sociale), la plus complète et la plus intégrée possible, chez des individus atteints dans leur intégrité physique ou mentale, pour les rendre aptes à répondre, de la façon la plus adéquate, à leurs aspirations et à leurs besoins humains fondamentaux, en utilisant alors

¹ Voir *supra*, paragr. 568.

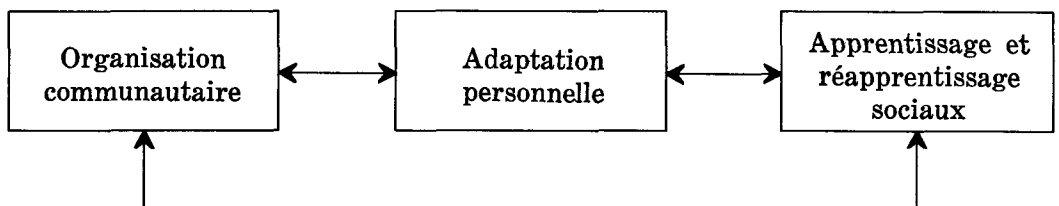
SCHÉMA III.4

Les rôles de régulation

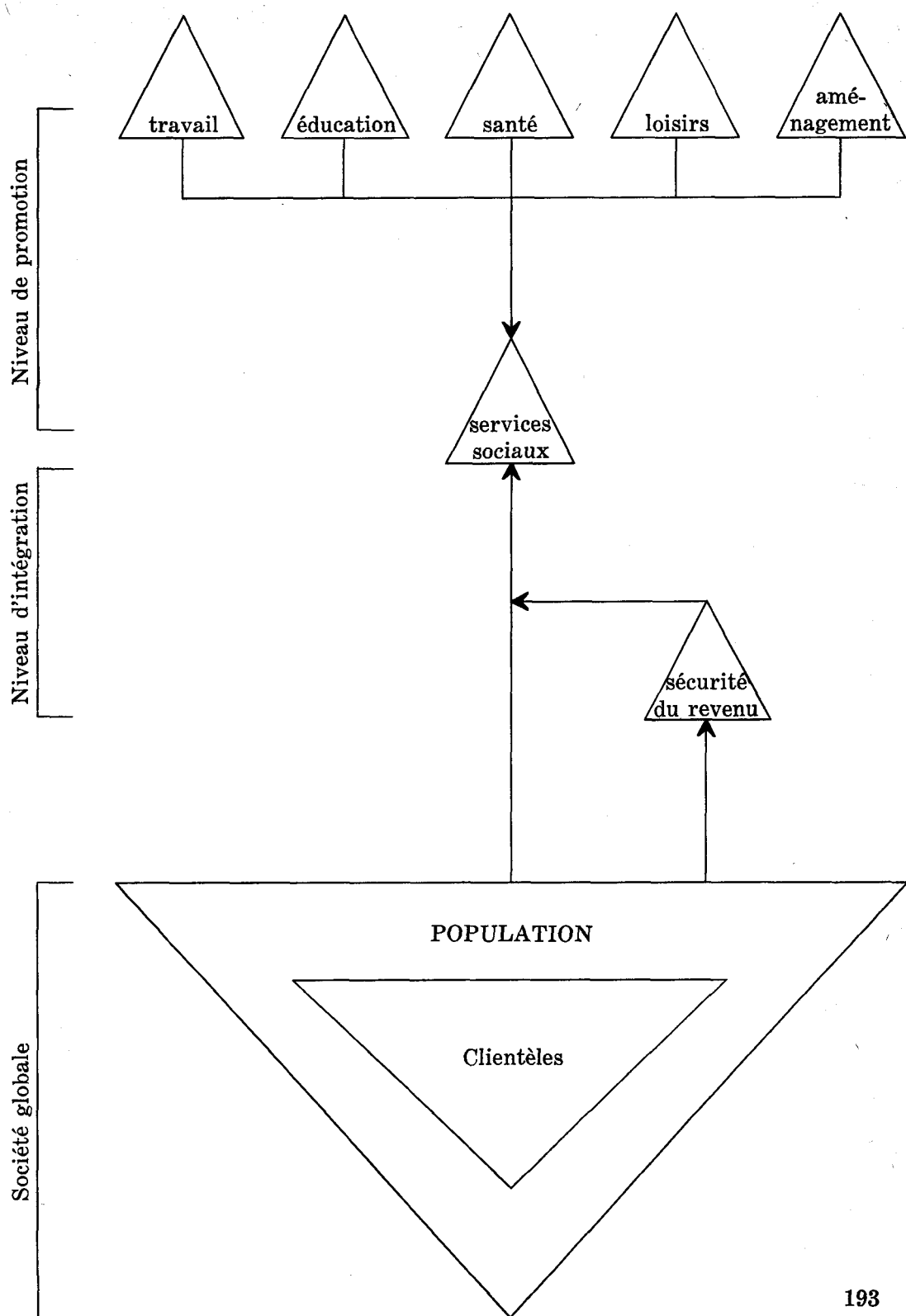
1° *faisceau d'orientation*
(*aspect téléologique*)



2° *armature d'harmonisation*
(*aspect instrumental*)



3° *structure de contrôle*
(*aspect homéostatique*)



les relations interpersonnelles au sein d'un groupe et les ressources d'un milieu et d'un environnement adaptés à leur situation.

588. Cependant, si nous introduisons, à ce point, une perspective cybernétique pour permettre et régulariser les échanges dans le système, nous ajouterons, aux trois précédents, un quatrième objectif intermédiaire de régulation.

589. Car il faut, en effet, 1° orienter la réalisation des trois objectifs intermédiaires d'organisation communautaire, d'adaptation personnelle, et d'apprentissage et de réapprentissage sociaux en fonction des objectifs ultimes d'intégration et de promotion, bref, axer les politiques de services sociaux sur celles du développement social; 2° harmoniser les réalisations des trois objectifs intermédiaires dans leurs échanges réciproques (horizontaux); 3° régulariser les réalisations des trois objectifs intermédiaires et, par conséquent, des deux objectifs ultimes, en fonction des demandes sociales (population — clientèles) et des exigences des autres secteurs du développement (travail, sécurité du revenu, santé, loisirs, éducation, logement et environnement).

590. Le schéma III.4 illustre ces trois raisons d'être d'un objectif intermédiaire de régulation à l'intérieur du système.

591. Comme pour nos trois objectifs intermédiaires précédents, nous décrivons également l'objectif intermédiaire de régulation, selon la nature des faits qu'il regroupe et ordonne, soit la formation d'un sous-système équilibré d'échanges (*inputs-outputs*) internes et externes, dans le système des services sociaux, i.e. un sous-système orienté en fonction :

des *inputs* — a) l'évolution des besoins de développement social global et sectoriel, en privilégiant leur expression dans les demandes explicites

1° de la clientèle du système des services sociaux et de la population en général;

2° des agents politiques et administratifs des autres secteurs du développement social;

des *outputs* — b) les productions de biens et de services d'organisation communautaire, d'adaptation personnelle, d'apprentissage et de réapprentissage sociaux, qui contribuent à l'optimisation du développement social global, par l'intégration et la promotion des personnes et des groupes.

c) Immédiats

592. On détermine les objectifs immédiats de l'ensemble du système des services sociaux en fonction des critères d'efficacité et de rentabilité sociales.

593. La dimension sociale est qualitative en tout premier lieu. On ne peut l'évaluer que de deux manières indirectes : 1° par des indicateurs sociaux généraux qui expriment l'état de santé et d'équilibre d'une société à un moment donné : taux de suicides, de criminalité, de maladies physiques psychosomatiques, de maladies mentales, d'accidents, de chômage, volume d'assistance publique, etc.¹; 2° par la satisfaction exprimée (le bien-être ressenti) par la personne ou le groupe qui a reçu un service distribué par le système des services sociaux.

594. Nous avons tenu compte de ces contraintes propres au domaine des services sociaux, dans l'élaboration des objectifs immédiats (schéma III.5).

595. (1) L'objectif immédiat de l'ensemble du système est la réduction effective et rapide

- a) pour les agents de niveau 4 (intervention : rôle de suppléance), de l'état de crise à un état de tension, chez les personnes et les groupes;
- b) pour les agents de niveau 3 (médiation : rôle de tuteur), de l'état de tension à un état supportable à court terme, pour les personnes et les groupes;
- c) pour les agents de niveau 2 (consultation : rôle de guide), de l'état de problème latent à un état de besoins et d'aspirations, réalisables par les personnes et les groupes;
- d) pour les agents de niveau 1 (soutien : rôle de présence), de l'activité parcellaire (spécialisation) de leurs tâches, pour que celles-ci deviennent des actes de plus en plus généraux et de simple présence.

596. On verra là un ordre décroissant, soit du niveau supérieur (a) au niveau inférieur (d), en passant par les niveaux intermédiaires (b) et (c). Cette tendance ne justifie toutefois pas que l'on consacre plus

¹ Voir à ce sujet le tome II du volume III de notre rapport : *Le développement*, op. cit., pp. 190-192 (les indicateurs sociaux).

SCHEMA III.5

Structure générale du système de distribution des services sociaux, par objectifs immédiats

CHAMPS D'ACTIVITES NIVEAUX OPERATIONNELS	SOUS-SYSTEME A Organisation communautaire	SOUS-SYSTEME B Adaptation personnelle	SOUS-SYSTEME C Apprentissage et réap- prentissage sociaux	SOUS-SYSTEME D Régulation
Niveau 1 (intervention)	La participation à la vie communautaire	La recherche de l'équilibre personnel	La correction d'un handicap	a) L'orientation des services sociaux dans le développement social b) L'ajustement des services aux besoins de la société
Niveau 2 (médiation)	L'organisation de la vie communautaire	L'ajustement du comportement aux conditions de vie	L'ajustement réciproque du handicapé et de son milieu	a) L'adaptation du système aux besoins de la clientèle b) La qualité des services
Niveau 3 (consultation)	L'acquisition de connaissances nécessaires à la vie quotidienne	La formation de petits groupes naturels d'entourage	Les compensations exigées par le handicap	a) La formation pratique des agents b) La connaissance de la nature des clientèles et de la vie interne du système
Niveau 4 (soutien)	La solidarité dans la vie quotidienne	La sécurité dans les rapports interpersonnels	L'entraide personnelle et sociale	a) L'information de la population, des clients et des agents du système b) La compilation et la synthèse des données sociales

d'efforts et d'investissements en (a) qu'en (d). Car ce dernier niveau représente exactement cette sous-fonction de prévention qui réduit le nombre de cas-besoins débouchant sur des cas-problèmes, des cas-tensions, etc. Cet ordre de priorité est un fait, mais il déborde les investissements et les programmes extérieurs; l'effort global consenti doit se répartir à peu près également à tous les niveaux. Par contre, l'action des agents de chacun de ces niveaux peut permettre le déplacement progressif de l'*output* principal du niveau supérieur (intervention) vers le niveau inférieur (soutien) et stabiliser ainsi d'avantage le centre de gravité.

597. (2) L'objectif immédiat du sous-système A d'organisation communautaire tend à permettre à une communauté (et à ses membres) de satisfaire les besoins et les aspirations qu'elle personnifie et incarne dans son environnement et son milieu de vie; cet objectif se décompose en divers sous-objectifs;

- le sous-objectif A-1, au niveau 1 (supérieur) d'animation sociale d'intervention : susciter la participation totale (physique, affective et rationnelle) des personnes de la communauté;
- le sous-objectif A-2, au niveau 2 (moyen supérieur) d'animation sociale de médiation : susciter l'organisation des personnes de la communauté en groupes de travail ou groupes spécialisés (*task forces*), en fonction d'objectifs et de tâches qu'elles se sont définis;
- le sous-objectif A-3, au niveau 3 (moyen inférieur) d'éducation populaire de consultation : fournir les techniques et les connaissances factuelles nécessaires pour que les personnes et les petits groupes de la communauté transforment (pour leur liberté, leur plaisir et leur bonheur, en définitive) les conditions matérielles de vie dans leur environnement et leur milieu;
- le sous-objectif A-4, au niveau 4 (inférieur) du personnel de soutien à l'organisation communautaire : réaliser des tâches nécessaires de fabrication, d'entretien et de surveillance des installations (bâtiments, matériel, dispositifs, etc.) communautaires.

598. (3) L'objectif immédiat du sous-système B d'adaptation personnelle est de rendre les personnes aptes à résoudre les tensions, conflits et problèmes de leur vie quotidienne individuelle, familiale, communautaire et collective; il se décompose lui-même en divers sous-objectifs;

- le sous-objectif B-1, niveau 1 (supérieur) de l'entrevue psychosociale complexe : faire que la personne s'engage totalement (physiquement, affectivement et rationnellement) dans une démarche explicite de découverte et de réalisation de son authentique personnalité;
- le sous-objectif B-2, niveau 2 (moyen supérieur) de l'entrevue psychosociale simple : permettre à la personne de découvrir les coordonnées objectives de ses tensions, conflits et problèmes; de se fixer des buts et des moyens de modifier positivement ces coordonnées; et d'y parvenir par un comportement dynamique;
- le sous-objectif B-3, niveau 3 (moyen inférieur) du conseil psychosocial : fournir à la personne les connaissances, techniques, façons de faire, instruments et moyens adéquats pour qu'elle agisse librement, selon sa nature, dans un processus de transformation :
 - a) soit qu'elle modifie elle-même son comportement physique et psychique;
 - b) soit qu'elle modifie ses conditions extérieures de vie, son environnement et son milieu proches, ou qu'elle s'en éloigne;
- le sous-objectif B-4, niveau 4 (inférieur) de l'aide psychosociale : créer un milieu humain d'accueil et d'encadrement des personnes participant à un processus d'adaptation sociale, et assister les agents psychosociaux dans leur action.

599. (4) L'objectif immédiat du sous-système C d'apprentissage et de réapprentissage sociaux est de guérir le plus possible les handicaps physiques et psychiques, dont souffrent des groupes de personnes, et d'aider chacune à surmonter ou à compenser les effets de ces handicaps sur sa vie individuelle et sociale; il se décompose lui-même en divers sous-objectifs :

- le sous-objectif C-1, niveau 1 (supérieur) de la thérapie de groupe : permettre à un groupe de personnes handicapées de retrouver leur intégrité personnelle optimale¹, en soignant

¹ L'intégrité de la personne s'exprime dans l'équilibre de toutes ses facultés physiques, morales et intellectuelles. Des soins médicaux peuvent être requis comme un premier élément d'une thérapie de groupe, mais celle-ci exige d'autres interventions avant que la personne ne retrouve son équilibre complet. L'ensemble du processus est de nature psychosomatique. Pour cette raison, on a tendance, dans la plupart des pays, à considérer cette thérapie comme appartenant au domaine de la santé et des services sociaux.

et en guérissant le plus possible les infirmités physiques ou psychiques qui les affectent spécifiquement en tant que groupe ;

- le sous-objectif C-2, niveau 2 (moyen supérieur) de la dynamique de groupe thérapeutique : développer chez une personne handicapée ses capacités effectives et ses aptitudes latentes (physiques et psychiques), qui ne sont pas affectées par l'infirmité elle-même, en utilisant :
 - a) les relations interpersonnelles avec les autres membres du groupe thérapeutique (groupe de personnes souffrant d'un même handicap) ;
 - b) les ressources d'un environnement et d'un milieu adaptées à la situation commune du groupe thérapeutique dont elle fait partie ;
- le sous-objectif C-3, niveau 3 (moyen inférieur) de la formation d'apprentissage et de réapprentissage : fournir les connaissances, techniques, façons de faire, instruments et moyens jugés adéquats pour qu'une personne handicapée agisse (se comporte) le plus normalement possible dans un environnement et un milieu les plus naturels ;
- le sous-objectif C-4, niveau 4 (inférieur) de l'aide à l'apprentissage : créer un milieu humain d'accueil et d'encadrement des personnes participant à un processus thérapeutique d'apprentissage ou de réapprentissage, et assister les agents thérapeutiques dans leur action.

600. (5) L'objectif immédiat du sous-système D de régulation est de définir et de proposer des politiques pour l'organisation interne du système des services sociaux en un appareil fonctionnel, cohérent et harmonieux, intégré de façon organique au développement social de la société globale ; il se décompose lui-même en divers sous-objectifs :

- le sous-objectif D-1, niveau 1 (supérieur) de la planification et de la programmation des services sociaux : orienter, qualitativement et quantitativement, les actions des agents et les productions des établissements du système des services sociaux par des programmes fonctionnels par rapport :
 - a) aux demandes des populations, des clientèles de services sociaux et des agents des autres secteurs du développement social ;

- b) aux capacités internes du système;
- le sous-objectif D-2, niveau 2 (moyen supérieur) de la relance (prise de contact, surveillance et rétroaction) des services sociaux : permettre l'accès et l'utilisation du système des services sociaux et s'assurer de l'adéquation de la réponse de celui-ci par rapport à chaque demande pertinente. Ceci se traduit par les actes suivants :
 - a) publicité et information du public;
 - b) réception des clients éventuels;
 - c) évaluation de la demande du client et orientation de celui-ci vers le sous-système approprié (ou un autre secteur du développement social, s'il y a lieu);
 - d) ouverture d'un dossier social unique pour le client, par un agent de relance (D-2) qui s'occupe de faire circuler ce dossier au lieu de faire promener le client¹;
 - e) vérification de l'exécution prompte du service requis par le client;
 - f) évaluation de la satisfaction du client par rapport au service reçu;
 - g) évaluation de la qualité et de l'efficacité de l'ensemble des services fournis par un sous-système donné, et par chacun des niveaux d'exécution à l'intérieur de celui-ci;
 - le sous-objectif D-3, niveau 3 (moyen inférieur) de la recherche et de la formation aux services sociaux : recherche des données pertinentes et formation pratique (stages, recyclage, permutations) des agents requis pour le fonctionnement de chaque niveau d'opérations à l'intérieur de chaque sous-système de distribution des services sociaux;
 - le sous-objectif D-4, niveau 4 (inférieur) de l'informatique de services sociaux : colliger et synthétiser en termes d'informatique les données sociologiques externes nécessaires à la planification du secteur, les données et les dossiers internes qui traduisent le fonctionnement du système des services sociaux, et présenter ces données et dossiers de façon à ce qu'ils soient significatifs :

¹ Un agent D-4 doit s'occuper de tenir ce dossier à jour, d'une façon permanente.

- a) pour les populations et les clientèles du secteur ;
- b) pour les agents des autres secteurs du développement social ;
- c) pour les agents mêmes du système des services sociaux.

3. — LES MOYENS ET LES MODALITÉS

601. Nous devons compléter l'analyse des champs, des clientèles et des objectifs par une analyse des moyens et des modalités de réalisation instrumentale de l'action.

602. Notre modèle est d'abord une systématisation dynamique de ces divers moyens et de leurs modalités d'application, qui constituent pour nous les points forts du système actuel et des secteurs connexes, mais que nous avons réorganisés en fonction d'objectifs plus logiques et plus humains. On notera toutefois que les différentes disciplines et techniques spécialisées, requises pour atteindre certains objectifs, constituent une catégorie importante de ces instrument et modalités.

603. Cette analyse est tour à tour générale, technique et détaillée. Comme elle constitue un tout et que nous n'avons pas voulu alourdir le texte du rapport, nous avons préféré la présenter globalement en appendice¹. Toutefois, afin de familiariser le lecteur avec la marche suivie, nous présentons ici la grille systématique de ces moyens et modalités, organisée en champs et par niveaux, c'est-à-dire suivant la même méthode que nous avons utilisée précédemment pour les clientèles et les objectifs (schéma III.6).

III. — LA DYNAMIQUE DU MODÈLE DE SERVICES SOCIAUX PUBLICS

604. Dans la section précédente, l'analyse dégage une réorganisation progressive des services sociaux, en se préoccupant uniquement des clientèles, objectifs et moyens actuels dans la société. Des grilles d'organisation de ces trois éléments ont été construites sur une structure commune de champs d'activités et de niveaux opérationnels. La grille suivante (schéma III.7) synthétise les grilles d'analyse qui précèdent. Nous obtenons ainsi une représentation globale (modèle) du système des services sociaux.

¹ Voir l'appendice III.2.

SCHEMA III.6

Structure générale du système de distribution des services sociaux, par moyens de réalisation

CHAMPS D'ACTIVITES NIVEAUX OPERATIONNELS	SOUS-SYSTEME A Organisation communautaire	SOUS-SYSTEME B Adaptation personnelle	SOUS-SYSTEME C Apprentissage et réap- prentissage sociaux	SOUS-SYSTEME D Régulation
Niveau 1 (intervention)	L'animation sociale in- tensive	L'entrevue psychosociale complexe	La thérapie de groupe	La planification et la pro- grammation des services sociaux
Niveau 2 (médiation)	L'animation sociale li- mitée	L'entrevue psychosociale simple	La dynamique de groupe thérapeutique	L'organisation de la circu- lation des clients dans le système
Niveau 3 (consultation)	a) Les agents d'éducation populaire b) Les <i>média</i> communau- taires	a) Les agents de parrai- nage b) Les foyers de groupe	a) Les agents d'éducation spécialisée b) Les foyers de groupe spécialisés	a) Les agents 1° de formation per- manente 2° de recherche sociale appliquée b) L'équipement 1° L'équipement péda- gogique 2° L'équipement de re- cherche
Niveau 4 (soutien)	a) Les agents des centres communautaires b) Les centres commu- nautaires 1° les jardins d'en- fants 2° les centres de jour	a) Les familles d'adop- tion, les foyers nourri- ciers et les agents 1° des centres de dis- tribution 2° des centres d'ac- cueil 3° des foyers d'héber- gement b) Les établissements 1° les centres de dis- tribution 2° les centres d'ac- cueil 3° les foyers d'héber- gement	a) Les agents 1° Les membres des familles de foyers nourriciers spécia- lisés 2° Les agents des éta- blissements théra- peutiques spéciali- sés b) Les établissements thé- rapeutiques spécialisés	a) Les agents 1° d'information 2° d'informatique b) L'équipement 1° Les média d'infor- mation 2° Les ordinateurs

605. Cette représentation structurelle est forcément statique. Le modèle doit aussi tenir compte du déroulement de l'action, puisqu'il doit s'intégrer dans la vie même des personnes, des groupes et de la société.

606. Jusqu'à maintenant, la plupart des systèmes publics ont été construits dans une perspective strictement fonctionnaliste. D'une façon générale, les modèles d'organisation ne dépassent pas les exigences internes de l'administration, si bien qu'ils n'envisagent pas de changements et ne veulent pas s'y adapter. On leur reproche leur caractère statique et bureaucratique. Après la Seconde Guerre mondiale, des réflexions théoriques et méthodologiques dans ce domaine ont entraîné une contestation de cette vision réactionnaire de la réalité. Ainsi, de plus en plus, les esprits se préoccupent des aspects dynamiques de l'organisation des différentes manifestations de la vie en société.

607. Dans le sens de ces recherches, il faut transformer notre modèle (statique) en un modèle cybernétique de simulation de l'action, afin de le rendre dynamique et plus adapté à la société. Ce modèle est composé de divers éléments qui peuvent avoir une vie propre. Cependant, ils doivent entretenir entre eux un certain nombre de rapports (coordination, orientation, concertation, etc.) pour réaliser des objectifs communs. L'organisation de ces échanges à l'intérieur du système est l'objet de notre analyse du fonctionnement interne du modèle (appendice III.3). Par ailleurs, dans toute perspective de politique et de planification du développement social, il est nécessaire de préciser les rapports du système des services sociaux avec les autres secteurs organisés ou inorganisés du développement social et de la société en général. Ces rapports de planification et de programmation, dont les services sociaux constituent l'un des éléments, font l'objet de notre analyse du fonctionnement externe du modèle (appendice III.4).

608. Il y a donc deux types de dynamique à considérer tour à tour : la dynamique interne et la dynamique externe du modèle.

A. — LA DYNAMIQUE INTERNE

609. Pour intégrer la dynamique interne au modèle, il s'agit, en somme, soit de faire varier un à un chacun des éléments de duplication ou de contradiction, entre les diverses actions et productions, jusqu'à ce qu'on obtienne un modèle logique et cohérent en lui-même et dans

SCHÉMA III.7

Structure générale du système de distribution des services sociaux

CHAMPS D'ACTIVITES NIVEAUX OPERATIONNELS	SOUS-SYSTEME A Organisation communautaire	SOUS-SYSTEME B Adaptation personnelle	SOUS-SYSTEME C Apprentissage et réap- prentissage sociaux	SOUS-SYSTEME D Régulation
Niveau 1 (intervention)	<i>L'animation sociale :</i> auprès des communautés désintégrées ou en voie de l'être	<i>L'entrevue psychosociale complexe :</i> auprès des personnes souffrant de troubles aigus de la per- sonnalité	<i>La thérapie de groupe :</i> auprès d'enfants inadap- tes physiques et mentaux, de handicapés physiques, de handicapés mentaux, d'alcooliques et de toxi- comanes	<i>La planification et la pro- grammation des services sociaux :</i> coordination in- terne du système et son orientation par rapport aux autres secteurs du dé- veloppement social et au domaine de la justice
Niveau 2 (médiation)	<i>L'animation sociale :</i> auprès des communautés inorganisées ou en voie de désorganisation	<i>L'entrevue psychosociale simple :</i> auprès des per- sonnes ayant des difficul- tés de comportement	<i>La dynamique de groupe thérapeutique :</i> auprès des personnes ayant des diffi- cultés d'identification et de relations humaines par suite de leur handicap	<i>La relance des services sociaux :</i> accès au systè- me, vérification (<i>follow- up</i>) et évaluation (<i>rétroac- tion - feedback</i>) des ser- vices rendus
Niveau 3 (consultation)	a) <i>L'éducation populaire :</i> auprès des familles ou des personnes seules, mal informées, pour tous les problèmes de leur vie quotidienne b) Les <i>media</i> communau- taires	a) Le parrainage des per- sonnes au sein de pe- tits groupes naturels d'entourage b) Les foyers de groupe	a) Les éducateurs spécia- lisés en apprentissage, auprès de personnes handicapées dans l'uti- lisation de techniques et d'instruments com- pensatoires b) Les foyers de groupe spécialisés	<i>La recherche et la forma- tion empirique dans les services sociaux :</i> cueillet- te des données nécessaires à la planification et aux sous-systèmes de distribu- tion; formation pratique du personnel
Niveau 4 (soutien)	a) <i>Appui humain</i> Les équipes des centres communautaires b) <i>Appui matériel</i> Les centres communau- taires 1° Les jardins d'en- fants 2° Les centres de jour	a) Centres de distribution des services d'adapta- tion b) Foyers nourriciers c) Centre d'accueil et de dépannage d) Foyers d'hébergement par groupes d'âge e) et équipes d'appui	a) <i>Appui humain</i> 1° Les familles des foyers nourriciers spécialisés 2° les équipes des éta- blissements théra- peutiques spéciali- sés b) <i>Appui matériel</i> Les établissements thé- rapeutiques spécialisés	<i>L'information et l'infor- matique</i> a) <i>Appui humain</i> 1° Les agents d'infor- mation 2° Les agents d'infor- matique b) <i>Appui matériel</i> 1° Les <i>media</i> d'infor- mation 2° Les ordinateurs

l'ensemble du système; soit d'introduire un à un de nouveaux éléments opérationnels, logiques et possibles, jusqu'à ce que le vide soit comblé de façon satisfaisante.

610. Nous ne nous étendrons pas davantage sur cet aspect technique et presque mathématique de la méthode. Qu'il suffise de dire, pour le moment, que cette façon d'aborder le sujet est absolument nécessaire :

- 1° pour maximiser l'économie et l'efficacité du système à constituer;
- 2° pour situer précisément les structures et les dynamiques générales, d'où se dégageront les processus internes entre les niveaux opérationnels et les champs d'activités;
- 3° pour préciser les contenus des rôles de conception, de transduction¹ et d'exécution au sein de chaque organe et dans leurs ensembles;
- 4° pour permettre le passage du système de l'action² à un système administratif adapté à cette réalité et à un système de financement strictement relié au type de production de services envisagé;
- 5° pour assurer³ un traitement adéquat de l'information, d'où pourront découler partiellement, tout au moins, une meilleure coordination horizontale des services et surtout des réponses plus rapides, plus humaines, plus adéquates et moins bureaucratiques aux demandes des usagers;
- 6° pour faciliter l'accès au système.

1. — MAXIMISER L'ÉCONOMIE ET L'EFFICACITÉ DU SYSTÈME

611. En économie, il faut assurer une production maximale à partir d'un effort minimal. Quant à l'efficacité, les problèmes doivent trouver leur solution dans le plus court espace de temps et le lieu le mieux adapté. Notre modèle doit alors éliminer les dédoublements de services, les services inadéquats de réponse aux besoins et aux problèmes actuels, les procédures bureaucratiques longues et com-

¹ C'est-à-dire la traduction des objectifs généraux en des projets et des programmes précis d'action : soit, dans la réalité actuelle, le rôle de guide et de gestion du directeur de l'agence familiale.

² Construit selon les radicaux et les coordonnées propres à cette action.

³ Selon les vœux formulés lors du congrès de 1971 de la Fédération des services sociaux à la famille du Québec (FSSFQ).

pliquées, les établissements vétustes et non fonctionnels, l'esprit de routine, les ambiguïtés, les conflits de rôles et les blocages fréquents entre administrations centrale et locale, ou à l'intérieur de l'une et de l'autre, entre concepteurs, directeurs et exécutants. Positivement, il faut adapter le service aux tâches à accomplir, l'organisation des services aux milieux des besoins et des demandes, accélérer la production, former un personnel qualifié et plus soucieux du service à rendre que de ses intérêts professionnels ou syndicaux, améliorer ou construire les établissements nécessaires là où le besoin existe et non en fonction du prestige ou des intérêts.

2. — SITUER LES STRUCTURES ET LES DYNAMIQUES GÉNÉRALES DU SYSTÈME

612. La personne forme un tout : son être et son expérience sont indivisibles ; ses besoins et ses problèmes s'interpénètrent dans sa vie. On peut plus facilement rassembler les ressources et les agents, même spécialisés, qui peuvent lui venir en aide, que l'on ne peut forcer la personne à identifier ses différents besoins et problèmes sociaux.

613. Il est plus logique de mettre en rapport les différentes parties du système des services sociaux que de découper la personne ou le groupe par type de problème, de situation et de crise, bref par cas. Le modèle a déjà dégagé des tâches, des types d'activité et même des endroits où peuvent entrer en contact, par la nature même des choses, la personne ou le groupe qui a des besoins, avec tous les agents, et trouver tous les types d'équipement diversifié requis. Ainsi les responsables de l'action du système sont des groupes de tâches et des équipes multidisciplinaires au service de la population. À un autre niveau, les lieux de distribution des services sociaux ne s'inspirent plus du modèle bureaucratique. Ils deviennent maintenant à la fois des centres de distribution ouverts et proches des autres ressources de la communauté, des établissements thérapeutiques décloisonnés à l'intérieur, et un réseau de régulation qui fonctionne au rythme des communications modernes.

3. — PRÉCISER LES CONTENUS DES RÔLES DE CONCEPTION, DE TRANSDUCTION ET D'EXÉCUTION DES AGENTS DU SYSTÈME

614. L'analyse que nous avons poursuivie afin d'élaborer le modèle des services sociaux s'appuie sur une mise en rapport directe des différents éléments qui constituent la réalité actuelle de ce secteur. Ainsi nous avons dégagé des continuités et des complémentarités qui avaient ou non des correspondances dans les faits. Par exemple, les différents services sociaux à l'enfance et les services donnés à la mère célibataire jusqu'à l'adoption doivent être considérés et orga-

nisés dans une perspective d'ensemble. Tel n'est pas souvent le cas. Il y a plutôt dans ces activités comme dans d'autres, des blocages, des conflits, des lacunes et des contradictions. Tous ces phénomènes négatifs nuisent au fonctionnement du système et ce sont ces phénomènes que nous devons d'abord corriger avant d'en arriver à des rapports de concertation, d'harmonisation et de coordination d'un niveau d'exécution à un autre.

615. Si nous considérons maintenant dans le détail ces transformations nécessaires, nous constatons, dans le système actuel que

- a) la promotion des agents repose souvent sur l'accès à des postes administratifs, donc à des rôles de gestion. De ce fait, les personnes les plus qualifiées et les plus expérimentées sont souvent éloignées des clients et des problèmes concrets. Par contre, on retrouvera en première ligne, face aux clients, de nouveaux agents inexpérimentés et avec une formation toute théorique. Le rôle administratif de gestion est trop valorisé par rapport aux rôles d'intervention, de médiation et de consultation.
- b) Les tâches matérielles d'exécution sont, elles aussi, dévalorisées. On ne se préoccupe pas suffisamment de la qualification du personnel à ce niveau.
- c) La direction est traditionnelle ou bureaucratique, dans l'immense majorité des organismes : l'idéologie du patron domine. La gestion se trouve éloignée tant des agents que des clients. Lorsqu'on s'attarde au passé, il est naturel que le risque, la nouveauté et le changement effraient, même si la société exige une évolution nécessaire, urgente ou radicale.
- d) En corollaire, l'administration est le plus souvent verticale (patron-salarié) qu'horizontale (groupes de travail). Une telle organisation empêche les rencontres et les discussions entre agents de même niveau ou de niveaux différents. Il y a alors peu de rétroaction, car les échanges se limitent à des griefs, à des mémoires et à des autorisations. Il est impossible de discuter les décisions qui sont, la plupart du temps, autoritaires.
- e) Le rôle de conception n'est pas rempli. Peu d'agents et d'organismes se préoccupent d'analyser le changement constant des milieux, des mentalités et des situations. Aussi des décisions sont-elles prises « au petit bonheur », selon une rou-

tine ou la copie servile de ce qui se fait à l'étranger. Dans le système actuel, la pensée apparaît souvent vide et complètement coupée de la réalité.

- f) Le rôle de transduction est rempli d'une manière très limitée. Il n'y a que peu ou pas de rapport entre les plans et les programmes à court terme, lorsque ceux-ci existent, et les objectifs de développement à moyen et à long terme. Ceci se traduit souvent par un dédoublement de l'effort, une inadéquation de l'action à la réalité et des difficultés d'adaptation à l'évolution de la société. Aussi certains agents et organismes apparaissent-ils figés dans l'immobilisme et même dépassés par les événements.

616. Ces phénomènes et d'autres de même nature reflètent l'industrialisation des services sociaux, surtout à partir de 1950. Ce modèle d'organisation, semblable aux chaînes de montage, disparaît peu à peu dans un certain nombre de grandes entreprises¹.

617. Dans une société pluraliste, grandement urbanisée et en mutation constante, il est urgent de réaliser des modèles qui s'adaptent à la société et qui fonctionnent au même rythme.

618. Dans cette perspective, notre modèle de fonctionnement du système des services sociaux

- a) valorise la clientèle à la base et les agents de première ligne. Pour atteindre cet objectif, le modèle axe la réalisation des tâches et l'action des agents sur la participation des clients. Le statut des agents eux-mêmes se précise, ce qui les rend plus aptes à modifier leur action lorsque le besoin s'en fait sentir, et à accepter une formation permanente nécessaire;
- b) place l'accent sur l'exécution rapide et efficace des tâches concrètes et matérielles, en accordant un rôle prioritaire à la prévention. Il importe alors que les spécialistes au niveau thérapeutique aient des rapports étroits avec les généralistes qui se trouvent à la base;
- c) suggère une direction souple et limitée des agents dans le cadre de groupes de tâche et d'équipes multidisciplinaires, pour rencontrer des personnes et des situations concrètes afin d'avoir une meilleure connaissance pour mieux agir;

¹ Nous pensons, par exemple, à la transformation des usines Volvo et Saab en Suède, où l'on a remplacé le montage à la chaîne par un travail d'équipe.

- d) entraîne une discussion et une remise en question des perspectives en établissant des rapports entre organismes, agents et clientèles, puis entre plusieurs types et niveaux d'agents, d'où le cloisonnement des disciplines, des rapports d'échanges entre les agents et l'ouverture des services sociaux sur les autres secteurs du développement social;
- e) introduit la conception, dans l'ensemble du système, par le rôle privilégié qu'il accorde au sous-système de régulation (D), lequel est présent et relié à tous les autres sous-systèmes de distribution et de production des services sociaux;
- f) structure les objectifs à court, moyen et long terme, en des programmes et plans qui sont différents dans le temps et dans l'espace (c'est-à-dire qui suivent un cheminement critique et qui varient d'une région à l'autre et d'une population à l'autre).

4. — PERMETTRE LE PASSAGE DU SYSTÈME DE L'ACTION À UN SYSTÈME ADMINISTRATIF ET À UN SYSTÈME DE FINANCEMENT

619. Le financement et l'administration d'un système tant privé que public nécessitent une connaissance de l'organisation, de la quantité et de la valeur des choses produites, qu'il s'agisse de biens matériels ou de services d'aide.

620. Tout système doit alors formuler des objectifs détaillés, des normes de financement précises et évaluer de façon permanente ses ressources et ses moyens. Il devient possible, si ces conditions sont remplies, d'organiser rationnellement et efficacement la production, d'éviter le gaspillage, les pertes et la sur-utilisation ou la sous-utilisation des ressources. En dernier lieu, les économistes définiront les sources et les modalités de financement, les administrateurs spécialisés proposeront des organes et une chaîne de production rationnelle en fonction des données recueillies par tout le système.

621. D'autres parties du rapport démontrent que ces préoccupations sont en majorité absentes du système actuel¹.

622. Par son caractère cybernétique le modèle veut introduire un dynamisme et un équilibre dans l'évaluation des ressources, leur définition et leur gestion. Son application permettra un fonction-

¹ Voir le chapitre II du présent volume : « La situation actuelle des services sociaux au Québec ».

nement du système qui tienne compte des besoins et mesures d'analyse quantitative et qualitative et de prospective qu'exige une gestion moderne.

5. — ASSURER UN TRAITEMENT ADÉQUAT DE L'INFORMATION

623. La société de consommation a mis à la disposition des citoyens des instruments extraordinaires de création et de communication, qui contribuent trop souvent à asservir l'homme, mais qui peuvent être extrêmement utiles dans une perspective de développement social et servir à sa libération.

624. L'analyse a dégagé, à ce titre, le rôle fondamental que peuvent jouer les *media*, les techniques de communication, l'informatique et les méthodes de mise en marché moderne, pour permettre aux organismes d'être présents dans leur milieu et aux agents de contacter la population qu'ils servent. Par exemple, la télévision communautaire multiplie l'action et en augmente la portée : c'est surtout une expression concrète et globale de participation.

625. Le modèle des services sociaux, considéré maintenant sous son aspect dynamique, fait une large place à ces perspectives et les situe dans les circuits intégrés d'échanges, présents à tous les niveaux et dans tous les organes du système. C'est le rôle clé dévolu au sous-système de régulation, plus particulièrement aux services de recherche (D-3) et d'informatique (D-4) du modèle.

6. — FACILITER L'ACCÈS AU SYSTÈME

626. Le modèle des services sociaux introduit un changement radical dans le système actuel. Il n'est pas possible cependant de vérifier scientifiquement un tel modèle sans en faire l'expérience pratique. Le modèle peut s'imposer par sa logique, mais toute comparaison entre la circulation d'un client à l'intérieur du système actuel et du système proposé constitue un exercice purement théorique. En d'autres termes, un tel exercice demeure sans relation avec la question de savoir si les besoins des personnes, des groupes et des communautés seront mieux servis dans un système que dans l'autre.

627. Si nous considérons cependant les difficultés d'entrée dans le système actuel ¹, nous constaterons que l'accès au système proposé

¹ Voir le chapitre II du présent volume : « La situation actuelle des services sociaux au Québec ».

est beaucoup plus simple. Ce n'est plus le client qui est obligé de se retrouver dans le système, mais un agent de relance (D-2) qui a la charge de l'orienter, suivant ses besoins.

628. Le client (voir schéma III.8) peut faire directement sa demande à un agent de relance (D-2) qui est spécialement chargé de la prise de contact (*intake*). Il peut également être rejoint, soit dans son milieu naturel, soit dans les établissements d'autres secteurs du développement par des agents d'adaptation (B-2 et B-3). Ces agents peuvent alors inviter le client à rencontrer un agent de relance (D-2)¹. Ils peuvent aussi établir un contact avec l'agent D-2, si le client en manifeste explicitement le désir. Donc, au départ, un seul agent bien identifié (D-2) assure la prise de contact, effectue l'évaluation de la demande et prend la décision appropriée pour finalement le diriger, en une seule démarche, vers les différents services des sous-systèmes d'organisation communautaire (A), d'adaptation personnelle (B) et d'apprentissage et de réapprentissage sociaux (C). Il peut également l'orienter vers les autres secteurs du développement. Ainsi, sans avoir à se déplacer d'un endroit à l'autre, comme c'est le cas dans le système actuel, le client est immédiatement mis en contact avec le service ou l'ensemble des services dont il a besoin. Une fois cette tâche accomplie, le travail de l'agent (D-2) ne s'arrête pas là. Il contribue à la régulation du système en recevant des informations continues des agents qui ont pris charge de ce client.

629. Le modèle ne multiplie pas les interventions individuelles, car il propose également d'aider les groupes, les communautés et les collectivités de façon unitaire ou globale.

We consider that a family or individual in need of social care should, as far as is possible, be served by a single social worker. In support of this proposition it can be argued that the basic aim of a social service department is to attempt to meet all the social needs of the family or individual together and as a whole... It follows that a single worker, and through him the social service department as a whole, can be held accountable for the standard of care the family or individual receives (or fails to receive) much more easily than if responsibility is fragmented between several workers².

