

11D6  
29  
2  
967-72  
,2  
x. 2  
L  
agasin

B

VOLUME III

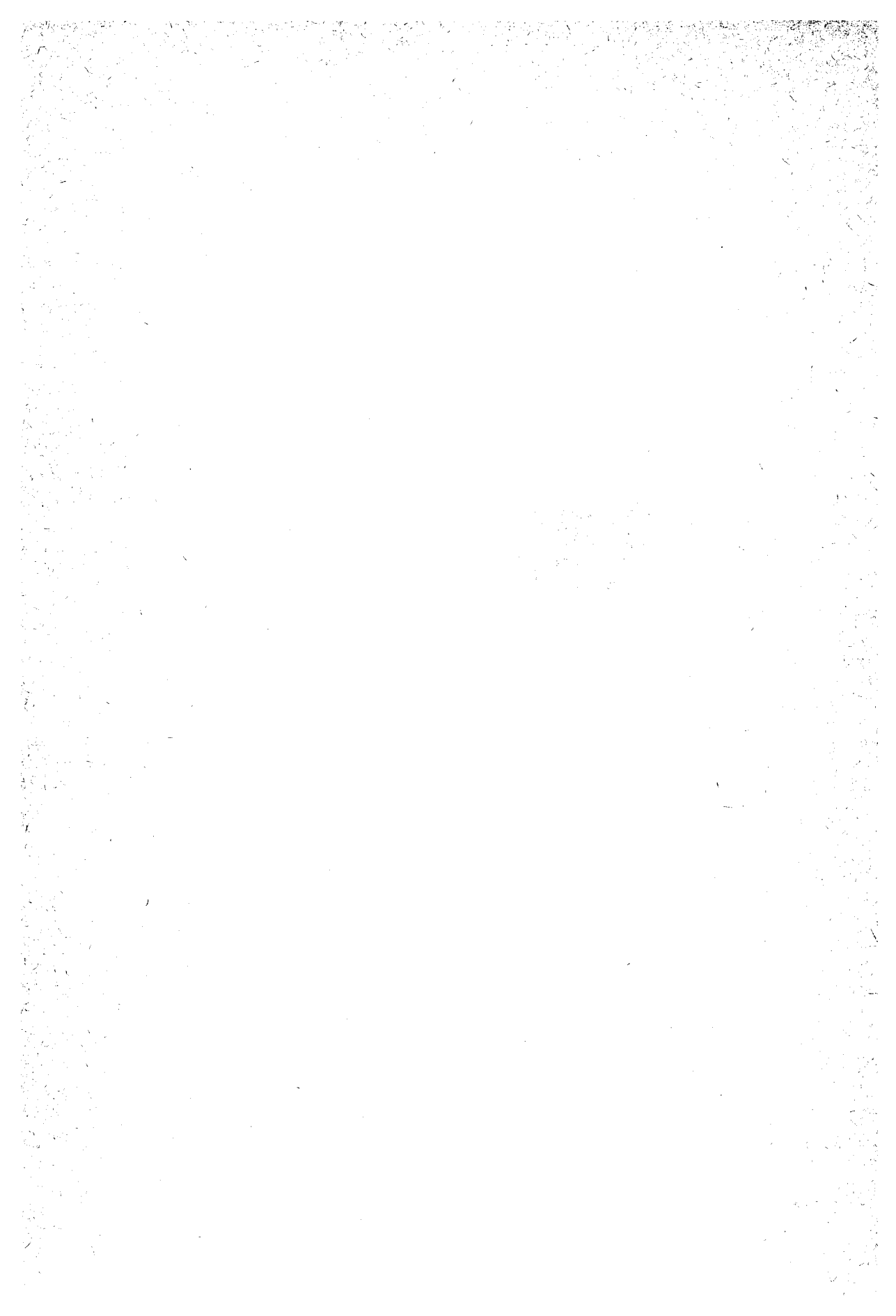
# LE DÉVELOPPEMENT

TOME II

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

PREMIÈRE PARTIE

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC/1971



**VOLUME III**

# **LE DÉVELOPPEMENT**

**TOME II**

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

**PREMIÈRE PARTIE**

**GOUVERNEMENT DU NIGÉRE/1971**

41106

729

S2

1967-72

3,2

EX.2

DL

Magasin



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

<i>Membres</i>	Gérard Nepveu, <i>président</i> <sup>1</sup> Louis-Philippe Bouchard <sup>2</sup> Claude Castonguay <sup>3</sup> Jacques de la Chevrotière Jacques Dinelle William A. Dyson Rév. Père André-M. Guillemette, O.P. Georges A. Lachaine Édouard Laurent <sup>4</sup> Jeanne d'Arc LeMay Warren <sup>5</sup