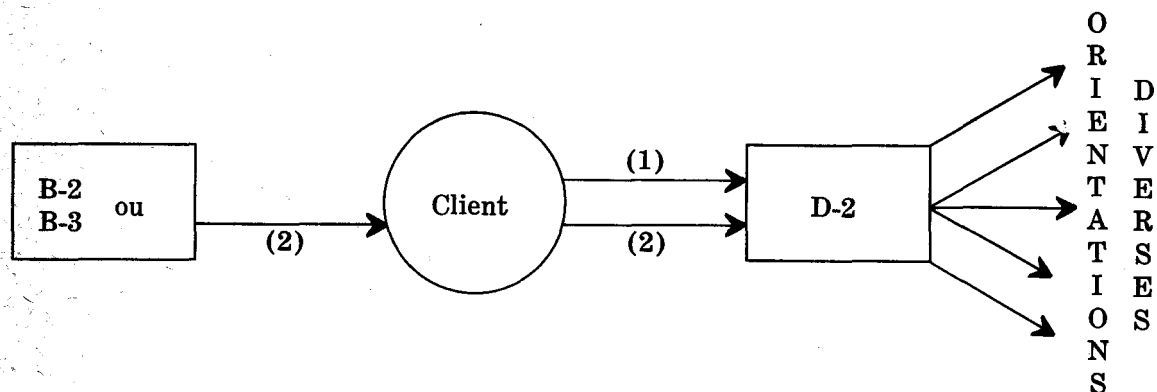
¹ Remarquons que le client demeure libre et que le rôle des agents B-2 et B-3 se limite à renseigner le client, à lui suggérer diverses solutions et, s'il le désire, à l'assister. Il n'est pas question d'obliger le client, comme c'est trop souvent le cas dans le système actuel, à entrer ou à demeurer dans le système des services sociaux contre son gré.

² Extrait de *Report of the Committee on Local Authority and Allied Personal Social Services* (Rapport Seeborn), *op. cit.*, p. 160, paragr. 516.

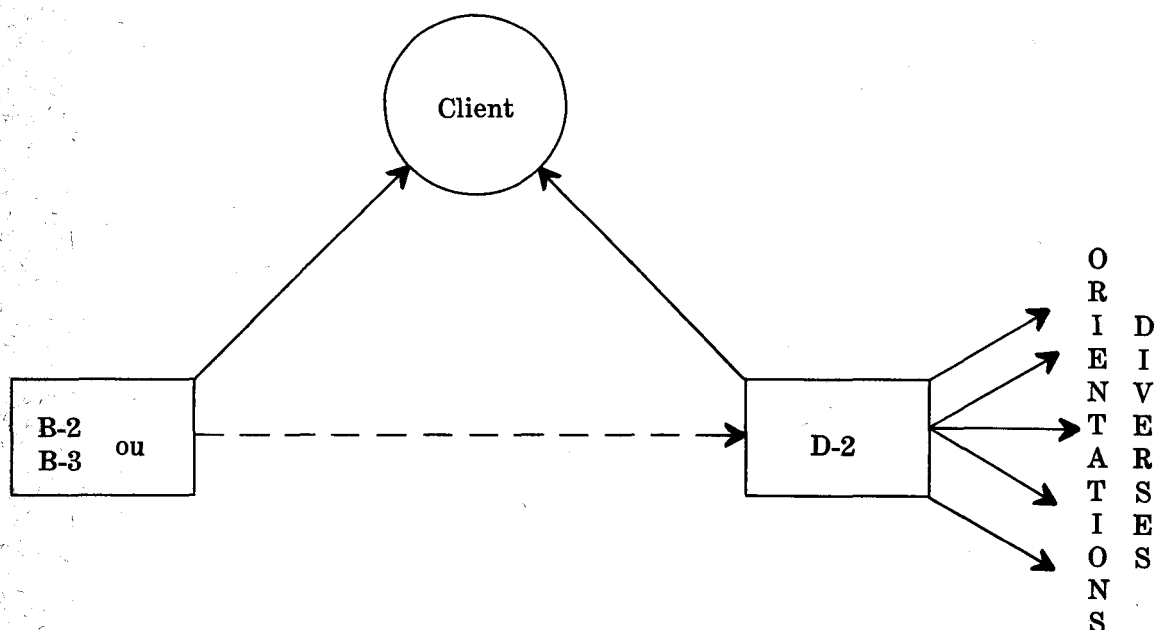
SCHEMA III.8

Accès au système

- (1) Le client rejoint un agent de relance (D-2) de sa propre initiative (1) ou à la suggestion d'un agent d'adaptation (B-2 ou B-3) (2)



- (2) Un agent d'adaptation (B-2 ou B-3) rejoint le client et communique avec un agent de relance (D-2) qui le prend en charge



630. En rapprochant le système de la population, en multipliant les points de communication, en simplifiant et en unifiant les contacts, en systématisant la relance, la Commission n'a pas la prétention de résoudre tous les problèmes, mais elle croit ainsi en rendre l'approche plus humaine.

B. — LA DYNAMIQUE EXTERNE

631. Le système des services sociaux suppose logiquement trois types de rapports extérieurs :

1° des rapports de complémentarité dans les échanges (*inputs-outputs*) avec les autres systèmes du développement social :

- a) primaires, avec la sécurité du revenu ;
- b) secondaires, avec le travail, l'éducation et la santé ;

2° des rapports d'équilibre dans les échanges des services correspondants dans le domaine de la justice, soit

- a) les tribunaux de bien-être social ;
- b) les services de probation (celle-ci considérée sous l'angle de la surveillance et du contrôle des prévenus libérés sur parole ou en liberté surveillée) et d'assistance judiciaire ;

c) les services de détention (dépôts de police, prisons et tous les établissements pénaux) ;

3° des rapports de soutien dans les échanges avec les secteurs de développement socio-culturel correspondants, soit

a) l'habitation (logement et création de services culturels communautaires d'habitation) ;

b) les loisirs.

632. Par analogie, il s'agit, en somme, (1°) de déterminer et de situer la fonction de « conducteur » des services sociaux dans le « circuit » du développement social, (2°) d'ajouter aux services sociaux une fonction de « résistance » pour réduire, à ce niveau, les « sur-tensions » et les « courts-circuits » qui se produisent entre les circuits parallèles du développement social de la justice ; enfin (3°) de donner aux services sociaux une troisième fonction externe de « relai-

amplificateur », pour augmenter la « charge » de tension, à ce niveau, entre les services sociaux et les secteurs encore peu organisés de l'habitation et des loisirs.

633. Après avoir déterminé ces trois axes généraux de relations de complémentarité (fonction « conducteur »), d'équilibre (fonction « résistance ») et de soutien (fonction « relais ») externe, nous qualifions ces rapports selon leur importance

1° primaire : rapports de système à système;

2° secondaire : rapports de sous-système à sous-système;

3° tertiaire : rapports des établissements ou des agents d'un système particulier avec les établissements ou les agents d'un autre système.

Nous obtenons donc une analyse du fonctionnement externe du système des services sociaux, constituée autour de trois axes selon les contenus, et de trois niveaux de rapports, illustrée dans le schéma III.9.

634. Cette logique découle de l'analyse d'une série de situations concrètes, qui se dégage de l'examen des témoignages recueillis par la Commission auprès des clients, des agents, et des citoyens en général. Il s'agit alors de préciser les conclusions générales de cet examen, avant de les systématiser dans des structures de fonctionnement.

635. Les relations des services sociaux avec les autres secteurs du développement social et le domaine de la justice varient selon la nature et l'organisation de ces différents secteurs et de ce domaine.

636. Avant de préciser ces relations, il importe de souligner que le modèle proposé des services entraîne de légères modifications dans les fonctions traditionnelles du secteur de la santé et du secteur du travail, de même que dans le domaine de la justice.

637. À l'heure actuelle, il existe certains établissements dits psychiatriques qui sont considérés comme des établissements de santé, par exemple l'hôpital St-Michel Archange et l'hôpital St-Jean de Dieu. La nouvelle orientation donnée aux soins psychiatriques dans le Québec, en vue d'intégrer ces soins à ceux donnés dans tous les établissements de santé, a diminué considérablement l'activité médicale dans les grands établissements psychiatriques d'autrefois. En fait, ces établissements sont surtout considérés comme des établis-

SCHÉMA III.9

Grille de représentation analytique des rapports externes du système des services sociaux, par contenus (plan horizontal) et par niveaux (plan vertical) de relation

<div>TYPES</div> <div>NIVEAUX</div>	<div>A</div> <div>Rapports de complémentarité (autres secteurs du développement social)</div>	<div>B</div> <div>Rapports d'équilibre (secteur de la justice)</div>	<div>C</div> <div>Rapports de soutien (secteurs du développement culturel)</div>
1 — primaire (systèmes)	sécurité du revenu	tribunaux de bien-être social	habitation
2 — secondaire (sous-systèmes)	travail santé éducation	probation assistance judiciaire services juridiques	loisirs
3 — tertiaire (agents et établissements)	externalité internalisée * dans le sous-système D : régulation	services de détention	externalité internalisée * dans le sous-système A : organisation communautaire

* Le terme « externalité » est courant en analyse économique et des systèmes. Il s'agit sommairement des rapports nécessaires d'inputs-outputs qu'entretient un système avec un autre système qui lui est extérieur. L'externalité se trouve internalisée quand ces rapports hors-circuits sont intégrés au fonctionnement intérieur du système. Par exemple, dans notre sous-système d'organisation communautaire (A), nous intégrons la participation aux services sociaux, plutôt que d'en faire un système à part. De la même façon, nous proposons un sous-système de régulation (D) à l'intérieur du système, plutôt que de faire exécuter les tâches de recherche, d'information, de planification et de programmation par un réseau externe qui les exercerait à la fois pour les services sociaux et aussi, probablement, pour d'autres clients.

sements de services sociaux parce qu'ils servent avant tout à l'hébergement de personnes, dont l'état de santé n'est guère susceptible d'amélioration.

638. Comme nous l'avons vu ¹, il existe beaucoup de confusion sur la question de savoir à quel secteur du développement appartiennent les ateliers protégés. Certains y voient une responsabilité du système des services sociaux, mais il semble plus probable que celui-ci a plutôt joué un rôle de suppléance dans certains cas. Les ateliers protégés comme les services de retour à la vie normale visent en définitive des objectifs de production, et doivent appartenir au secteur du travail.

639. Cependant, nous croyons que de nouvelles formules d'apprentissage de travail, pour des handicapés physiques et psychiques, devraient être développées au moins expérimentalement. Plutôt que de former des individus, un à un, à des métiers de production industrielle, dont certains sont déjà désuets, nous croyons préférable d'entraîner des groupes complets de handicapés à s'employer eux-mêmes à leur compte, à développer en coopération leurs propres ressources, dans des secteurs de production actuellement peu occupés, qui sont rentables et qui n'apparaissent guère susceptibles d'être automatisés; nous songeons ici particulièrement à tous les services de réparation et d'entretien, et plus généralement, au travail dans les secteurs économiques tertiaire et quaternaire.

640. Enfin, le modèle proposé entraîne le transfert au domaine de la justice de tous les établissements plus ou moins « carcéraux », relevant actuellement du ministère des Affaires sociales : « institutions de transition », « écoles de protection », « centres intermédiaires », « centres d'accueil et de détention », et l'élimination de tous ces aspects des autres établissements qui reflètent une fonction d'observation—contrôle social ou qui dénomment péjorativement certaines clientèles-problèmes. Il faut faire disparaître ces ambiguïtés et ces contradictions.

641. Il nous apparaît préférable d'intégrer les enfants qui n'ont pas commis d'infraction ou ceux qui n'ont commis que des délits mineurs dans des foyers d'hébergement, des foyers nourriciers ou, pour les cas plus difficiles, dans des foyers de groupe (B-3) correspondant à leur âge et à leur milieu d'origine (rural, semi-urbain ou

¹ Voir le chapitre II du présent volume.

métropolitain), c'est-à-dire des établissements réguliers du système. Quant à la garde et à la surveillance des jeunes délinquants, elles doivent être confiées au ministère de la Justice.

642. Tentons maintenant de cerner de plus en plus près la zone grise qui a toujours existé entre le secteur des services sociaux, les autres secteurs du développement social et le domaine de la justice.

1. — LA SÉCURITÉ DU REVENU

643. Le système de sécurité du revenu vise primordialement la satisfaction des besoins socio-économiques de base, pour l'ensemble de la population, par la distribution de différentes formes d'assistance financière. Ainsi, il contribuera à la sécurité et à la dignité des personnes et des familles, réduisant l'angoisse, le sentiment de culpabilité et les dissensions qu'entraînent les privations et les problèmes psychologiques, sociaux et culturels.

644. Mais l'allocation d'un revenu suffisant ne garantit pas que le récipiendaire s'affranchira progressivement de tous ses soucis ou difficultés matérielles pour atteindre une pleine autonomie.

645. C'est là une question de valeurs, variables selon les individus et les milieux, et qui déterminent le comportement individuel. Même les personnes qui jouissent de revenus largement suffisants peuvent avoir besoin d'orientation et de conseil dans leurs comportements de nature économique. Combien de jeunes travailleurs des petites villes du Québec et d'ailleurs sont objectivement pauvres et dans la gêne, malgré de bons salaires.

646. Les agents de sécurité du revenu peuvent donner une éducation à la gestion du budget et à la consommation, mais il leur faut faire appel à des compétences différentes, parfois non requises pour la réalisation de leur tâche principale. Cela demande, en effet, certaines connaissances et l'expérience des processus mentaux de motivation, de publicité, d'organisation d'économie de consommation et de crédit, des principales façons de dépenser, et de leurs effets psychologiques et sociaux.

647. Les agents de la sécurité du revenu connaissent, par définition, les revenus nécessaires, dans différentes situations, pour constituer un budget minimum équilibré. Les services d'aide aux consommateurs en voie de création, comme l'ACEF (Association coopérative d'économie familiale) et les Caisses populaires, entre autres, connaissent bien les motivations et les structures de comportement relatives

au crédit et à la consommation, comme l'organisation même de cette économie. Les agents de services sociaux constatent souvent les effets, positifs ou négatifs, des comportements économiques de leurs clients sur leur vie et sur leurs relations avec autrui. Bref, ces trois groupes de personnes peuvent saisir ensemble la totalité de certains problèmes complexes, et coordonner leur travail dans des cas concrets particulièrement difficiles. De plus, ces trois types de compétence et d'expérience sont nécessaires pour la conception et l'exécution de politiques et de programmes de motivation et d'éducation complets et valables en ce domaine.

648. Il y a donc ici matière pour travail d'équipe entre trois secteurs sociaux complémentaires, chacun poursuivant sa propre fin. Cet objectif d'action sociale, à notre avis, ne peut pas être réalisé par un seul participant, encore moins en son absence.

2. — LA SANTÉ

649. Dans le système de la santé, on trouve à l'intérieur des trois niveaux de soins (généraux, spécialisés et ultraspécialisés) une subdivision en traitements de courte et de longue durée. Cette dernière distinction est particulièrement importante du point de vue social, car

- 1° dans les établissements de soins et de traitements généraux et spécialisés de courte durée, le séjour du malade à l'hôpital est limité dans le temps et partiel : le malade ou le convalescent demeurent liés à leur milieu d'origine, par rapport auquel ils continuent de se définir, et ils s'y retrouvent soit au cours du traitement, soit après leur guérison définitive. L'hôpital ou la clinique ne constituent pas alors le milieu social total du malade;
- 2° dans les établissements de soins et de traitements généraux et spécialisés de longue durée et dans les établissements de soins ultraspécialisés par contre, l'hébergement est nécessairement presque complet : le malade trouve, à l'intérieur même des murs de l'établissement, son premier milieu social quotidien, assez proche et suffisamment multifonctionnel pour satisfaire ses besoins matériels, psychologiques et sociaux de base. Dans ces établissements, le processus d'adaptation (tant à la maladie ou au handicap lui-même qu'au milieu de traitement) doit être beaucoup plus profond et suivi. Par exemple, la personne qui entre dans une clinique de désintoxication doit, en même temps qu'elle subit un

traitement médical, s'adapter à l'établissement (qui constitue, pour une certaine période, son milieu social) et est entraînée à réfléchir à son problème et à ses causes.

650. La fonction et le rôle des services sociaux seront donc fondamentalement différents dans ces deux contextes. Dans le premier cas (cliniques et hôpitaux généraux), la maladie ou l'accident doivent briser le moins possible les *patterns* de comportement intégrés et normaux du malade, bref il doit retrouver à sa sortie les siens, son travail, sa situation financière, ses habitudes essentiellement tels qu'il les a laissés. Il faut que le « normal », pour lui, demeure hors de l'hôpital et qu'il y concentre ses besoins et ses aspirations de base.

651. Dans ce contexte, la fonction principale des services sociaux hospitaliers est de maintenir le plus possible cette intégration et cette normalité du patient ou de les reconstituer lorsqu'elles se sont rompues dans un sens ou dans l'autre. Ceci suppose que le travail social s'exerce tant dans l'établissement de soins qu'à l'intérieur, lorsque l'hospitalisé retourne chez lui. Bref, la relance (*follow-up*) apparaît essentielle, intimement liée et sans rupture, au travail hospitalier proprement dit.

652. Cette première fonction des services sociaux dans le secteur de la santé détermine, pour l'agent, un double rôle, soit de tuteur personnel d'un client particulier, pour faciliter à celui-ci le passage d'avant le traitement, pendant le traitement, puis après le traitement, donc tout au cours de la situation thérapeutique, soit d'agent de liaison entre le malade pris en charge dans le contexte hospitalier et le milieu, principalement sa famille.

653. Pour remplir adéquatement cette fonction et ces rôles, il est logique :

654. (1) de déléguer des agents de services sociaux, spécialement formés à cette fin, dans tous les centres et les hôpitaux de soins généraux, à tous les niveaux, à partir d'un centre de distribution des services sociaux; de rattacher professionnellement et administrativement ces agents de services sociaux à leurs collègues, à leur propre système de façon étroite, plutôt qu'au système de la santé. Ceci est nécessaire pour favoriser la liaison malade—famille—milieu sur laquelle porte principalement l'action de l'agent de services sociaux et faciliter l'enrichissement mutuel, dans leur propre discipline, des agents de services sociaux œuvrant dans divers contextes institutionnels (santé, éducation, travail...), pour que leurs expériences et

leurs connaissances, complémentaires par nature, s'y établissent sur une base solide. Enfin, l'agent de services sociaux est protégé et acquiert un rôle spécifique.

655. (2) Dans le second cas, les établissements de soins de longue durée se divisent eux-mêmes selon deux types de situations et d'interventions : en premier lieu, les établissements pour malades (physiques ou mentaux) incurables ou qui, avant de retourner dans la société, doivent être totalement guéris, et en second lieu, les établissements pour lesquels le traitement de longue durée à l'extérieur est autant, sinon plus important, que les soins donnés à l'intérieur. Le système des services sociaux est aussi essentiel que le système de la santé dans ces deux type d'établissements. Il a, de plus en plus, dans la première catégorie d'établissements (hôpitaux psychiatriques de soins de longue durée, sanatoriums, hôpitaux pour malades chroniques et incurables, etc.) une part égale au traitement, et dans la seconde catégorie (établissements pour enfants inadaptés, handicapés physiques et mentaux, alcooliques et toxicomanes), une part dominante au sein d'équipes multidisciplinaires adaptées à chaque type de situation.

656. a) Dans la première catégorie, les agents des services sociaux constituent l'une des parties essentielles d'une seule et même équipe multidisciplinaire de base, comprenant par ailleurs des médecins, des infirmiers (ères), des psychologues et des pédagogues spécialisés. Cette équipe devrait être dirigée, sur le plan du *leadership* professionnel, par le personnel médical.

657. b) Dans la seconde catégorie, par contre, le système des services sociaux devrait être responsable des équipes multidisciplinaires spécialisées dans l'éducation, l'adaptation ou la réadaptation, soit de l'enfance inadaptée, des handicapés, des alcooliques ou des toxicomanes.

3 — L'ÉDUCATION

658. Quelques conseillers ou travailleurs sociaux, engagés séparément par quelques commissions scolaires, distribuent, en pratique, ce que l'on appelle les « services sociaux scolaires »¹. Ceux-ci ne sont pas fournis dans toutes les écoles — ni même dans la plupart d'entre elles —, ni à tous les niveaux d'enseignement. Il n'y a pas

¹ Nous considérons ici les services sociaux distribués dans le système normal de l'éducation. Ces remarques ne s'appliquent pas à des établissements spéciaux, tel celui de Val-du-Lac, où l'on expérimente ce découloignement que nous proposons entre plusieurs disciplines.

de corps défini, avec des objectifs, une pratique et des traditions professionnelles propres. En un mot, les services sociaux sont, en définitive, absents du système d'éducation, pratiquement à tous ses niveaux.

659. Sans statut et sans structure de travail définis, trop peu nombreux et coupés les uns des autres, les quelques agents en place n'ont pas de fonction claire et précise et leur action est très limitée. Dans un contexte de travail ambigu et toujours remis en question par les administrateurs, les professeurs et les étudiants (commissions scolaires, ministère de l'Éducation), ils ne rendent pas tous les services — aux étudiants, aux familles et aux milieux — qu'ils devraient et pourraient rendre.

660. Pour corriger cette incompréhension et cette ambiguïté, pour clarifier surtout les tâches à faire et les rendre utiles, tant pour l'agent que pour le client des services sociaux dans le contexte scolaire, il serait plus simple de déléguer des agents de services sociaux, spécialement formés à cette fin, dans tous les établissements d'enseignement, à tous les niveaux (du primaire à l'universitaire inclusivement) à partir d'un centre de distribution des services sociaux et de rattacher professionnellement et administrativement ces agents à leurs collègues, à leur propre institution, plutôt qu'au système scolaire proprement dit. Ceci permettrait la liaison étudiant—famille—milieu, objet principal de l'action de l'agent de services sociaux et de l'organisation structurée, partagée et permanente du travail professionnel.

661. L'agent de services sociaux œuvrant en milieu scolaire se trouve ainsi protégé et libre d'agir, face à l'administration scolaire, au corps enseignant et devant les groupes d'étudiants.

4. — LE TRAVAIL

662. Les seules expériences connues de participation des services sociaux aux centres de main-d'œuvre ont porté soit sur le recyclage des assistés sociaux aptes au travail, soit sur leur engagement en masse, comme journaliers, dans des travaux publics. Ces questions concernent maintenant plus spécifiquement les secteurs de la sécurité du revenu, de l'éducation et du travail. Par exemple, les programmes conjoints de 1967-1969, du ministère du Bien-être social et du ministère des Terres et Forêts, visant l'engagement d'assistés sociaux pour le reboisement rural (programmes de « retour à la vie normale »), auraient dû être dirigés par un organisme compétent dans les questions de tâches et de personnel. Le fait d'être assisté social ou non

n'entre pas en ligne de compte; il faut plutôt considérer ce qu'il y a à faire, les meilleures façons de le faire et les qualifications pour le faire.

663. Il nous apparaît donc que les services sociaux doivent modifier leur activité dans le champ de la main-d'œuvre.

664. En effet, au niveau de l'individu, la coordination doit s'effectuer au plan administratif inférieur, proche du marché naturel auquel cet individu a accès. Le client peut s'adresser, en premier lieu, aux services de plusieurs systèmes : services sociaux, sécurité du revenu et main-d'œuvre. La première réponse qui peut lui être donnée dans l'un ou l'autre de ces systèmes s'appuie immédiatement sur une double évaluation : celle de ses capacités personnelles et professionnelles et celle des emplois disponibles assez près de son milieu.

665. On distingue alors des groupes divers de clients : certains sont aptes à la fois personnellement et professionnellement à occuper un emploi disponible; d'autres sont aptes personnellement, mais incapables professionnellement ou l'inverse; enfin, un dernier groupe ne possède aucune des aptitudes requises.

666. Par ailleurs, dans une situation de chômage chronique ou structurel, nationale ou locale, certains emplois ne sont pas disponibles pour des clients qualifiés. Il faut alors prévoir différents mécanismes de coordination qui assurent la sécurité du client, sa formation accélérée dans les cas de rattrapage et, à l'inverse, la création de nouveaux emplois adaptés aux caractéristiques des territoires et des populations. En ce sens, il faut envisager des emplois sociaux dans ce dernier contexte, c'est-à-dire du travail à caractère social qui bénéficie à toute une collectivité.

667. À un niveau instrumental, cette coordination signifie que les divers systèmes planifient et projettent ensemble leurs activités communes d'une manière empirique.

5. — LA JUSTICE

668. La justice n'est pas un secteur de développement. Au contraire, dans l'expression privilégiée du droit, elle est l'institution qui manifeste le plus totalement l'immutabilité et le caractère permanent d'une société en tant que telle, malgré ses vicissitudes historiques. Principes respectifs de stabilité et de changement, la justice et le développement forment les deux pôles majeurs de la dialectique historique par laquelle ils se rejoignent et se transforment mutuel-

lement. Car la « protection sociale » réalisée par la justice est l'expression statutaire des libertés et des droits acquis antérieurement et qu'elle a pour mission de préserver; le développement social est l'un des moyens par lequel on recherche finalement plus de justice et de protection, pour la préservation d'un mieux-être récemment atteint.

669. La justice est plus particulièrement en contact avec les services sociaux et l'ensemble du développement social dans les zones frontalières que sont les tribunaux de bien-être social, les services de probation, les établissements de détention, l'assistance judiciaire, etc. Tout ce secteur se transforme depuis le rapport de la Commission Prévost. On procède à un nouveau partage des tâches et des responsabilités, relativement aux délinquants et aux agents de probation, entre le ministère de la Justice et celui des Affaires sociales. Les juges des différents tribunaux s'interrogent et, à Montréal par exemple, tentent des expériences de rapprochement avec les milieux divers et les situations vécues.

670. Le modèle a dégagé un certain nombre de contraintes fondamentales qui qualifient l'apport des services sociaux dans ce secteur. Par exemple, la séparation claire de la fonction de contrôle pour la justice de celle d'aide dans les services sociaux entraîne une révision assez facile des rôles propres de chacun des secteurs. Évidemment, l'agent de services sociaux doit assurer aux détenus une présence humaine, très différente d'une présence de simple surveillance ¹.

6. — LE LOGEMENT ET L'ENVIRONNEMENT

671. Le secteur de l'habitation est à peine organisé. La politique fédérale de l'habitation sert beaucoup plus à régulariser l'économie canadienne qu'à satisfaire aux exigences du développement social. Pour travailler et vivre, les architectes et les urbanistes construisent des tours administratives et commerciales, et ils font de la rénovation urbaine. La voirie prolonge, élargit, ajoute des autoroutes et multiplie des échangeurs. Les industries et les municipalités empoisonnent l'eau, l'air et le sol. On spéculer sur les terrains qui prennent de la valeur. Les gens délaissent la ville; les arbres s'étiolent et l'air matinal se pollue... Les rues sont moins sûres... D'ici vingt ans, les écologistes américains prévoient la contamination généralisée et permanente des villes occidentales, et même des pestes et des épidémies nouvelles dues à la pollution, d'ici quelque quarante ans...

¹ Une intervention d'un député dans le *Journal des débats de l'Assemblée législative* du jeudi, 27 juin 1968, pp. 3154-3155, illustre assez bien cette situation conflictuelle.

672. Pour les agents de services sociaux, la tentation est forte d'intervenir directement. Étant donné la globalité et la complexité du problème, doivent-ils jouer un rôle politique ou de suppléance ? Politiquement, c'est un affrontement entre citoyens et pouvoir politique, non une responsabilité du système des services sociaux. Au plan pratique, architectes, urbanistes, aménagistes, sociologues et écologistes peuvent proposer et réaliser des environnements et des habitations plus conformes aux besoins futurs des populations. Toutefois, les agents de services sociaux d'organisation communautaire peuvent s'intéresser à des projets d'aménagement du territoire, puisque les structures sociales et culturelles ne se dissocient pas de l'aménagement de l'espace physique. Les autres secteurs de développement doivent aussi implanter rationnellement leurs services et leur équipement. Parce qu'il y a ici un objectif commun, il faut une coordination totale et efficace de tous les secteurs de l'aménagement urbain et régional, au moins dans l'implantation et l'harmonisation des services territoriaux.

673. De plus, en ce domaine, beaucoup de projets et d'expériences émanent de certains groupes de pression et de population. Des initiatives souvent locales, transforment positivement des lieux d'habitation vétustes, non fonctionnels ou sur le point d'être délaissés. Elles traduisent ainsi pratiquement la volonté d'enracinement des citoyens et témoignent d'une culture vivante. Le modèle permet aux agents de services sociaux d'appuyer de tels projets.

7. — LES LOISIRS ET LE REPOS

674. Les loisirs et le repos ne se définissent plus comme le temps où l'on ne travaille pas. De fait, ils se traduisent souvent par un travail intensif, mais gratuit, libre et volontaire... et en vue du simple plaisir.

675. Plusieurs organisations de loisirs individuels et collectifs coexistent actuellement dans notre société : organismes privés à but lucratif ; associations bénévoles, générales ou spécialisées, du niveau local jusqu'au niveau international ; mouvements divers ; organisations municipales ; services provinciaux et fédéraux, etc. Malgré ce foisonnement, le secteur apparaît peu, mal ou pas du tout organisé, dans certains milieux et pour certains groupes. Cette faiblesse se manifeste dans plusieurs « zones grises » rurales ou urbaines et pour des personnes économiquement défavorisées — puisque, en réalité, le loisir est surtout affaire de consommation individuelle, dans notre contexte socio-économique.

676. Il importe ici, non seulement d'organiser les loisirs en tant que tels, mais de situer l'action des services sociaux qui doit toucher en tout ou en partie à ce secteur. Cette action atteint, la plupart du temps, les milieux et les groupes délaissés par les organismes spécialisés en loisirs. Elle a une portée sociale spécifique et suscite la participation populaire. Parmi les expériences récentes, mentionnons la « Maison du Quartier » à Montréal, les clubs de l'Âge d'Or, l'organisation des terrains de jeux, dans les fonds de cour et les ruelles de Montréal, etc.

677. Une organisation concrète qui suscite la participation et maintient ainsi toute initiative intéresse davantage le citoyen qu'un système abstrait. Si telle initiative fonctionne, quoiqu'imparfaite, il serait absurde de l'éliminer en attendant une organisation plus complète et plus cohérente du secteur spécifique des loisirs. Il faut, après tout, répondre aujourd'hui aux besoins de vie et de bonheur du plus grand nombre de personnes, et non perdre des années sous prétexte d'organisation officielle et intégrée.

678. La plupart des organisations de loisirs parasociaux œuvrent directement auprès des personnes et des milieux, et comprennent de petites unités volontaires, locales et plutôt communautaires. Il semble, par ailleurs, que l'État intervient plus efficacement dans ce domaine lorsqu'il organise l'infrastructure (installations, formation du personnel, financement des projets globaux, information), ou qu'il définit les normes et les politiques générales; mais dans la réalisation immédiate des loisirs sociaux, qui entraîne des rapports interpersonnels plus étroits et plus profonds, son intervention est moins souhaitable.

679. Il faut favoriser la poursuite des initiatives et des réalisations actuelles des services sociaux dans le secteur des loisirs, voire les compléter et les multiplier dans la mesure du possible. Cette action doit se concentrer sur des services concrets, immédiats et mieux adaptés aux populations et aux milieux.

680. Le fonctionnement interne et externe du système obéit aux mêmes préoccupations et aux mêmes nécessités qui ont présidé à l'organisation structurelle du modèle.

681. En conclusion, soulignons brièvement les propositions suivantes qui rappellent nos postulats de base :

- 1° tout système rationnel et efficace de services sociaux requiert en premier lieu la satisfaction des besoins socio-économiques de base. La sécurité du revenu est un fondement préalable

nécessaire. Le citoyen trouve dans ces deux systèmes un minimum de solidarité, de sécurité et d'entraide dont il peut avoir besoin.

- 2° La sécurité du revenu et les services sociaux constituent à la fois une plate-forme et un ensemble de moyens qui permettent aux individus et aux groupes, y compris ceux qui ont été traditionnellement les plus démunis dans notre société, de se regrouper, de mieux s'épanouir sur tous les plans et, en définitive, de se libérer.
- 3° À l'opposé, la rupture sociale des personnes et des groupes maintenus trop longtemps dans des conditions de pauvreté et en marge de la société s'élargit maintenant, dans notre société technologique, vers la révolte ou la révolution culturelle. À l'extrême, le problème tout entier devient politique.
- 4° Les seuls services sociaux ne peuvent assurer la montée continue du développement social vers le développement culturel, niveler les inégalités et régler l'ensemble des problèmes politiques qui surgissent des faiblesses ou des failles de la société actuelle. Pour cela, il faut une participation accrue du citoyen, plus de responsabilité personnelle et une meilleure intégration du développement économique au développement social.

RECOMMANDATIONS

La Commission recommande :

- 6.III.1. *QUE soit institué un système de services sociaux publics, dans le but d'aider les personnes, les groupes naturels et les communautés, et de promouvoir leur développement.*
- 6.III.2. *QUE la conception et l'organisation du système de services sociaux s'inspirent des principes suivants :*
 - a) *la participation consultative des citoyens, afin de connaître leurs besoins;*
 - b) *la participation décisionnelle des personnes et des groupes concernés à l'élaboration des projets et des programmes.*

- 6.III.3. *QUE le système de services sociaux tente à l'avenir de prévenir les problèmes, les tensions et les crises, plutôt que de se limiter à traiter leurs effets.*
- 6.III.4. *QUE le système de services sociaux ait un caractère profondément humain, parce que l'homme s'y intègre à la fois comme client ou agent, et que, de ce fait, le système tienne compte des opinions, comportements, attitudes et valeurs propres à chacun.*
- 6.III.5. *QUE le système de services sociaux assure une présence humaine non seulement dans son domaine spécifique d'activités, mais encore dans les autres secteurs du développement social et celui de la justice.*
- 6.III.6. *QUE le système de services sociaux s'efforce de remplir quatre fonctions immédiates et distinctes, soit*
- a) l'organisation communautaire;*
 - b) l'adaptation personnelle;*
 - c) l'apprentissage et le réapprentissage sociaux;*
 - d) la régulation.*
- 6.III.7. *QUE le système de services sociaux joue toujours son rôle de prévention par son action principale de soutien, pour répondre aux besoins des personnes et des groupes à la base.*
- 6.III.8. *QUE le système de services sociaux remplisse son rôle de consultation, de médiation et d'intervention, chaque fois que les circonstances l'exigent.*
- 6.III.9. *QUE les tâches distinctes d'organisation communautaire, d'adaptation personnelle, d'apprentissage et de réapprentissage sociaux et d'information soient organisées dans le système de services sociaux de façon intégrée et dans une perspective de complémentarité, afin de favoriser une action efficace et rapide.*
- 6.III.10. *QUE les tâches du système de services sociaux soient confiées à des équipes multidisciplinaires et décloisonnées d'agents, dont la composition varie en fonction des objectifs vers lesquels ils doivent tendre.*

6.III.11. *QUE le système de services sociaux ait des liens opérationnels de complémentarité, d'équilibre et de soutien avec les autres secteurs du développement social : travail, santé, éducation, sécurité du revenu, logement et environnement, loisirs, et qu'il en soit de même avec le domaine de la justice.*

6.III.12. *QUE certains établissements dits psychiatriques, qui servent avant tout à l'hébergement de personnes dont l'état de santé n'est guère susceptible d'amélioration, soient dorénavant rattachés au système des services sociaux.*

6.III.13. *QUE le champ d'activités du système de services sociaux se limite à sa compétence propre et qu'il laisse en particulier*

- a) *au secteur du travail, la responsabilité des « programmes de retour à la vie normale », ainsi que des programmes et des établissements d'ateliers protégés;*
- b) *au domaine de la justice, toutes les activités et les établissements qui ont un lien avec le contrôle et la surveillance, ou plus directement avec la pratique du droit.*

Deuxième partie

La régionalisation

INTRODUCTION

682. La réalisation des objectifs fonctionnels fixés par le modèle opérationnel des services sociaux comporte, entre autres exigences, la détermination de cadres territoriaux qui facilitent au maximum l'accès aux centres de distribution, la constitution de services intégrés et hiérarchisés, étendus à l'ensemble du territoire, une participation aussi grande que possible des citoyens à la gestion de ces services, enfin une organisation efficace et un rendement optimal qui, tout en satisfaisant aux besoins de la population, ne dépassera pas la capacité financière de l'État québécois.

683. Régionaliser consiste essentiellement à diviser le Québec en territoires fonctionnels et relativement autonomes et à localiser, ensuite, en fonction des objectifs et à l'aide de critères généraux et techniques, les unités de services là où elles seront le plus en mesure de rejoindre, selon leur vocation, les clientèles, les communautés ou la population en général.

684. Même si le modèle commande une régionalisation, nous ne pouvons en tirer des critères généraux et techniques qui permettraient le découpage du territoire¹. Négligeable toutefois, cette lacune est inhérente au modèle même, dont la souplesse demeure la principale caractéristique. Nos visites et notre réflexion subséquente nous ont, d'ailleurs, sensibilisés davantage aux aspirations de la population, à ses problèmes et à ses besoins qu'aux impératifs de caractère technique ou technocratique, souvent mal compris et mal défendus. Parce que nous préférons par-dessus tout, à la fois par réalisme et par souci d'efficacité, tenir compte des nécessités découlant des volontés populaires, nous devons privilégier le sentiment d'appartenance régionale et la volonté de la population, exprimée avec de plus en plus de vigueur devant les lenteurs et l'inertie de la bureaucratie administrative, de voir se rapprocher d'elle les centres de décision qui influencent sa vie collective. Nous souscrivons naturellement aux conclusions de l'enquête qui a été à l'origine du découpage du territoire

¹ Par contre, de tels critères existent pour guider l'implantation des centres de services.

québécois en dix régions administratives¹, car celles-ci peuvent très bien servir de cadre territorial pour régionaliser les services sociaux².

685. Les régions administratives, en effet, renferment des pôles urbains d'importance, et la taille de leur population s'accommode largement du bassin minimal requis pour constituer une région³. Elles ont, pour la plupart, une vie sociale et économique propre et aucune d'entre elles, tant par ses disparités que par ses caractéristiques générales, n'est comparable aux autres. Ces disparités alimentent d'ailleurs des solidarités ressenties par les populations et façonnent des identités dans lesquelles elles se reconnaissent de plus en plus. Par des initiatives récentes, les ministères de l'Éducation et des Affaires municipales ont d'ailleurs reconnu respectivement le bien-fondé et l'importance majeure d'un tel découpage, dans la réalisation de projets de réforme, en cours déjà, dans ces dix régions.

686. Ce découpage ne correspond pas à celui au sein duquel les organismes de services sociaux distribuent encore leurs services, i.e. les divisions diocésaines, à notre avis beaucoup trop nombreuses pour y instituer des organismes administratifs décentralisés et en même temps efficaces. Elles ne recourent pas davantage une réalité à la fois urbaine et sociologique, considérablement transformée. Bref, elles sont devenues, avec l'évolution, fort arbitraires et fragmentent artificiellement des groupes de population assez homogènes.

687. S'il nous paraît opportun de les retenir, nous constatons néanmoins qu'en général les agences mères⁴ sont implantées dans les capitales régionales des régions administratives et qu'elles pourront, sans être déplacées⁵, s'intégrer facilement au centre de distribution des services d'adaptation personnelle, localisé dans chaque capitale⁶.

688. Les régions administratives ne soulèvent en outre aucune difficulté particulière qui risque d'entraver la réalisation du modèle

¹ Arrêté en conseil N° 524, du 29 mars 1966.

² Ayant pour objectif de circonscrire sur le territoire le réseau stratégique des relations d'échanges pour une variété de services, l'enquête a effectivement identifié des pôles hiérarchisés assez bien définis correspondant, chez les usagers, à des habitudes de consommation et de fréquentation de services.

³ Chercheurs universitaires et administrateurs publics s'accordent généralement pour fixer à 150,000 le bassin minimal d'une région, si elle est en mesure d'offrir les services essentiels.

⁴ Voir *supra* : appendice II.1.

⁵ A moins que des études ne révèlent que certaines agences sont actuellement trop éloignées des clientèles naturelles. Dans cette hypothèse, il s'agirait d'un déplacement dans la capitale, et non pas du déplacement d'un centre urbain secondaire vers celle-ci.

⁶ Voir *infra*.

à ses autres niveaux (apprentissage et réapprentissage sociaux, régulation et organisation communautaire). Bien au contraire, elles traduisent admirablement la volonté de contrôle collectif des citoyens sur leurs propres affaires, et sa manifestation permanente ainsi que les doléances entendues au cours de nos visites nous l'ont abondamment rappelé; cette volonté trouvera de plus en plus son expression dans le régionalisme québécois contemporain.

689. On aurait tort de croire, toutefois, que le sentiment d'appartenance s'arrête aux frontières régionales. Même dans leurs limites, en effet, l'homogénéité relative des régions les unes par rapport aux autres cède la place à de multiples particularismes, alimentés par la tradition, les rivalités l'éloignement ou les traits culturels. Sans être esclave de ces particularismes ou chercher à tout prix à les satisfaire, la localisation des unités de services doit, au besoin, s'éloigner du plan d'ensemble et répondre favorablement aux demandes du milieu, lorsqu'il est impossible de garantir autrement l'accès aux services.

I. — LES FONCTIONS PRINCIPALES DES SERVICES SOCIAUX

A. — L'ADAPTATION PERSONNELLE (SOUS-SYSTÈME B)

690. Par certaines de ses fonctions, le sous-système B (adaptation personnelle) se rapproche le plus des activités des agences diocésaines culturelles. Une grande partie du personnel distribuant actuellement une aide psychosociale assurera donc naturellement des tâches analogues prévues par le modèle.

1. — LES CENTRES DE DISTRIBUTION DES SERVICES D'ADAPTATION PERSONNELLE

691. Cette aide s'obtient principalement dans les centres de distribution des services d'adaptation personnelle (CDSA) au moyen d'entrevues psychosociales simples ou complexes. Vers les agents qui la dispensent, on dirige les personnes aux prises avec des difficultés de comportement provenant du milieu ou souffrant de troubles de la personnalité. Suivant la nature ou la gravité de chaque cas, ces entrevues sont suivies ou non d'un placement : ce sont encore ces agents qui le réalisent en dirigeant la personne — enfant, adolescent ou adulte — vers l'établissement qui convient à sa situation (foyer nourricier, foyer de groupe, foyer pour personnes âgées, établissement spécialisé, etc.). Des équipes du centre se chargeront plus tard de garder un contact humain avec ces clientèles en leur rendant

visite dans les foyers, établissements d'hébergement, centres d'accueil et de dépannage, où elles auront été dirigées.

692. Les centres de distribution des services d'adaptation personnelle qui offrent l'ensemble des services qu'on leur reconnaît généralement s'adressent à des bassins de population variant de 40,000 à 100,000 habitants¹. Exception faite alors des agglomérations de Montréal et de Québec, dont la population dépasse largement ce minimum, chaque région administrative du Québec devrait être dotée d'un CDSA localisé dans la capitale régionale². Une étude attentive de chaque cas pourra déterminer si les agences mères sont effectivement situées, dans ces capitales, là où elles sont le plus à la portée de leurs clientèles naturelles, ou s'il sera nécessaire de les en rapprocher.

693. Plusieurs raisons nous amènent à privilégier les capitales régionales. D'abord, les populations y sont nombreuses ainsi que les couches socialement défavorisées où se recrute une grande partie de la clientèle. Au surplus, les problèmes d'inadaptation y sont généralement plus aigus. D'autre part, les équipes appartenant à ces centres desserviront également, sur le plan externe, les secteurs de la sécurité du revenu, de la main-d'œuvre, des loisirs, du logement, de la santé, de l'éducation et de la justice. Or le réseau d'établissements relevant de ces secteurs gravite autour d'unités dont les plus importantes sont installées dans les capitales régionales. Il était naturel et logique que nous y logions également les équipes dont elles deviendront le principal lieu de travail. Enfin, s'il est localisé dans la plus importante des villes de la région, le centre de distribution des services d'adaptation personnelle pourra plus facilement attirer ou recruter sur place le personnel spécialisé qu'il requiert.

694. À cause de leur population nombreuse et concentrée, les agglomérations urbaines de Montréal (2,700,000 habitants) et de Québec (400,000 habitants) verront, par exception, s'organiser sur leur territoire plus d'un CDSA offrant la gamme des services. Même si nous nous sentons incapables d'avancer un chiffre précis dans chaque cas et, *a fortiori*, de partager le territoire entre les CDSA en question, il serait mal avisé, selon nous, d'appliquer rigoureusement

¹ C'est aussi la norme que propose le rapport du Comité Seebom pour l'organisation de services analogues en Grande-Bretagne. Voir *Report of the Committee on Local Authority and Allied Personal Social Services* (Rapport Seebom), *op. cit.*, p. 183.

² Quand elles n'atteignent pas déjà le bassin minimum de 40,000 habitants, les capitales régionales, sauf Sept-Iles (région N° 9 : Côte-Nord), le rejoignent par leur rayonnement immédiat ou tendent à s'en approcher grâce au réseau routier et à la migration progressive vers les villes. Nous estimons malgré tout, dans le cas de Sept-Iles, que cette ville devrait compter un CDSA offrant une gamme complète de services.

la norme prévue¹ Sans doute faut-il ramener à des proportions plus raisonnables les bassins de population actuellement desservis par certaines agences², mais on s'éviterait bien des inconvénients en ne multipliant pas inconsidérément ces centres. Il revient au gouvernement de prendre finalement une décision, à la lumière des études qu'il jugera bon de mener et après consultation avec les parties intéressées³.

2. — L'UTILISATION DES CENTRES COMMUNAUTAIRES À DES FINS D'ADAPTATION PERSONNELLE

695. Distribués dans les seules capitales régionales, ces services d'adaptation personnelle seraient incapables de rejoindre les clientèles vivant à l'extérieur de celles-ci, parfois même à la périphérie d'une région, et qui peuvent actuellement recourir à des services d'aide psychosociale par l'intermédiaire d'agences ou de filiales déconcentrées d'agences, plus rapprochées d'elles que ne le sont les services localisés dans la capitale régionale.

696. Or ces clientèles appartiennent à des communautés dont les plus importantes⁴ sont appelées à voir s'organiser en leur sein des services communautaires autour d'un centre communautaire⁵. Pour éviter les coûts additionnels qu'impliqueraient la construction ou l'aménagement parallèles de centres spécifiques exclusivement tournés vers l'adaptation personnelle et, dans une certaine mesure, pour éviter la dispersion des ressources, nous croyons que cette aide psychosociale pourrait, sans difficulté, être distribuée depuis les centres communautaires de cette catégorie⁶, par des équipes d'agents formés à cette fin.

697. Évidemment moins importante que la composition des équipes à l'œuvre dans les centres de distribution des services d'adaptation personnelle, la présence de ces agents dans les centres communautaires de cette catégorie permettra néanmoins de rejoindre les populations vivant à l'extérieur des capitales régionales et de mettre à leur dis-

¹ C'est-à-dire un bassin variant de 40,000 à 100,000 habitants.

² A titre d'exemple, la filiale « Métropole » de la Société de service social aux familles dessert à elle seule un secteur francophone de l'île de Montréal de 900,000 habitants. Voir l'appendice II.1 du présent volume.

³ Une partie du problème se trouve résolue par le partage de la zone métropolitaine de Montréal en trois sous-régions (voir *infra*). C'est au niveau de ces trois sous-régions qu'il conviendra de mener les études appropriées pour identifier le nombre et la desserte des CDSA qu'elles requièrent.

⁴ C'est-à-dire celles qui constituent un bassin de population minimal de 15,000 habitants.

⁵ Voir *infra*.

⁶ A moins d'exception dictée par des circonstances extraordinaires, les centres communautaires destinés à des bassins de 5,000 à 15,000 habitants n'offriront aucun service d'aide psychosociale. Ils relèveront d'ailleurs entièrement du sous-système (A) (organisation communautaire). Voir *infra*.

position les services d'aide psychosociale auxquels elles ont droit, sans pour autant les obliger à franchir des distances considérables pour les obtenir. Comme ces centres communautaires seront constitués au cœur des bassins en question et, à toutes fins pratiques, dans les centres urbains d'importance secondaire comptant actuellement des agences ou des filiales d'agence, rares sont les clientèles que cette réorganisation obligera à d'autres déplacements pour recevoir les services offerts par le réseau actuel.

698. Les populations éloignées, mais disséminées sur le territoire, ou les communautés actuellement desservies par des filiales d'agences, suivant des bassins qui ne satisfont pas à la norme, pourront être desservies soit par des équipes itinérantes, soit, au besoin, par un centre communautaire propre. Le choix de sa localisation devrait alors reposer sur une connaissance approfondie des besoins et des meilleurs moyens de les satisfaire.

B. — L'APPRENTISSAGE ET LE RÉAPPRENTISSAGE SOCIAUX (SOUS-SYSTÈME C)

699. Ce réseau fait appel à des équipes multidisciplinaires d'agents qui, réunis dans des établissements thérapeutiques spécialisés et visitant des ateliers protégés ou des foyers de groupe spécialisés, cherchent à intégrer à une vie sociale normale des groupes d'enfants, d'adolescents ou d'adultes atteints d'un handicap physique ou psychique particulier. D'autres équipes, œuvrant celles-là dans des cliniques de réadaptation¹, poursuivent le même objectif auprès des alcooliques et des autres toxicomanes.

1. — LES ÉTABLISSEMENTS THÉRAPEUTIQUES SPÉCIALISÉS

700. Quiconque se penche sur la répartition actuelle des établissements spécialisés sur le territoire est immédiatement frappé par leur concentration dans Montréal et Québec au détriment des régions périphériques. Celle-ci a pour effet d'arracher inévitablement à leur milieu naturel les clientèles en provenance des autres régions et rend encore plus précaires les rapports qu'elles devraient continuer d'entretenir avec leur entourage.

701. Sans doute fallait-il d'abord satisfaire les besoins des régions métropolitaines de Montréal et de Québec. Il est également vrai que les établissements, généralement de grande taille, qu'on a édifiés ne

¹ Il s'agit d'un type d'établissement thérapeutique spécialisé.

trouvaient ailleurs que dans ces villes les clientèles suffisantes pour justifier les projets. Nous croyons, toutefois, que ces raisons ont en partie perdu de leur validité si l'on considère que ces établissements accueillent aujourd'hui d'importants groupes d'enfants ou d'adolescents en provenance des autres régions. Nous proposons, d'autre part, une nouvelle conception fonctionnelle des établissements, qui milite en faveur d'unités plus petites. Surtout, nous désirons abréger la distance entre le milieu résidentiel des clientèles et les établissements thérapeutiques. Voilà autant de raisons qui justifient, à nos yeux, une meilleure répartition entre les régions des établissements spécialisés en matière d'apprentissage et de réapprentissage.

702. Les établissements d'apprentissage et de réapprentissage ne s'adressent pas, comme les services d'adaptation personnelle, à une clientèle universelle, mais à une fraction seulement de la population. Or le nombre et la fréquence des handicaps, tout autant que leur nature et l'intensité des traitements requis dans chaque cas, peuvent varier considérablement d'une région à l'autre. L'implantation des établissements ne peut donc plus être fonction d'un critère général fondé sur un quelconque bassin de population, mais sur une connaissance précise des besoins des handicapés suivant leur région. À défaut de connaître parfaitement ceux-ci, tout nouvel aménagement devrait être précédé, d'une part, d'un recensement des clientèles actuellement traitées dans les établissements existants, afin d'établir la nature exacte de leur handicap et leur milieu résidentiel d'origine et, d'autre part, d'un dépistage systématique entrepris dans chaque région.

703. Indispensables pour dégager des critères d'implantation qui rendraient davantage justice aux régions et aux clientèles qui les habitent, ces données préalables permettraient en outre d'identifier les lacunes du réseau actuel et de préciser la vocation des établissements existants, au moins pour les dix ou quinze prochaines années, à la lumière des nouvelles exigences auxquelles les assigne le modèle physique des services sociaux ¹.

704. Les conclusions de l'enquête devraient présumément entraîner l'implantation de nouveaux établissements dans les régions les plus dépourvues. L'idéal serait qu'ils s'implantent là où l'enquête aura révélé une plus forte concentration du type de handicap auquel on veut répondre par une ressource appropriée. Cet idéal est atteint lorsque

¹ C'est-à-dire des établissements plus petits, rapprochés le plus possible du milieu d'origine des clientèles.

cette concentration coïncide avec le cœur du bassin regroupé autour de la capitale régionale où, estimons-nous, l'établissement thérapeutique spécialisé doit s'installer s'il veut être en mesure non seulement de recruter le personnel spécialisé nécessaire, mais de s'appuyer en permanence sur les ressources spécialisées des secteurs de la santé, pour les handicapés exigeant la contribution de ce secteur, et de l'éducation, pour les autres handicapés et, notamment, pour l'enfance inadaptée.

705. Si cette concentration devait par contre se manifester à la périphérie de la région ou en un point éloigné de la capitale, nous estimons, pour les mêmes raisons, que l'établissement devrait malgré tout s'implanter dans la capitale régionale ou, à la rigueur, dans un centre urbain secondaire bien pourvu sur les plans scolaire et hospitalier.

706. Du reste, cette concentration peut n'être que temporaire et il est préférable alors de miser sur les centres urbains d'importance, qui seront toujours le foyer principal des activités spécialisées à cause de l'urbanisation croissante, que sur des portions de territoire éloignées où l'implantation d'unités risque fort d'être démentie avec le temps par le déplacement ailleurs dans la région des foyers d'affection. Ce phénomène s'est d'ailleurs vérifié dans le secteur de la santé où des établissements, certes conçus et implantés pour répondre à des besoins réels, sont progressivement tombés dans une désuétude plus ou moins totale. Il va sans dire, toutefois, que la direction des établissements desservant des clientèles éloignées devra, en collaboration avec l'Office régional des services sociaux (ORSS) ¹, prévoir des moyens de transport appropriés pour permettre aux handicapés qui le peuvent de recevoir la visite de leur entourage ou de retourner périodiquement dans leur milieu familial.

707. Certains handicaps particuliers nécessitent, toutefois, des traitements spécialisés, souvent prolongés et qui mobilisent un personnel thérapeutique hautement qualifié et des installations d'un coût considérable. Mieux vaut alors centraliser ces ressources et chercher à atteindre une qualité maximale dans quelques établissements que de voir se multiplier sur le territoire des établissements de qualité inégale, incapables de s'adjoindre un personnel spécialisé déjà rare, et voués par le fait même à n'être que de coûteux éléphants blancs. Québec et Montréal, voire la Métropole seule, peuvent subsister

¹ Voir *infra*, le chapitre IV.

comme centres thérapeutiques uniques pour ces traitements spécialisés, pourvu que des mécanismes d'admission appropriés en garantissent l'accès aux handicapés de toutes les régions.

708. Rien ne s'oppose, enfin, à ce que les offices régionaux des services sociaux de plusieurs régions joignent leurs ressources pour mettre sur pied un établissement thérapeutique moins spécialisé, à l'intention des handicapés de leurs régions, si c'est là la condition d'une rentabilité certaine et si aucune d'entre elles, prise isolément, ne possède la clientèle suffisante pour justifier la réalisation d'un projet séparé.

2. — LES FOYERS DE GROUPE SPÉCIALISÉS ET LES SERVICES AUX ALCOOLIQUES ET AUTRES TOXICOMANES

709. Cette recherche d'un meilleur équilibre s'applique également aux services aux alcooliques et autres toxicomanes présentement limités ou presque à Montréal et à Québec. Les foyers de groupe spécialisés, eux, n'existent pas encore sous la forme que nous préconisons et, implantés sur le territoire en fonction d'une politique plus respectueuse des besoins de chaque région, ils pourraient incarner enfin aux yeux de celles qu'on a négligées une volonté longtemps attendue d'assurer une meilleure distribution des ressources sur l'ensemble du territoire.

710. À tous points de vue, ces unités d'apprentissage ou de réapprentissage sont d'implantation plus facile que les établissements spécialisés et, partant, ne sont guère sujets à des contraintes de caractère technique¹. Le seul critère étant, en effet, celui des besoins démontrés par la recherche et le dépistage, on peut les localiser, à la rigueur, aussi bien dans les centres primaires que secondaires de la région si l'existence d'une clientèle suffisante le justifie. Ces services devront, pour ceux qu'on organisera dans la capitale régionale, s'installer à proximité des établissements spécialisés, et pour ceux qui seront situés dans des villes secondaires, s'ériger dans le voisinage des centres communautaires, et des établissements de la santé et de l'éducation.

¹ Encore qu'il faille distinguer ici, dans le cas des services aux alcooliques et autres toxicomanes, les unités d'hébergement et de désintoxication des centres axés sur la réadaptation. Si l'hébergement peut très bien être confié à des maisons ayant pignon sur rue et la désintoxication s'accomplir dans les centres hospitaliers, la réadaptation proprement dite ressortit à des établissements spécialisés dont on imagine mal l'implantation et la centralisation ailleurs que dans les capitales régionales.

711. Les foyers nourriciers spécialisés peuvent, quant à eux, s'inscrire dans une aire plus vaste à condition qu'ils respectent les normes de similitude des milieux et de proximité des centres communautaires de services sociaux¹.

C. — L'ORGANISATION COMMUNAUTAIRE (SOUS-SYSTÈME A)

712. Le sous-système A (organisation communautaire) vise l'amélioration des milieux sociaux et la protection du noyau familial. L'animation sociale, l'aide à domicile et les services de jardins d'enfants et de centres de jour pour adolescents et adultes constituent des moyens préventifs : ces services se groupent autour d'un centre communautaire.

713. Celui-ci s'adresse aux communautés urbaines ou rurales constituant des bassins pouvant varier de 15 à 40,000 habitants. En

¹ Centres communautaires de premier niveau (bassin de 15,000 à 40,000 habitants) ou de second niveau (bassin de 5,000 à 15,000 habitants).

Nos recherches en ce domaine et un examen attentif d'expériences poursuivies dans différents pays, tels l'Angleterre, la Norvège et les Etats-Unis, nous ont fait constater plusieurs tendances quant à la desserte des centres communautaires et à la nature des services qu'on peut y obtenir. Ainsi, en Norvège, les centres communautaires desservent généralement de petites communautés de 5 à 6,000 habitants et mettent principalement l'accent sur des services à caractère familial, tels des garderies et centres de jour pour enfants à l'intention surtout des mères qui ont un emploi. Aux Etats-Unis, par contre, des services de ce type demeurent encore largement le lot du secteur privé et les *neighbourhood centres* qui se sont implantés graduellement sur le territoire, notamment dans les zones grises des grandes villes américaines, tantôt servent de cadre à des expériences d'animation sociale et de rénovation urbaine à la dimension d'un ou plusieurs quartiers, tantôt abritent des services divers (bureau de placement, distribution de prestations sociales, assistance judiciaire, consultation médicale, etc.) qui leur confèrent un caractère nettement polyvalent. Dans les deux cas, toutefois, ces centres dépassent de loin les populations desservies par les centres communautaires de Norvège puisqu'ils sont destinés à des communautés dont la plupart se situent autour de 15 à 35,000 habitants. L'expérience anglaise, enfin, s'inspire fortement des recommandations du comité Seebom, qui suggérait un bassin de 50 à 100,000 personnes pour l'organisation des services sociaux en un réseau de centres où prédominent des activités analogues à celles que nous avons voulu, quant à nous, concentrer dans les centres de distribution des services d'adaptation personnelle.

Si appropriées qu'aient été ces réalisations et ces expériences pour les pays concernés, elles n'en demeurent pas moins des expériences étrangères que l'analyse de la situation québécoise sur le plan des tâches, des activités et des exigences du secteur nous interdisait d'appliquer intégralement aux problèmes d'ici. C'eût été, d'ailleurs, tenter une impossible réconciliation puisque ces expériences, somme toute destinées à faire face à des problèmes communs, ont néanmoins débouché sur des conceptions assez différentes de l'organisation des services.

Il reste évidemment une part d'arbitraire dans les choix que nous avons eu à faire à la fois pour le contenu, le lieu d'accès et la desserte des services à chacun des niveaux, mais nous avons constamment cherché à les fonder sur les meilleurs moyens de satisfaire les besoins des personnes, des groupes et des communautés, sans jamais perdre de vue, toutefois, que les ressources financières, forcément restreintes, de l'Etat québécois imposaient d'elles-mêmes des limites à l'atomisation sur le territoire d'unités de services de trop petite dimension.

dehors de Québec et Montréal, on peut d'ores et déjà envisager la création ou le développement d'une trentaine de centres communautaires situés dans les capitales régionales et les villes de moindre importance dont le peuplement atteint ou dépasse la norme minimale dans leur environnement immédiat.

714. Cette norme n'est cependant qu'indicative et l'on ne devrait pas hésiter à en déroger pour faire face à des situations particulières : ce peut être le cas d'une population trop éloignée du centre communautaire, celui de populations distribuées dans des villes plus ou moins distantes les unes des autres et dont aucune ne possède le bassin minimal; ou, encore, celui d'une population relativement homogène, inorganisée et désintégrée, à laquelle il faut venir en aide, au moins pour un temps, par une présence physique propre implantée au cœur de celle-ci.

715. Il ne nous appartient pas de déterminer le nombre et la localisation des centres communautaires qu'accueilleront les régions métropolitaines de Québec et de Montréal. Reste que, dans cette dernière région, il faut prévoir plusieurs centres, qui rejoindront les grandes communautés culturelles de la métropole (Canadiens français, Canadiens d'ascendance anglaise ou irlandaise, Italiens, Juifs, et les autres), suivant leur concentration dans la ville et les communautés homogènes constituées en différents points du territoire (quartier, paroisse populeuse ou banlieue). Ces dernières exigences valent également pour la région de Québec où il est facile de dénombrer au moins une dizaine de foyers culturels ou sociaux différenciés correspondant à des aires géographiques facilement discernables.

716. Dans les milieux urbains de grande concentration, le centre s'implante au pôle culturel de la communauté à laquelle il est destiné et, là où des services se donnent déjà, il vient les prolonger. Ceux-ci peuvent d'ailleurs varier d'un centre à l'autre et ils sont fonction de la structure d'âge de la population, de ses besoins et de ses demandes. L'expérience révèle, en effet, que les communautés s'intègrent difficilement à un centre communautaire qui reflète mal leur genre de vie ou dont les activités ne répondent pas à leurs besoins spécifiques.

717. La fréquentation du centre et le recours aux services qu'il offre risquent d'être compromis, et d'une manière tout aussi nuisible, par une localisation inadéquate hors de la sphère de vie de la collectivité qu'il veut desservir ou dans un endroit difficile d'accès. La population devrait donc être associée non seulement à la détermina-

tion des services à offrir mais également au choix de l'emplacement le plus susceptible de rejoindre effectivement l'ensemble de la communauté.

718. Cette condition nous apparaît d'autant plus nécessaire que les services offerts par l'intermédiaire du centre ne peuvent être assimilés à des services exclusivement commerciaux. Bien au contraire, ils font appel à un réseau de relations interpersonnelles et communautaires dont les solidarités conduisent une partie de la population à dépasser son rôle factuel de clients pour s'élever au rang d'agents issus du milieu et volontairement engagés dans la promotion de celui-ci.

719. Des sous-groupes urbains et de petites communautés urbaines ou rurales qui n'en n'éprouvent pas moins des besoins réels resteront, malgré ce réseau, socialement, géographiquement et démographiquement plus ou moins isolées de celui-ci.

720. Chaque fois qu'ils manifesteront la volonté de se donner des services communautaires répondant à leurs besoins, il conviendra d'y répondre favorablement par l'aménagement de petits centres destinés, ceux-là, à de petites collectivités, généralement de 5,000 à 15,000 habitants, mais pouvant, exceptionnellement, être de plus faible densité. Tantôt, on voudra y organiser un jardin d'enfants, tantôt un centre de jour pour adolescents, tantôt la distribution de services à domicile aux malades ou aux personnes âgées. Ces petits centres pourront également servir de pied-à-terre et de relais pour les animateurs et les éducateurs sociaux. Ce sont surtout les populations peu nombreuses, éloignées, cosmopolites ou polyethniques qui les requerront.

D. — LA RÉGULATION (SOUS-SYSTÈME D)

721. Le sous-système D (régulation) ne remplit pas un rôle d'intégration sociale identique à celui des trois autres : A (organisation communautaire), B (adaptation personnelle) et C (apprentissage et réapprentissage sociaux). Il lui revient plutôt de faire connaître les services sociaux et d'harmoniser les activités des unités de distribution A, B et C, en fonction des besoins et des ressources.

722. Présents dans les centres de distribution des services, ses agents reçoivent les clients, les orientent vers le sous-système approprié à leurs besoins et vérifient la qualité de l'intervention clinique.

D'autres compilent les dossiers selon les caractéristiques des clientèles et procèdent à la systématisation de données utiles pour la planification de la distribution régionale des services.

723. Celle-ci provient de l'Office régional des services sociaux, localisé dans la capitale régionale, où s'organise la cueillette de données socio-économiques générales, au niveau de la région, avec la participation d'un autre groupe d'agents, œuvrant ceux-là au sein même de l'Office. Leur activité est directement tournée vers la conception et l'orientation des politiques de services sociaux.

724. En plus de procurer à l'ORSS une connaissance constamment renouvelée du milieu, l'activité des uns et des autres, alliée au pouvoir d'intervention directe des premiers dans les centres de distribution, constitue un chaînon indispensable pour relier le système de services sociaux aux autres secteurs du développement social et un instrument essentiel d'identification des lacunes en matières de recherche appliquée et de formation des agents.

II. — CONCLUSION

725. Non seulement le modèle s'accommode-t-il très bien des dix régions administratives comme cadres cohérents d'application, mais encore ses parties constituantes, souples d'inspiration et d'application, trouveront dans cette structure régionale diversifiée un milieu propice pour coller davantage aux besoins des personnes et des communautés, et atteindre les grands objectifs sociaux poursuivis.

726. Ce cadre administratif et régional possède, en outre, l'immense avantage de placer sur un pied d'égalité des régions inégales dans les faits et de donner ainsi la chance à chacune de constituer un réseau de distribution des services qui, sans être identique à celui des autres, respecte leurs particularismes et leur donne un instrument de première main pour satisfaire leurs besoins spécifiques en fonction de leurs ressources et de celles qu'elles pourront obtenir auprès de l'État, pour rattraper des retards injustement accumulés par certaine d'entre elles.

727. Ce découpage ne parvient pas, néanmoins, à régler de façon satisfaisante les problèmes posés par l'extrême densité et la forte concentration de population qui caractérise la zone montréalaise. Afin de pallier les inconvénients que pose ici la difficulté d'administrer efficacement un territoire si peuplé, il nous apparaît nécessaire de

le subdiviser en trois sous-régions, dotées chacune d'un ORSS, et que nous avons ainsi désignées : Montréal-Laurentides (y compris l'Île Jésus), Montréal-Centre (Île de Montréal) et Montréal-Sud (ensemble Rive-Sud-Richelieu). Si l'on songe que les ORSS ainsi constitués desserviront respectivement des populations de près d'un million de personnes, la nécessité n'en devient que plus évidente.

728. Enfin, le découpage décrété par l'arrêté en conseil No 524, du 29 mars 1966, ne règle qu'imparfaitement le sort des populations sous-polarisées situées à la périphérie des régions et plus naturellement portées à entretenir des rapports avec la région voisine qu'avec les centres les plus rapprochés situés dans leur propre région. Plutôt que de chercher à modifier artificiellement ces tendances naturelles, il nous apparaît à la fois plus réaliste et plus humain d'amener l'ORSS du territoire, aux prises avec un ou des cas semblables, à conclure une entente avec l'ORSS de la région voisine pour qu'il prenne à sa charge la distribution des services appropriés requis par les populations concernées.

RECOMMANDATIONS

La Commission recommande :

6.III.14. *QUE le territoire soit divisé en dix régions de services sociaux correspondant aux dix régions administratives, constituées par l'arrêté en conseil N° 524, du 29 mars 1966.*

6.III.15. *QUE la région métropolitaine de Montréal (région administrative N° 6) soit partagée en trois sous-régions coiffées chacune d'un Office régional des services sociaux et comprenant, respectivement, Ville Laval (Montréal-Laurentides), l'Île de Montréal (Montréal-Centre) et la Rive-Sud (ensemble Rive-Sud-Richelieu).*

6.III.16. *QU'un centre de distribution des services d'adaptation personnelle desserve une population variant de 40,000 à 100,000 habitants.*

- 6.III.17. *QU'un centre communautaire desserve une population variant de 15,000 à 40,000 habitants.*
- 6.III.18. *QU'à l'extérieur des capitales administratives, la distribution des services d'aide psychosociale soit assurée par des équipes logées dans les centres communautaires.*
- 6.III.19. *QUE l'implantation de centres de distribution des services d'adaptation personnelle et de centres communautaires déroge, au besoin, aux normes des bassins minimaux, s'il est impossible de garantir autrement l'accès des ressources de services sociaux à des populations présentant certaines caractéristiques particulières.*

Troisième partie

Les services sociaux privés

729. Le modèle des services sociaux publics a été conçu en fonction des besoins les plus généraux de la société actuelle. Celle-ci n'est évidemment pas un tout homogène. Ce que l'on appelle la grande société ou la société globale est en effet constitué d'individus, de familles, de groupements d'intérêts, de communautés locales, de strates économiques, de groupes d'âge, de classes sociales... qui peuvent différer dans leur nature et dans leurs besoins, mais qui peuvent aussi, dans leur diversité, poursuivre des objectifs de services sociaux (se maintenir, s'intégrer ou se réintégrer dans ce qu'ils considèrent comme une vie normale) et de développement social (s'épanouir personnellement et progresser collectivement).

730. Chacune de ces parties de la société constitue elle-même une microsociété. On sait, par exemple, que la sociologie américaine est fondée principalement sur les notions de petits groupes et de relations interpersonnelles. La vision que les groupes ont de la société n'est pas la même de l'un à l'autre. Leur façon de se définir n'est nécessairement identique à l'image, un peu artificielle, que la société globale projette d'eux. Leurs opinions, leurs attitudes, leurs valeurs et leurs comportements peuvent aussi différer de l'un à l'autre et par rapport à l'ensemble. Évidemment, il est normal que leurs objectifs sociaux et les moyens qu'ils mettent en œuvre pour les atteindre soient différents de ceux de l'État ou de la nation. Ainsi, par exemple, les besoins de la communauté juive québécoise, n'étant pas les mêmes que ceux des autres groupes et de la société globale, ont entraîné la création de services sociaux privés différents¹.

731. Les services sociaux privés, malgré leur nom, n'ont pas toujours un caractère privé. En fait, certains, comme ceux distribués par les agences sociales, ont souvent un caractère public. De tels services, privés en apparence mais publics par nature, ne sont pas toujours fonctionnels par rapport aux besoins particuliers des personnes, des groupes et des communautés spécifiques, car ils poursuivent des objectifs plus généraux et, de ce fait, ils doivent être intégrés dans un système public.

¹ Voir *supra* : chap. II, paragr. 324.

732. Les organismes actuels de services sociaux privés se divisent en deux catégories selon le type d'idéologie dont ils s'inspirent et ils s'organisent en conséquence. La première catégorie est constituée à partir de la signification économique du terme « privé ». Les préoccupations administratives et budgétaires prédominent, de même que la participation des dirigeants professionnels et financiers aux conseils d'administration. La seconde catégorie procède de valeurs socio-culturelles et projette dans l'action immédiate les intérêts proches des communautés et des groupes naturels. Les services qu'elle distribue suppose une participation plus large que les précédents. On y distingue soit des organisations traditionnelles, soit des organismes nouveaux. En effet, les groupes traditionnels, tels les Conférences Saint-Vincent de Paul et les Patros, en retrouvant le sens de leur engagement originel, optent par le fait même pour un travail dans une communauté plutôt que dans une organisation administrative. Par ailleurs, des expériences issues des milieux de vie rejoignent aussi les mêmes motivations; c'est le cas, par exemple, du Bureau Consultation-Jeunesse¹.

733. À moins que la misère ne les force à s'y adresser, les gens sont de plus en plus méfiants et sceptiques à l'endroit des grandes organisations bureaucratiques de services, car il existe une trop grande distance psychologique, et parfois géographique, entre ces organisations et leurs propres milieux de vie. Il faut en définitive que la forme des services s'adapte à la nature de la vie sociale et à celle des besoins qui s'y expriment. L'analyse qui nous a permis de dégager un modèle de services sociaux publics découvre aussi un champ immense ouvert à des services privés communautaires. En effet, le champ des services sociaux publics a été élargi pour répondre aux besoins généraux de soutien qui existent sur l'ensemble de notre territoire. Malgré leur extension, ces services publics de base ne parviennent pas à rejoindre en profondeur toutes les motivations et toutes les aspirations des personnes, des groupes et des communautés. En d'autres termes, le modèle public proposé est loin d'épuiser toutes les exigences et toutes les formes de solidarité et d'entraide. Aussi faut-il que les services sociaux privés pourvoient aux besoins particuliers qui découlent des attitudes et des valeurs subjectives auxquels les services publics ne peuvent répondre de façon satisfaisante, aux besoins nouveaux qui émergent constamment dans une société en mutation, aux besoins imprévus occasionnés par des situations d'urgence et, enfin, aux aspirations socio-culturelles qui ne

¹ Le Bureau Consultation-Jeunesse est un organisme polyvalent de services créé en 1970 par des jeunes de 14 à 25 ans pour répondre à leurs besoins sociaux.

peuvent pas, par définition, être enfermées dans un système. Rappelons que, traditionnellement, la fonction d'innovation a souvent caractérisé de façon dominante les services sociaux privés.

734. Il existe donc, en premier lieu, des besoins particuliers à des groupes de familles, des bandes d'adolescents, des associations d'anciens prisonniers, des villages, des rues, des paroisses, des quartiers, des entreprises, etc., qui ne sont pas nécessairement ceux de la grande société. Leur expression contrevient même aux idées reçues de la société et celle-ci cherche parfois à les étouffer. Ainsi des gens se rassemblent pour s'organiser entre eux, à partir de leurs ressources surtout personnelles, et tentent d'atteindre les objectifs sociaux qui leur apparaissent les plus significatifs. De telles initiatives sont indépendantes des objectifs poursuivis par la société et n'ont pas à être organisées ni subventionnées par l'ensemble de la population.

735. Un des meilleurs exemples de services sociaux privés se trouve dans les entreprises européennes, particulièrement en Europe centrale où, soit les patrons, soit les travailleurs, ou même les deux à la fois, organisent leurs propres services sociaux afin d'humaniser le plus possible le milieu du travail. À ce sujet, le Bureau international du travail (B.I.T.) a publié de nombreuses études. Mentionnons en particulier cette description qu'il donne des services sociaux privés aux travailleurs.

Les services sociaux assurés dans le cadre du travail (services d'alimentation, moyens de transport, services médicaux, services de soins aux enfants, moyens de récréation, logement, etc.) répondent à des besoins communs à tous les travailleurs, qui doivent tous en bénéficier également. De plus, ils contribuent beaucoup à améliorer la productivité, tout en humanisant le milieu de travail et en réduisant les déséquilibres qui peuvent exister entre la vie professionnelle et la vie privée des travailleurs. A la disposition de tous, ces services ont pourtant plus de prix sans doute pour les travailleurs qui ont les revenus les plus modestes et pour leur famille, surtout quand l'équipement collectif est insuffisant, ce qui est encore presque toujours le cas dans les pays en voie de développement et n'est pas rare dans les pays plus avancés. Mais le débat reste ouvert sur l'importance relative qu'il convient d'accorder, d'une part, au revenu en espèces, à la rémunération du travail tout particulièrement, et, d'autre part, à certains avantages en nature ou à certains services qui entrent dans le coût du travail ou dans les charges assumées par l'employeur.¹

¹ Extrait de *La pauvreté et les niveaux de vie minima : rôle de l'OIT*, Rapport du directeur général à la conférence internationale du travail, Bureau international du travail, Genève, 1970, p. 78.

736. Ces services varient d'une entreprise à l'autre et à l'intérieur des entreprises, parfois d'une année à l'autre, parce qu'ils sont avant tout destinés à répondre immédiatement à des besoins qui évoluent et qui varient sans cesse.

737. En deuxième lieu, on sait que de nouveaux besoins émergent ici et là, au sein de minorités sociales ou culturelles, sinon de groupes marginaux¹, parce que ces groupes sont aux prises avec des situations nouvelles, auxquelles ils essaient de trouver une réponse. Il arrive ensuite, cinq ou dix ans plus tard, que la situation qu'ils ont vécue se généralise et que leurs réponses conviennent aussi à la collectivité. Par exemple, il n'y avait pas de problèmes de drogue il y a vingt ans, sauf pour des groupes très limités. Ensuite, avec le mouvement « hippie », l'usage des drogues et des stupéfiants s'est étendu à une grande partie de la jeunesse, tout en y prenant un sens très différent. Le phénomène a maintenant tendance à se généraliser pour atteindre tous les niveaux de la société. Sur le plan de la désintoxication, peu importe le type de drogue utilisé et le statut social du drogué, seul celui qui le veut vraiment peut guérir, et il a besoin, comme soutien, d'une personne qui a fait la même expérience que lui et qui lui ressemble. Évidemment, il s'agit là d'un exemple négatif, mais qui démontre, pour un cas particulier, la nécessité d'une présence et d'une compréhension intime de ce qui est vécu. L'ancien drogué, tout comme l'ancien détenu, peut représenter une valeur sociale positive, supérieure à la présence d'un spécialiste, pour aider à résoudre de l'intérieur des difficultés auxquelles font face un nombre grandissant de personnes.

738. En troisième lieu, il se produit des désastres et des situations d'urgence que ne peuvent prévoir aucune planification ou programmation d'ensemble. Il existe des organismes privés spécialisés à cette fin, qui interviennent là et au moment où la chose est nécessaire. Remarquons que ces organismes, même internationaux, agissent localement, sur tous les aspects d'un désastre, et qu'ils mobilisent toutes les ressources du milieu. Pour agir ainsi, il ne faut pas que les hommes aient les mains liées par les procédures. La Croix-Rouge, par exemple, réussit à faire preuve d'efficacité, sans structure administrative, sans personnel professionnel et sans coupure entre la pensée et l'action. Par nature, les organismes de services privés rejoignent les communautés beaucoup plus rapidement que le secteur public, parce qu'ils n'ont pas de mécanismes internes et lourds à mettre en branle.

¹ Voir à ce sujet *Working Papers in the Theory of Action*, par Talcott Parsons, R.F. Bales et E.A. Shils, the Free Press, New York, 1953, pp. 180-190.

739. Enfin, il existe une infinité d'expériences qui, jaillissant de la culture et des valeurs propres à chacun, ne sauraient être conçues abstraitement, ni organisées de façon systématique. Ces initiatives sont caractérisées par les sentiments autant que par l'intelligence de ceux qui y participent, c'est-à-dire globalement par leurs idéologies¹. Dans ce contexte, l'État ne peut qu'offrir des services techniques, sans chercher à définir des objectifs ou des moyens d'action. Ce dernier champ d'activité des services sociaux privés est plus particulièrement marqué dans le domaine de l'habitation et des loisirs.

740. Il ne nous appartient pas de définir un schéma global des services sociaux privés. Cette réflexion devra plutôt être lucidement et honnêtement entreprise par ceux qui participent à ces activités particulières. Si l'on accepte la description sommaire qui précède, il faut en assumer aussi les conséquences. En tout premier lieu, il faut créer une motivation de développement social qui permet aux personnes, quelles que soient leurs convictions et leurs appartenances, de travailler ensemble dans un esprit d'entraide. Cette approche globale implique à la fois une diversité et une unité entre les participants. Cette cohésion exclut la structuration hiérarchique des services sociaux privés de même que leur organisation en un système. En d'autres termes, les services sociaux privés perdent leur raison d'être, s'ils sont coordonnés en fonction des services publics ou par une structure administrative de conception-gestion qui les encadre.

741. En conclusion, l'organisation d'un système de services sociaux publics entraîne une remise en question fondamentale des organismes de services sociaux privés. Certains de ceux que nous connaissons actuellement doivent être intégrés au secteur public. D'autres, certainement, doivent disparaître, parce qu'ils sont devenus dysfonctionnels dans la société actuelle. Le plus grand nombre d'entre eux doivent se découvrir de nouveaux engagements tant sociaux qu'existentiels. La responsabilité des hommes, les uns envers les autres, de même que l'action de promotion sont toujours les mêmes fondamentalement, mais les moyens et les modalités d'entraide et de développement changent avec le temps. Quand nous avons tracé l'esquisse des services sociaux dans la société traditionnelle, nous avons beaucoup plus illustré l'esprit d'entraide que nous n'avons agencé les expériences de solidarité dans une progression historique, car il s'agissait de personnes qui venaient en aide à d'autres personnes, et non d'agents

¹ Voir à ce propos l'excellente étude analytique de Giovanni Sartori : « Politics, Ideology, and Belief Systems », *The American Political Science Review*, juin 1969, vol. LXIII, N° 2, pp. 398-411.

qui rencontraient des clients. Les structures traditionnelles de solidarité ont disparu en grande partie, mais le besoin qu'elles encadraient demeure.

RECOMMANDATIONS

La Commission recommande :

6.III.20. QUE le gouvernement reconnaisse la nécessité d'un secteur privé de services sociaux.

6.III.21. QUE ce secteur privé des services sociaux soit complètement indépendant de l'État dans son financement et dans la réalisation de ses objectifs.

6.III.22. QUE le secteur privé des services sociaux se préoccupe principalement des besoins particuliers qui découlent des attitudes et des valeurs subjectives auxquels les services publics ne peuvent répondre de façon satisfaisante, des besoins nouveaux qui émergent constamment dans une société en mutation, des besoins imprévus occasionnés par des situations d'urgence et, enfin, des aspirations socio-culturelles qui ne peuvent pas, par définition, être enfermées dans un système.

Appendice III.1

Compte rendu sommaire des séances de consultation collective sur l'organisation interne et externe des services sociaux

Compte rendu sommaire des séances de consultation collective sur l'organisation interne et externe des services sociaux

INTRODUCTION

1. Ce texte est un résumé des opinions recueillies auprès d'une soixantaine de Québécois invités par la Commission à participer, comme consultants, à quatre séances collectives de discussion sur l'organisation des services sociaux.

2. Ces journées réunirent à Montréal, par groupes successifs de 15 à 20 participants, des personnes de disciplines diverses, mais toutes riches d'une expérience particulièrement utile à un ou à plusieurs niveaux d'activité des services sociaux. Par ces consultations, la Commission cherchait avant tout à confronter les orientations que l'avait amenée à prendre une analyse serrée du champ des services sociaux, de sa dynamique interne, du rôle et de l'activité de ses agents, avec les témoignages de personnes engagées concrètement comme praticiens ou comme administrateurs dans le système des services sociaux lui-même, ou dans l'un ou l'autre des secteurs de la santé, de l'éducation, de la main-d'œuvre, de la sécurité du revenu, du logement et de l'environnement, des loisirs et de la justice. À ces consultations, on invita également quelques autres personnes qui, sans être aussi étroitement associées aux services sociaux, pouvaient, par leurs connaissances, leur occupation ou leur centre d'intérêt, apporter une contribution valable aux discussions.

3. Comme l'objectif poursuivi visait à préciser le contenu du modèle physique des services sociaux à chacun de ses niveaux, les consultations furent préparées à l'aide de questions spécifiques envoyées à l'avance aux participants et de certains textes de base concernant le modèle lui-même sur les plans de l'organisation interne et externe. La majeure partie des séances fut consacrée à l'examen des questions spécifiques et donna lieu à des échanges multiples entre les participants, les quelques représentants de la Commission présents n'intervenant qu'à de rares reprises et dans le seul but de clarifier des points obscurs dans les documents transmis.

4. Souvent différents, parfois même contradictoires, les points de vue exprimés eurent néanmoins ceci d'utile qu'ils permirent d'identifier avec plus de relief encore les activités des agents, de les situer

les unes par rapport aux autres et d'en évaluer la portée et les limites. Cet effort confirma, aux yeux de la Commission, les lacunes et les défaillances principales du système actuel et la sensibilisa davantage à la nécessité d'une coordination véritable et structurée de toutes les ressources de ce secteur, d'autant plus complexe qu'il s'est transformé rapidement au cours des dix ou quinze dernières années.

5. Les deux premières de ces séances furent consacrées à l'organisation interne des services sociaux et réunirent les mêmes participants. En voici la liste, dans l'ordre :

Première séance (6 mai 1971)

M. Gérard Auger, de l'Association coopérative d'économie familiale (ACEF), de Shawinigan;

M. Lucien Boily, t.s.p., du Service social Richelieu, de Montréal;

M. Maurice Clermont, psychologue, président directeur général du Psycho-Centre de Québec, professeur à l'École de Service social de l'université Laval;

M. Léo Cormier, conseiller social, de Montréal;

M. Claude Desjardins, directeur général du Manoir de Verdun et professeur à l'École de gérontologie et de gériatrie de Montréal;

Mlle Marie-Jeanne Doyon, auxiliaire familiale, de Québec;

M. Soucy Gagné, psychologue, directeur du SORECOM, de Montréal;

Sœur Jeannette Gauttier, t.s.p., directrice générale du Centre Rosalie-Jetté, de Montréal;

M. Réal Grondin, t.s.p., directeur de la filiale du Service social de la région de Sherbrooke à Lac-Mégantic, spécialiste de la prise de contact en milieu rural;

M. le chanoine Jacques Grand'Maison, sociologue, écrivain, professeur à l'Université de Montréal, de St-Jérôme;

M. Maurice Jackson, directeur des services personnels aux étudiants, commission scolaire régionale de La Chaudière, de Ville St-Georges, comté de Beauce, bénévole au Service social de Beauce;

Mlle Rita Lagacé, t.s.p., du Service social du diocèse de Chicoutimi, spécialiste des problèmes de l'enfance et de la famille;

M. Yves Langlois, hommes d'affaires, vice-président de Park Photo

Montreal Ltd., représentant des membres des conseils d'administration d'organismes de services sociaux, de Montréal;

M. Marcel Lesyk, fonctionnaire du ministère des Affaires sociales dans la région du Nord-Ouest québécois, d'Amos;

M. Claude Létourneau, sociologue, du diocèse de Hull, professeur à l'Université d'Ottawa et à l'université St-Paul, sociologue, consultant de l'assemblée générale de l'Île de Hull; spécialiste des problèmes des migrants;

Dr Claude Marcoux-Painchaud, pédo-psychiatre, attachée au CHUL de Québec, professeur de psychiatrie à l'université Laval;

M. François Mourant, t.s.p., criminologue, professeur au Département de criminologie de la Faculté des sciences sociales de l'Université de Montréal;

M. Antoine Obert, directeur de la Maison St-Laurent, de Montréal;

Rév. Père Isidore Ostiguy, O.F.M.C., t.s.p., prêtre-ouvrier, animateur social, de Hull;

M. Léopold Roger, membre de la Société d'Habitation du Québec, de Québec;

M. Normand Tremblay, t.s.p., du Service social du diocèse de Mont-Laurier.

Deuxième séance (22 juin 1971)

M. Gérard Auger

M. Maurice Jackson

M. Lucien Boily

Mlle Rita Lagacé

M. Maurice Clermont

M. Marcel Lesyk

M. Léo Cormier

M. Claude Létourneau

M. Claude Desjardins

Dr Claude Marcoux-Painchaud

Mlle Marie-Jeanne Doyon

M. Antoine Obert

Sœur Jeannette Gauttier

Rév. Père Isidore Ostiguy

M. Réal Grondin

M. Normand Tremblay

6. Portant sur l'organisation externe des services sociaux dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de la main-d'œuvre, la troisième séance de consultation groupa les participants suivants :

Troisième séance (11 août 1971)

M. Jean Champagne, directeur des services d'action sociale de l'Aluminium du Canada;

M. Maurice Champagne, consultant en éducation et en relations humaines, de Montréal;

M. Jean-Guy Frenette, sociologue, directeur de la recherche à la Fédération des travailleurs du Québec;

Frère Hormisdas Gélinas, E.C., directeur général du CEGEP de Ste-Foy;

M. Marcel Giguère, adjoint au directeur du Service d'éducation et d'information de l'Union catholique des cultivateurs, remplaçant M. Albert Alain, président de cet organisme;

M. le chanoine Jacques Grand'Maison, professeur à l'Université de Montréal, membre de la Commission Dumont, sociologue, écrivain, de St-Jérôme;

M. Roger Guy, t.s.p., animateur social, ex-directeur du conseil économique de la région du Nord-Ouest québécois, de Beaudry, Témiscamingue;

Dr Laurent Houde, directeur du département de psychiatrie infantile de l'hôpital Ste-Justine et directeur du Centre d'information pour l'enfance et l'adolescence inadaptées, de Montréal;

Me Claude Jourdain, avocat, maire de Cap-Chat, participant actif aux expériences de développements socio-économiques de l'Est du Québec;

Mlle Madeleine Laliberté, t.s.p., directrice du service social de l'hôpital de Chicoutimi;

M. André Leclerc, économiste, de la Fédération des travailleurs du Québec;

M. Normand Lécuyer, du service de formation du personnel du ministère des Affaires sociales, de Québec;

M. Pierre Maheu, directeur général du bureau de Consultation-Jeunesse de Montréal, spécialiste des milieux défavorisés, professeur et consultant auprès d'organismes sociaux;

M. Albert Nantel, directeur général de l'hôpital Ste-Jeanne d'Arc de Montréal;

M. Raymond Noël, t.s.p., directeur des services professionnels du Service social de Joliette;

M. Roger Richard, attaché d'administration à l'OPTAT, remplaçant du Dr André Boudreau, directeur de cet organisme;

Rév. Père Clément Rousseau, O.M.I., chef du département des techniques d'action sociale (assistance sociale et éducation spécialisée) du CEGEP de Jonquière;

M. Claude Ryan, directeur du journal *Le Devoir*;

M. le juge Robert Sauvé, de la Cour provinciale, ancien sous-ministre du Travail du Québec;

M. Marc Sénéchal, t.s.p., directeur du service social médical de l'Hôpital Pierre-Janet, de Hull.

7. Les secteurs de la sécurité du revenu, du logement et de l'environnement, des loisirs et de la justice firent l'objet de la quatrième séance, avec la participation des personnes suivantes :

Quatrième séance (12 août 1971)

M. Michel Barcelo, directeur, Service de la gestion municipale, Service de l'aménagement de la région aéroportuaire (SATRA), Montréal;

M. Paul Barrette, t.s.p., Direction générale du Nouveau Québec, ministère des Richesses naturelles, Québec;

M. André Boyer, c.s., Montréal;

M. Robert Boyle, Société d'habitation du Québec, Québec;

Rév. Père Jacques Brodeur, S.V., Patro Roc-Amadour, Québec;

M. Robert Chagnon, t.s.p., présentement inscrit au M.B.A. à la Faculté des Sciences de l'administration, université Laval, Québec;

Me François Dorval, avocat, Bureau de l'assistance judiciaire, Montréal;

M. Gilles Gendreau, directeur général, Centre de Psycho-éducation, Montréal;

M. le chanoine Jacques Grand'Maison, sociologue, écrivain, professeur à l'Université de Montréal, de St-Jérôme;

M. Emmanuel Grégoire, t.s.p., directeur, Société d'orientation et de réhabilitation sociale (SORS), Montréal;

M. Roger Guy, t.s.p., animateur social, ex-directeur du conseil économique de la région du Nord-Ouest québécois, de Beaudry, Témiscamingue;

Me Claude Jourdain, avocat, maire de Cap-Chat, participant actif aux expériences de développements socio-économiques de l'Est du Québec;

M. Thomas Lagacé, président, Services des loisirs St-Claude, Laval;

M. le juge Jean-Paul Lavallée, juge en chef, Cour de bien-être social, Montréal;

Me J.-T. Loranger, c.r., Bureau d'assistance judiciaire, Montréal;

M. Raymond Major, sergent-détective, Service de la police de Montréal, Montréal;

M. Jean Marier, directeur du Service de la pollution, Communauté urbaine de Montréal, Montréal;

Mme Nicole Martin, économiste, conseiller économique de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social, Québec;

M. André Ménard, ancien directeur de la Maison du Quartier, Montréal;

M. François Mourant, t.s.p., criminologue, professeur au Département de criminologie de la Faculté des sciences de l'Université de Montréal;

Rév. Père Jean Patry, O.S.S.T., aumônier, Établissement de détention de Montréal, Montréal;

M. Jean-Paul Picard, assistant inspecteur-chef, Service de la police de Montréal, Montréal;

M. Claude Ryan, directeur du journal *Le Devoir*;

M. Jean Séguin, t.s.p., directeur, Service du bien-être social, Montréal;

M. Henri-Paul Vignola, inspecteur-chef, Service de la police de Montréal, Montréal;

M. Étienne Vintze, Service de probation, ministère de la Justice, Montréal.

I. — LA PRISE DE CONTACT, L'ÉVALUATION ET LA DÉCISION

8. Par définition, les services sont destinés à satisfaire les besoins des usagers. Cette satisfaction est en même temps leur premier objectif et leur première raison d'être. Mais il n'y a pas que les « usagers », c'est-à-dire ceux qui se présentent d'eux-mêmes aux points d'entrées du système. Il y a tous les autres, ceux qui sont aux prises avec certains problèmes et qui échappent volontairement ou non à l'action des services.

9. Un grand nombre ignorent tout simplement leur existence. D'autres, qui les connaissent, n'y viennent pas ou n'y reviennent plus. On appréhende les longueurs et les pertes de temps d'un système qu'on juge paperassier et bureaucratisé. Plusieurs, par orgueil, s'abstiennent, de crainte d'être montrés du doigt, d'être humiliés. D'autres, parfois, ont vécu à l'accueil une expérience malheureuse et sans chaleur humaine, dont ils sont sortis à la fois déçus et blessés.

10. Le premier contact, en effet, détermine l'attitude positive ou négative que prendra l'utilisateur. C'est à ce stade que se dessine l'image d'un organisme de services et c'est elle qui décidera souvent si la personne reviendra ou non.

11. Si l'on insiste unanimement sur les qualités humaines et personnelles des agents affectés à la prise de contact, d'autres, évoquant l'importance du cadre physique, soulignent que les installations matérielles modernes sont trop souvent situées dans des cadres anonymes, froids et éloignés du milieu naturel des gens et contribuent à en décourager l'accès. À l'opposé, les organismes qui habitent encore des immeubles vieillots et exigus aménagent, par manque d'espace, la salle d'attente dans le corridor où les gens finissent par avoir l'impression d'être de trop « dans le décor ».

12. La localisation des centres de distribution des services est également un facteur important et, règle générale, les centres de distribution devraient être le plus près possible des communautés qu'ils desservent. Les gens ont en effet besoin de s'identifier à un centre qui fait partie intégrante de leur milieu naturel et de retrouver un paysage familier. Cet objectif étant plus difficile à réaliser en milieu rural à cause des distances et de l'éloignement, des équipes itinérantes rattachées à des organismes plus centralisés, seraient un moyen de joindre les clientèles disséminées sur le territoire.

13. Une meilleure information, et beaucoup plus systématique encore, pourrait certes amener des gens en plus grand nombre. Mais

si, pour les uns, la distribution de cette information devrait naturellement appartenir aux services sociaux, les autres n'auraient pas objection à la voir relever de chacun des ministères ou secteurs concernés. Tous reconnaissent, cependant, qu'une meilleure information ne saurait, à elle seule, constituer la solution définitive au problème de l'accès aux services. On semble convaincu, en effet, comme l'expérience des *street workers* l'a démontré, qu'il faut désormais suggérer la demande, et surtout la provoquer en allant sur le terrain pour faire prendre conscience du besoin. La prise de contact traditionnelle, en effet, que plusieurs assimilent à un attentisme stérile, peut avantageusement faire place à des formules dynamiques adaptées aux conditions de vie des clientèles et, notamment, de la jeunesse.

14. On considère aussi que le diplôme ne donne pas nécessairement une compétence illimitée et que l'expérience, ajoutée à l'appartenance au milieu lui-même, constituent souvent d'excellents substituts aux qualifications professionnelles.

15. Ainsi, en matière de placement d'enfants ou d'adultes, une équipe de mères de famille expérimentées pourraient efficacement remplacer, au moins pour les premières phases de la prise de contact et de l'évaluation, une partie du personnel diplômé. Mais la plupart s'opposent à séparer les étapes de la prise de contact, de l'évaluation et de la décision, en les confiant à des personnes différentes. L'expérience a démontré qu'un tel cloisonnement aboutit fatalement à des interférences qui retardent la prise de décision et sont une source d'ennui pour la personne ainsi placée dans l'obligation de se confier successivement à plusieurs interlocuteurs.

16. À défaut de compter sur une même personne réunissant à la fois compétence (aspect professionnel), expérience, compréhension sociale (aspect social) et qualités personnelles (aspect psychologique), plusieurs se demandent s'il ne faut pas chercher du côté de l'équipe polyvalente la solution au fractionnement du processus.

17. Aux yeux de certains, toutefois, un climat de confiance est toujours plus facile à réaliser à deux qu'à plusieurs, et l'application de la formule, du moins pour la prise de contact initiale, serait intimidante pour le nouveau venu et n'obtiendrait sans doute pas l'effet recherché.

18. Rien ne s'opposerait, cependant, à ce qu'une équipe polyvalente puisse être associée à un cas, au moment de la décision, par le contact direct avec le client, si nécessaire, ou encore par une réunion

consultative, comme certaines agences l'ont déjà expérimenté. Cette perspective présente des obstacles, mais comme la formule comporte des avantages indiscutables, notamment lorsqu'il y a pénurie, le travail social devrait pouvoir en tirer profit au même titre que le travail médical.

19. Quelle que soit la formule, il est essentiel de saisir l'importance du premier contact en le confiant à des personnes capables d'apprécier une situation. Les usagers sont malheureusement trop souvent accueillis par de simples réceptionnistes ou encore des personnes trop jeunes, dont la bonne volonté ne parvient pas à dissimuler l'improvisation.

II. — LES SERVICES SOCIAUX D'INTÉGRATION À CARACTÈRE PRÉVENTIF

20. La prévention semble n'avoir jamais inspiré la philosophie des lois et des politiques qui régissent encore le domaine des services sociaux. On ne peut s'expliquer autrement, à tout le moins, le petit nombre des effectifs sociaux engagés dans un travail préventif de caractère familial. Les besoins à combler de ce côté sont d'autant plus urgents et considérables que tout, ou presque, reste à faire.

21. Aux yeux des participants, la société s'est rendue coupable d'une inaction injustifiable aussi bien du point de vue de l'État que de celui des enfants et des familles dont elle a favorisé la séparation et la dislocation.

22. Le placement des enfants, souvent multiple et successif, dans des établissements d'hébergement collectif ou des foyers nourriciers, dont la qualité laisse à désirer, est la négation même de cette philosophie préventive. Inévitable en certaines situations qui peuvent causer aux enfants des torts physiques ou moraux, il n'est et n'a jamais été la solution aux problèmes des familles dont les difficultés, souvent temporaires, pourraient être aplanies ou même éliminées si une présence ou une aide appropriée leur était apportée au bon moment.

A. — LES SERVICES D'AIDE À DOMICILE

23. Présente dans la famille, l'auxiliaire familiale jouit d'une position idéale pour dépister plus facilement les situations qui, autrement, risqueraient de se solder par un divorce, le placement

et la séparation des enfants, l'admission d'un des conjoints dans un établissement psychiatrique. Mais son rôle ou son utilité ne se limite pas au dépistage ou à l'entretien général de la maison. Bien formée, elle peut devenir un appui actif à la vie familiale elle-même, notamment pour l'éducation des jeunes enfants et l'administration du budget familial. Surtout, les parents pourront, grâce à ses conseils et à ses connaissances, prendre conscience des dimensions multiples de leur métier de père et de mère pour en maîtriser les fonctions essentielles.

24. Ces tâches, assez nouvelles par rapport aux activités traditionnelles de la plupart d'entre elles, supposent évidemment que les auxiliaires familiales acquièrent une compétence supérieure et qu'on leur verse une rémunération plus conforme à leur travail, si l'on désire faciliter le recrutement d'effectifs de qualité en assez grand nombre. Plusieurs femmes actuellement dans l'industrie manufacturière accepteraient volontiers d'abandonner ce secteur au profit des services à domicile, si ceux-ci pouvaient leur assurer un salaire voisin de celui qu'elle retirent présentement, ou plus concurrentiel.

25. D'autre part, il n'est pas interdit de penser non plus que les hommes puissent eux aussi, et à leur manière, accomplir avantageusement du travail social à domicile. Notre société renferme une population croissante d'hommes et de femmes inactifs ou en chômage, qui ne demanderaient pas mieux que de mettre leurs capacités au service de ceux qui en ont besoin.

26. Dans l'esprit des participants, la pénurie de personnel est si grande que seul l'État peut rapidement donner le coup de barre qui s'impose. Ce réseau d'aide à domicile serait donc financé par l'État, et gratuit, au moins pour ceux qui seraient incapables d'assumer le coût du service. Les familles et les personnes défavorisées ou à revenus modestes, qui sont aussi celles qui ont le plus besoin d'un tel service, sont pénalisées par la situation actuelle au profit des familles à l'aise. La demande pour l'aide à domicile est en effet tellement supérieure à l'offre disponible que les prix sont pour ainsi dire hors de portée d'une majorité de la population.

27. Le caractère public de cette banque d'auxiliaires familiales ne supprime pas pour autant tout recours à un personnel bénévole, surtout pour certains travaux ménagers, comme la préparation de repas ou l'entretien de la maison. Mais dans la mesure où le réseau doit s'assurer une main-d'œuvre constamment disponible et pouvant répondre à toute heure à une demande de service, le bénévolat serait plus un point d'appui que le noyau central du réseau souhaité.

28. Plusieurs participants accordent une grande importance à la nécessité d'imprimer au réseau un caractère profondément communautaire. Les projets devraient correspondre aux besoins de la communauté et leur réalisation s'opérer en harmonie avec ses valeurs et ses façons de voir. Communautaire, le service devrait également l'être dans le choix des auxiliaires familiales; des auxiliaires de même origine sociale et habitant le même quartier que les familles desservies pourront en effet établir plus naturellement avec celles-ci les liens de solidarité et de compréhension essentiels à l'accomplissement de leurs tâches.

29. Mais, sous prétexte qu'il faut amener les communautés à s'engager dans la conception et la mise sur pied des services dont elles ont besoin, l'État ne devrait pas se confiner dans une passivité dont les défavorisés seraient sans doute les premiers à faire les frais. Même si le danger s'estompe au fur et à mesure que les milieux populaires manifestent une volonté bien affirmée d'assumer le développement de leurs ressources communautaires, il n'est pas totalement exclu qu'un certain attentisme de l'État, par souci de respecter l'autonomie des communautés, ne serve finalement les mieux nantis qui, grâce à leur argent et à leur influence, pourraient s'accaparer rapidement un personnel déjà rare et se donner les meilleurs services. Respect et encouragement à la participation, soit ! affirment les participants, mais encore soutien financier accordé prioritairement par l'État aux milieux défavorisés afin que ne s'élargisse point le fossé qui les sépare des classes aisées.

30. Des institutions en place opposeront sans doute quelque résistance à l'implantation du réseau, habituées qu'elles sont, par une longue tradition, à considérer le placement en établissement d'hébergement ou en foyer substitut comme la seule solution aux problèmes des enfants et des familles. À l'opposé, il faut s'attendre à ce que plusieurs familles soient réticentes à accueillir à la maison une présence étrangère, considérant qu'elle viole leur intimité et porte atteinte à leurs habitudes de vie. Ces réticences devront être contrées avec tout le tact et la délicatesse nécessaires, mais elles ne devraient détourner personne de l'objectif qui est la protection des familles, dans certains cas malgré elles, et le maintien de la cellule familiale. Il faut aussi se rappeler, comme le soulignent plusieurs participants, que la situation actuelle, en plus de causer des préjudices graves aux familles et aux enfants, est infiniment plus onéreuse et coûteuse pour l'État que ne le serait un réseau de services d'aide à domicile.

B. — LES « PRÉ-MATERNELLES » OU « JARDINS D'ENFANTS »

31. Comme l'auxiliaire familiale, la pré-maternelle (ou jardin d'enfants) sert le dépistage, car elle permet d'observer le comportement de l'enfant et de détecter chez lui les signes de troubles affectifs ou de conflits qui l'opposent à ses parents. Elle est également nécessaire pour le repos de la mère qui a besoin d'être soulagée de la présence de ses enfants, au moins pendant quelques heures. Toutefois, le développement des services de pré-maternelle ne devrait pas s'effectuer au détriment des gardiennes à domicile, à l'intention des parents qui préfèrent s'en remettre, pour la garde de leurs enfants, à une personne responsable à la maison.

32. Selon les participants, on ne saurait rendre la pré-maternelle responsable de l'impression qu'elle crée, chez certains enfants, d'être rejetés par leurs parents. L'enfant chez qui naît ce sentiment a déjà dû le ressentir dans son milieu familial. Si tel est le cas, la pré-maternelle risque fort d'avoir sur lui des effets négatifs, qu'il faudra combattre en y associant les parents. La stabilité étant un facteur extrêmement important dans le développement de l'enfant, on devra par-dessus tout éviter de changer trop souvent de gardienne ou de pré-maternelle. On estime, enfin, qu'un enfant ne devrait pas être admis dans une pré-maternelle avant l'âge d'au moins un an et demi et, de préférence, deux ans. Jusqu'à cet âge, les mères qui ont un emploi devraient suspendre momentanément leurs activités et demeurer à la maison avec l'enfant.

C. — AUTRES SERVICES À CARACTÈRE PRÉVENTIF

33. Une action énergique s'impose pour accélérer le développement des services d'aide à domicile et de centres de jour (pré-maternelles). Mais d'autres besoins méritent qu'on leur accorde une égale attention.

34. On constate et déplore à la fois que les adolescents tournent le dos aux loisirs organisés pour eux, pour expérimenter des formules plus stimulantes qui font appel à leur ressources créatives. Des centres de jour dotés de services qui leur permettraient avant tout de s'organiser eux-mêmes conviendraient sans doute beaucoup mieux à leurs attentes que les services actuels. Les adolescents éprouvent, pour la plupart, un pressant besoin de se retrouver et de rompre l'isolement que fait peser sur eux leur âge ou leur milieu.

35. À certains égards, de tels centres seraient également appréciés des adultes, spécialement ceux des milieux défavorisés, à l'intention

desquels, en outre, il faudra songer à des périodes de vacances conformes à leurs goûts et à leurs besoins. Plus que tout autre classe de la société, en effet, les gens de milieux défavorisés ont besoin de vacances et de services d'aide destinés à les leur procurer.

36. La prévention s'étend également aux grands travaux collectifs dont la réalisation entraîne à la fois le déplacement et l'arrivée d'une population nombreuse. Ces déplacements provoquent inévitablement des bouleversements et suscitent des problèmes d'organisation tels qu'il est impérieux de faire appel à des équipes itinérantes spécialisées, dont le rôle serait de venir en aide à ces populations et de réduire au minimum la désorganisation sociale et individuelle qui les accompagne.

37. Des services analogues, enfin, devraient être mis sur pied à l'intention des immigrants, dont les problèmes d'adaptation sont nombreux, pour la majorité d'entre eux.

D. — LES EXIGENCES DE L'IMPLANTATION

38. Plusieurs organismes rendent partiellement ou localement les services dont les consultants souhaiteraient un développement accéléré, et l'évidence commande de ne pas les ignorer au moment de la réforme. Plusieurs estiment qu'on pourrait tirer grand profit à coordonner les actions et les ressources existantes, dans des secteurs où les énergies et la générosité ne manquent pas et constituent des atouts de premier ordre.

39. Plutôt que de créer de toutes pièces de nouveaux centres de services, plusieurs désireraient qu'on mette à la disposition des organismes actuels les structures d'appui et les banques de personnel spécialisé dont l'absence nuit à leur efficacité. Pour ceux-là, il serait plus réaliste de continuer à répondre aux besoins par l'entremise des services actuels plutôt que par des aménagements nouveaux condamnés, peut-être, à une existence artificielle ou parallèle.

III. — LES SERVICES SOCIAUX D'INTÉGRATION À CARACTÈRE THÉRAPEUTIQUE

40. Dans la pratique courante, il est bien difficile d'établir une distinction absolument nette entre thérapie et prévention, car si la première cherche à rétablir un équilibre rompu, et l'autre, à prévenir ce déséquilibre, les activités déployées dans l'une et l'autre se rejoignent.

gnent au moins par leur objectif commun et, sans doute, par une certaine similarité des effets recherchés ou provoqués chez la personne ou le groupe.

41. Ceci dit, les consultants considèrent que les agents à vocation thérapeutique se heurtent à des difficultés telles que la portée du traitement s'en voit singulièrement réduite. Ces contraintes sont principalement attribuables à leur faible nombre et à leur mauvaise utilisation, aux comportements des agents eux-mêmes et à certaines caractéristiques des clientèles, que la faiblesse du réseau actuel ne réussit pas à satisfaire comme appui adapté au traitement et efficace.

A. — LES AGENTS

42. Concentrés presque exclusivement dans les grands centres urbains et insuffisants en nombre pour satisfaire une demande par ailleurs très forte, les agents sont vite accaparés par des tâches de diagnostic et d'administration au détriment du traitement et de la thérapie. À la limite, on réussit à parer aux situations d'urgence, mais le traitement qui devrait suivre des mesures, qu'on juge à la fois temporaires et *ad hoc*, est constamment différé par d'autres urgences ou d'autres cas. Frustrés par ces conditions, plusieurs cherchent à équilibrer davantage leur travail en accordant au traitement une plus grande importance, mais les ressources de temps et d'énergie qu'il requiert se révèlent difficilement conciliables avec les exigences quotidiennes de l'administration et du contrôle. De sorte que le personnel spécialisé, ressource pourtant rare et indispensable, reste, à toute fin pratique, mal utilisé et trop éloigné des tâches thérapeutiques auxquelles sa formation le destine.

43. Laissées plus ou moins à elles-mêmes, les clientèles sont évidemment les premières à en souffrir car, même en nombre suffisant, les agents devraient assumer pleinement et de façon continue auprès d'elles les rôles de guide, de conseiller, d'ami et de confident, si indispensables à l'adaptation des personnes placées dans un nouveau milieu, qu'il s'agisse d'un établissement de réadaptation, d'un foyer nourricier ou d'un simple retour à la vie normale. L'évaluation constante, la relance (*follow-up*) font partie du vocabulaire des spécialistes, mais ceux-ci n'ont finalement ni le temps ni les moyens d'en faire bénéficier les clientèles.

44. D'autre part, plusieurs consultants dénoncent les effets paralysants des conflits interprofessionnels et, à travers eux, le danger de la spécialisation à outrance, source d'incompréhension et de rivalité

entre les divers groupes professionnels et qui contribue à cloisonner les services. Même si les jeunes professionnels, en particulier, sont moins perméables à cette tendance qui disparaît lentement, le succès de la thérapie commande d'abolir au plus tôt ces frontières artificielles dont le grand défaut est de faire oublier que l'individu-problème est un être global, que chaque discipline, complémentaire des autres, a pour mission d'éclairer et de comprendre.

45. Lorsqu'ils donnent l'impression fausse que leurs méthodes de travail s'appliquent invariablement à tous les cas et que leur système de valeurs est immuable et bon pour tous, parce qu'inscrit dans des lois ou des habitudes, dont l'archaïsme leur échappe, les agents paraissent s'enfermer progressivement dans un univers routinier et dépourvu d'imagination, et desservent ainsi l'intérêt véritable des clients. À leur décharge, on admet volontiers que le système ne fournit pas toute la latitude voulue ou tous les débouchés désirables, pas plus qu'il ne prévoit vraiment des programmes de recyclage et de formation permanente; mais ces lacunes ne sauraient faire oublier complètement ni même excuser le sentiment qu'ils laissent parfois au client d'être à cent lieues de son problème. Les clients retirent aussi la même impression déshumanisante de leur contact avec plusieurs jeunes professionnels, dont la formation trop théorique et le manque d'expérience humaine constituent des obstacles difficiles à surmonter, durant les premières années d'exercice.

B. — LE RÉSEAU

1. — L'ENFANCE

46. D'un recours facile, le foyer nourricier reste la solution la plus répandue pour le placement des enfants normaux, qu'ils soient orphelins, délaissés par leurs parents naturels ou soustraits à leur famille pour des raisons diverses.

47. Confié à des parents nourriciers qui mettront tout en œuvre pour lui procurer la chaleur et l'affection d'un chez-soi véritable et qui accepteront les inconvénients immédiats ou possibles de cette nouvelle présence, l'enfant pourra assez facilement surmonter le choc du placement et retrouver là un milieu favorable à son épanouissement.

48. Hélas, peu de foyers répondent parfaitement à cet idéal. Parfois, poussés moins par un altruisme généreux que par l'attrait du revenu d'appoint fourni par la garde de l'enfant, bien des parents

nourriciers, par ignorance et par manque de préparation, faillissent lamentablement à leurs tâches. D'autres n'hésitent pas, à la première difficulté, à se débarrasser de l'enfant. Alors, certains d'entre eux, marqués pour la vie, subiront jusqu'à quinze ou vingt placements successifs, pour d'assez courtes périodes.

49. L'adoption est elle-même freinée par la rétribution que retirent les familles, en maintenant leur statut de foyer nourricier. On retarde souvent l'adoption légale jusqu'à l'adolescence, par crainte d'être tenus responsables des méfaits causés par l'enfant. L'enfant sujet à ces calculs mesquins et préjudiciables souffre quotidiennement, au foyer comme à l'école, de l'étiquette qu'on lui accole d'être un enfant « pas comme les autres ».

50. Malgré le grand nombre d'enfants placés en foyers nourriciers, l'offre reste encore inférieure à la demande et provient le plus souvent de familles ou de couples à revenus modestes habitant surtout les campagnes. L'exiguïté des logements en ville et l'ignorance des classes aisées auxquelles l'ampleur du problème paraît avoir échappé peuvent expliquer ce phénomène. En outre, le système actuel de prêts-bourses ne laisse guère de choix aux jeunes couples dont les dettes peuvent aller jusqu'à \$6,000 ou \$8,000, au sortir de l'université. Quoi qu'il en soit, des correctifs devront être apportés pour susciter l'intérêt des milieux urbains, car le dépaysement qui résulte du déplacement d'un enfant de la ville à la campagne est rarement bénéfique et conduit, surtout chez l'adolescent, à des fugues qui lui causent d'autres complications et problèmes.

51. Même si plusieurs jugent déjà périmée la formule du foyer nourricier, parce que dommageable dans la plupart des cas, et lui préfèrent d'autres solutions, tel le foyer de groupe, d'autres restent convaincus qu'elle subsistera encore quelques temps et songent plutôt aux améliorations susceptibles d'en rehausser la qualité.

52. L'attrait monétaire n'est, pour ceux-ci, ni la seule motivation ni la garantie de la qualité, mais à leurs yeux, les taux actuels d'indemnité manquent de réalisme et devraient être révisés pour qu'au moins, à l'adolescence, ils réussissent à couvrir les dépenses encourues. En outre, les agences devraient généralement limiter à trois au maximum le nombre d'enfants recueillis par une famille, et faire en sorte que les frères et sœurs soient groupés dans un même foyer ou, s'ils sont trop nombreux, placés dans des foyers rapprochés les uns des autres afin qu'ils puissent se voir et se rencontrer. Enfin, l'incompréhension et la méfiance qui caractérisent trop souvent les

rapports entre parents nourriciers et agents de placement d'enfants pourraient être largement atténuées si on généralisait certaines expériences d'animation et d'éducation menée avec succès auprès de parents nourriciers, avec la participation des agents.

53. Ces exigences valent également pour les foyers de groupe, encore peu nombreux, mais dont l'expérimentation paraît apporter des résultats prometteurs là où elle est entreprise.

54. À condition de ne pas se couper du monde extérieur et de multiplier les occasions de contact non seulement collectif mais individuel avec celui-ci, ces foyers peuvent recréer, pour des groupes homogènes de huit à dix enfants, une atmosphère familiale enrichissante, sous la direction d'un couple d'éducateurs spécialisés ou d'une personne fiable et responsable. Plusieurs estiment qu'avec un peu d'imagination, les établissements d'hébergement pourraient, ramenés à des dimensions plus restreintes, se prêter à cette formule.

55. Ces efforts devraient également comprendre les enfants qui souffrent de plus d'un handicap, et qui ne peuvent trouver place dans le réseau actuel, en raison d'une trop grande spécialisation des établissements. Enfin, il faut multiplier ces centres pour enfants qui ont besoin d'une thérapie intensive pour une période plus ou moins prolongée, notamment dans les régions éloignées, mal pourvues et que défavorise l'éloignement.

2. — L'ADOLESCENCE

56. Qu'il soit normal ou affecté par certains problèmes, l'adolescent a besoin d'un apprentissage de la liberté, et c'est le rôle de son entourage de comprendre et d'encourager ce désir légitime d'affranchissement et d'émancipation.

57. Impuissants devant un phénomène dont la signification leur échappe, plusieurs parents cèdent trop facilement à des excès d'autoritarisme qui frisent parfois la panique. D'autres, par insouciance, vont jusqu'à se désintéresser complètement de leurs enfants, qu'ils abandonnent ainsi à eux-mêmes. Ces attitudes, toutes deux condamnables et génératrices des mêmes excès, engendrent autant de cas-problèmes l'une que l'autre devant les Cours de bien-être et pour les agences de service social.

58. Comme les parents, les services et les agents échoueront s'ils n'accordent pas au jeune, au delà d'un encadrement et d'une surveillance acceptables, bien compris et présentés positivement, la marge de liberté essentielle à l'apprentissage des responsabilités.

59. Ainsi plusieurs consultants souhaiteraient qu'on fournisse ou aménage des ressources adaptées aux jeunes adultes de dix-huit ans et plus, qui s'empressent à cet âge de couper tous les liens avec les agents de service social ou les organismes dont ils ont pu dépendre, sans être tout à fait mûrs pour être entièrement livrés à eux-mêmes.

60. Des maisons à surveillance mitigée, sous la responsabilité d'un animateur dont l'image serait moins celle d'un gardien que d'un ami en qui on peut avoir confiance, les habitueraient progressivement à leur autonomie. Des expériences heureuses ont également été tentées auprès d'adolescents qu'on a logés en appartement, par groupe de trois ou quatre, sous la surveillance éloignée de personnes responsables. Peu importe les modalités, ces expériences sont certainement nécessaires pour assurer une transition sans heurt d'un milieu protégé à un milieu libre.

61. D'autre part, le nomadisme et le goût de l'aventure qui caractérisent une partie si importante de la jeunesse, ajoutés à l'exode vers la ville des jeunes ruraux, nécessitent qu'on étende le réseau d'établissements de passage où les jeunes puissent trouver, dans un climat de saine liberté, gîte, nourriture et services dont ils ont besoin.

62. Plusieurs adolescents font face à des problèmes spécifiques auxquels il convient de répondre par des solutions mieux adaptées. Ainsi l'adolescent normal, mais desservi par les circonstances, est toujours plus difficile à placer en foyer nourricier que le jeune enfant; en ce cas, le foyer de groupe de six à dix adolescents est une formule d'autant plus intéressante à développer que la présence, à sa tête, d'éducateurs spécialisés résoudrait, au moins en partie, l'épineux problème de manque de continuité affective attribuable à l'impossibilité de la relance (*follow-up*).

63. Enfin, le foyer de groupe à l'intention des mères célibataires, dont une majorité désirerait garder leur enfant, répondrait à cette attente bien naturelle, tout en facilitant leur retour à la vie normale, toujours difficile et semé d'embûches lorsqu'elles sont ébranlées par la grossesse et souvent abandonnées par le père de leur enfant.

CONCLUSION

64. On n'insistera jamais assez, au gré des consultants, sur la nécessité qu'impose la sectorisation actuelle d'associer à l'effort préventif et thérapeutique les activités des autres agents qui côtoient à l'école, à l'hôpital ou ailleurs, les clientèles naturelles des services sociaux.

65. On devra aussi lever des obstacles à caractère légal, comme l'interdiction de faire partie d'un conseil d'administration avant l'âge de vingt et un ans, si l'on désire s'assurer une participation dynamique des jeunes à certains types de services qui leur sont destinés.

66. Enfin, ne pourrait-on pas utiliser de façon plus rationnelle les ressources, si l'on songe, par exemple, que les critères d'admission dans un établissement de réadaptation conduisent un adolescent ni plus ni moins qu'à récidiver plusieurs fois avant d'être admis à la réadaptation...

IV. — LES SERVICES SOCIAUX ET LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL

A. — LE CHAMP ET LE RÔLE DES SERVICES SOCIAUX

67. Témoin privilégié des mutations de la société et des pressions nouvelles qui l'ont déjà amené à modifier radicalement ses méthodes et son champ d'action, et qui ont provoqué l'éclatement de la notion traditionnelle de service social, le milieu des services sociaux cherche péniblement à se redéfinir. De leur propre aveu, les agents ont peine à se situer les uns par rapport aux autres et, isolés dans leur secteur respectif, n'atteignent pas cette vue d'ensemble qui donnerait une signification collective à leur action. Cette recherche laborieuse transpire à l'extérieur et incline plusieurs à se demander ce qu'est le service social et, plus particulièrement, ce que sont les services sociaux.

68. Néanmoins, l'objectif ultime reste inchangé : c'est de rendre les gens heureux, comme l'exprime simplement un consultant, porte-parole des autres. Mais cet objectif n'appartient pas en propre aux services sociaux, pas plus d'ailleurs, que l'intégration et la promotion des individus dans la société qu'entendent favoriser d'autres secteurs. Du reste, plusieurs participants mettent en doute l'opportunité d'intégrer à tout prix des individus à une société dont les assises sont contestées par plusieurs. D'autres se demandent avec scepticisme s'il faut poursuivre l'intégration d'un individu à son groupe si celui-ci, de toute façon, doit rester marginal.

69. S'agirait-il alors, comme le suggèrent certains, de ramener l'objectif à la dimension de l'autonomie personnelle et de chercher, par sa réalisation, l'intégration heureuse de la personnalité de l'individu ? À défaut de faire l'unanimité sur la spécificité des services sociaux, les consultants estiment que la réponse pourrait bien venir des agents eux-mêmes qui, en s'imprégnant de l'action dans tous les secteurs où

leur présence est requise ou profitable, peuvent beaucoup pour humaniser la société, la rendre plus ouverte et plus sensible aux besoins des personnes et des groupes. À leur avis, les services sociaux doivent retrouver la simplicité du service social d'autrefois, en se rapprochant des clientèles et en entretenant avec elles des rapports plus personnels et plus humains dont le bénévolat fournit encore les plus beaux témoignages; la disparition progressive des anciennes solidarités familiales et paroissiales en fait ressortir la nécessité.

70. Si les agents des services sociaux doivent retrouver l'esprit qui a jadis caractérisé le service social, en revanche, ils doivent chercher à le traduire par des formes d'expression originales, adaptées aux nouveaux rôles qu'ils assument dans les services sociaux et dans les autres secteurs du développement social. Ce qu'on leur demande et ce qu'on attend de leur présence dans ces secteurs, en effet, ce n'est ni d'imposer leurs méthodes, ni de substituer leur activité à celle des autres; c'est tout simplement de mieux révéler la dimension sociale et humaine des problèmes et de s'appliquer ardemment à la faire prévaloir.

B. — LE DÉCLOISONNEMENT ET LA COORDINATION

71. Mais ce déploiement d'énergies et de services, préviennent les consultants, pourrait n'être qu'un éparpillement stérile, coûteux et inefficace si l'on n'entreprenait pas résolument, et à tous les niveaux, un vaste effort de décloisonnement et de coordination.

72. À l'intérieur des services sociaux, d'abord, dont le développement extrêmement rapide et diversifié, au cours de la dernière décennie, s'est malheureusement fait au hasard et a provoqué une multiplication désordonnée des activités et des centres de décision sans lien véritable entre eux.

73. Ensuite, entre les services sociaux et les autres secteurs du développement social, afin que les agents et les organismes qui ignorent parfois leurs activités respectives ou sont incapables de donner une suite concrète à leur volonté d'échanges puissent se rejoindre et développer des relations normales d'information, de consultation, d'orientation et de concertation.

74. Décloisonnement, également, entre chacun des secteurs externes du développement social, pour qu'on ait enfin une vue d'ensemble des problèmes plutôt qu'un aperçu sectoriel et incomplet qui influence négativement les politiques, les structures et les agents, et mine leur efficacité.

75. Pour avoir été trop conçue en fonction des spécialités, la formation des agents doit être réorientée, elle aussi, pour leur donner une conception globale de l'épanouissement de l'individu ; si le débat reste ouvert entre partisans d'une certaine spécialisation et protagonistes d'un enseignement plus général, on s'accorde pour corriger les méfaits de la spécialisation excessive par une revalorisation de la formation générale et l'ouverture de champs précis pour son activité¹.

76. À sa manière, la venue d'agents sociaux dans les secteurs scolaire et hospitalier entendait rejoindre les clientèles dans leur milieu et contribuer au décroisement par l'apport d'un personnel à vocation sociale. Mais il faut désormais aller beaucoup plus loin et, d'une part, constituer des équipes multidisciplinaires qui permettront, dans ces milieux, de consolider une présence et un rôle parfois contestés et difficiles et, d'autre part, étendre leur rayonnement aux secteurs très peu touchés jusqu'à présent.

77. Pour respecter les particularismes sectoriels, la composition et le fonctionnement des équipes varieront suivant les besoins des clientèles, le milieu d'exercice et les problèmes en cause. Le *leadership* lui-même, préféré à une direction purement collégiale, ne saurait être enfermé dans des règles strictes ou attribué à l'avance à telle ou telle discipline, hormis des cas exceptionnels. Idéalement, il devrait naturellement échoir à celui des membres de l'équipe qui, par sa compétence, son expérience ou ses aptitudes personnelles, parvient à créer autour de sa personne une certaine unanimité.

78. Les participants attendent beaucoup d'équipes multidisciplinaires qui, aux niveaux local ou régional, pourraient devenir des instruments privilégiés de décroisement, notamment à l'intérieur de centres communautaires qui ne dissocieraient pas les services sociaux à l'individu des services sociaux aux groupes et qui mettraient à leur disposition un éventail complet de services. Une amélioration importante pourrait également résulter du travail en commun à l'intérieur d'une structure régionalisée de services sociaux. D'autres, enfin, souhaitent que les Conseils régionaux de développement réconcilient les dimensions sociale et économique qui les ont fait jusqu'ici fonctionner en parallèle, au profit d'une orientation socio-économique qui respecte ces deux aspects si étroitement liés dans la réalité.

¹ Ce groupe de consultants rejoint donc les préoccupations des participants aux séances de consultation sur l'organisation interne. Mais le soutien qu'ils apportent à une formation générale est d'autant plus significatif qu'ils appartiennent à diverses disciplines et sont à l'œuvre dans divers champs du développement social.

79. D'autre part, la multiplication des services et des centres de décision sectoriels et intersectoriels rend plus que jamais nécessaire la constitution d'un dossier social individuel, accessible à tous les niveaux de l'administration, groupant tous les renseignements concernant l'usager, sans l'obliger constamment à remplir nombre de formulaires ou à répéter invariablement son histoire à une armée de fonctionnaires ou d'agents. Toujours à son intention, on devrait également constituer une sorte de bottin qui contiendrait la liste des organismes et leur rôle, et celle des services disponibles dans la communauté.

80. Il serait naïf de croire que la coordination se fera d'elle-même et, bien que les structures doivent la favoriser, c'est aux agents à la traduire dans les faits. On leur attribue, en effet, une responsabilité prioritaire dans la référence et la continuité et, comme les services sociaux désirés seront près de la population, à l'écoute de ses besoins et à la porte d'entrée de l'appareil gouvernemental, ils joueront, du même coup, un rôle privilégié par rapport aux autres secteurs. Certains se demandent même si le temps n'est pas venu d'associer au client une sorte de tuteur qui, agissant comme conseiller et comme guide, l'accompagnerait au cours de ses démarches aux différents paliers de l'administration et agirait de sorte qu'on réponde rapidement à ses besoins.

81. À l'intérieur comme à l'extérieur des services sociaux, enfin, les impératifs de continuité et de coordination sont tels qu'ils nécessitent, pour chaque individu, une présence des services sociaux dans ses milieux d'origine, de séjour et de retour. Il va de soi, également, que l'intervention de plusieurs agents auprès des familles à problèmes multiples appelle des mécanismes de coordination qu'il leur revient alors d'adapter à chaque situation.

1. — LA SÉCURITÉ DU REVENU *

82. L'endettement affecte une écrasante majorité d'assistés sociaux, généralement dans les milieux défavorisés. Ne serait-ce que parce que les défavorisés constituent également la clientèle habituelle des services sociaux, ces derniers ne sauraient se désintéresser de leur sort. Aussi verrait-on d'un œil favorable le rassemblement, dans

* Si ce n'est de la santé, de l'éducation et de la justice où déjà l'on dénombre des effectifs sociaux, les consultants n'ont que fort peu abordé les problèmes d'organisation reliés à l'arrivée d'un personnel semblable dans leur secteur respectif. Présentés tantôt sous forme de critiques d'une situation qu'ils déplorent ou de suggestions pour l'avenir, leurs commentaires et leurs opinions reflètent donc plus l'état de leurs préoccupations qu'autre chose.

une structure régionalisée de services sociaux, de tous ces organismes — ACEF, syndicats, comités de citoyens, etc. — qui ont entrepris une lutte à l'endettement immodéré et dont l'activité est entièrement ou partiellement vouée à la planification budgétaire et à la protection du consommateur.

83. On pourrait, selon d'autres, envisager la possibilité de recourir au réseau des Caisses populaires, solidement implantées sur le territoire et dont plusieurs ont déjà tenté avec succès des expériences de planification budgétaire.

84. Placé favorablement pour recueillir les confidences de ses clients et constater leurs difficultés budgétaires, l'agent de sécurité sociale peut certainement jouer un rôle utile de référence et, peut-être, comme consultant et conseiller auprès de ses clients, s'il reçoit une préparation suffisante.

85. Avant d'en arriver là, toutefois, on devra améliorer la compétence des agents de sécurité sociale dont plusieurs, si l'on en croit certains témoignages, n'ont aucune expérience du domaine social et affichent un comportement particulièrement humiliant pour les assistés.

86. Au surplus, la loi d'aide sociale est parsemée de tracasseries qui compliquent son administration, et l'insuffisance réelle des barèmes de prestations amène les consultants expérimentés à souhaiter l'instauration rapide d'un régime de revenu annuel garanti, débarrassé des vices du régime actuel d'assistance.

2. — LE TRAVAIL

87. L'accroissement du nombre de chômeurs instruits sortant chaque année des établissements d'enseignement secondaire supérieur et supérieur devrait inciter le gouvernement à procéder systématiquement à des inventaires quantitatifs et qualitatifs des débouchés qui s'offrent aux étudiants. La situation frise le tragique quand des étudiants, ayant entrepris avec confiance des études secondaires supérieures ou universitaires, se retrouvent chômeurs avec un diplôme en main. Fatalistes devant les résultats dont chaque jour leur donne de nouvelles preuves, plusieurs ont déjà abandonné l'école prématurément.

88. Dans ces conditions, il devient de plus en plus hypocrite et dangereux de proclamer le droit de chacun au travail. Si cet objectif

est irréalisable et que, de toute manière, l'évolution technologique et les caractéristiques du système de production condamnent à l'avance à l'inactivité une proportion toujours plus grande de la main-d'œuvre disponible, qu'on le dise et qu'on développe rapidement des possibilités nouvelles capables de garantir à tous le droit à l'épanouissement et à la vie; le système ne survivra qu'à cette condition.

89. D'autre part, il serait juste et raisonnable d'exiger des entreprises qui ferment subitement leurs portes ou procèdent à des congédiements massifs qu'elles dédommagent d'une manière ou d'une autre les familles plongées dans l'insécurité et la peur du lendemain. La notion de responsabilité sociale de l'entreprise est malheureusement encore loin d'être reconnue ou formellement consacrée par les lois.

90. D'autres participants, enfin, sont convaincus qu'il faut rapidement mettre un terme à ces querelles stériles que se livrent les deux niveaux de gouvernement dans ce secteur et freiner les dépenses considérables d'argent, de temps et d'énergie souvent inefficaces et qui ne résolvent pas les problèmes.

3. — LA SANTÉ

a) Les agents de services sociaux en milieu hospitalier

91. Si essentielle qu'elle soit, la présence d'agents de services sociaux en milieu hospitalier n'a pas donné tous les résultats escomptés. Dans bien des cas, toutes sortes de difficultés empêchent ces agents de donner leur pleine mesure et, si l'on admet qu'une partie seulement des malades nécessite leur concours actif et leur association à l'équipe thérapeutique, l'agent de services sociaux reste bien souvent, même pour ces cas, peu employé ou plus ou moins tenu dans l'ombre.

92. D'autre part, son rattachement à l'hôpital lui donne-t-il une connaissance suffisante des problèmes d'ordre social préjudiciables à la santé et qui ont leur origine dans le milieu ? Lui permet-il de remplir adéquatement son rôle de liaison entre le malade et la famille et d'affronter efficacement les difficultés qui retardent la réadaptation des malades lors de leur retour dans leur milieu ? Peut-il vraiment assurer la continuité et l'évaluation quand le placement en foyer d'hébergement ou en maison pour chroniques ou convalescents, réservé aux agences, lui échappe plus ou moins complètement ? Bref, y aurait-il avantage à rattacher les agents de services sociaux hospitaliers au système de services sociaux plutôt qu'à l'hôpital ?

93. Plusieurs rejettent carrément cette possibilité, la jugeant inapplicable en pratique. Pour ceux-là, l'hôpital doit pouvoir, comme structure administrative, étendre son contrôle à tous ceux qui œuvrent *intra muros*, et le rattachement des agents de services sociaux à l'extérieur mettrait l'hôpital et l'organisme externe en perpétuel conflit d'autorité. D'autres craignent beaucoup qu'on isole davantage l'agent de services sociaux ; son éloignement de l'équipe thérapeutique en ferait une sorte d'intrus aussi mal accepté à l'hôpital qu'à l'agence, faute d'être intégré ou identifié parfaitement à l'un ou à l'autre. D'autres, enfin, chercheraient plutôt à améliorer la position des agents de services sociaux dans l'hôpital en faisant siéger aux conseils d'administration des personnes ayant une plus grande ouverture sociale et en assouplissant un ensemble de normes budgétaires ou autres qui ont jusqu'ici gêné ou compromis le travail social.

94. Certains font valoir, en revanche, que le service social hospitalier est enfermé dans un univers qui, forcément, limitera son rayonnement si l'on ne trouve pas un moyen quelconque de le relier au système de services sociaux. Par ce rattachement, l'agent social hospitalier serait plus en mesure de se renouveler et de participer au dynamisme de son milieu naturel. N'étant plus inféodé à un appareil, il serait plus solidaire du malade qu'il doit servir que de l'établissement qui l'emploie. Ce rattachement, selon d'autres, permettrait enfin une meilleure planification de la distribution des effectifs sociaux, actuellement impensable à cause de leur dispersion dans des services indépendants les uns des autres.

95. Enfin, il en est qui estiment qu'on pourrait abolir le risque de conflits, qui opposerait, dans ce nouveau régime, l'hôpital et le système de services sociaux en amenant les deux parties à définir, par contrat, les conditions d'exercice du travail social en milieu hospitalier et, pour éviter les inconvénients d'un roulement de personnel, en prenant soin d'affecter à un même hôpital les mêmes agents en provenance du système des services sociaux.

96. Devant cette évidente divergence de points de vue et de techniques d'approche, on souhaite que la solution finalement retenue serve le mieux l'intérêt du client et du malade.

b) L'alcoolisme et les autres toxicomanies

97. L'état pathologique de ces clientèles est à ce point différent qu'il commande, pour chacune, un traitement distinct et spécifique, dispensé par des équipes multidisciplinaires possédant chacune son propre matériel de soutien.

98. Le développement et l'expérimentation des méthodes thérapeutiques ont également démontré que le traitement requiert non seulement un personnel spécialisé de formation universitaire, mais encore spécialement entraîné à cette fin et agissant sous la responsabilité d'un psychiatre, lui-même spécialisé dans le traitement, soit de l'alcoolisme, soit des autres toxicomanies.

4. — L'ÉDUCATION

99. On s'interroge également sur l'alternative du rattachement des travailleurs sociaux au système scolaire ou au système des services sociaux, et les participants accordent leur préférence à l'une ou à l'autre des formules possibles en recourant parfois à des arguments analogues.

100. L'école étant un milieu privilégié pour dépister les problèmes de mésadaptation sociale, il n'est pas étonnant que les services sociaux aient cherché à s'y implanter. Jusqu'ici, toutefois, seul le niveau secondaire a, en général, bénéficié de leur présence¹, et pour une prévention vraiment efficace, non seulement faudra-t-il étendre les services à l'élémentaire, mais encore devront-ils être conçus et distribués en étroite relation avec les services sociaux communautaires. En effet, les troubles d'apprentissage ou de comportement, l'absentéisme scolaire et l'abandon des études ont souvent leur origine dans le milieu familial lui-même.

5. — LE LOGEMENT ET L'ENVIRONNEMENT

101. L'entreprise privée règne encore en maître dans ce secteur qu'on lui a traditionnellement abandonné et que l'État n'a jamais vraiment cherché à lui ravir. Il a parfois donné l'impression qu'il se souciait du secteur, mais c'est à peine si un pour cent de la population a bénéficié de ses timides interventions. Le rythme actuel de la construction augmente démesurément le nombre de logements luxueux, d'ailleurs partiellement inoccupés, au détriment des familles nombreuses à revenus modestes.

¹ La CECM (Commission des écoles catholiques de Montréal) est, à notre connaissance, la seule exception à la règle.

102. On ne compte plus, dans nos villes, les milliers de logements délabrés, insalubres et exigus où s'entassent des familles impuissantes à convaincre les propriétaires de rénover convenablement leurs logements. Les consultants soutiennent qu'il ne faut plus laisser la rénovation et l'amélioration des logements à l'entière discrétion des propriétaires, plus soucieux d'économie et de profit que de procurer à leurs locataires des conditions de vie décentes. Pourquoi n'obligerait-on pas les propriétaires à verser un pourcentage raisonnable des loyers perçus à une sorte de caisse dont les fonds serviraient, au moment opportun, à la réparation et à la rénovation des logements ?

103. Il faut d'abord concevoir l'aménagement et le maintien de la qualité du milieu physique en fonction des besoins des populations résidentes et cette conception doit s'intégrer à l'ensemble des politiques sociales auxquelles elle échappe encore. Aménager les villes en fonction des citoyens, c'est aussi associer ceux-ci aux projets qui leur sont destinés, et grâce à cette participation, connaître leurs besoins et leurs goûts, et les laisser principaux juges de la qualité des logements qu'ils habitent.

104. Or la réforme municipale, actuellement engagée, et les réglementations urbanistes ne rendraient pas justice à ces exigences.

6. — LES LOISIRS

105. Les loisirs reposent encore largement sur l'action des bénévoles et un équipement partagé avec d'autres secteurs, tel celui de l'éducation, ou fourni par les municipalités. Mais, hélas, les montants investis dans ce secteur sont presque ridicules, dans certains cas, et réussissent à peine à couvrir les dépenses ordinaires ; par manque de fonds, il faut souvent différer les activités qu'on voudrait organiser pour répondre à des besoins ressentis par la communauté. Il en va de même du personnel spécialisé, tels les récréologues ou animateurs socio-culturels, dont on devrait faciliter l'engagement par une politique qui tiendrait compte davantage des besoins du secteur et de l'essor que lui a permis la civilisation.

106. Cependant, on estime généralement que le loisir est une activité libre, subordonnée aux goûts et aux besoins particuliers des personnes et des groupes, et qu'on aurait tort, de ce fait, de l'encadrer par une professionnalisation excessive qui lui enlèverait tout son sens.

V. — LES SERVICES SOCIAUX ET LA JUSTICE

A. — LES AGENTS DE SERVICES SOCIAUX ET LES JUGES

107. Le système actuellement en vigueur dans les Cours de bien-être requiert de l'officier de probation qu'il assiste simultanément le juge et le jeune accusé en fournissant au premier un rapport pour lui permettre de rendre une sentence et en cherchant, pour le second, la voie de la réhabilitation.

108. Ce dilemme place l'officier de probation dans une position conflictuelle qui complique sérieusement sa tâche auprès du jeune délinquant et qui n'est pas étrangère à la détérioration de ses rapports avec les magistrats. Toute réorientation qui aplanirait ces difficultés serait donc bien accueillie par les officiers de probation et servirait finalement les parties en cause. Pour compléter cette orientation, il faudrait former de meilleurs juges, mieux préparés à la dimension sociale de leurs fonctions et débarrassés enfin de l'optique strictement judiciaire dans laquelle certains se réfugient encore.

B. — LES MILIEUX DE DÉTENTION

109. Pour ceux qui les côtoient ou en subissent les effets, et malgré les dénonciations publiques ou même officielles (Rapport Prévost) dont ils ont fait l'objet, les milieux de détention témoignent toujours aujourd'hui de la faillite tragique de notre système pénitentiaire.

110. Rassemblés indistinctement dans des groupes où voisinent criminels d'habitude, récidivistes ou jeunes prévenus attendant leur procès pour une première offense, les prisonniers sont pour ainsi dire livrés à eux-mêmes; rares sont ceux que cette promiscuité ne mène pas tôt ou tard à l'abrutissement, à la dégradation ou à la criminalité permanente. La pénurie, et même l'absence de personnel spécialisé — psychologues, travailleurs sociaux, psychiatres, etc. — entrave tout effort d'adaptation du détenu à sa situation passagère, de réhabilitation durant son séjour et de préparation à affronter les difficultés qui l'attendent à sa sortie de prison. Isolé, replié sur lui-même et privé de ressources, le milieu est presque coupé du monde extérieur, et n'entretient de contact ni avec les familles des prisonniers, ni avec les Cours de bien-être, ni avec les organismes de services sociaux qui pourraient aider le détenu à son arrivée et à sa sortie.

C. — L'ACTIVITÉ DE LA POLICE

111. Quand on les appelle sur les lieux d'une querelle familiale ou qu'ils recueillent au hasard d'une patrouille un jeune sous l'effet de la drogue, un délinquant ou un « robineux », les policiers, ces agents sociaux bien malgré eux, se trouvent en face de problèmes sociaux. S'ils sont mandatés pour faire respecter les lois et arrêter ceux qui les enfreignent, la plupart déplorent que des ressources communautaires insuffisantes ne leur laissent d'autre parti que de remettre ces personnes entre les mains de la justice.

112. Ils acceptent le rôle répressif que la société leur confie et ils n'ambitionnent pas de rivaliser avec les autres agents sociaux dont ils n'ont ni la préparation, ni la compétence, mais ils désireraient que la société reconnaisse concrètement la nécessité de faire face à toutes ces situations en mettant à leur disposition, 24 heures sur 24, les services et le personnel requis pour prendre en charge les cas-problèmes qu'ils pourraient leur diriger.

VI. — LA PORTÉE ET LES LIMITES D'UNE RÉORGANISATION DES STRUCTURES

113. Sans doute, pour les consultants, faut-il des structures mieux adaptées, capables de canaliser vers la poursuite d'un objectif commun les énergies et les ressources diversifiées du milieu. Mais ces structures, dans leur esprit, doivent répondre davantage à un urgent besoin de coordination; ils n'ont pas la prétention de vouloir recommencer à neuf. D'ailleurs, la situation actuelle le justifierait-elle? Les services sociaux doivent-ils s'ériger en système autonome, ignorer les appuis institutionnels parallèles, telles les municipalités, dont ils pourraient peut-être tirer un plus grand profit? On est bien loin de le penser.

114. Pour beaucoup, d'ailleurs, les structures ne sont pas, *a priori*, un moyen de coordination. Elles ne remplacent pas non plus les agents qui entretiennent des rapports personnels si nécessaires. Elles n'ont pas la portée des changements de politiques pour faire évoluer les mentalités. Bref, les problèmes de structures ne sont ni les seuls ni les plus importants à régler.

115. La Commission, suggèrent les consultants, devrait faire preuve de modestie et de réalisme dans ses nouvelles orientations. De modestie, d'abord, en reconnaissant qu'elle ne peut régler tous les

problèmes et qu'il serait illusoire de rechercher une solution définitive au fonctionnement des services et encore plus aux problèmes sociaux eux-mêmes. De réalisme, ensuite, en se prémunissant contre le danger de la mégalomanie et la tentation de renier le passé, au nom d'une carence ou d'un échec qui restent à prouver.

116. Une structure trop globale ou trop éloignée des conditions actuelles se heurterait à des résistances qui compromettraient son fonctionnement. Une structure trop rigide qui saperait l'initiative ou dont la mise en place étoufferait l'expression des nouveaux dynamismes du milieu se priverait d'une richesse extrêmement précieuse dont elle serait alors la plus grande perdante.

VII. — LA DIMENSION POLITIQUE DE LA RÉFORME

117. La recherche du bien-être comporte une dimension politique qui n'a pas échappé aux participants. Jusqu'où, en effet, une société est-elle prête à aller pour supprimer les inégalités d'une partie importante de la population ? Quand et comment celle-ci franchit-elle la limite de tolérance de ce qu'elle a pu endurer jusqu'alors ? Et dans quelle mesure un État doit-il se montrer solidaire des défavorisés, sans briser la fragilité du consensus qu'il doit réaliser envers la majorité de la population ?

118. S'ils reconnaissent que la Commission n'a pas pour mandat de changer le système, les consultants n'ont jamais douté, en revanche, qu'elle devait dénoncer avec la plus grande vigueur ses égarements et ses torts et rappeler à la population, à la société et à l'État, les exigences du chemin à parcourir pour la réalisation d'une société plus juste, plus humaine et plus respectueuse des droits de chacun. Parmi ces exigences, deux sont revenues fréquemment dans la bouche des consultants : la participation et la décentralisation.

A. — LA PARTICIPATION

119. Jugée essentielle par la plupart des consultants, quoique à des degrés divers, elle est le moyen privilégié de réaliser en permanence et dans les faits, l'idéal démocratique ; consacrée par la loi comme droit social et politique, elle peut devenir un moyen institutionnalisé et constamment renouvelé de connaissance et de perception des besoins. L'exercice de ce droit faciliterait l'amorce et la poursuite des débats publics qu'il élargirait en permettant à tous les groupes et à tous les intérêts en cause de faire valoir leur position et de faire connaître leurs besoins.

120. Une participation aussi totale reste néanmoins problématique et nombreux sont ceux qui s'empressent de la nuancer. Plutôt que d'épiloguer sur la participation qui fait l'unanimité, ces consultants se demandent s'il ne serait pas plus sage d'établir d'abord les niveaux de participation, la manière de la rendre efficace et de définir son objet. D'autres, enfin, estiment que la participation n'est pas si désirée qu'on semble le croire et qu'on s'expose à des erreurs coûteuses, si, après avoir fait reposer sur elle le fonctionnement des structures, elle ne devait pas ou peu se manifester.

121. Ces derniers préféreraient l'information systématique, complète et universelle. Pour ceux-là, les gouvernements taisent volontairement l'information, la cachent ou la dénaturent, ne diffusant en fin de compte, par crainte de la contestation, que celle qui sert le mieux leurs intérêts.

B. — LA DÉCENTRALISATION

122. Plusieurs voient dans la décentralisation, c'est-à-dire dans une délégation réelle des pouvoirs de décision, une condition du développement social. Des expériences de développement ne piétinent-elles pas actuellement faute d'avoir bénéficié d'une marge suffisante de latitude ?

123. D'autres en sont arrivés à cette conviction parce qu'ils se heurtent quotidiennement au caractère bureaucratique et tracassier de l'administration, qui prétend régler les problèmes des gens à des centaines de milles de distance. La centralisation excessive du pouvoir de dépenser au Conseil du Trésor, qui exige, pour des sommes insignifiantes, 20 ou 25 signatures avant d'autoriser une dépense, est sans doute en grande partie responsable des délais interminables qui découragent les meilleures volontés. Le gouvernement du Québec aurait avantage à s'inspirer de l'administration fédérale, beaucoup plus souple à ce chapitre et, partant, beaucoup plus efficace.

124. Pour les consultants, rien ne servirait d'échafauder les plus beaux plans de développement ou de services si l'on ne réussit pas, à la base, à immuniser les gouvernements contre la centralisation à outrance et la bureaucratie excessive dont ils se sont toujours faits les complices et les plus subtils défenseurs.

C. — LA RÉGIONALISATION

125. La multiplicité des zonages et des découpages actuels, pour chacun des secteurs, conduit les participants à souhaiter que cette décentralisation se fasse au profit de régions qui correspondraient aux territoires actuels des dix régions administratives. Celles-ci, en effet, paraissent acceptables comme base de régionalisation du système des services sociaux et, en les prenant comme critères, la Commission donnerait un exemple que les autres secteurs pourraient imiter.

D. — LE PROJET DE LOI 65 *

126. Les consultants redoutent que ce projet n'ait pris un mauvais départ. Prématuro au moins pour les services sociaux — on cherche vainement la place qui leur est faite —, le projet, malgré des intentions sans doute généreuses, est marqué au coin d'une volonté de centralisation qui l'éloigne des recommandations de la Commission d'enquête et paraît le promettre à une bureaucratisation plus poussée.

127. On ne voit pas comment sera assurée la représentation démocratique dans les différents organismes proposés et on se demande encore si l'ORAS¹ bénéficiera à la fois du budget et de la latitude nécessaires pour entretenir avec les dispensateurs de services, des liens efficaces et réels et planifier avec eux le développement des services.

* Projet de loi N° 65 — Loi de l'organisation des services de santé et des services sociaux. Déposé en juillet 1971, ce projet a été modifié tard à l'automne par une série d'amendements. L'opinion des consultants fut recueillie en août, c'est-à-dire avant que ne débute la discussion du projet en commission parlementaire.

¹ Office régional d'affaires sociales.

Appendice III.2

Les moyens et les modalités de réalisation des services sociaux

Les moyens et les modalités de réalisation des services sociaux

L'implantation du modèle pose un défi de taille. Tout d'abord, il semble impossible d'utiliser les structures actuelles ou d'attendre de ces dernières qu'elles se transforment d'elles-mêmes dans le sens du modèle proposé. Toutefois, les établissements, les organismes et les agents de services sociaux existants sont autant de moyens disponibles pour assurer la mise en place du système proposé. À peu près toutes les catégories d'agents nécessaires exercent déjà des activités de services sociaux. Il suffit tout simplement de les insérer dans les équipes de travail exigées par le modèle. Mais ce dernier suppose un nouvel esprit et des façons de faire très différentes de celles utilisées à l'heure présente. Il ne faut donc pas voir dans l'énumération des moyens une consécration de la situation actuelle, mais uniquement la seule approche pratique à une transformation des institutions.

Nous définissons les moyens comme des instruments nécessaires de l'action des services sociaux. Vu l'aspect humain du secteur, sa polarisation et son intégration par la base, et les tâches interdépendantes qui y sont prévues, ces moyens sont :

- 1° les groupes de tâche (*task forces*) formés par les collectivités locales, les groupes naturels et les groupements d'intérêt au sein de la population en général;
- 2° les équipes multidisciplinaires d'agents spécialistes et de techniciens requis pour la réalisation de certaines activités complexes;
- 3° les établissements, les appareils, les dispositifs et le matériel divers nécessaires aux groupes de tâche et aux équipes multidisciplinaires, comme soutiens à leur action.

Ces moyens se présentent sous des formes multiples ou des expressions concrètes qui en sont les modalités externes et internes. Évidemment, ces modalités varient pratiquement à l'infini, selon la nature des groupes et des équipes, leur localisation, les tâches définies

et l'ensemble des choix qui conditionnent la réalisation de chaque action. Nous avons choisi de présenter ici ces modalités, telles qu'elles se retrouvent le plus couramment, ou encore — lorsqu'il y a lieu — selon certaines normes proposées par les spécialistes des services sociaux.

I. — SOUS-SYSTÈME A — L'ORGANISATION COMMUNAUTAIRE

A. — NIVEAU 1 — L'ANIMATION SOCIALE INTENSIVE

1. — MOYENS

Équipes multidisciplinaires constituées d'un minimum de deux animateurs sociaux et d'un maximum de six¹ (jamais de nombre impair²), plus un responsable ayant une expérience minimale con-

¹ L'animation sociale intensive consiste à susciter la participation au sein d'une communauté désintégrée (i.e., anomique). Cette participation de base à créer est politique et elle requiert un travail d'animation très profond (i.e., jusqu'aux attitudes et même jusqu'aux valeurs fondamentales des participants) et une cohésion maximale de l'équipe d'animateurs.

Pour ce type d'animation, il apparaît que l'équipe de travail doit être réduite à cette moyenne de deux à six participants que nous proposons, moyenne qui semble favoriser l'unité optimale (i.e., le maximum d'interactions à tous les niveaux entre ses membres) de l'équipe.

Par exemple, *The Woodlawn Organization* à Chicago fut organisée en 1960 par une équipe de quatre (un responsable et trois adjoints). Le projet *Action for Boston Community Development* et le *John F. Kennedy Family Service Centre* engageaient respectivement quatre et deux animateurs de ce type en 1967.

Le lecteur intéressé par ces questions peut consulter

1) David Easton : *A System Analysis of Political Life*, John Wiley, New York, 1965, pp. 171-219;

2) Jean-François Médard : *Communauté locale et organisation communautaire aux Etats-Unis*, op. cit., p. 171;

3) Robert Perlman et David Jones : *Neighbourhood Service Centers*, U.S. Department of Health, Education and Welfare, Office of Juvenile Delinquency and Youth Development, Washington, 1967.

Soulignons enfin qu'aucune des propositions matérielles présentées dans cet appendice ne constitue une norme absolue. Dans tous les cas, il s'agit soit d'une proposition sur laquelle la majorité des experts s'entendent, soit d'une moyenne empirique induite d'expériences concrètes, soit encore de normes générales émises par les gouvernements ou les organismes internationaux et dont l'effet constaté apparaît fonctionnellement positif.

² Etant donné qu'il s'ajoute un responsable à l'équipe, celui-ci doit pouvoir, dans le cas d'égalité des voix, disposer d'une voix prépondérante. Pour une description plus poussée de ce critère, voir *The Sociology of George Simmel*, R.H. Wolff (éd.), Free Press, Glencoe, Ill., 1950.

crète et continue d'au moins une année, sur le terrain, de situations de désintégration communautaire et de conflits sociaux localisés.

2. — MODALITÉS

a) leadership

nomination d'un responsable d'équipe, qui choisit, à sa discrétion, les deux, quatre ou six autres participants qui lui sont adjoints, ou élection d'un responsable par les animateurs déjà engagés;

b) composition

d'après le critère d'expérience vécue, au moins un animateur social ou un travailleur social (organisation communautaire), ou un anthropologue (anthropologie sociale ou culturelle), ou un sociologue (psychologie sociale et collective); les autres peuvent être choisis en fonction de l'expérience seulement — le statut professionnel d'un ou de plusieurs participants n'est pas un critère de *leadership* dans l'équipe;

c) technique privilégiée

stratégie conflictuelle de Saul D. Alinsky ¹;

d) intervention

sur décision du ministre des Services sociaux et sur demande d'organismes communautaires non politiques et représentatifs de la population d'une communauté donnée;

e) zones d'intervention

communautés désintégrées ou en voie de l'être, à la suite de circonstances diverses réalisées ou prévues (désastres, migrations, isolement, urbanisation, changements économiques et sociaux subits, etc.);

¹ Voir à ce sujet *Communauté locale et organisation communautaire aux Etats-Unis*, par Jean-François Médard, *op. cit.*, pp. 159-185.

f) limites de l'intervention

population minimale de 400 personnes et maximale de 20,000 personnes environ ¹ à l'intérieur d'une seule communauté socialement ou géographiquement délimitée;

g) facteurs économiques

salaires et budget global de fonctionnement (films, brochures, bulletins et dépliants, location de salles, déplacements, etc.);

h) conditions de fonctionnement

une fois prise la décision du ministre, l'équipe d'animation des communautés désintégréées jouit de la plus grande liberté d'action possible et est à l'abri des tracasseries administratives gouvernementales; elle se limite à organiser la participation d'une seule communauté, selon la nature et les objectifs propres à celle-ci, nonobstant toute autre considération.

¹ Le concept de communauté en sociologie et en anthropologie peut être décrit ainsi : « The community is the minimal unit table of organization of the personnel who can carry and transmit this culture. It is the minimal unit realizing the categories and offices of their social organization. It is the minimal group capable of re-enacting in the present and transmitting to the future the cultural and institutional inventory of their distinctive and historic tradition. And FROM it, IN it, the child learns, from peers and the street as well as from parents and teachers, the lore of his people and what must be learned to become one of them ». Extrait de « The Community as Object and as Sample », par Conrad M. Arensberg, *American Anthropologist*, avril 1961, vol. LXIII, No 2, pp. 241-264.

Ainsi une communauté se définit tout à la fois par des dimensions spatiales (territoire occupé), écologiques (rapports avec l'environnement et ses ressources), démographiques (population), sociales (formes de groupement privilégiées) et culturelles (valeurs, normes et conduites spécifiques).

Le chiffre de la population formant une communauté n'est donc qu'un indicateur parmi d'autres, mais celui-ci a l'avantage d'être plus facilement mesurable.

Selon cet indicateur, une communauté comporte de 400 à 20,000 personnes environ. Par exemple, les quatre communautés étudiées par Severyn T. Bruyn (*Communities in Action*, College and University Press, New Haven, 1963) ont des populations adultes variant entre 409 (Chapin) et 14,721 (Jacksonville), pour des populations globales de 1,000 à 20,000 environ dans l'un et l'autre cas.

En deçà de 400 (approximativement), une structure communautaire stable et permanente peut difficilement se constituer; au delà de 20,000 (approximativement), les individus peuvent difficilement se connaître globalement et entretenir entre eux des relations fréquentes et multidimensionnelles. Voir à ce propos :

1) Robert E. Park : *Human Communities*, Free Press, New York, 1952;

2) George C. Howan : *The Human Group*, Harcourt, Brace & World, New York, 1950;

3) « Report of the Interdepartmental Task Force on Inner City Information » dans *The Model Cities Program Centre for Community Planning*, US Department of Health, Education and Welfare, Washington, janvier 1969.

B. — NIVEAU 2 — L'ANIMATION SOCIALE LIMITÉE

1. — MOYENS

Équipes multidisciplinaires constituées d'un minimum de quatre animateurs sociaux et d'un maximum de douze¹ (jamais de nombre impair), plus un responsable; la moitié au moins des membres de l'équipe et le responsable ont une expérience minimale vécue et continue d'au moins une année, dans des projets de développement communautaire rural ou urbain québécois, ou une expérience similaire dans des pays en voie de développement (Service universitaire canadien outre-mer (SUCO), Entraide universitaire mondiale (EUM), UNESCO, etc.).

2. — MODALITÉS

a) leadership

nomination d'un responsable d'équipe qui choisit, à sa discrétion, les autres participants qui lui sont adjoints, ou élection d'un responsable par les animateurs déjà engagés;

b) composition

d'après le critère d'expérience vécue, l'équipe comprend au moins :

¹ Contrairement au travail de l'équipe d'animation intensive (voir note 1, page 288), celui de l'équipe d'animation limitée n'est pas global (la participation en tant que telle), mais différencié (selon les buts d'organisation que la communauté se donne et les groupes ou les comités qu'elle forme à cette fin). Pour cette raison, l'équipe de travail doit être plus diversifiée et étendue que dans le cas précédent. Cependant, il doit aussi s'y trouver une très forte cohésion.

Tenant compte de ces facteurs, la norme que nous proposons ici est dérivée de l'application des méthodes de *T-Group* (*training-group*), développées en laboratoires de dynamique de groupe, aux équipes de travail tant dans l'industrie que dans l'organisation sociale. Cette même norme s'applique aussi généralement aux autres équipes de travail prévues par le modèle, ainsi que nous le verrons.

Le lecteur intéressé par cette question consultera avec profit :

- 1) Kurt Lewin : *Resolving Social Conflicts : Selected Papers on Group Dynamics*, Harper, New York, 1948;
- 2) Bradford, Gibb & Benne (éd.) : *T-Group Theory and Laboratory Method*, Wiley, New York, 1964;
- 3) H.A. Shepard : « Changing Relationships in Organization » dans *Handbook of Organization* J.G. March, (éd.), Rand McNally, Chicago, 1965, pp. 1115-1143.

Le rapport général (1971) du « projet d'animation de quartier dans les temps de loisirs (PAQ) », présenté par la *Maison du quartier* de Montréal, discute aussi de ce type d'animation de façon très concrète et pertinente.

(*Maison du quartier* : « Rapport général », Montréal, février 1971 (miméo).

Pour sa part, le plan de développement du Bas St-Laurent, de la Gaspésie, des Îles de la Madeleine propose des équipes d'animation comprenant de quatre à huit professionnels, qui peuvent faire appel à d'autres professionnels à titre temporaire. Voir à ce sujet *Le plan de développement du Bas Saint-Laurent, de la Gaspésie, des Îles de la Madeleine* (Entente générale de coopération Canada-Québec), L'Office de Développement de l'Est du Québec, 26 mai 1968, p. 60.

1° un animateur social ou un travailleur social (organisation communautaire), ou un anthropologue (anthropologie sociale ou culturelle), ou un sociologue (psychologie sociale et collective) ;

2° un économiste, ou un diplômé des sciences administratives ;

3° une personne ayant une expérience pratique de travail, comme ouvrier ou travailleur agricole, dans le milieu industriel ou rural ;

4° un architecte, ou un urbaniste, ou un diplômé des arts visuels ;

les autres membres de l'équipe pourront être choisis en fonction de l'expérience seulement¹ ;

c) techniques privilégiées

stratégies de Ross (Murray) ou de Lippitt (Ronald)², ou expériences québécoises analogues : Conseil économique régional du Nord-Ouest québécois, les travailleurs de St-Jérôme, les citoyens du quartier St-Henri et du sud-ouest de Montréal, le *University Settlement* dans le centre-est de Montréal ;

d) intervention

sur décision de l'organisme régional (ORSS) responsable du sous-système d'organisation communautaire, à la suite de demandes d'organismes communautaires non politiques et représentatifs de la population d'une communauté donnée ;

e) zones d'intervention

toute communauté constituée dans une région donnée ;

¹ Le statut professionnel n'est pas en soi un critère de *leadership* dans l'équipe.

² Voir à ce sujet *Communauté locale et organisation communautaire aux Etats-Unis*, par Jean-François Médard, *op. cit.*, pp. 128-158.

f) limites de l'intervention

population minimale de 400 personnes et maximale de 20,000 personnes environ¹, à l'intérieur d'une seule communauté socialement ou géographiquement délimitée (quoique cette population puisse être en transit ou flottante, par exemple, Ste-Scholastique ou des paroisses de colonisation fermées en Gaspésie, etc.) ; l'équipe suit alors la population dans ses déplacements ;

g) modalités de l'intervention

l'équipe se consacre de façon continue à une seule communauté à la fois et son séjour au sein de celle-ci est alors plus ou moins prolongé suivant les besoins de la population, ou bien elle se déplace d'une communauté à l'autre suivant les demandes.

h) facteurs économiques

salaires et budget global de fonctionnement (films, brochures, bulletins et dépliant, location de salles, déplacements, etc.) ;

i) condition de fonctionnement

une fois prise la décision de l'organisme régional (ORSS), l'équipe d'animation des communautés inorganisées jouit de la plus grande liberté d'action possible et est à l'abri des tracasseries administratives gouvernementales.

¹ Joy E. Woolfrey : *Study on the Organizational Structures of the Personal Social Services*, Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social, *op. cit.*, pp. 115-116. Soulignons, à la suite de cet auteur, que les centres communautaires américains (*Neighbourhood Service Centers*) s'établissent généralement autour de communautés pouvant varier de 15,000 à 35,000 habitants (v.g. *The Model Cities Program Centre for Community Planning*, *op. cit.* p. 8), alors qu'en Norvège de tels centres sont créés autour de « communes » de 5,000 à 6,000 habitants (v.g. *Organization and Administration of Social Welfare Programs : Norway*, Organisation des Nations Unies (O.N.U.), *op. cit.*

Rappelons enfin qu'une communauté est avant tout un groupement socio-culturel défini et qu'elle doit d'abord être identifiée en termes anthropologiques (culture) et politiques (participation). Nous renvoyons ici le lecteur à l'étude de C.M. Arensberg et Solan T. Kimball : « Community Study : Retrospect and Prospect », *The American Journal of Sociology*, mai 1968, vol. 73. N° 6, pp. 691-705, et spécialement les pages 691-695.

C. — NIVEAU 3 — L'ÉDUCATION POPULAIRE COMMUNAUTAIRE

1. — MOYENS

a) Personnel

Équipes de personnes compétentes dans des arts ménagers, familiaux et paramédicaux (infirmières visiteuses), habiles dans les techniques de l'éducation populaire et aptes, en cas de nécessité, à remplacer des individus dans leurs tâches de soins et d'entretien ménager.

b) Matériel

- matériel de soins et d'entretien ménager;
- matériel d'enseignement : livres, films, appareils, etc.;
- matériel de transport : camionnettes ou minibus;
- lieu de remise du matériel : centre communautaire.

2. — MODALITÉS

a) leadership

un responsable administratif en poste au centre communautaire;

b) composition des équipes

d'après les critères de compétence (diplôme — matière) et d'habileté (test); soit au moins

- 1° un(e) économiste familial(e) : budget et gestion de l'équipement ménager;
- 2° un(e) diététicien(ne) : régimes et préparation des repas;
- 3° un(e) infirmier(ère) : soins aux malades, aux infirmes, aux personnes âgées et aux jeunes enfants;
- 4° un récréologue (spécialiste en récréation), ou une aide sociale ou familiale (selon les termes actuels) en vue de loisirs individuels et de groupe;

les autres personnes seront choisies, dans l'un ou l'autre de ces domaines, en fonction des tâches (soit des besoins et des demandes);

chaque équipe comptera de quatre à douze personnes¹ (minimum et maximum) ;

c) intervention

sur demande des clients (individus ou groupes) dans une communauté, et sur décision du centre communautaire ;

d) zones d'intervention

- les jardins d'enfants et les centres de jour du centre communautaire ;
- les foyers individuels et familiaux ;
- la population générale de la communauté, par des cours de groupe localisés ou diffusés par les *mass media* locaux et sous-locaux (radio, télévision et journaux communautaires) ;

e) limites de l'intervention

- une ou plusieurs communautés pour un bassin total de population de 15,000 à 40,000 personnes environ² ;
- il faut trois équipes minimales complètes pour un tel bassin :
 - 1° une équipe travaillant au centre communautaire (jardins d'enfants et centres de jour) ;
 - 2° une équipe d'enseignement général (conférences, démonstrations et cours par les *mass media*, ou sur place auprès de groupes) localisée aussi dans le centre communautaire ;
 - 3° une équipe mobile travaillant dans les foyers ; nous prévoyons une rotation annuelle du personnel à travers ces trois équipes, plus une année de formation et de recyclage à l'extérieur ; le cycle complet est donc de quatre ans pour le personnel (1 an : centre ; 1 an : enseignement strict ; 1 an : foyers ; 1 an : recyclage) ;

f) facteurs économiques

- salaires du personnel ;

¹ Voir *supra*, page 291, note 1.

² Voir à ce propos l'analyse de mademoiselle Joy Woolfrey, *Study on the Organizational Structures of the Personal Social Services*, *op. cit.*, pp. 197-200. Voir également *Neighbourhood Service Centers*, par Robert Perlman et David Jones, *op. cit.*, p. 11. Voir également *supra* : La régionalisation.

- dépenses de formation et de recyclage du personnel;
- frais d'achat, d'entretien et de dépréciation du matériel d'entretien, de soins et d'enseignement;

g) condition de fonctionnement

à l'intérieur d'une application très stricte du critère de compétence, on doit favoriser le recrutement du personnel dans le milieu.

D. — NIVEAU 4 — L'ÉQUIPEMENT ET LE PERSONNEL DE SOUTIEN POUR L'ORGANISATION COMMUNAUTAIRE

1. — MOYENS

a) Personnel

Équipes de personnes qualifiées dans les métiers de fabrication, d'entretien et de transformation de choses matérielles, choisies par leurs pairs, au sein des communautés, à cause de leurs capacités reconnues et de leurs qualités humaines.

b) Installations

centre communautaire comprenant des locaux à cloisons mobiles et du matériel :

- 1° de jardins d'enfants;
- 2° de récréation pour les adolescents et les adultes;
- 3° de réunion;
- 4° de remise du matériel des équipes (A-4).

2. — MODALITÉS

a) composition des équipes

les équipes comprennent du personnel de construction, de réparation et d'entretien des immeubles, du matériel et des appareils de service; du personnel de cuisine (repas du midi principalement) et de distribution des repas; des assistants divers aux jardins d'enfants et aux loisirs de groupe; les rapports personnel-tâches peuvent varier énormément selon les contextes communautaires (besoins), les demandes et les types de services rendus. On peut estimer que chaque centre communautaire comptera au moins une, et au plus quatre

équipes composées chacune de quatre à douze personnes¹, selon la taille du centre, le taux et le rythme des demandes;

b) constitution du centre communautaire

le centre communautaire regroupe :

- les locaux et le matériel décrits plus haut (*v.g.* installations);
- les bureaux des agents de l'animation sociale limitée (A-2);
- les bureaux des éducateurs communautaires (A-3);
- les bureaux des agents de relance délégués par le sous-système de régulation (D-2);

c) création d'un centre communautaire

par bassin de population de 15,000 à 40,000 personnes environ², groupant une ou plusieurs communautés identifiées;

d) choix du lieu et des bâtiments

le lieu est déterminé autant que possible par le pôle culturel d'appartenance et le pôle socio-économique des rapports d'échanges sur le territoire couvert; on utilisera des bâtiments existants pourvu qu'ils exercent déjà une polarisation dynamique réelle sur le territoire; dans les autres cas, on fera appel à des architectes ou à des ingénieurs du ministère, spécialement aptes à traduire la nature et les besoins socio-culturels de populations spécifiques, en bâtiments et matériel fonctionnels;

e) types de services offerts

selon les demandes de chaque communauté spécifique au sein du bassin de population;

f) exercice de l'activité des équipes

- dans le centre communautaire;
- dans des projets communautaires relatifs à l'environnement;

¹ Voir *supra*, page 291, note 1.

² Voir *supra*, page 293, note 1.

- dans des foyers individuels, familiaux et de groupe (gardiennes, ménagères);
- dans tout autre contexte requis par le travail des équipes d'animation sociale limitée (A-2) et des équipes d'éducation populaire communautaire (A-3);

g) modalités secondes d'exercice de l'activité de ces équipes

- rotation ¹ annuelle du personnel de travail entre
 - 1° le centre communautaire (un an);
 - 2° le travail extérieur (un an);
 - 3° des programmes spéciaux de formation technique et de promotion socio-économique (un an) ²;
- ce personnel pourra être bénévole aux conditions suivantes :
 - 1° application réelle du programme québécois de sécurité du revenu;
 - 2° financement des stages de formation et des salaires, assuré par la (les) communauté(s) desservie(s), pour la 3^e année du cycle;

h) facteurs économiques

- salaires du personnel ou, pour les bénévoles, financement global (salaires + programmes de formation) de la 3^e année du cycle;
- achat ou construction et entretien des immeubles, service de la dette;
- achat, entretien et amortissement du matériel;

¹ Il s'agit ici d'une application d'un modèle *PE* (*Power Equalization*) de changement organisationnel dans le système. Cette procédure de rotation doit évidemment être appliquée de façon souple et humaine. Dans ces conditions, elle permet aux agents de se définir et de s'adapter constamment à des tâches nouvelles, de ne pas s'identifier à une fonction bureaucratique et de partager jusqu'à un certain point le pouvoir de décision

Voir à ce sujet *The Dynamics of Planned Change*, par Ronald Lippitt, Jeanne Watson et Bruce Westley, Harcourt, Brace & World Inc., New York, 1958; « Moral et satisfaction au travail » par Jacqueline Frish-Gauthier, dans *Traité de sociologie du travail*, par Georges Friedmann et Pierre Naville, Armand Colin, Paris, 1970, vol. 2, pp. 132-157.

² Ces propositions sont explicitées dans le livre blanc : *Pour une politique québécoise de la main-d'œuvre* (document inédit).

— dépenses de fonctionnement :

1° projets communautaires sur l'environnement;

2° activités de réunion, de jardin d'enfant et de centre de jour;

i) condition de fonctionnement

à l'intérieur d'une application très stricte du critère de compétence, on doit favoriser le recrutement du personnel dans le milieu.

II. — SOUS-SYSTÈME B — L'ADAPTATION PERSONNELLE

A. — NIVEAU 1 — L'ENTREVUE PSYCHOSOCIALE COMPLEXE

1. — MOYENS

Équipes multidisciplinaires constituées d'un minimum de deux cliniciens psychosociaux et d'un maximum de six¹, plus un responsable d'équipe, ayant une expérience clinique minimale d'une année continue du diagnostic et du traitement des troubles de la personnalité (*i.e.* des phénomènes d'anxiété à ceux de névrose inclusive-ment)².

2. — MODALITÉS

a) leadership

nomination d'un responsable d'équipe qui choisit à sa discrétion ses collègues, selon le nombre de collaborateurs adjoints, ou élection du responsable par l'équipe constituée;

b) composition

au moins

1° un psychiatre, ou un psychologue, ou un psychanalyste;

¹ Pour toutes les équipes de travail de niveaux 1, 2 et 3, cette norme *indicative* tient compte à la fois du peu de personnel qualifié que l'on trouve actuellement (*v.g.* l'annexe 20 publiée par notre Commission : *Le personnel des organismes de bien-être social au Québec*, tableau XVII, p. 50) et du chiffre optimal de 10-12 proposé par le rapport Seebohm (*Report of the Committee on Local Authority and Allied Personal Social Services*, *op. cit.*, p. 183, paragr. 590). Rappelons que cette norme rejoint aussi les exigences du travail en « groupe primaire » telles que définies par la sociométrie et la théorie organisationnelle (Moreno, Rogers, Lewin, Likkert...).

² Voir à ce sujet *Contemporary Social Problems*, par R. K. Merton et R. A. Nisbet (éd.), Harcourt, Brace & World Inc., New York, 1966, pp. 29-39 et plus particulièrement p. 32.

2° un travailleur social (travail social de cas)¹, ou un sociologue (valeurs, attitudes et comportements), ou un anthropologue (inconscient collectif);

ces deux éléments de l'équipe devront être constamment équilibrés, au moins quantitativement; par ailleurs, il serait souhaitable que le *leadership* alternât pour une même équipe entre les spécialisations 1° et 2°;

c) intervention

selon les besoins des clients évalués par les agents de relance du sous-système de régulation (D-2);

d) clientèle (case-load)

un maximum de 20 clients par agent : soit 60 pour une équipe de 3, 100 pour une équipe de 5, 140 pour une équipe de 7; au delà de 140 demandes², il faut ajouter de nouvelles équipes;

e) localisation

centre de distribution des services d'adaptation personnelle (CDSA), le plus près possible des centres de santé et d'éducation (un emplacement commun serait souhaitable);

f) installations spécifiques

- un bureau fermé et insonorisé³, par agent d'entrevue;
- matériel de documentation, audio-visuel, de tests, fiches, etc.;

g) facteurs économiques

- salaires du personnel;
- congé « sabbatique » de recyclage, à tous les sept ans;
- frais d'installations :
 - un bureau fermé et insonorisé, par agent d'entrevue;
 - matériel de documentation, audio-visuel, de tests, fiches, etc.

¹ L'analyse des tâches ne permet pas de distinguer de fait le travailleur social (diplôme de baccalauréat) du conseiller social (diplôme collégial en assistance sociale). Pour répondre aux objectifs du système, nous utilisons uniquement l'expression travailleur social.

² Voir *The Day Treatment Center*, par J. Meltzoff & R.L. Blumenthal, Charles C. Thomas (éd.), Springfield, Ill., 1966, pp. 32-50.

³ Pour assurer l'intimité et la confidentialité de l'entrevue.

B. — NIVEAU 2 — L'ENTREVUE PSYCHOSOCIALE SIMPLE

1. — MOYENS

Équipes multidisciplinaires constituées d'un minimum de quatre agents et d'un maximum de douze¹, plus un responsable, ayant une expérience concrète minimale d'une année continue, du travail social de cas : adaptation à un environnement et à un milieu, rapports interpersonnels négatifs, transferts de personnes dans des environnements et des milieux permanents (*v.g.* adoption) ou transitoires (*v.g.* foyer nourricier), etc.;

2. — MODALITÉS

a) leadership

nomination d'un responsable d'équipe qui choisit à sa discrétion ses collègues, selon le nombre de collaborateurs adjoints, ou élection du responsable par l'équipe constituée;

b) composition

au moins

- 1° un psychologue, ou psychotechnicien (par exemple, un conseiller en orientation ou en relations familiales);
- 2° un travailleur social (travail social de cas), ou un sociologue (sociologie familiale et des petits groupes, sociométrie), ou un anthropologue (micro-anthropologie sociale ou culturelle);
- 3° un juriste (lois sociales : adoption, sécurité du revenu, santé, protection personnelle, droits de l'homme, etc.);
- 4° un architecte, ou un urbaniste (micro-environnements);

c) intervention

selon les besoins des clients, évalués par des agents de relance délégués par le sous-système de régulation (D-2);

d) types d'intervention

- 1° *a posteriori*, équipe fixe au centre de distribution des services d'adaptation personnelle (CDSA);

¹ Voir *supra*, page 291, note 1.

2° *a priori*, équipe mobile rayonnant dans le territoire desservi à partir du centre de distribution (dépistage — *reaching out* — dans la population en général) :

- visite des établissements du sous-système (foyers nourriciers, foyers de groupe, foyers d'hébergement collectif) ;
- présence dans les secteurs de la sécurité du revenu, de la main-d'œuvre, des loisirs, du logement, de la santé, de l'éducation et de la justice ;

e) clientèle (case-load)

un maximum de 45 clients¹ par agent, soit 225 clients pour une équipe de 5 agents, et 585 pour une équipe de 13. Au delà de 585 clients, il faut ajouter de nouvelles équipes ;

f) fonctionnement

- au moins une équipe interne et une équipe externe par territoire ;
- rotation annuelle du personnel du secteur interne au secteur externe et *vice versa* ;
- recyclage du personnel, en stages de formation à l'extérieur, tous les quatre ans de service² ;
- rotation souhaitable du *leadership* entre les représentants des diverses spécialités (psychologie, sociologie, droit, travail social, etc.) ;

¹ Cette norme est le résultat d'un consensus obtenu autour du *case-load*, auprès des participants aux deux premières séances de consultation sur le modèle. Rappelons toutefois que le *case-load* moyen actuel du travailleur social en agence est de 60 (v.g. *supra*, chapitre III, paragr. 537). Ce chiffre de 60 est aussi proposé comme norme idéale dans le plan de réforme des services sociaux au Nouveau-Brunswick (v.g. M.D.T. Associates, Gouvernement du Nouveau-Brunswick, Fredericton, 15 novembre 1969, vol. II, p. 167). Après des consultations individuelles plus poussées, nous avons maintenu une norme de 45, principalement pour favoriser une action en profondeur des équipes de travail aux niveaux 2 et 3 et pour permettre aussi aux participants de ces équipes de se perfectionner plus facilement dans des expériences d'éducation continue et de formation personnelle.

² Cette proposition est liée à l'hypothèse que l'on adopte au Québec la pratique de plans quinquennaux de développement social (et économique). Dans une telle perspective, la cinquième année d'exécution d'un plan coïncide avec la préparation du plan subséquent. Cette période intermédiaire se prête bien au recyclage du personnel de réalisation, en fonction des nouvelles tâches qui les attendent et qui sont déjà suffisamment précises à ce moment (conception et discussion du plan de développement subséquent).

g) localisation

- centre de distribution des services d'adaptation personnelle;
- établissements du système, autres secteurs du développement social (sécurité du revenu, main-d'œuvre, loisirs, logement, santé, éducation) et domaine de la justice, selon les besoins et les demandes (décision de D-1);

h) installations spécifiques

- un bureau fermé et insonorisé¹, par agent localisé au centre;
- matériel de documentation, audio-visuel, fiches, classeurs, etc.;

i) facteurs économiques

- salaires du personnel;
- salaires et frais de formation des agents, dans l'année de recyclage;
- frais d'installations :
 - un bureau fermé et insonorisé, par agent localisé au centre;
 - matériel de documentation, audio-visuel, fiches, classeurs, etc.

C. — NIVEAU 3 — LE PARRAINAGE PERSONNEL ET DE GROUPE

1. — MOYENS

a) Personnel

Équipes de personnes compétentes dans les domaines de relations humaines et de rapports interpersonnels (expression, communication, compréhension, etc.); habiles dans les techniques de l'éducation personnelle et des petits groupes (éducation ouverte, expérimentale et libre par opposition à l'instruction scolaire); et aptes à remplacer des « images » parentales, amicales ou de *leadership* auprès des individus et des petits groupes.

¹ Voir *supra*, p. 300, note 3.

b) Matériel

- logements et matériel de soins ménagers des foyers de groupe;
- matériel de transport : automobiles ou minibus, selon les cas.

2. — MODALITÉS

a) leadership

un responsable administratif au centre de distribution des services d'adaptation personnelle;

b) composition des équipes

- deux agents par foyer de groupe¹;
- de quatre à douze agents par équipe fixe au centre de services;
- de quatre à douze agents, par équipe itinérante, sur le territoire du centre de services;

c) composition des foyers de groupe

- deux agents « substituts parentaux »;
- un maximum de douze participants² (enfants, adolescents, immigrants seuls, ex-prisonniers, etc., en situation de transition et nécessitant un foyer semi-permanent stable, un petit groupe de référence et d'identification à affectivité positive) relativement homogènes dans leur situation (les distinctions de sexe ne sont pas pertinentes; celles des groupes d'âge le sont, toutefois);

d) intervention des équipes

selon les besoins des clients, évalués par les agents de relance du sous-système de régulation (D-2), dans trois contextes :

¹ Ces agents doivent s'identifier à des rôles parentaux, qui entraînent généralement des modèles de comportement, des rôles et des tâches distincts. Il n'est pas nécessaire, toutefois, que ces deux agents soient dans tous les cas de sexe différent, quoique ceci semble préférable pour des groupes d'adolescents. Voir à ce propos le compte rendu détaillé de la seconde séance de consultation liée à ce modèle (document inédit, pp. 24-28).

² Cette norme a été proposée au cours de la séance de consultation susmentionnée et a recueilli l'accord de l'ensemble des participants.

- 1° les foyers de groupe : « substituts parentaux » ;
- 2° la population extérieure : « équipe volante en milieu urbain » (*street workers*) ;
- 3° le centre de distribution des services d'adaptation personnelle ;

e) implantation des foyers de groupe

selon les besoins des clients, évalués par les agents de relance D-2, en tenant compte des facteurs spécifiques suivants :

- 1° proximité des centres de distribution des services des autres secteurs sociaux (sécurité du revenu, main-d'œuvre, loisirs, santé, éducation) ;
- 2° caractéristiques normales de l'environnement : un logement ordinaire, non identifié, dans une rue quelconque d'une ville, avec du monde et de l'activité autour (foyer analogue à la campagne) ;

f) clientèle (case-load)

- maximum de six personnes par agent, dans les foyers de groupe ;
- maximum de 45 clients¹, pour les agents logés au centre de distribution des services d'adaptation personnelle ;
- variable pour l'équipe volante en milieu urbain (*street workers*) ;

g) installations spécifiques

- logement, et matériel de soins ménagers des foyers de groupe ;
- matériel de transport de l'équipe volante (*street workers*) ;
- bureaux des agents logés au centre de distribution des services d'adaptation ;
- matériel éducatif et de loisirs ;

¹ Voir *supra*, page 302, note 1.

h) fonctionnement des équipes

- le choix du genre de travail (foyer de groupe, équipe mobile, équipe du centre) est laissé à chaque agent;
- recyclage volontaire, au terme de quatre ans de travail continu, avec changement ou non d'affectation, selon le choix de l'agent;

i) facteurs économiques

- salaires des agents et frais de recyclage;
- achat et location du matériel de soins ménagers et des logements des foyers de groupe, du matériel de transport et du matériel éducatif.

D. — NIVEAU 4 — L'ÉQUIPEMENT ET LE PERSONNEL DE SOUTIEN POUR L'ADAPTATION PERSONNELLE

1. — MOYENS

a) Personnel

Équipes de personnes qualifiées pour apporter les biens matériels et un cadre de relations humaines fondamentaux à des personnes qui requièrent un gîte temporaire ou permanent.

b) Installations

- foyers nourriciers;
- foyers d'hébergement collectif;
- centre d'accueil et de dépannage;
- centres de distribution des services d'adaptation personnelle.

2. — MODALITÉS

a) personnel

- les équipes comprennent :
 - 1^o des foyers ordinaires qui prennent charge de un à trois enfants, adolescents ou adultes, moyennant une certaine compensation financière ¹;

¹ Soit le prix de journée payé aux foyers nourriciers.

- 2° du personnel de gestion, d'entretien et de service (repas, assistance matérielle, compagnie, etc.) des foyers d'hébergement et des centres d'accueil;
- 3° du personnel de loisirs et de vie de groupe, dans les foyers d'hébergement et les centres d'accueil : ce personnel n'est pas spécialisé dans sa fonction générale d'animation;
- 4° du personnel de soins;
- le nombre de foyers nourriciers dépend des besoins et des demandes des clients, pour une région donnée, des foyers candidats qualifiés dans la même région, et des choix de l'équipe régionale de planification (D-1);
- la distribution interne du personnel dans les équipes de soutien et la taille de ces équipes dans les foyers d'hébergement dépendent de la taille, de l'utilisation et des moyens financiers de ces établissements;

b) établissements

- les foyers nourriciers doivent respecter des normes précises de sécurité, de salubrité et de qualité des services et des soins;
- en général, les foyers d'hébergement ne devraient pas, *a priori*, loger plus de 50 à 100 personnes¹. Nous favorisons une structure par pavillon (couples mariés habitant leur logement ou leur pavillon; et pavillons communautaires de 12 personnes environ). Ces foyers doivent posséder une équipe complète de soutien (gestion, entretien, service, loisirs, vie de groupe), comptant en moyenne un agent pour cinq à sept personnes hébergées². Ces foyers sont astreints à des normes de sécurité, de salubrité et de qualité des services et des soins;
- les centres d'accueil et de dépannage peuvent accueillir un minimum de 40 personnes³. Ils doivent aussi compter une ou plusieurs équipes complètes d'agents de soutien (soit un rapport d'un agent pour 8 à 12 clients)⁴. Ils sont enfin

¹ Voir *infra* : chap. V, paragr. 1086.

² Ceci implique que le personnel soit qualifié et polyvalent.

³ Pour favoriser un rendement plus économique.

⁴ Les pensionnaires des centres d'accueil et de dépannage pourraient, dans certains cas, s'acquitter eux-mêmes des menus travaux d'entretien et de l'organisation de certaines activités.

assujettis à des normes spécifiques de sécurité, de salubrité et de qualité des services et des soins;

- les centres de distribution des services d'adaptation personnelle sont formés de l'ensemble des bureaux d'entrevue psychosociale complexe (B-1) ou simple (B-2) et de par-rainage social (B-3). Ils logent aussi des agents de relance délégués par le système de régulation (D-2) et incluent évidemment du personnel de bureau et de soutien;

c) implantation et organisation des foyers nourriciers, des foyers d'hébergement et des centres d'accueil et de dépannage

selon les besoins, les demandes et leur évaluation, dans une région donnée;

d) localisation des établissements autres que les foyers nourriciers

à proximité du milieu d'appartenance de la clientèle et des services communautaires;

e) programmes spéciaux de promotion et de recyclage du personnel de soutien

stages de formation, chaque troisième année de travail continu;

f) facteurs économiques

- salaires du personnel de soutien des centres de distribution des services d'adaptation, des foyers d'hébergement et des centres d'accueil et de dépannage;
- indemnité aux foyers nourriciers (prix de journée);
- frais d'achat, d'entretien et de fonctionnement des établissements;
- rajustement des salaires et coût du recyclage du personnel de soutien.

III. — SOUS-SYSTÈME C — L'APPRENTISSAGE ET LE RÉAPPRENTISSAGE SOCIAUX

A. — NIVEAU 1 — LA THÉRAPIE DE GROUPE

1. — MOYENS

Équipes multidisciplinaires spécialisées constituées chacune d'un minimum de 7 thérapeutes et d'un maximum de 21¹, particulièrement compétents dans les soins et le traitement à donner

- aux enfants handicapés physiquement;
- aux enfants handicapés psychologiquement;
- aux adolescents et aux adultes handicapés physiquement;
- aux adolescents et aux adultes handicapés psychologiquement;
- aux alcooliques;
- aux toxicomanes.

On ne peut confondre et mêler aucune des catégories précédentes à une autre dans le traitement : chacune requiert une thérapie spécifique.

2. — MODALITÉS

a) *leadership*

- des médecins pédiatres assument le *leadership* des équipes thérapeutiques spécialisées dans les soins à donner aux enfants handicapés physiquement;
- des médecins gériatres assument le *leadership* des équipes thérapeutiques, dont la clientèle est constituée de personnes âgées handicapées physiquement;
- des médecins physiatres assument le *leadership* des équipes thérapeutiques (physiothérapie, ergothérapie, etc.) dont la clientèle est constituée d'adolescents et d'adultes (autres que les personnes âgées), selon le type précis de handicap physiques;

¹ Voir *supra*, page 300, note 2.

- des psychiatres spécialisés assument le *leadership* des équipes thérapeutiques distinctes qui se consacrent au traitement des handicaps psychiques, de l'alcoolisme et des diverses toxicomanies;

b) composition générale des équipes

au moins

- un pédiatre, ou un gériatre, selon que les clients sont des enfants ou des personnes âgées;
- un médecin spécialisé dans au moins une des thérapies appropriées à un (ou à plusieurs) type(s) précis de handicap;
- un psychiatre spécialisé;
- un psychologue clinicien spécialisé;
- un(e) infirmier(ère) spécialisé(e);
- un travailleur social (travail social de groupe);
- un spécialiste de l'environnement (architecte ou psychologue de la perception);

c) intervention

selon les besoins des clients évalués

- 1° globalement, par les agents de relance du sous-système de régulation (D-2) : dossier général et orientation;
- 2° précisément, par l'équipe thérapeutique compétente : diagnostic;

d) clientèle (case-load)

on peut fixer la clientèle moyenne pour une équipe thérapeutique de 7 agents à 70 clients environ (rapport de 1 agent pour 10 clients)¹; la clientèle maximale moyenne serait donc de 210 clients pour une équipe thérapeutique de 21 agents; au delà de 210 clients,

¹ Ces chiffres proviennent d'une consultation privée auprès de l'administration des unités de soins infirmiers et de services sociaux de l'hôpital St-Michel-Archange de Québec. Ils sont corroborés dans le mémoire soumis par *The Canadian Psychiatric Association* à la Commission royale d'enquête sur les services de santé, 9 mai 1962, appendice 15.

il faut créer une seconde équipe¹. Soulignons aussi qu'une équipe thérapeutique complète doit participer au diagnostic;

e) localisation

établissement thérapeutique spécialisé, le plus près possible des centres de santé, d'éducation et des services communautaires;

f) installations spécifiques

- salles et appareils de traitement;
- bureaux individuels et collectifs du personnel;
- matériel de documentation, audio-visuel, de tests, fiches, etc.;

g) facteurs économiques

- salaires du personnel;
- congé « sabbatique » de recyclage personnel à tous les sept ans;
- installations thérapeutiques.

B. — NIVEAU 2 — LA DYNAMIQUE DE GROUPE THÉRAPEUTIQUE

1. — MOYENS

a) Personnel

Équipes multidisciplinaires spécialisées dans les techniques thérapeutiques de dynamique de groupe, particularisées selon les diverses catégories de handicaps (handicaps psychiques, handicaps physiques, alcoolisme et autres toxicomanies) et les types de clien-

¹ Ici, ce n'est pas tellement le nombre global de clients qui est important, mais bien plutôt la dimension optimale de l'équipe de travail. Cette norme est donc la résultante de deux variables qui sont étroitement dépendantes :

1° le *case-load* optimal de chaque agent individuel;

2° le nombre idéal de participants à une équipe de travail complexe, en fonction principalement du flot d'informations et d'échanges où ils s'inscrivent et des rôles qu'ils doivent y assumer.

Règle générale, nous tendons dans ce modèle à restreindre la dimension des équipes de travail à celle d'un groupe primaire, comportant généralement un nombre d'éléments < 30, ceci pour favoriser la cohésion, l'autonomie et la capacité d'innovation de ces équipes. Voir à ce sujet « Biological Models and Empirical Histories of the Growth of Organizations », par M. Haire, dans *Modern Organizations Theory*, M. Haire (éd.), Wiley, New York, 1959, pp. 272-306; voir également *Men at Work*, par W.F. Whyte, Dorsey, Homewood, Ill., 1961.

tèles (enfance inadaptée, adultes, personnes âgées) ; ces équipes sont constituées d'un minimum de quatre agents et d'un maximum de douze¹, plus un responsable ayant une formation et une expérience spécifique dans l'un des domaines thérapeutiques.

b) Matériel

technique de dynamique de groupe et ateliers de création et d'expression.

2. — MODALITÉS

a) leadership

travailleur social, pédagogue, psychologue ou sociologue spécialisés en dynamique de groupe thérapeutique ; il n'est pas nécessaire ici d'assurer une rotation du *leadership* entre les diverses formations de base en psychologie, sociologie, pédagogie ou travail social ; seul le critère de compétence en dynamique de groupe importe ;

b) composition

au moins

- un psychotechnicien (orientation, troubles d'apprentissage, psychomotricité, psychologie des groupes, etc.) ;
- un travailleur social (travail social de groupe), ou un sociologue de même compétence ;
- un pédagogue ou un psycho-éducateur ;
- un pédagogue dans les techniques d'expression et de création par le loisir, l'art, l'artisanat, l'expression corporelle, etc. ;

c) intervention

selon les besoins des clients, évalués globalement par les agents de relance délégués par le sous-système de régulation (D-2), et selon les demandes spécifiques des agents thérapeutiques du niveau C-1 ;

d) types d'intervention

- 1° *a posteriori*, équipe fixe dans un établissement thérapeutique spécialisé ;

¹ Voir *supra*, page 291, note 1.

2° *a priori*, équipe mobile rayonnant dans le territoire desservi, à partir d'un établissement thérapeutique spécialisé (dépistage — *reaching out* — dans la population en général) :

- visite des établissements du système (foyers nourriciers spécialisés, foyers de groupe spécialisés) ;
- visite des anciens clients en postcure dans leurs milieux de vie et de travail ;
- liaison avec les clients en cure semi-ouverte ou ouverte, dans un milieu social extérieur ;

e) clientèle (case-load)

un maximum de 45 clients par agent de l'équipe, soit 225 clients pour une équipe de 5 agents, et 585 pour une équipe de 13 ; au delà de 585 clients, il faut ajouter une nouvelle équipe¹ ;

f) fonctionnement

- au moins une équipe interne et une équipe externe, par établissement thérapeutique spécialisé ;
- rotation annuelle du personnel du secteur interne au secteur externe et *vice versa* ;
- recyclage du personnel, en stages de formation à l'extérieur, tous les quatre ans de service ;

g) localisation

établissement thérapeutique spécialisé ;

h) installations spécifiques

- bureaux individuels et collectifs des agents localisés au centre ;
- matériel audio-visuel, d'observation, de documentation, d'enseignement, etc. ;
- salles de travail dans l'établissement thérapeutique : ateliers de création et d'expression corporelle, dramatique, artistique, artisanale, sportive, etc. ;

¹ Voir *supra*, page 302, note 1, et page 311, note 1.

i) facteurs économiques

- salaires du personnel;
- salaires et formation durant l'année de recyclage des agents, chaque cinquième année de service;
- installations.

C. NIVEAU 3 — L'ÉDUCATION DE GROUPE THÉRAPEUTIQUE

1. — MOYENS

a) Personnel

Équipes de personnes aptes à saisir concrètement la nature spécifique et originale d'un individu handicapé dont ils ont la charge; à adapter de façon naturelle un enseignement (utilisation des prothèses, pratique visant à compenser ou à masquer extérieurement le handicap, apprentissage d'un métier, etc.) technique spécifique en fonction de cette nature (physique et psychique); et à remplacer des « images » parentales, amicales ou de *leadership* auprès de ces personnes handicapées.

b) Installations et matériel

- logements, matériel de soins ménagers et appareils prothétiques, correcteurs ou d'adaptation des foyers de groupe spécialisés;
- matériel de transport : automobiles, camionnettes ou minibus, selon les cas.

2. — MODALITÉS

a) leadership

un responsable administratif dans l'établissement thérapeutique spécialisé;

b) composition des équipes

- deux agents par foyer de groupe spécialisé;
- de quatre à douze agents par équipe fixe, dans l'établissement thérapeutique spécialisé;

- de quatre à douze agents par équipe itinérante, sur le territoire desservi par un établissement thérapeutique spécialisé¹;

c) constitution du foyer de groupe spécialisé

- deux agents suppléants des parents ou *leaders*;
- de cinq à douze participants (en cure ouverte, semi-ouverte ou en postcure) absolument homogènes quant à la nature de leur handicap, et relativement homogènes quant à leurs caractéristiques sociales (âge, milieu d'origine, classe sociale, etc.)²;

d) intervention des équipes

selon les besoins des clients évalués par les agents de relance du sous-système de régulation (D-2) et selon les demandes des équipes de thérapie et de dynamique de groupe, dans trois contextes :

- 1° foyers de groupe spécialisés : « agents suppléants des parents », *leaders*;
- 2° milieux sociaux : équipe volante (*street workers*) visitant les clients en cure ouverte ou en postcure;
- 3° établissement thérapeutique spécialisé;

e) implantation des foyers de groupe

selon les besoins des clients évalués par les agents de relance D-2 et le diagnostic formulé par les équipes C-1 et C-2, en tenant compte des facteurs spécifiques suivants :

- proximité des centres de distribution des services des autres secteurs sociaux (main-d'œuvre, santé, éducation, etc.) et des centres communautaires;
- caractéristiques normales de l'environnement, rural ou urbain, selon le milieu d'origine et les désirs des clients;

¹ Voir *supra* (b-3) p. 304.

² Ces normes ressortent du compte rendu détaillé de la seconde séance de consultation relative à ce modèle (document inédit, pp. 24-29). Il faut en définitive retrouver le plus possible soit les conditions d'une famille naturelle, soit celles d'un groupe naturel d'appartenance.

- possibilité pour les participants d'ajouter au foyer de groupe une fonction économique de production collective et autonome.

f) clientèle (case-load)

- maximum de six personnes par agent;
- maximum de quarante cinq clients pour les agents internes de l'établissement thérapeutique spécialisé¹;
- variable pour les agents itinérants à l'extérieur;

g) installations spécifiques

- logements, matériels de soins ménagers, appareils prothétiques et correcteurs des foyers de groupe;
- matériel de transport des conseillers itinérants;
- bureaux des agents dans l'établissement thérapeutique spécialisé;
- matériel éducatif, de loisirs et de travail;

h) fonctionnement des équipes

- la sélection du genre de travail (foyer de groupe, équipe mobile, équipe de l'établissement) est laissée à la liberté de chaque agent;
- un an de recyclage volontaire, payé au terme de quatre ans de travail continu, avec changement ou non d'affectation, selon le choix de l'agent;

i) facteurs économiques

- salaires des agents et année de recyclage;
- achat et location du matériel et des logements des foyers de groupe, du matériel de transport, des appareils correcteurs, et du matériel éducatif, de loisirs et de travail.

¹ Voir *supra*, page 302, note 1.

D. — NIVEAU 4 — L'ÉQUIPEMENT ET LE PERSONNEL DE SOUTIEN POUR L'APPRENTISSAGE ET LE RÉAPPRENTISSAGE SOCIAUX

1. — MOYENS

a) Personnel

Équipes de personnes qualifiées pour apporter les biens matériels et un cadre humain de garde et de protection à des personnes handicapées qui requièrent un gîte et des soins spéciaux, d'une façon permanente ou temporaire.

b) Installations

- foyers nourriciers spécialisés;
- établissements thérapeutiques spécialisés pour
 - enfants handicapés psychiquement;
 - enfants handicapés physiquement;
 - adolescents et adultes handicapés psychiquement;
 - adolescents et adultes handicapés physiquement;
 - alcooliques;
 - toxicomanes.

2. — MODALITÉS

a) personnel

- les équipes comprennent
 - 1° des foyers normaux, spécialement qualifiés et formés à cette fin, qui prennent charge de un à cinq handicapés (enfants, ou personnes d'âge moyen ou âgées) en cure ouverte ou en postcure, moyennant une certaine compensation financière;
 - 2° du personnel de gestion, d'entretien et de service (repas, assistance physique, compagnie, garde, etc.) des établissements thérapeutiques;
 - 3° du personnel de loisirs et d'animation (vie de groupe, travail, activités diverses) des établissements thérapeutiques;

4° du personnel de soins ;

- le nombre de foyers nourriciers dépend des besoins et des demandes explicités par les équipes C-1 et C-2, pour une région donnée, des foyers candidats qualifiés dans la même région et des choix de l'équipe régionale de planification (D-1) ou de plusieurs équipes de planification dans un contexte suprarégional ;
- la distribution interne du personnel dans les équipes (biens matériels et garde) et l'importance de ces équipes dans les établissements thérapeutiques dépendent de la taille, de l'utilisation et de l'organisation interne de ces établissements ;

b) établissements

- de fait, les foyers nourriciers spécialisés, affiliés à un centre thérapeutique précis, doivent répondre à des normes strictes de sécurité, de salubrité et de qualité des soins et des services ; ils sont aussi astreints à une inspection-contrôle par l'établissement thérapeutique (équipes C-2 ou C-3) dont ils dépendent ;
- en général, les établissements thérapeutiques spécialisés ne devraient pas, *a priori*, loger en permanence plus de 400 personnes environ, quoique nous favorisons une norme idéale de 50 à 100 pensionnaires¹, lorsque nous aurons un personnel suffisamment nombreux et qualifié. Nous prôtons une structure par pavillons, dans les nouveaux établissements, et dans les établissements hérités du passé, l'introduction de divisions spatiales, ou tout au moins *culturelles* (soit distinguer les ailes, les étages et les salles pour permettre une identification humaine normale à un « chez-soi » type). Tous ces établissements doivent posséder une équipe complète de soutien (gestion, entretien, service, loisirs, vie de groupe) qui compte un minimum de 4 agents pour une clientèle de 40 à 60 personnes hébergées. Ces établissements sont assujettis aux normes générales et strictes de sécurité, de salubrité et de qualité des soins et des services ;

¹ Voir *infra* : chap. V, paragr. 1086.

- les établissements thérapeutiques spécialisés comprennent l'ensemble des équipes de thérapie de groupe (C-1), de dynamique de groupe thérapeutique (C-2), d'éducation de groupe thérapeutique (C-3) et cette partie du matériel de travail de ces équipes, centralisée sous un même toit; ils logent aussi des agents de relance délégués par le sous-système de régulation (D-2), et comptent évidemment du personnel de bureau et de soutien;

c) implantation et organisation des foyers nourriciers spécialisés et des établissements thérapeutiques spécialisés

selon les besoins, les demandes et leur évaluation, dans un contexte régional ou suprarégional; les facteurs déterminants ici sont :

- 1° le type de handicap et ses exigences spéciales de traitement; par exemple, les handicaps physiques requièrent parfois des appareils complexes et très spécialisés de traitement;
- 2 la fréquence de répartition d'un handicap donné dans la population, d'un territoire à un autre; par exemple, des recherches du Conseil des Oeuvres de Montréal ont établi une très forte corrélation entre le taux des enfants nés avec un handicap psychique (développement partiel des cellules cérébrales) et l'état de pauvreté des quartiers défavorisés de la métropole¹;
- 3° les établissements et le personnel en place; ces ressources sont actuellement très concentrées dans la région de Montréal;

d) localisation des établissements autres que les foyers nourriciers spécialisés

à proximité du milieu d'appartenance de la clientèle et des services communautaires; si cela est impossible, à cause de la nature du traitement ou de la localisation des établissements déjà en place, il faut alors favoriser

¹ « ...c'est au moment du développement du fœtus (particulièrement les 3 ou 4 premiers mois de la grossesse) que l'enfant acquiert les caractéristiques permanentes qui le marqueront sa vie durant...

Les bébés mis au monde dans Pointe Saint-Charles sans l'intervention du *Montreal Diet Dispensary* n'atteignent que 60 à 80 pour cent seulement de leur développement cellulaire cérébral ». Extrait du compte rendu de la visite de la Commission au Centre des services communautaires de Pointe Saint-Charles, 19 novembre 1969, page 1370 des comptes rendus des visites de la Commission (document inédit).

- des thérapies semi-ouvertes ou ouvertes, en foyers de groupe spécialisés ;
- ou une efficacité maximale du processus de cure fermée, dans un établissement central, pour réduire le plus possible le temps de cette cure et rapprocher d'autant la période de postcure, dans le milieu social extérieur ;

e) programmes spéciaux de promotion et de recyclage du personnel de soutien

stages de formation après chaque troisième année de travail continu ;

f) facteurs économiques

- salaires du personnel de soutien des établissements thérapeutiques ;
- rétributions financières aux foyers nourriciers spécialisés (prix de journée et prime spéciale selon la nature et les risques spécifiques des différents types de handicaps) ;
- frais d'achat, de construction, d'entretien et de fonctionnement des établissements ;
- rajustement des salaires et coût du recyclage du personnel de soutien.

IV. — SOUS-SYSTÈME D — LA RÉGULATION

A. — NIVEAU 1 — LA PLANIFICATION ET LA PROGRAMMATION DES SERVICES SOCIAUX

1. — MOYENS

Personnel

Équipes multidisciplinaires, polyvalentes et décloisonnées (par professions et par secteurs), réunissant des personnes aptes à coor-

donner et à orienter l'organisation des services sociaux, dans une perspective globale de développement social régional ¹.

2. — MODALITÉS

a) constitution de chaque équipe régionale

- nombre : six participants, plus un responsable choisi à l'extérieur de l'équipe, soit un total de 7;
- composition;
 - un aménagiste des milieux (urbaniste, architecte, géographe ou écologiste);
 - un praxéologue ² (expert en sociologie, anthropologie, économique ou science politique appliquée au développement social ou humain);
 - un administrateur (expert en administration publique ou en sciences de l'administration);
 - un juriste en droit public et administratif;
 - un logicien (mathématicien, méthodologue, analyste des systèmes et procédés, philosophe);
 - un travailleur social;

¹ Les raisons d'être sommaires qui président à la nécessité et à la définition de ces équipes sont les suivantes :

- 1° les services sociaux, comme secteur spécifique du développement social, supposent une planification et une programmation propres, dans un contexte social plus large (le développement social qui est ontologiquement et fonctionnellement distinct du développement économique);
- 2° les régions québécoises sont diversifiées économiquement (entre secteurs à dominante primaire et d'autres de niveau tertiaire), géographiquement (métropole, corridor urbanisé et régions périphériques), socialement (démographie et taux de migration variables), culturellement, et même électoralement; elles constituent, par ailleurs, le premier niveau d'identification et d'appartenance sociétales de la majorité des citoyens. Des plans et des programmes de services sociaux définis uniquement au niveau central pour l'ensemble du Québec ne correspondraient pas aux faits réels et élimineraient toute participation « concertée » et concrète;
- 3° la multidisciplinarité est ici fonction du grand nombre de disciplines intégrées aux sous-systèmes de services sociaux proposés. Cependant, il faut situer et polariser ces distinctions en des orientations unitaires de développement social, nonobstant les particularismes professionnels et les secteurs séparés d'activités que nous avons identifiés en A, B et C; ceci explique le décloisonnement des professions et des secteurs proposé au niveau des équipes D-1;
- 4° enfin, ces équipes régionales de planification et de programmation des services sociaux ont, *a priori*, des rôles de conception, d'où leur nécessaire polyvalence.

² La praxéologie est une science interdisciplinaire des comportements en tant que relations entre les moyens et les fins, d'après le rendement aussi bien que les choix.

b) responsable

- nomination : le responsable de chaque équipe régionale est nommé par l'autorité compétente (ORSS) ;
- rotation : changement souhaitable du responsable à tous les cinq ans ;

c) localisation

- une équipe par région administrative ; sauf pour Montréal, qu'il faudra subdiviser, de toute nécessité, en trois sous-régions ¹, qui compteront chacune une équipe de planification et de programmation des services sociaux ;
- l'équipe de planification et de programmation devrait être située dans la capitale administrative de la région, mais de là, devrait rayonner et se déplacer fréquemment ;

d) fonctionnement

- congé « sabbatique » et recyclage volontaire d'un an, après cinq ans de travail continu ;
- il ne peut pas y avoir d'échange entre les régions ou entre les secteurs du développement social, sauf en cas de nécessité majeure, au cours de l'exécution d'un plan (quinquennal) de développement social. Les changements d'affectation devront se réaliser entre la fin de l'exécution d'un plan et le début d'un autre ;

e) facteurs économiques

- salaires, formation et congés du personnel ;
- location de bureaux ;
- engagement d'un personnel de bureau de soutien ;
- matériel de documentation, de classement, audio-visuel, etc.

¹ Voir *supra* : La régionalisation.

B. — NIVEAU 2 — LA RELANCE DE SERVICES SOCIAUX

I. — MOYENS

a) Personnel

Équipes multidisciplinaires, polyvalentes et décroisées (par profession et par secteur d'activité), réunissant des agents de services sociaux aptes

- à assurer l'entrée (*intake*) effective des clients dans les sous-systèmes de services sociaux ;
- à évaluer globalement les besoins de ces clients, à partir de leurs demandes ;
- à diriger (aiguillage) ces clients vers le sous-système et le niveau de services appropriés à leurs besoins ;
- à s'assurer (*follow-up*) que le service requis est effectivement rendu ;
- à évaluer (rétroaction ou *feed-back*) ainsi le rendement quantitatif et qualitatif des sous-systèmes de services (agents, actes, établissements) en fonction des besoins et des demandes qui s'y rapportent ;

La réception des clients et l'évaluation de leurs besoins font appel à des qualités personnelles d'empathie et à une capacité de compréhension des phénomènes humains fondamentaux de la part de l'agent.

Pour réaliser adéquatement sa fonction d'orientation ou d'aiguillage, le même agent doit connaître, de façon théorique et pratique, le système des services sociaux, ses ressources, ses productions, ses modes de fonctionnement... et, à un moindre degré, les principales caractéristiques des autres secteurs du développement social.

La fonction de contrôle des services rendus (*follow-up*) implique une très grande mobilité de la part de l'agent, c'est-à-dire une aptitude à se déplacer (et à se trouver à l'aise) dans tous les établissements et toutes les équipes de services du système.

Enfin, la fonction de rétroaction (*feed-back*) demande une compréhension intérieure du système et des sous-systèmes de services

sociaux, tant sous leurs aspects formels (interprétation et application des lois et des règlements, administration) qu'informels (« relations humaines » de travail, interpénétration avec le milieu).

Actuellement, certaines de ces fonctions ne sont pas remplies ou sont partagées, pour un même client, entre des agents différents. Pourtant, il s'agit là — de l'avis unanime des consultants que nous avons rencontrés à ce propos — d'aspects spécifiques d'une seule et même opération dans la réalité ou, si l'on préfère, de différentes étapes indissociables d'un processus unique et continu.

Nous avons choisi, conformément à l'usage actuel, d'utiliser le terme générique de relance pour qualifier l'ensemble et l'unité de cette opération à multiples facettes. L'équipe de relance donc, et chacun de ses agents, devront posséder toutes ces capacités et aptitudes que nous avons décrites sommairement plus haut.

Ce rôle polyvalent peut être assumé, dans ces conditions, soit par des travailleurs sociaux qui auront acquis, au delà de leur formation de base, les connaissances nécessaires pour remplir la fonction de *feed-back*, soit par des agents formés à diverses disciplines sociales (droit, psychologie, urbanisme, médecine, économie, etc.) qui, en plus de leurs connaissances professionnelles, auront ces facultés de compréhension et d'empathie nécessaires pour remplir les deux premières fonctions. Le développement actuel des pratiques de médecine sociale, de psychiatrie communautaire, de droit populaire... fonde cette dernière hypothèse. Bref, la composition effective des équipes de relance devra tenir compte de ces deux possibilités en tentant de les fusionner le plus possible.

b) Matériel

Les bureaux de ces équipes de relance à l'intérieur des centres de distribution qui polarisent les réalisations des sous-systèmes A, B et C de services sociaux, soit dans

- les centres communautaires (A-4) ;
- les centres de distribution des services d'adaptation personnelle et les centres d'accueil et de dépannage (B-4) ;
- les établissements thérapeutiques spécialisés (C-4).

2. — MODALITÉS

a) composition globale de l'ensemble des équipes de relance (tant l'équipe centrale que les équipes déléguées)

- travailleurs sociaux et agents formés à diverses disciplines sociales (droit, psychologie, urbanisme, médecine, économie, etc.) ;

b) responsable

- nomination d'un responsable par l'autorité compétente ;

c) zones d'intervention

- des équipes de relance, comptant un minimum de trois agents chacune¹, sont déléguées en permanence dans les centres de distribution des services sociaux (A-4, B-4, C-4) ;
- au delà du minimum de trois agents requis dans les équipes déléguées, le nombre des participants à ces équipes dépend de la demande, soit un rapport (*case-load*) moyen d'un agent pour 45 clients ;
- une équipe centrale régionale de relance recueille les informations (évaluations, propositions) des équipes déléguées ; elle est numériquement déterminée par le nombre d'agents délégués, soit un rapport moyen d'un agent central pour douze agents délégués ;
- ce mode d'implantation et de fonctionnement peut être illustré à l'aide du schéma III.2.1.

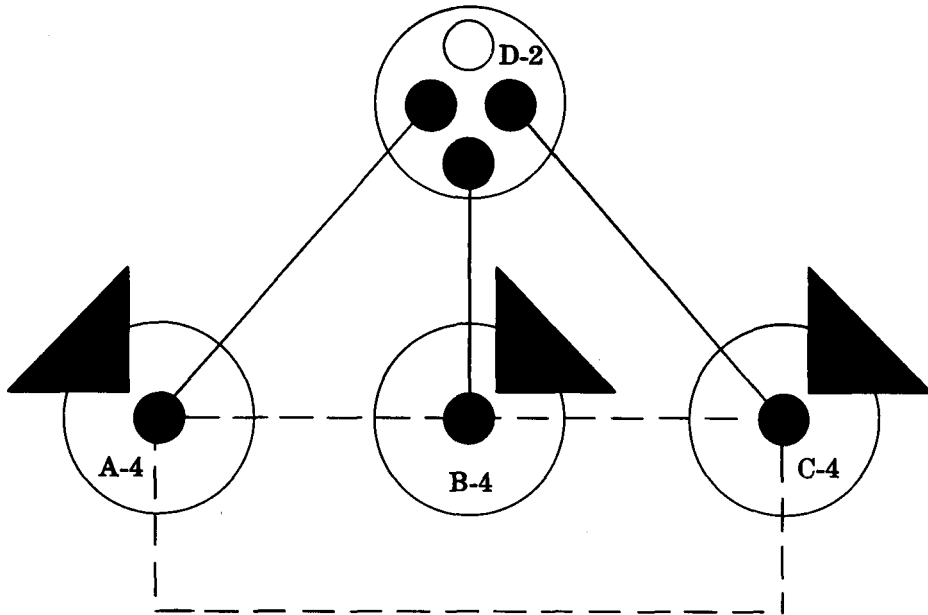
Cette polyvalence fonctionnelle et cette délégation administrative des équipes de relance D-2 sont reliées aux exigences suivantes de l'action des services sociaux, lesquelles sont propres au secteur :

- 1° l'accès simultané à tous les services offerts ;
- 2° une évaluation objective et globale des besoins spécifiques des clients, dès la réception de leurs demandes ;
- 3° un dossier social unique du client, pour éviter les multiplications, contradictions et lenteurs paperassières du système actuel ;

¹ Voir à ce sujet *Study on the Organizational Structures of the Personal Social Services*, par Joy Woolfrey, *op. cit.*, p. 118.

SCHÉMA III.2.1

Fonctionnement des équipes de relance



Légende :



: équipe de relance D-2 centrale



: équipes de relance D-2 déléguées en A-4, B-4, C-4



: entrée (*intake*) et évaluation des besoins des clients



: liaisons de rétroaction (*feed-back*) (évaluations du fonctionnement des systèmes)



: liaison d'aiguillage (orientation) et de contrôle (*follow-up*)

- 4° une orientation simple et unique vers le sous-système et le niveau de services particulièrement requis par un client donné, pour éviter les démarches inutiles, et les abandons du client, inhérents au système actuel;
- 5° une vérification et une évaluation automatiques et simultanées de la réalisation des services requis et de leur adéquation aux besoins.

Nous avons constaté, dans notre analyse du secteur et à partir de nos consultations auprès de praticiens, que toutes ces activités fonctionnelles constituaient un seul processus global, qu'on ne peut pas fractionner dans la réalité, et dont dépend fondamentalement toute la dynamique interne de l'appareil proposé, si nous tenons compte à la fois de son adéquation aux demandes et aux besoins, de son efficacité dans l'exécution et de sa rentabilité dans la production de services sociaux (maximisation des *outputs*);

d) fonctionnement

- ces différentes compétences sont spécifiquement requises pour l'ensemble de la relance; leur distribution proportionnelle dans l'équipe centrale et dans les équipes déléguées peut varier selon les décisions de l'équipe de planification et de programmation (D-1) et selon les intérêts de ces agents eux-mêmes;
- on devra toutefois assurer une rotation systématique du personnel
 - 1° de l'équipe centrale aux équipes déléguées, et *vice versa*;
 - 2° entre les équipes déléguées en A-4, B-4 et C-4; à une fréquence déterminée;
- il faut aussi assurer la formation permanente de ces agents par des stages d'un an de formation à l'extérieur, à chaque cinquième année de travail continu;
- en pratique, le cycle complet de travail-formation d'un agent à ce niveau pourrait donc durer cinq ans, soit, par exemple :
 - 1° phase 1 (2 premières années) : équipe déléguée de relance en A-4;
 - 2° phase 2 (3° et 4° années) : transfert dans une autre équipe déléguée ou dans l'équipe centrale régionale;
 - 3° phase 3 (5° année) : stage de formation;

e) facteurs économiques

- salaires et frais de formation du personnel;
- locaux et matériel de bureau : machines, dossiers, fiches, etc.;
- personnel de bureau et de soutien.

C. — NIVEAU 3 — LA RECHERCHE APPLIQUÉE ET LA FORMATION PRATIQUE DU PERSONNEL DES SERVICES SOCIAUX

La recherche dans le secteur des services sociaux est fonction et partie intégrante de la recherche globale sur la société québécoise et son développement social.

La recherche reliée au développement social se divise, à notre avis, en trois niveaux épistémologiques, soit

- 1° les recherches fondamentales, multidisciplinaires, sur l'ensemble de la société, ses besoins, ses comportements et ses valeurs, afin de déterminer les politiques et les objectifs ultimes de son développement social;
- 2° les recherches intermédiaires (de *middle-range* : voir R.K. Merton et P.F. Lazarsfeld)¹ sur les indicateurs sociaux du développement, l'ordonnance des diverses variables, les rapports entre les fins et les moyens, l'équilibre entre la satisfaction des besoins et la rentabilité socio-économique, etc., pour déterminer les plans et les programmes concrets de développement social à l'échelle de la nation ou des grands ensembles de population;
- 3° les recherches appliquées sur le terrain, et sur des populations et territoires particularisés et limités, en fonction de problèmes et de buts pratiques et concrets, soit pour adapter les politiques, plans et programmes globaux de développement social à des milieux spécifiques et originaux, soit pour améliorer et rentabiliser le fonctionnement des organes de développement, pour une réponse plus satisfaisante aux besoins et une économie plus importante, soit encore et

¹ Dans une publication récente de l'UNESCO, *Tendances principales de la recherche dans les sciences sociales et humaines*, partie 1, *op. cit.*, pp. 686-761, ce niveau de recherche intermédiaire est dénommé « recherche orientée ». Pour notre propos, nous définirons davantage ces termes dans le chapitre VI sur la formation et la recherche.

surtout, pour permettre une participation individualisée des personnes, groupes et communautés à l'effort global de développement, à partir des projets créateurs qu'ils ont eux-mêmes élaborés.

Il ne nous appartient pas d'établir le modèle de toute la recherche liée au développement social en tant que telle; nous ne préciserons ici que les conditions d'exercice empiriques de la recherche appliquée dans le secteur des services sociaux, puisque les *outputs* de ce type de recherche, en particulier, servent au fonctionnement du système de production des services.

Nous nous contenterons donc ici d'explicitier les coordonnées et les contenus les plus apparents et les plus matériels de ce sous-système. Pour des nécessités pratiques de formation continue du personnel et d'adaptation de la recherche appliquée à des problèmes immédiats et concrets¹, il nous est apparu nécessaire de décloisonner ces domaines de formation immédiate du personnel et de recherche appliquée sur le terrain, sans les confondre toutefois.

1. — MOYENS (PERSONNEL)

a) Recherche appliquée

Équipes multidisciplinaires de chercheurs expérimentés dans les méthodes actives d'observation participante, d'enquête et d'analyse des données sociographiques, et aptes ainsi à découvrir et à évaluer

- les besoins de services sociaux;
- l'efficacité et les résultats extérieurs des services sociaux en place;
- les changements qui interviennent dans les besoins et les services;
- les coordonnées de recrutement et de formation du personnel dans les services;
- la composition socio-économique des clientèles effectives des services;

pour une population et un territoire limités (*i.e.* dans un contexte régional).

¹ Nous présenterons ces raisons au chapitre VI. Voir *infra*.

b) Formation pratique du personnel

Équipes multidisciplinaires d'éducateurs expérimentés dans les méthodes et les techniques actives de formation du personnel au travail (*in training*), d'éducation continue dans un contexte de travail et d'orientation des comportements, des opinions, des attitudes et des valeurs individuelles du personnel, en fonction des tâches à faire; ces éducateurs ont pour fonction de définir (conception), de réaliser (exécution) ou de faire réaliser (commandite)

- des cours d'adaptation au travail; des stages d'apprentissage pour les étudiants qui se dirigent vers le secteur et le personnel nouvellement engagé, dans le contexte précis de services sociaux, qui intéresse plus particulièrement ces personnes, ou auquel elles sont affectées, soit dans l'un ou l'autre des sous-systèmes et des niveaux de services prévus par le modèle, dans un cadre régional délimité;
- des cours de perfectionnement personnel; des projets d'éducation permanente du personnel en place, et en fonction de chaque type de services que chacun rend;
- des cours de recyclage; des stages de recyclage du personnel, à fréquence régulière, en dehors du contexte régional et de pratique auquel il était précédemment affecté; par exemple, des journées d'étude à l'étranger, des cours et des séminaires à l'université ou dans des centres de formation spécialisés, et la participation à des projets expérimentaux, etc.

2. — MODALITÉS

a) composition des équipes

i) recherche appliquée

L'équipe régionale de recherche appliquée devrait comprendre de six à douze participants¹, selon l'importance démographique des territoires desservis, représentant les disciplines scientifiques suivantes :

- un géographe ou un écologiste social;
- un sociologue ou un anthropologue (méthodologie, techniques de recherche et sociographie);

¹ Voir *supra*, page 291, note 1.

- un économiste (économétrie) ;
- un démographe (analyse démographique) ;
- un statisticien (statistique mathématique) ;
- un analyste des systèmes et des procédés (cybernétique ou analyse systémique générale) ;

ii) formation pratique et permanente du personnel

L'équipe régionale de formation du personnel devrait comprendre de six à douze participants, selon l'importance démographique de la région desservie, soit au moins

- deux spécialistes en éducation continue ou des adultes, le premier, avec option professionnelle (théorie, connaissances et éthique) et le second, avec option technique (méthode, techniques et procédés) ;
- un psychotechnicien (conseiller en orientation) ;
- un travailleur social (avec formation en pédagogie) ;
- un spécialiste en relations de travail (expérience dans la fonction publique) ;
- un spécialiste dans l'analyse et l'évaluation techniques des tâches ;
- un technicien en communication (communication verbale ou audio-visuelle) ;

b) responsable (pour les 2 équipes)

- un seul responsable nommé par l'équipe de planification et de programmation (D-1), en dehors des équipes constituées de recherche et de formation ;
- changement du responsable à une fréquence déterminée, par exemple au terme de chaque plan quinquennal ;

c) fonctionnement

- les *inputs-outputs* des deux équipes de recherche et de formation sont, pour le moment du moins, les plus intégrés possible, en raison du peu de personnel formé à ces deux tâches et des besoins extrêmes d'une telle liaison dans le

secteur des services sociaux; les objectifs prioritaires de la recherche appliquée sont donc les besoins de formation, de perfectionnement et de recyclage du personnel des services sociaux;

- les deux équipes doivent fonctionner à partir d'un pôle régional central, où elles disposent de locaux et de matériel fixes, tout en dispensant aussi des cours et des stages de formation, ou en exécutant des travaux de recherches, sur tout le territoire régional, selon les besoins;
 - en raison de l'évolution très rapide des connaissances et des pratiques dans ces domaines, comme de la lassitude inhérente à leurs tâches, les agents de ces deux équipes devraient jouir d'un an de congé et de recyclage volontaire, au terme de chaque plan (quinquennal) de développement social;
- 1° les projets de recherche appliquée dans un cadre régional devraient durer de 1 mois (minimum) à 1 an (maximum) ¹;
 - 2° les cours et les stages d'adaptation au travail devraient, selon les normes du ministère de l'Éducation, durer de 2 à 24 semaines, selon les cas;
- les projets de perfectionnement personnel, par définition, ne peuvent pas être assujettis à une durée fixe;

d) facteurs économiques

- salaires et frais de déplacement du personnel des équipes de recherche et de formation;
- bureaux et locaux;
- matériel de recherche et d'enseignement (documentation, fiches, calculatrices, matériel audio-visuel, etc.);
- personnel de soutien et de bureau;
- personnel de soutien d'exécution : enquêteurs, compileurs, appariteurs, techniciens, etc.

¹ Il s'agit ici d'une norme généralement admise dans la recherche sociale appliquée. Cf. cours de Gérald Fortin : « La sociologie appliquée », Université Laval, 1964.

D. — NIVEAU 4 — L'INFORMATION ET L'INFORMATIQUE DES SERVICES SOCIAUX

Pour des raisons semblables à celles que nous avons vues au niveau précédent (D-3, recherche et formation), l'information et l'informatique régionales — que seules nous considérons ici — doivent être liées, d'une part, à un ou à plusieurs organismes centraux d'information et, d'autre part, à une banque centrale de données.

Encore ici, l'analyse de l'action des services sociaux, qui a présidé à l'élaboration du modèle, ne nous permet pas de choisir entre plusieurs formules de liaison possibles. Nous poserons uniquement les coordonnées et les contenus nécessaires de ce niveau d'infrastructure.

1. — MOYENS

a) Personnel

Équipes de spécialistes en information et en informatique sociales, aptes à recueillir, à systématiser et à diffuser des informations relatives aux populations desservies par les services sociaux, aux besoins auxquels ceux-ci répondent, aux structures d'organisation de ces services (localisation, compétence, conditions d'admission, personnel, etc.), à leur fonctionnement et aux droits du public à leur égard, dans un contexte régional donné.

b) Matériel

Centre d'information et d'informatique régionaux comprenant

- un centre de documentation;
- un local de réunion;
- une salle de presse (rédaction et publication de résumés analytiques);
- du matériel d'informatique (téléscripteurs, téléphones, télévision en circuit fermé, ordinateurs auxiliaires, etc.), relié à une banque centrale de données.

2. — MODALITÉS

a) composition de l'équipe d'information et d'informatique

de six à douze techniciens¹, selon l'importance démographique de la région desservie, représentant les disciplines et les métiers suivants, soit au moins

- un spécialiste en relations publiques;
- un spécialiste en communication verbale et audio-visuelle²;
- un spécialiste en communication écrite et en traduction³;
- un spécialiste en bibliothéconomie ou dans les systèmes de classement et d'indexation des données et des documents;
- un programmeur d'ordinateur;
- un informaticien;

b) responsable

- responsable administratif nommé par l'équipe de planification et de programmation régionale, en dehors des participants à l'équipe d'information et d'informatique;
- changement du responsable à une fréquence déterminée, par exemple au terme de chaque plan (quinquennal) de développement social;

c) fonctionnement

i) tâches

l'équipe d'information et d'informatique

¹ Voir *supra*, page 291, note 1.

² On connaît toute l'importance du premier type de communication (verbale) dans notre société, en particulier dans les milieux ouvriers et ruraux, de même que dans certaines communautés ethniques (Indiens, Esquimaux); quant à la nécessité de la seconde (audio-visuelle), on n'a qu'à songer à l'impact des théories de McLuhan — comme à l'importance des *media*, du *marketing*, de la publicité dans la civilisation occidentale.

³ Le langage est avant tout une structure de pensée. Etant donné la relation intime qui existe entre l'expression linguistique, l'appartenance culturelle et l'intégration de la personnalité de base individuelle, il nous apparaît non seulement normal, mais surtout absolument nécessaire que tout client des services sociaux puisse recevoir ces services et y participer dans sa langue maternelle. Pour les fondements théoriques et expérimentaux de ce principe, le lecteur consultera avec profit les œuvres de Claude Levi-Strauss, de Noam Chomsky et de Ferdinand de Saussure.

- recueille, synthétise et publie des renseignements et des données sur la région desservie, que lui communiquent les organes d'information centraux (OIPQ, ministères), les *mass media* (agences de presse, journaux, radio, télévision) et des banques centrales de données (Statistique Canada, Bureau de la statistique du Québec) auxquels elle est reliée par télex et par ordinateur;
- communique à une banque centrale de dossiers ou reçoit d'elle les dossiers sociaux de sa clientèle;
- recueille, synthétise et publie les résultats des recherches effectuées par l'équipe de recherche appliquée D-3;
- maintient un centre régional de documentation, où elle met à la disposition du public des documents et du matériel audio-visuel;
- organise des conférences de presse et des réunions de discussion et d'information;
- réalise une information et une publicité systématiques sur les services sociaux existant dans la région par
 - 1° des placards publicitaires dans les lieux publics, les *media* et les annuaires téléphoniques;
 - 2° une centrale téléphonique qui fonctionne sans arrêt et permet une communication rapide entre le client et les agents de relance (D-2), au centre des services sociaux le plus proche;
 - 3° des tournées d'information cycliques sur l'ensemble du territoire desservi;

ii) *personnel*

recyclage et nouvelle affectation, selon les désirs de l'agent, au terme d'un plan (quinquennal) de développement social;

d) facteurs économiques

- salaires et recyclage du personnel de l'équipe;
- personnel de soutien et de bureau, fonctionnel (commis, dessinateurs, opérateurs, etc.) et d'entretien;
- locaux du centre d'information et d'informatique comprenant les salles et le matériel décrits en 1-b.

Appendice III.3

Le fonctionnement interne du système de distribution des services sociaux

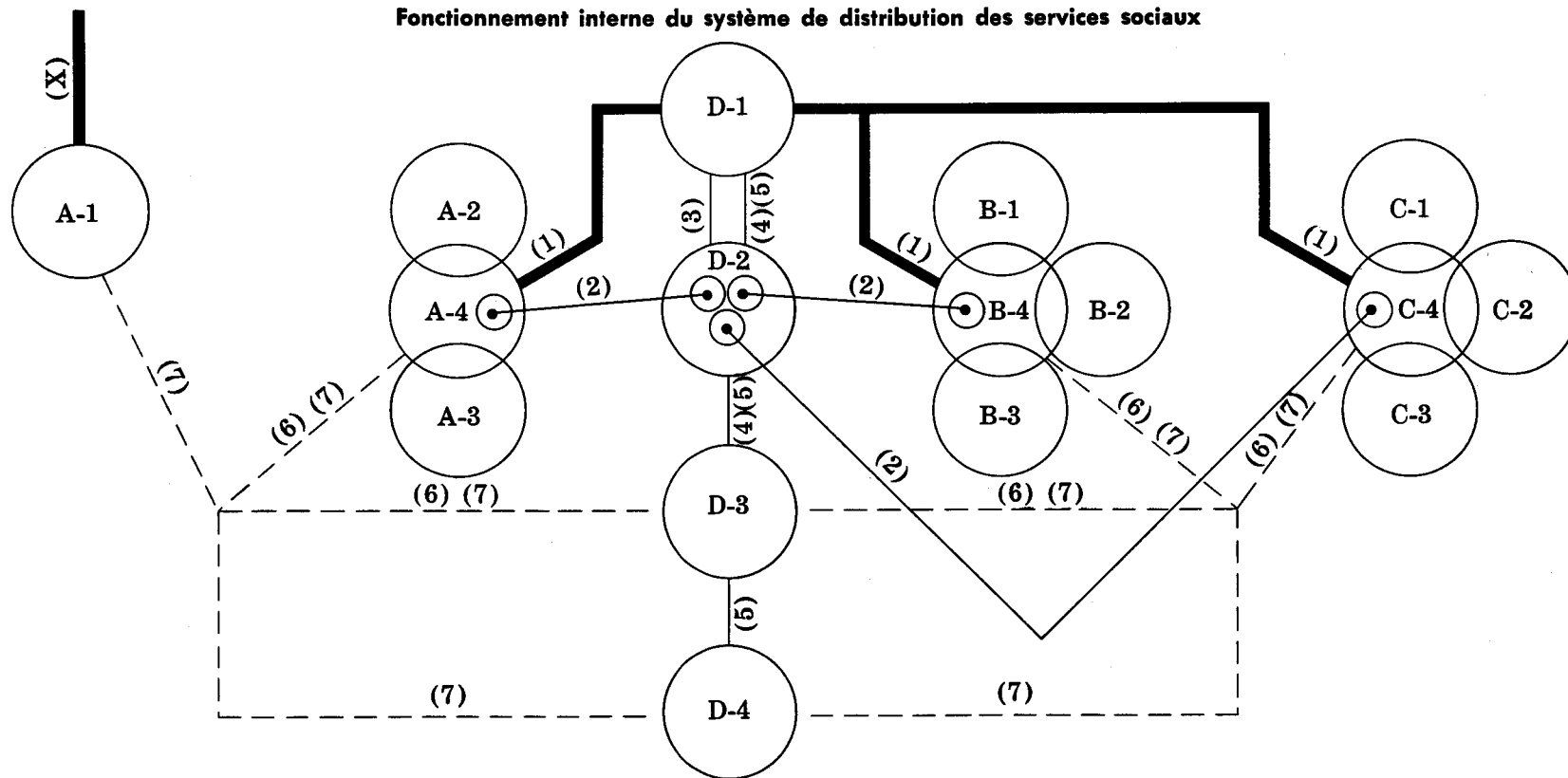
Le fonctionnement interne du système de distribution des services sociaux

1. Cet appendice présente les ensembles physiques de notre modèle, en termes dynamiques, c'est-à-dire selon leurs échanges nécessaires (*inputs-outputs*).
2. Son objet principal est de grouper en un *pattern* équilibré et cohérent les rapports, dégagés par l'analyse, entre les divers sous-systèmes et le système des services sociaux.
3. On trouvera d'abord un schéma (III.3.1) général du circuit de ces échanges. Pour faciliter la compréhension, nous avons greffé à ce schéma une légende explicative des symboles utilisés. Les échanges eux-mêmes seront enfin explicités et détaillés un à un, dans une perspective cybernétique d'ensemble¹.

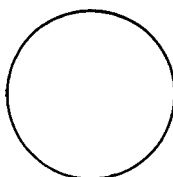
¹ La théorie de cette perspective cybernétique est exposée dans l'ouvrage de Lucien Mehl : « Pour une théorie cybernétique de l'action administrative », *Traité de science administrative*, Mouton, Paris, 1966, pp. 781-833.

SCHEMA III.3.1

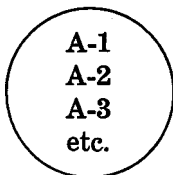
Fonctionnement interne du système de distribution des services sociaux



I. — Légende



Ensemble d'activités de services sociaux, spécifié par fonction générale (sous-système) et par niveau général d'opération (niveau opérationnel).



Nomination des 16 ensembles, constitués selon le sous-système (A,B,C,D) auquel ils appartiennent, le niveau opérationnel (1,2,3,4) où ils se situent, soit les contenus suivants :

A-1 : animation sociale intensive ;

A-2 : animation sociale limitée ;

A-3 : éducation populaire communautaire ;

A-4 : centres communautaires ;

B-1 : entrevue psychosociale complexe ;

B-2 : entrevue psychosociale simple ;

B-3 : parrainage personnel et de groupe ;

B-4 : centres de distribution des services d'adaptation personnelle, foyers nourriciers, centres d'accueil et de dépannage et foyers d'hébergement ;

C-1 : thérapie de groupe ;

C-2 : dynamique de groupe thérapeutique ;

C-3 : éducation de groupe thérapeutique ;

C-4 : établissements thérapeutiques et foyers nourriciers spécialisés ;

D-1 : planification et programmation ;

D-2 : relance ;

D-3 : recherche et formation ;

D-4 : informatique et information.

- ██████████ Rapports de direction (gouverneur G) entre les ensembles, ou qui s'exercent de l'extérieur sur un seul ensemble (*v.g.* A-1) de l'appareil.
- (x) ██████████ Rapport spécial de direction du seul ensemble A-1 par un gouverneur extérieur.
- (1) ██████████ Rapports généraux de direction de tous les ensembles transducteurs (T) et effecteurs de l'appareil, sauf A-1, par l'ensemble gouverneur D-1.
- et ----- Rapports généraux de régulation des ensembles effecteurs, par les ensembles transducteurs de l'appareil.
- (2) ----- Rapports généraux de régulation de l'entrée (*intake*) dans tous les ensembles effecteurs, sauf A-1, par des agents de relance délégués par l'ensemble transducteur principal D-2 dans ces ensembles effecteurs : la réalisation intégrale de ces rapports inclut automatiquement le contrôle (*follow up*) des entrées faites.
- (3) ----- Rapports de rétroaction (*feed-back*) des observations factuelles, faites par l'ensemble transducteur principal D-2, à l'ensemble gouverneur D-1.
- (4) ----- Rapports de rétroaction (*feed-back*) de l'évaluation factuelle du personnel et de ses besoins de formation, dans tous les ensembles effecteurs sauf A-1; cette évaluation est faite par l'ensemble transducteur secondaire D-3, transmise par lui à l'ensemble transducteur primaire D-2, puis par ce dernier à l'ensemble gouverneur D-1.
- (5) ----- Rapports de rétroaction (*feed-back*) des informations, données quantitatives compilées par l'ensemble transducteur tertiaire D-4 et transmises à l'ensemble gouverneur D-1, par les ensembles transducteurs D-3 et D-2 (qui peuvent compléter ou qualifier ces données à partir d'autres informations : recherches théoriques, programmes de formation, rétroaction des agents de relance délégués, etc.).

(6)

Rapports de fourniture de service de formation du personnel par l'ensemble transducteur secondaire D-3 à tous les ensembles effecteurs de l'appareil, sauf A-1.

(7)

Rapports de fourniture d'informations quantitatives (données produites par D-4) et qualitatives (recherches sociales empiriques effectuées par D-3) par l'ensemble transducteur secondaire D-3 à tous les ensembles effecteurs de l'appareil, y compris A-1.

II. — Explications sur le fonctionnement de l'appareil à partir de la dynamique de chaque partie constitutive (ensemble) et des échanges internes entre ces parties

1° A-1 | outputs : effecteur autonome de services d'animation sociale intensive (politique, au sens premier du mot) dans une communauté. Chaque équipe assume sa propre conception et direction;

| inputs G : envoi d'une équipe dans une communauté, par un gouverneur politique ou parapolitique externe à l'appareil ¹;

| inputs T : reçoit des informations quantitatives et qualitatives sur la communauté d'intervention par D-3 ²;

2° A-2 | outputs : effecteurs de services et de biens d'organisation
A-3 communautaire à l'intérieur et autour d'un centre
A-4 communautaire matériel (A-4);

| inputs G : reçoivent séparément des politiques, des directives et des orientations générales de D-1;

¹ La lettre G symbolise le « gouverneur », expression technique qui indique le niveau de direction générale.

² De la même façon, la lettre T symbolise le « transducteur », qui indique en cybernétique le niveau de traduction des décisions en plans d'action.

	<p><u>inputs</u> T : a) reçoivent globalement des services d'entrée de leurs clientèles, par des agents de relance délégués par D-2; ces agents sont physiquement localisés dans les centres communautaires A-4;</p> <p>b) reçoivent globalement des services de contrôle (<i>follow up</i>), par les mêmes agents D-2;</p> <p>c) reçoivent des services de formation de leur personnel, par D-3;</p> <p>d) reçoivent des informations sur leurs milieux (communautés), par D-3;</p>
3° B-1 B-2 B-3 B-4	<p><u>outputs</u> : effecteurs de services et de biens d'adaptation personnelle pour les individus d'un bassin de population donné (région);</p> <p><u>inputs</u> G : reçoivent séparément des politiques, des directives et des orientations générales de D-1;</p> <p><u>inputs</u> T : a) reçoivent globalement des services d'entrée de leurs clientèles, par des agents de relance délégués par D-2; ces agents sont physiquement localisés dans les centres (bureaux) de distribution des services d'adaptation;</p> <p>b) reçoivent globalement des services de contrôle (<i>follow up</i>), par les mêmes agents D-2;</p> <p>c) reçoivent des services de formation de leur personnel, par D-3;</p> <p>d) reçoivent des informations sur leurs personnes-clients (données statistiques et sociologiques générales sur les milieux de provenance de ces clients), par D-3;</p>
4° C-1 C-2 C-3 C-4	<p><u>outputs</u> : effecteurs de services et de biens de traitement et de réapprentissage pour des personnes souffrant de handicaps physiques ou psychiques spécifiques;</p> <p><u>inputs</u> G : reçoivent séparément des politiques, des directives et des orientations générales de D-1;</p>

inputs T : a) reçoivent globalement des services d'entrée de leurs clientèles, par des agents de relance délégués par D-2; ces agents sont physiquement localisés dans les établissements thérapeutiques C-4;

b) reçoivent globalement des services de contrôle (*follow up*), par les mêmes agents D-2;

c) reçoivent des services de formation de leur personnel, par D-3;

d) reçoivent des informations générales sur leurs clientèles et sur les handicaps dans lesquels ils sont spécialisés, par D-3;

5° D-1

outputs : a) produit des plans et des programmes généraux de services sociaux, dans un cadre géographique et démographique donné (région administrative);

b) oriente et coordonne les réalisations de tous les systèmes de services sociaux, à l'exception de A-1, dans son territoire;

inputs G : a) reçoit les demandes des populations et des clientèles des services sociaux de son territoire;

b) reçoit les demandes des institutions des autres secteurs du développement social dans son territoire;

c) reçoit les demandes du ministère des Services sociaux;

inputs T : a) reçoit les demandes des systèmes de distribution des services sociaux sous sa juridiction;

b) reçoit les informations-faits et les informations-données, produites par D-2 et D-3;

6° D-2

outputs : a) réalise l'entrée (*intake*) et le contrôle (*follow up*) dans tous les systèmes de distribution des services, à l'exception de A-1, en déléguant des agents de relance dans les principaux centres de distribution de ces services;

- b) fournit à D-1 des informations-faits et des informations-données synthétisées, sur l'état social des populations desservies, et sur le fonctionnement du système de distribution des services sociaux;
- c) commandite des programmes de formation du personnel et de recherches empiriques à D-3;
- d) commandite des programmes d'informatique à D-4;

inputs G : a) reçoit les demandes de services des clients individuels et collectifs dans les centres de distribution des services sociaux;

- b) reçoit les politiques, les orientations et les directives de D-1;

inputs T : a) recueille les évaluations de ses agents de relance délégués dans les centres de distribution des services;

- b) recueille les résultats des recherches effectuées par D-3;
- c) recueille les données regroupées par D-4;

- 7° D-3 outputs : a) effectue des recherches sur les communautés, sur les problèmes d'adaptation personnelle et sociale, sur les situations de handicaps physiques et mentaux, de même que sur les coordonnées sociologiques générales de la population dans le territoire desservi;
- b) conçoit et réalise (ou fait réaliser) des programmes de formation empirique (stages) et de recyclage du personnel dans tous les systèmes et à tous les niveaux de distribution des services, sauf A-1;
 - c) fournit des résultats de recherche et des données sur leurs clientèles à tous les systèmes de distribution des services sociaux;
 - d) fournit des programmes de formation de leur personnel à tous les systèmes de distribution, sauf A-1;

inputs G : reçoit les politiques, les orientations et les directives générales de D-1;

inputs T : a) reçoit les demandes de recherches de D-2;
b) reçoit les demandes de programmes de formation et de recyclage du personnel de D-2;

8° D-4 outputs : compile toutes les données quantitatives relatives au système des services sociaux et aux populations qu'il dessert dans un territoire donné; interprète et synthétise statistiquement ces données;

inputs G : reçoit les politiques, les orientations et les directives de D-1;

inputs T : reçoit les demandes de programmes d'informatique de D-2 et D-3.

Appendice III.4

Le fonctionnement externe du système de distribution des services sociaux

Le fonctionnement externe du système de distribution des services sociaux

1. Les services sociaux, comme système organisé d'un secteur du développement social, ne peuvent être considérés comme un ensemble clos. Ils entretiennent nécessairement des rapports

1— de complémentarité avec les systèmes des autres secteurs du développement social : la sécurité du revenu, la main-d'œuvre, la santé et l'éducation ;

2— d'équilibre avec certains systèmes homologues dans le domaine de la justice : les tribunaux de bien-être social, l'assistance judiciaire, les agents de probation et les établissements de détention ;

3— de soutien avec des secteurs non encore organisés ni systématisés dans le domaine du développement culturel, en particulier ceux de l'habitation et des loisirs avec lesquels ils entretiennent des liens privilégiés.

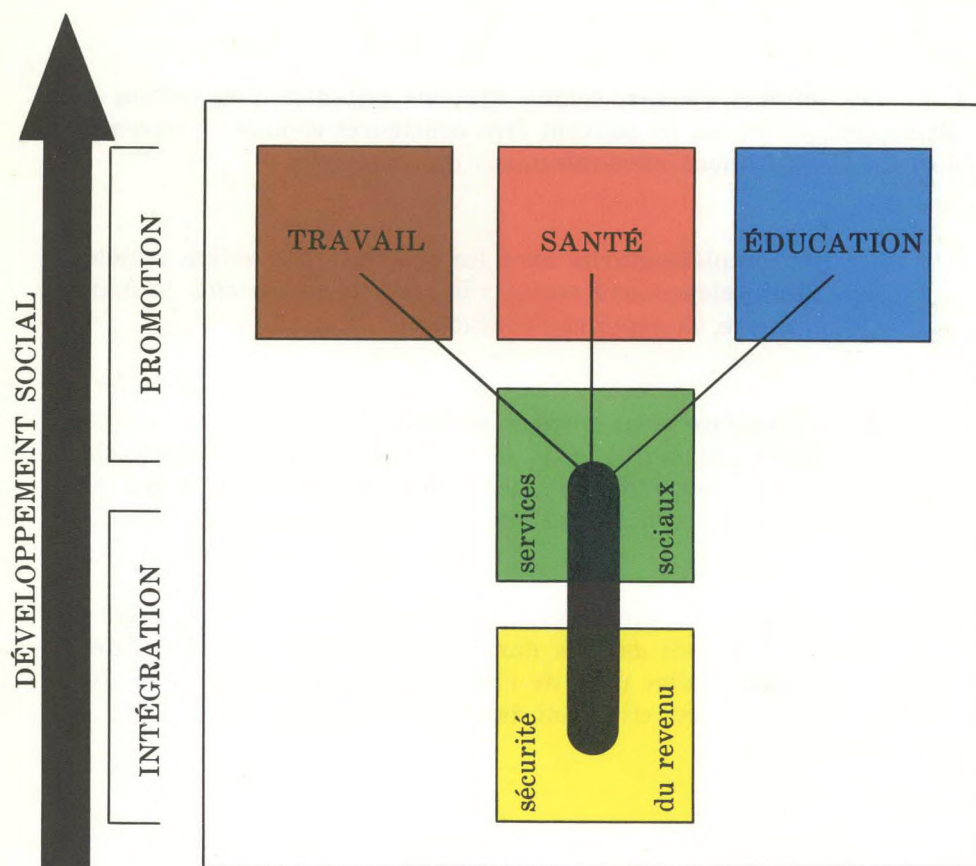
2. Dans cet appendice, nous décrivons ces rapports, en les situant avec le plus d'exactitude possible par niveaux systématiques (primaire, secondaire et tertiaire), et en les qualifiant d'après les objectifs propres à chaque secteur externe avec lequel s'établissent ces relations.

I. — LE FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME DES SERVICES SOCIAUX DANS SES RAPPORTS DE COMPLÉMENTARITÉ AVEC LES AUTRES SECTEURS DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL

3. 1° Ce premier axe de fonctionnement est représenté à l'aide du schéma suivant :

SCHÉMA III.4.1

Rapports de complémentarité



: liaison primaire



: liaison secondaire

4. 2° La liaison primaire entre le système des services sociaux et celui de la sécurité du revenu comprend les contenus de rapports (*inputs-outputs*) suivants, entre les appareils d'organisation de ces deux secteurs :

- a) participation des services sociaux à la conception et à la réalisation de projets concrets de « retour à la vie normale », définis par des organismes de sécurité du revenu;
- b) conception et réalisation, par l'ensemble des organismes de la sécurité du revenu et des services sociaux (plus des organismes publics et privés associés d'économie, de crédit et de protection du consommateur — ACEF¹, Caisses populaires, offices de protection du consommateur), de projets régionaux concrets d'information et d'éducation budgétaires et à la consommation, pour des personnes et des groupes qui veulent participer à ces projets;
- c) établissement d'un réseau structuré d'aiguillage permanent et réciproque des clients respectifs des deux appareils régionaux, selon les besoins de ces clients et en respectant leur liberté.

5. 3° La liaison secondaire entre le système des services sociaux et celui du travail implique les échanges suivants entre certains sous-systèmes de ces deux secteurs :

- a) présence d'un ou de plusieurs agents d'adaptation B-2 (entrevue psychosociale simple) des services sociaux dans chaque centre de main-d'œuvre, pour répondre aux besoins des clients et des agents de ces centres, à leur demande : orientation vers un agent de relance D-2, vers le centre de distribution des services d'adaptation (B-4), si nécessaire;
- b) ententes spéciales entre le sous-système d'apprentissage et de réapprentissage sociaux (C) régional des services sociaux et les centres de main-d'œuvre régionaux pour

— la création d'un marché de travail régional, pour les personnes handicapées physiquement ou mentalement;

¹ Association coopérative d'économie familiale.

— la préparation de projets pilotes visant de nouveaux types d'ateliers protégés et des centres spécialisés d'apprentissage, pour les personnes handicapées;

- c) fourniture d'un personnel-cadre par les centres de main-d'œuvre, pour la formation technique ou de métier des agents des services sociaux (équipe de formation pratique D-3), selon les besoins.

6. 4° La liaison secondaire entre le système des services sociaux et celui de la santé comporte les échanges suivants entre certains sous-systèmes de ces deux secteurs :

- a) présence d'un ou de plusieurs agents d'adaptation B-2 (entrevue psychosociale simple) dans chaque établissement général, spécialisé et ultraspécialisé de la santé, pour répondre aux besoins des clients et des agents de ces établissements, à leur demande : orientation de « cas » vers un agent de relance (D-2) au centre de distribution des services d'adaptation personnelle (B-4), si nécessaire;

- b) ententes spéciales entre le sous-système d'apprentissage et de réapprentissage sociaux (C) régional des services sociaux et les hôpitaux (ou les cliniques) pour

— des échanges d'information, de matériel et de personnel, reliés à la pratique thérapeutique spécialisée, pour les personnes handicapées physiquement ou mentalement;

— un partage administratif explicite des établissements qui touchent actuellement aux deux secteurs (*v.g.* les grands hôpitaux psychiatriques de Saint-Michel-Archange et de Saint-Jean-de-Dieu; les établissements de soins pour malades chroniques et convalescents);

- c) délégation d'un étiologiste médical à l'équipe de planification et programmation (D-1) régionale des services sociaux.

7. 5° La liaison secondaire entre le système des services sociaux et celui de l'éducation comprend les échanges suivants entre certains sous-systèmes de ces deux secteurs :

- a) présence d'un ou de plusieurs agents d'adaptation B-2 (entrevue psychosociale simple) dans chaque établissement

primaire, secondaire, secondaire supérieur et universitaire régional d'éducation, pour répondre aux besoins des étudiants et des éducateurs de ces établissements, à leur demande : orientation de « cas » vers un agent de relance (D-2) au centre de distribution des services d'adaptation personnelle (B-4), si nécessaire ;

b) ententes spéciales entre le sous-système d'organisation communautaire (A) régional des services sociaux et les établissements d'enseignement pour

— des échanges d'information, de matériel et de personnel reliés à l'éducation populaire (A-3 pour les services sociaux) ;

c) ententes spéciales entre le sous-système d'apprentissage et de réapprentissage sociaux (C) régional des services sociaux et les établissements d'enseignement pour

— l'entrée des enfants handicapés physiquement ou psychologiquement, le plus tôt possible, dans les établissements réguliers d'enseignement ;

— des échanges d'information, de matériel et de personnel reliés à la formation thérapeutique spécialisée des personnes handicapées (C-3 pour les services sociaux) ;

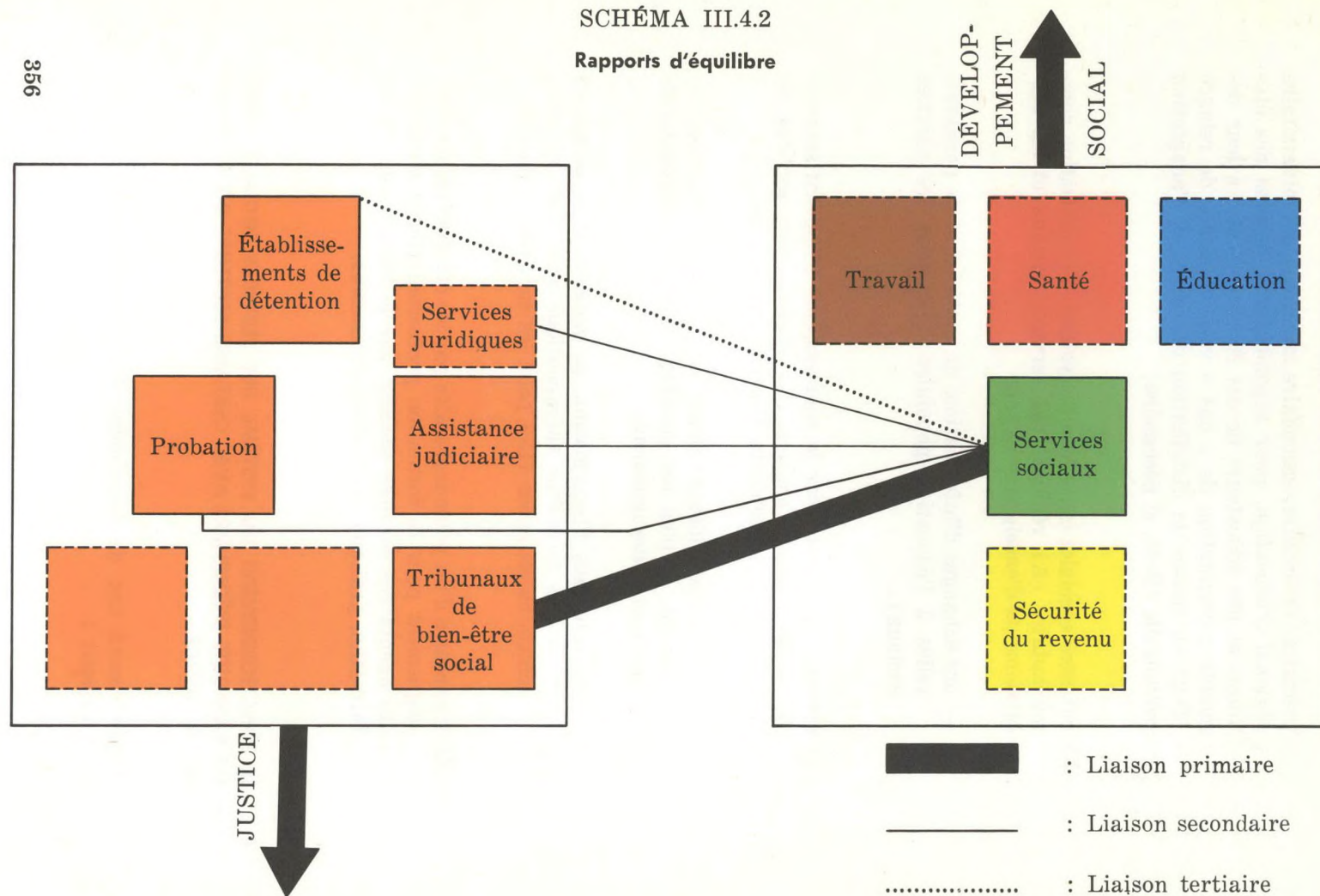
d) fourniture d'un personnel-cadre par les établissements d'enseignement pour la formation professionnelle et technique des agents des services sociaux, sur le terrain (équipe de formation pratique D-3), selon les besoins.

II. — LE FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME DES SERVICES SOCIAUX DANS SES RAPPORTS D'ÉQUILIBRE AVEC CERTAINS SECTEURS DU DOMAINE DE LA JUSTICE

8. 1° Ce second axe de fonctionnement est représenté à l'aide du schéma suivant :

SCHÉMA III.4.2

Rapports d'équilibre



9. 2° La liaison primaire entre le système des services sociaux (dans le développement social) et le système des tribunaux de bien-être social (dans la justice) implique les échanges suivants :

a) conception et réalisation, par l'ensemble des organismes de services sociaux dans une région, de projets concrets de retour à la vie sociale normale de tous les enfants qui n'ont pas commis d'infraction, actuellement détenus dans des établissements de détention dépendant du ministère des Affaires sociales; ceci implique :

- la révision de tous les dossiers régionaux d'enfants, par les tribunaux de bien-être social appropriés;
- le transfert des enfants qui n'ont pas commis d'infraction, détenus dans les centres d'accueil et de détention, les écoles de protection et les centres intermédiaires, à l'organisation régionale des services sociaux, qui les relogera dans des établissements d'hébergement, des foyers nourriciers et des foyers de groupe normaux;
- le transfert des jeunes délinquants et des établissements de détention prévus pour cette clientèle, au ministère de la Justice;
- la réutilisation à d'autres fins des établissements et du personnel (sur une base volontaire en ce cas) des centres d'accueil et de détention, des écoles de protection et des centres intermédiaires, par l'organisation régionale des services sociaux;

b) conception et réalisation, par l'ensemble des organismes de services sociaux et par le ministère de la Justice dans une région, de projets concrets de prévention de la délinquance et de la criminalité juvéniles (avec la participation d'organismes publics et privés de criminologie et de bien-être de l'enfance);

c) établissement d'un réseau structuré de consultation et d'aiguillage permanents et réciproques entre l'organisation des services sociaux et le tribunal de bien-être social situé dans la région :

- expertise sociale fournie par les services sociaux, pour aider le juge à prendre une décision;
- orientation par le juge du tribunal de bien-être social de tous les cas (jeunes délinquants et enfants qui n'ont pas commis d'infraction) sur lesquels il a juridiction, vers les services sociaux;

- transmission des demandes d'adoption, par le sous-système B-2 des services sociaux, au tribunal de bien-être social.

10. 3° La liaison secondaire entre le système des services sociaux (dans le domaine du développement social) et celui de la probation (dans le domaine de la justice) comporte les échanges suivants :

- a) ententes spéciales entre le sous-système d'adaptation personnelle (B) des services sociaux et le service de probation actuel du ministère des Affaires sociales
 - pour distinguer les rôles de surveillance-contrôle de ceux d'intégration à la vie sociale normale, et ne conserver, dans les services sociaux, que cette seconde tâche, la première étant dévolue au service de probation du ministère de la Justice;
 - pour intégrer les agents de probation actuels, désireux de se consacrer à l'unique tâche d'adaptation, à l'équipe d'entrevue psychosociale simple dans l'organisation régionale (B-2) des services sociaux;
 - pour faciliter le transfert des autres agents de probation actuels, désireux de se consacrer à l'unique tâche de surveillance et de contrôle, dans l'équipe homologue du ministère de la Justice;
- b) rencontres périodiques entre les agents du sous-système d'adaptation personnelle (B) des services sociaux et ceux du service de probation de la justice
 - pour confronter leurs expériences et leurs évaluations des besoins et des problèmes de leur clientèle respective;
 - pour permettre une orientation normale du client du service de probation vers le service d'adaptation.

11. 4° La liaison secondaire entre le système des services sociaux (dans le domaine du développement social) et celui de l'assistance judiciaire et des services juridiques (dans le domaine de la justice) comporte les échanges suivants :

- a) des mécanismes structurés et permanents d'aiguillage réciproque
 - des clients des services sociaux d'adaptation (B) ayant besoin de conseils juridiques et de services d'assistance judiciaire;

— des clients de l'assistance judiciaire et des services juridiques ayant besoin de services sociaux d'adaptation (B) ;

b) des rencontres régionales périodiques pour confronter leurs expériences et leurs évaluations des besoins et des problèmes de leur clientèle respective.

12. 5° La liaison tertiaire entre le système des services sociaux (dans le domaine du développement social) et celui des établissements de détention (dans le domaine de la justice) comporte les échanges suivants entre des agents et des établissements de services sociaux et de la justice :

a) transfert des établissements de détention pour les jeunes délinquants et de leur clientèle, sous l'autorité du ministère de la Justice ;

b) présence d'un ou de plusieurs agents de parrainage individuel ou de groupe (B-3) des services sociaux, dans tous les établissements de détention : cellules municipales, prisons, pénitenciers... Ces agents sont au service exclusif des prisonniers afin

— de maintenir avec eux des relations humaines normales, nonobstant les raisons de leur détention ;

— de faciliter les relations des prisonniers (ou prisonnières) avec leurs compagnons (ou compagnes) de détention, leurs familles, leurs amis et leur milieu d'origine ;

— de permettre que les prisonniers prévoient et planifient rationnellement leur libération éventuelle, afin que leur réadaptation à un milieu social donné et à une vie normale se fasse le plus tôt et le plus facilement possible ¹.

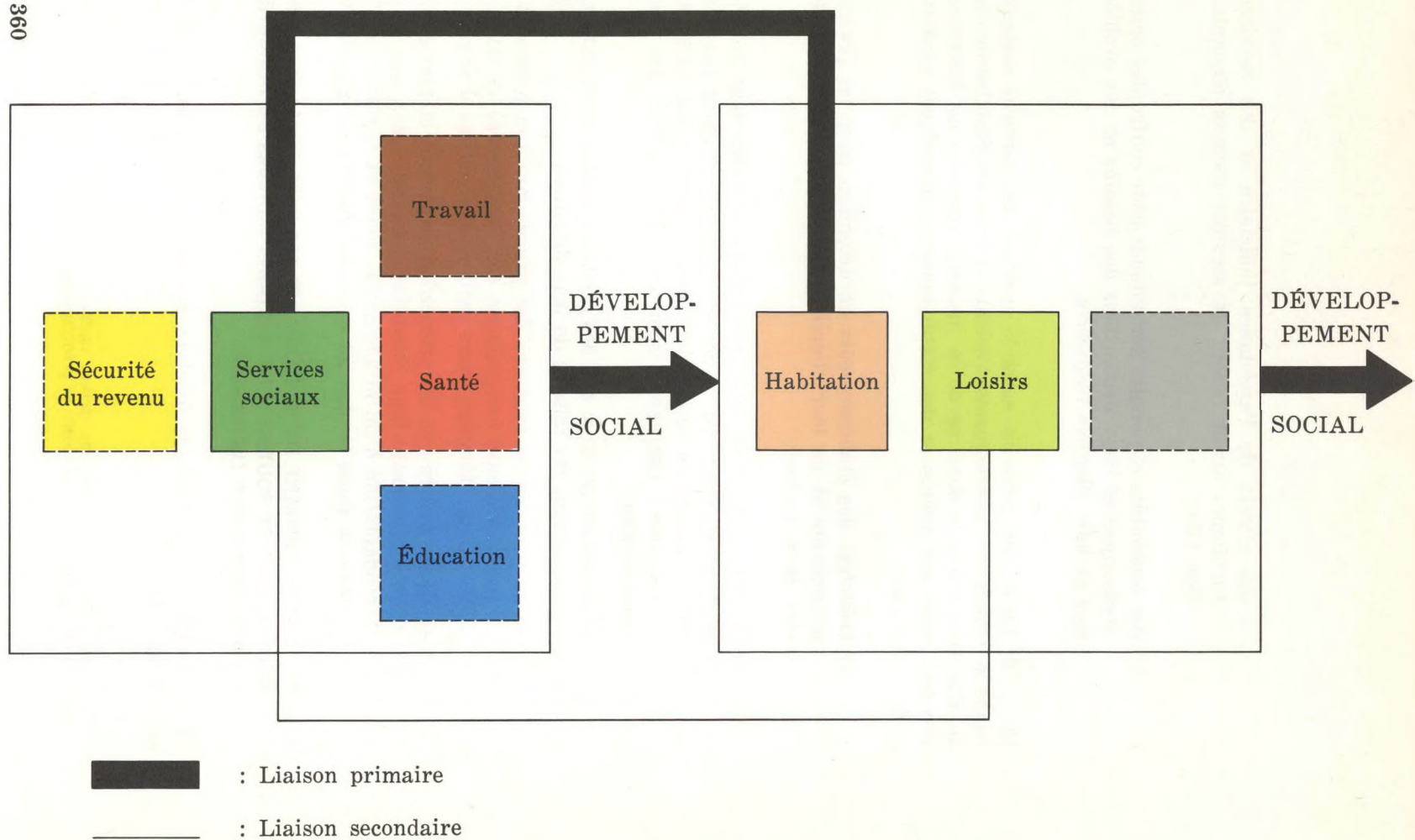
III. — LE FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME DES SERVICES SOCIAUX DANS SES RAPPORTS DE SOUTIEN AVEC CERTAINS SECTEURS DU DOMAINE DU DÉVELOPPEMENT CULTUREL

13. 1° Ce troisième axe de fonctionnement est représenté à l'aide du schéma suivant :

¹ Il est inacceptable que dans une prison comme l'établissement de détention de Montréal (Bordeaux), seul l'aumônier se préoccupe du sort des prisonniers.

SCHÉMA III.4.3

Rapports de soutien



14. 2° La liaison primaire du système des services sociaux publics (dans le domaine du développement social) et des organismes socio-culturels surtout privés du secteur de l'habitation (dans le domaine du développement culturel) comprend les échanges suivants :

- a) conception et réalisation par les services sociaux publics et les services socio-culturels privés, dans un même contexte régional, de projets d'habitation et de création d'espaces collectifs, avec la participation des clientèles également desservies par ces deux organisations;
- b) fourniture de personnel d'animation (A-2) et de soutien technique dans le cadre de projets d'habitation collective définis et organisés par les clients mêmes des services sociaux (par exemple, des personnes âgées voulant elles-mêmes se faire construire un centre de logement et d'hébergement à leur goût), ou proposés par des organismes socio-culturels privés, avec l'assentiment et la participation active des clients des services sociaux;
- c) création d'un réseau structuré et permanent d'information et d'aiguillage réciproques, pour comparer les expériences et les perspectives de développement social et socio-culturel, dans un même contexte régional.

15. 3° La liaison secondaire du système des services sociaux publics (dans le domaine du développement social) et des organismes socio-culturels surtout privés du secteur des loisirs (dans le domaine du développement culturel) comprend les échanges suivants :

- a) fourniture de personnel d'animation (A-2), de loisirs de groupe (A-4) et de soutien technique dans le cadre de projets de loisirs collectifs, définis et organisés par les clients mêmes des services sociaux régionaux, ou proposés par des organismes socio-culturels privés, avec l'assentiment et la participation active de ces clients;
- b) création d'un réseau structuré et permanent d'information et d'aiguillage réciproques, pour comparer les expériences et les perspectives de développement social et socio-culturel, dans un même contexte régional.

Liste des recommandations

La Commission recommande :

6.III.1. QUE soit institué un système de services sociaux publics, dans le but d'aider les personnes, les groupes naturels et les communautés, et de promouvoir leur développement.

6.III.2. QUE la conception et l'organisation du système de services sociaux s'inspirent des principes suivants :

a) la participation consultative des citoyens, afin de connaître leurs besoins;

b) la participation décisionnelle des personnes et des groupes concernés à l'élaboration des projets et des programmes.

6.III.3 QUE le système de services sociaux tente à l'avenir de prévenir les problèmes, les tensions et les crises, plutôt que de se limiter à traiter leurs effets.

6.III.4. QUE le système de services sociaux ait un caractère profondément humain, parce que l'homme s'y intègre à la fois comme client ou agent, et que, de ce fait, le système tienne compte des opinions, comportements, attitudes et valeurs propres à chacun.

6.III.5. QUE le système de services sociaux assure une présence humaine non seulement dans son domaine spécifique d'activités, mais encore dans les autres secteurs du développement social et celui de la justice.

6.III.6. QUE le système de services sociaux s'efforce de remplir quatre fonctions immédiates et distinctes, soit

a) l'organisation communautaire;

- b) *l'adaptation personnelle;*
- c) *l'apprentissage et le réapprentissage sociaux;*
- d) *la régulation.*

- 6.III.7. *QUE le système de services sociaux joue toujours son rôle de prévention par son action principale de soutien, pour répondre aux besoins des personnes et des groupes à la base.*
- 6.III.8. *QUE le système de services sociaux remplisse son rôle de consultation, de médiation et d'intervention, chaque fois que les circonstances l'exigent.*
- 6.III.9. *QUE les tâches distinctes d'organisation communautaire, d'adaptation personnelle, d'apprentissage et de réapprentissage sociaux et d'information soient organisées dans le système de services sociaux de façon intégrée et dans une perspective de complémentarité, afin de favoriser une action efficace et rapide.*
- 6.III.10. *QUE les tâches du système de services sociaux soient confiées à des équipes multidisciplinaires et décloisonnées d'agents, dont la composition varie en fonction des objectifs vers lesquels ils doivent tendre.*
- 6.III.11. *QUE le système de services sociaux ait des liens opérationnels de complémentarité, d'équilibre et de soutien avec les autres secteurs du développement social : travail, santé, éducation, sécurité du revenu, logement et environnement, loisirs, et qu'il en soit de même avec le domaine de la justice.*
- 6.III.12. *QUE certains établissements dits psychiatriques, qui servent avant tout à l'hébergement de personnes dont l'état de santé n'est guère susceptible d'amélioration, soient dorénavant rattachés au système des services sociaux.*
- 6.III.13. *QUE le champ d'activités du système de services sociaux se limite à sa compétence propre et qu'il laisse en particulier*

- a) *au secteur du travail, la responsabilité des « programmes de retour à la vie normale », ainsi que des programmes et des établissements d'ateliers protégés;*
 - b) *au domaine de la justice, toutes les activités et les établissements qui ont un lien avec le contrôle et la surveillance, ou plus directement avec la pratique du droit.*
- 6.III.14. *QUE le territoire soit divisé en dix régions de services sociaux correspondant aux dix régions administratives, constituées par l'arrêté en conseil N° 524, du 29 mars 1966.*
- 6.III.15. *QUE la région métropolitaine de Montréal (région administrative N° 6) soit partagée en trois sous-régions coiffées chacune d'un Office régional des services sociaux et comprenant, respectivement, Ville Laval (Montréal-Laurentides), l'Île de Montréal (Montréal-Centre) et la Rive-Sud (ensemble Rive-Sud-Richelieu).*
- 6.III.16. *QU'un centre de distribution des services d'adaptation personnelle desserve une population variant de 40,000 à 100,000 habitants.*
- 6.III.17. *QU'un centre communautaire desserve une population variant de 15,000 à 40,000 habitants.*
- 6.III.18. *QU'à l'extérieur des capitales administratives, la distribution des services d'aide psychosociale soit assurée par des équipes logées dans les centres communautaires.*
- 6.III.19. *QUE l'implantation de centres de distribution des services d'adaptation personnelle et de centres communautaires déroge, au besoin, aux normes des bassins minimaux, s'il est impossible de garantir autrement l'accès des ressources de services sociaux à des populations présentant certaines caractéristiques particulières.*
- 6.III.20. *QUE le gouvernement reconnaisse la nécessité d'un secteur privé de services sociaux.*

6.III.21. QUE ce secteur privé des services sociaux soit complètement indépendant de l'État dans son financement et dans la réalisation de ses objectifs.

6.III.22. QUE le secteur privé des services sociaux se préoccupe principalement des besoins particuliers qui découlent des attitudes et des valeurs subjectives auxquels les services publics ne peuvent répondre de façon satisfaisante, des besoins nouveaux qui émergent constamment dans une société en mutation, des besoins imprévus occasionnés par des situations d'urgence et, enfin, des aspirations socio-culturelles qui ne peuvent pas, par définition, être enfermées dans un système.

Index des schémas

<i>Schéma</i>	<i>Page</i>
III.1 Les champs et les niveaux	187
III.2 Structure générale du système de distribution des services sociaux, par clientèles.	188
III.3 Les objectifs du développement social	190
III.4 Les rôles de régulation	192-93
III.5 Structure générale du système de distribution des services sociaux, par objectifs immédiats	196
III.6 Structure générale du système de distribution des services sociaux, par moyens de réalisation	202
III.7 Structure générale du système de distribution des services sociaux	204
III.8 Accès au système	212
III.9 Grille de représentation analytique des rapports externes des services sociaux, par contenus (plan horizontal) et par niveaux (plan vertical) de relation	215
III.2.1 Fonctionnement des équipes de relance	326
III.3.1 Fonctionnement interne du système de distribution des services sociaux	340
III.4.1 Rapports de complémentarité	352
III.4.2 Rapports d'équilibre.	356
III.4.3 Rapports de soutien.	360

Table des matières

	<i>Page</i>
INTRODUCTION	9
I. Les difficultés du sujet.	12
A. La confusion du langage	12
B. L'évolution des idées.	14
C. La pénurie de données	16
II. La recherche d'une politique de services sociaux	16
A. En Ontario	17
B. Au Nouveau-Brunswick	17
C. Au Manitoba	18
D. En Alberta	18
E. Aux États-Unis	18
F. En France.	19
G. En Angleterre	19
H. Aux Nations Unies.	20
III. Les notions fondamentales	23
A. La notion d'aide	23
B. La notion de service	24
C. La définition opérationnelle utilisée	26

CHAPITRE PREMIER

	<i>Page</i>
L'ÉVOLUTION DES SERVICES SOCIAUX	27
Introduction	29
I. Les services sociaux dans la société traditionnelle	30
A. Au sein de la famille	31
B. Par le voisinage.	32
C. Dans la paroisse	32
D. Au niveau de la société	34
E. Conclusion	37
II. Les services sociaux dans la société industrielle	38
A. L'intervention de l'État (1921-1930)	41
B. L'éveil des consciences aux problèmes sociaux (1931-1945)	45
C. La mise en place des premiers organismes de distribution de services en milieu ouvert (1945-1952)	49
1. Les premiers organismes de distribution	49
a) Dans le secteur public	49
b) Dans le secteur privé	51
2. Les premiers problèmes de fonctionnement	52
D. L'arrivée des travailleurs sociaux de formation univer- sitaire dans les organismes de services sociaux (1952-1957)	54
E. Une remise en question (1957-1963)	57

	<i>Page</i>
F. La prise en charge par l'État des services sociaux autres que les services d'hébergement (1963-1970)	62
1. Les indices de progrès	62
a) La séparation de la sécurité du revenu des services sociaux	62
b) La reconnaissance plus complète par l'État de sa responsabilité envers les services sociaux autres que les services d'hébergement	62
c) La fondation de la Fédération des services sociaux à la famille du Québec	63
d) La participation des citoyens à l'organisation des foyers d'hébergement	64
2. Les faiblesses du secteur	64
a) L'absence d'objectifs précis	65
b) Le partage des responsabilités	66
c) Les préoccupations professionnelles	66
d) Le sentiment d'insécurité	67
3. Les lueurs d'espoir	67
G. La recherche d'une solution globale (1970-)	69
H. Conclusions	70

CHAPITRE II

LA SITUATION ACTUELLE DES SERVICES SOCIAUX AU QUÉBEC	73
Introduction	75
I. Les problèmes et les services	77
A. Les services à la famille	77
1. Les problèmes socio-économiques	77
2. Les problèmes psychosociaux	79

	<i>Page</i>
B. Les services à l'enfance	82
1. L'adoption	83
2. L'hébergement individuel et collectif	84
a) Le grand nombre de placements	84
b) Le manque de services préventifs	86
i) L'aide à domicile	86
ii) Les jardins d'enfants (ou pré-maternelles) . .	87
C. Les services à la jeunesse	88
D. Les services aux personnes âgées	91
E. Les services aux groupes	95
1. Les services aux handicapés	95
a) Les handicapés physiques et mentaux	95
b) Les alcooliques et autres toxicomanes	96
c) Les handicapés sociaux	97
2. Les services aux migrants	99
3. Les services sociaux aux groupes ethniques	100
a) Les Esquimaux	100
b) Les Indiens	100
c) Les autres minorités ethniques	101
F. Les services sociaux et les autres secteurs du dévelop-	
 pement social	102
1. La santé	102
2. L'éducation	103
3. Le logement et l'environnement	105
4. Le travail	106
5. Les loisirs	108
G. Les services sociaux et la justice	108

	<i>Page</i>
II. L'accès aux services sociaux	115
A. Les obstacles physiques	115
B. Les obstacles psychosociaux	117
III. Les ressources	118
A. Le personnel	118
1. Le personnel rémunéré	119
2. Le personnel bénévole	121
B. Les organismes	121
1. Les agences sociales	121
a) Les agences polyvalentes	121
b) Les agences spécialisées	123
2. Les conseils de développement et les fédérations d'œuvres	123
3. Les associations et groupements	124
C. L'équipement	124
1. Les établissements d'hébergement collectif	124
a) Les établissements pour enfants et adolescents . .	125
b) Les établissements pour mères célibataires	125
c) Les établissements pour personnes âgées et autres adultes	125
2. Équipement divers	126
Conclusion	127

APPENDICE II.1

LES AGENCES DE SERVICES SOCIAUX DU QUÉBEC . . .	129
---	-----

CHAPITRE III

LE SYSTÈME DE SERVICES SOCIAUX 147

PREMIÈRE PARTIE

LES SERVICES SOCIAUX PUBLICS 149

INTRODUCTION : OPTIONS PRÉALABLES QUI CONDI-
TIONNENT LE CONTENU, LA FORME ET LA PORTÉE
DU MODÈLE PROPOSÉ 149

I. Nature et sens du modèle proposé 156

A. Principes directeurs 162

1. Un choix fondamental par opposition à une approche
mécaniciste et bureaucratique 162

2. L'importance des politiques objectives de services
sociaux 164

3. Une priorité accordée à la prévention 164

4. Les principaux modes d'action dans la prévention et
dans les services thérapeutiques 168

B. Structure générale proposée 169

II. Analyse des principales coordonnées de l'action dans le sec-
teur des services sociaux 170

A. L'analyse phénoménologique 172

1. Les représentations institutionnelles du secteur 172

2. Le fait « service social » en soi 177

3. L'expérience du client 179

4. L'expérience de l'agent 180

	<i>Page</i>
B. L'analyse des opérations	184
1. Les champs et les clientèles	184
a) Les champs.	184
b) Les clientèles.	186
2. Les objectifs	189
a) Ultimes	189
b) Intermédiaires	191
c) Immédiats	195
3. Les moyens et les modalités	201
III. La dynamique du modèle de services sociaux publics	201
A. La dynamique interne	203
1. Maximiser l'économie et l'efficacité du système	205
2. Situer les structures et les dynamiques générales du système	206
3. Préciser les contenus des rôles de conception, de transduction et d'exécution des agents du système	206
4. Permettre le passage du système de l'action à un système administratif et à un système de financement	209
5. Assurer un traitement adéquat de l'information	210
6. Faciliter l'accès au système	210
B. La dynamique externe	213
1. La sécurité du revenu	217
2. La santé	218
3. L'éducation	220
4. Le travail	221
5. La justice	222
6. Le logement et l'environnement	223
7. Les loisirs et le repos	224
Recommandations	226

DEUXIÈME PARTIE

LA RÉGIONALISATION	229
Introduction	229
I. Les fonctions principales des services sociaux	231
A. L'adaptation personnelle (sous-système B)	231
1. Les centres de distribution des services d'adaptation personnelle	231
2. L'utilisation des centres communautaires à des fins d'adaptation personnelle	233
B. L'apprentissage et le réapprentissage sociaux (sous-système C)	234
1. Les établissements thérapeutiques spécialisés	234
2. Les foyers de groupe spécialisés et les services aux alcooliques et autres toxicomanes	237
C. L'organisation communautaire (sous-système A)	238
D. La régulation (sous-système D)	240
II. Conclusion	241
Recommandations	242

TROISIÈME PARTIE

LES SERVICES SOCIAUX PRIVÉS	245
Recommandations	250

APPENDICE III.1

COMPTE RENDU SOMMAIRE DES SÉANCES DE CONSULTATION COLLECTIVE SUR L'ORGANISATION INTERNE ET EXTERNE DES SERVICES SOCIAUX	251
Introduction	253
I. La prise de contact, l'évaluation et la décision	259
II. Les services sociaux d'intégration à caractère préventif . . .	261
A. Les services d'aide à domicile	261
B. Les « pré-maternelles » ou « jardins d'enfants »	264
C. Autres services à caractère préventif	264
D. Les exigences de l'implantation	265
III. Les services sociaux d'intégration à caractère thérapeutique	265
A. Les agents	266
B. Le réseau	267
1. L'enfance	267
2. L'adolescence	269
Conclusion	270
IV. Les services sociaux et le développement social	271
A. Le champ et le rôle des services sociaux	271
B. Le décloisonnement et la coordination	272
1. La sécurité du revenu	274
2. Le travail	275
	377

	<i>Page</i>
3. La santé	276
a) Les agents de services sociaux en milieu hospitalier	276
b) L'alcoolisme et les autres toxicomanies	277
4. L'éducation.	278
5. Le logement et l'environnement	278
6. Les loisirs	279
V. Les services sociaux et la justice	280
A. Les agents de services sociaux et les juges	280
B. Les milieux de détention	280
C. L'activité de la police	281
VI. La portée et les limites d'une réorganisation des structures	281
VII. La dimension politique de la réforme	282
A. La participation	282
B. La décentralisation	283
C. La régionalisation	284
D. Le projet de loi 65	284

APPENDICE III.2

LES MOYENS ET LES MODALITÉS DE RÉALISATION DES SERVICES SOCIAUX	285
I. Sous-système A — L'organisation communautaire	288
A. Niveau 1 — L'animation sociale intensive	288

	<i>Page</i>
1. Moyens	288
2. Modalités	289
B. Niveau 2 — L'animation sociale limitée	291
1. Moyens	291
2. Modalités	291
C. Niveau 3 — L'éducation populaire communautaire . . .	294
1. Moyens	294
2. Modalités	294
D. Niveau 4 — L'équipement de soutien pour l'organisation communautaire	296
1. Moyens	296
2. Modalités	296
II. Sous-système B — L'adaptation personnelle	299
A. Niveau 1 — L'entrevue psychosociale complexe	299
1. Moyens	299
2. Modalités	299
B. Niveau 2 — L'entrevue psychosociale simple	301
1. Moyens	301
2. Modalités	301
C. Niveau 3 — Le parrainage personnel et de groupe	303
1. Moyens	303
2. Modalités	304
D. Niveau 4 — L'équipement et le personnel de soutien pour l'adaptation personnelle	306
1. Moyens	306
2. Modalités	306
	379

	<i>Page</i>
III. Sous-système C — L'apprentissage et le réapprentissage sociaux	309
A. Niveau 1 — La thérapie de groupe	309
1. Moyens	309
2. Modalités	309
B. Niveau 2 — La dynamique de groupe thérapeutique . . .	311
1. Moyens	311
2. Modalités	312
C. Niveau 3 — L'éducation de groupe thérapeutique . . .	314
1. Moyens	314
2. Modalités	314
D. Niveau 4 — L'équipement et le personnel de soutien pour l'apprentissage et le réapprentissage sociaux	317
1. Moyens	317
2. Modalités	317
IV. Sous-système D — La régulation	320
A. Niveau 1 — La planification et la programmation des services sociaux	320
1. Moyens	320
2. Modalités	321
B. Niveau 2 — La relance de services sociaux	323
1. Moyens	323
2. Modalités	325
C. Niveau 3 — La recherche appliquée et la formation pratique du personnel des services sociaux	328

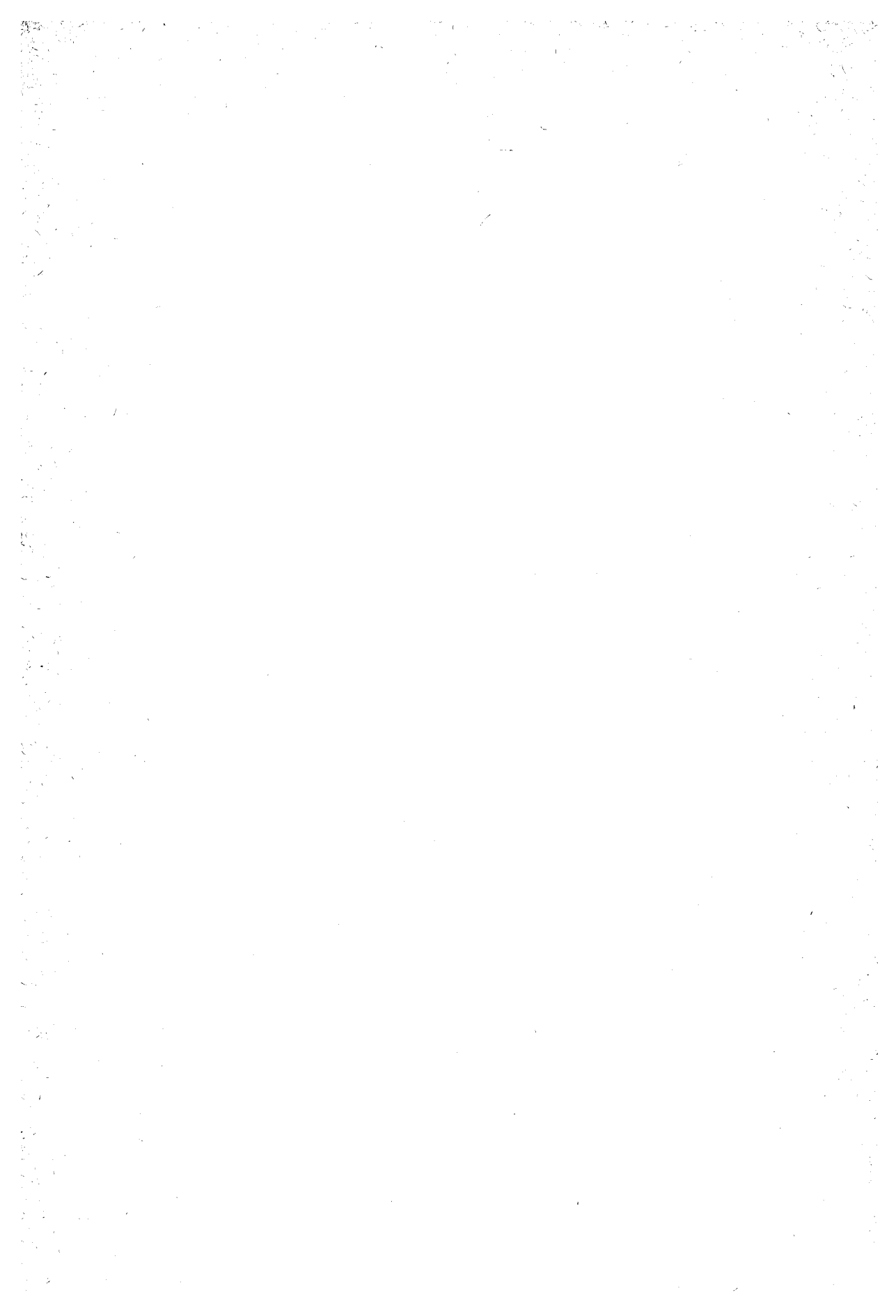
	<i>Page</i>
1. Moyens	329
2. Modalités	330
D. Niveau 4 — L'information et l'informatique des services sociaux	333
1. Moyens	333
2. Modalités	334

APPENDICE III.3

LE FONCTIONNEMENT INTERNE DU SYSTÈME DE DISTRIBUTION DES SERVICES SOCIAUX	337
I. Légende	341
II. Explications	343

APPENDICE III.4

LE FONCTIONNEMENT EXTERNE DU SYSTÈME DE DISTRIBUTION DES SERVICES SOCIAUX	349
I. Le fonctionnement du système des services sociaux dans ses rapports de complémentarité avec les autres secteurs du développement social	351
II. Le fonctionnement du système des services sociaux dans ses rapports d'équilibre avec certains secteurs du domaine de la justice	355
III. Le fonctionnement du système des services sociaux dans ses rapports de soutien avec certains secteurs du domaine du développement culturel	359
Liste des recommandations	363
Index des schémas	367
	381



COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA SANTÉ ET LE BIEN-ÊTRE SOCIAL

RAPPORT

VOL. I L'ASSURANCE-MALADIE
VOL. II LES MÉDECINS INTERNES ET RÉSIDENTS
PREMIÈRE PARTIE
VOL. III LE DÉVELOPPEMENT
DEUXIÈME PARTIE
VOL. IV LA SANTÉ

TROISIÈME PARTIE
VOL. V LA SÉCURITÉ DU REVENU
QUATRIÈME PARTIE
VOL. VI LES SERVICES SOCIAUX
CINQUIÈME PARTIE
VOL. VII
TOME I LES PROFESSIONS ET LA SOCIÉTÉ
TOME II LES ÉTABLISSEMENTS À BUT LUCRATIF

ANNEXES

1. ANALYSE COMPARATIVE DES COÛTS DE L'HOSPITALISATION AU QUÉBEC ET EN ONTARIO
LA COMMISSION
2. L'ÉVOLUTION DES SERVICES DE SANTÉ ET DES MODES DE DISTRIBUTION DES SOINS AU QUÉBEC
GILBERT BLAIN, M.D., JEAN-CLAUDE MARTIN, JEAN-YVES RIVARD ET YOLANDE TAYLOR
3. INDICES DE L'ÉTAT DE SANTÉ DE LA POPULATION DU QUÉBEC
MADELEINE BLANCHET-PATRY, M.D.
4. LES MÉCANISMES DE DISTRIBUTION DES MÉDICAMENTS ET PROTHÈSES : ANALYSE ÉCONOMIQUE
FRANÇOIS D. LACASSE
5. CONTRIBUTION À UN PROJET DE LOI-CADRE EN MATIÈRE DE MALADIE MENTALE
LUCIEN PANACCIO, M.D.
6. PROBLÈMES DE LA DÉTÉRIORATION DU MILIEU ET DE LA CONSERVATION DE L'ENVIRONNEMENT
GEORGES S. GANTCHEFF
7. URBANISME ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EN RELATION AVEC LA CONSERVATION DE LA SANTÉ
GEORGES ROBERT
8. LA PRÉVISION DE MAIN-D'OEUVRE DANS LE SECTEUR HOSPITALIER
RICHARD BÉLAND ET THOMAS BOUDREAU
9. LA SITUATION FINANCIÈRE DES HÔPITAUX DU QUÉBEC AU 31 DÉCEMBRE 1967
NICOLE MARTIN, CHARLES CHAMARD, CLAUDE E. FORGET ET ANDRÉ MOISAN
10. LES COÛTS DE FONCTIONNEMENT DE CERTAINS SERVICES HOSPITALIERS AU QUÉBEC : ANALYSE ÉCONOMIQUE
CLAUDE E. FORGET
11. LA RECHERCHE MÉDICALE AU QUÉBEC — VERSIONS FRANÇAISE ET ANGLAISE
CLAUDE FORTIER, M.D., JOHN BECK, M.D., JACQUES GENEST, M.D., MAURICE LeCLAIR, M.D. ET YVES MORIN, M.D.
12. L'ORGANISATION ET LA RÉGLEMENTATION DES PROFESSIONS DE LA SANTÉ ET DU BIEN-ÊTRE AU QUÉBEC
M^e CLAUDE-ARMAND SHEPPARD
13. LA RÉMUNÉRATION DU CORPS MÉDICAL
JEAN-YVES RIVARD
14. UTILISATION COMPARÉE DES SERVICES DE SANTÉ
RAYNALD PINEAULT, M.D.
15. INVENTAIRE DE L'ÉQUIPEMENT HOSPITALIER ET DES PROJETS D'IMMOBILISATIONS AU QUÉBEC AU 31 DÉCEMBRE 1969.
LA COMMISSION
16. LES FONDEMENTS D'UNE POLITIQUE FAMILIALE
PHILIPPE GARIGUE
17. POUR UNE POLITIQUE DE LA VIEILLESSE
JEAN-MARIE MARTIN
18. POLITIQUE DE BIEN-ÊTRE DE L'ENFANCE POUR LE QUÉBEC DE DEMAIN — VERSIONS FRANÇAISE ET ANGLAISE
ROLAND HENNESSEY
19. LA RECHERCHE EN MATIÈRE DE BIEN-ÊTRE SOCIAL AU QUÉBEC — VERSIONS FRANÇAISE ET ANGLAISE
D.E. WOODSWORTH ET PATRICK DEEHY
20. LE PERSONNEL DES ORGANISMES DE BIEN-ÊTRE AU QUÉBEC
LA COMMISSION
21. L'ASSURANCE-CHÔMAGE ET LES SERVICES AUX TRAVAILLEURS
BERNARD SOLASSE ET JEAN BOIVIN
22. LA VOIX DES HOMMES SANS VOIX
LA COMMISSION
23. BIBLIOGRAPHIE SUR LES SERVICES SOCIAUX
LA COMMISSION
24. LE CHAMP DU BIEN-ÊTRE DANS LA SOCIÉTÉ OCCIDENTALE — VERSIONS FRANÇAISE ET ANGLAISE
HERMAN LEVIN
25. LA SOCIÉTÉ DE DEMAIN : SES IMPÉRATIFS, SON ORGANISATION
GÉRALD FORTIN
26. L'ANIMATION SOCIALE
RENÉ DIDIER
27. LE LOISIR
JEAN-CHARLES GUINDON
28. L'INSUFFISANCE DES REVENUS AU QUÉBEC ET LE COÛT DE LA GARANTIE D'UN REVENU MINIMUM
GILLES DESROCHERS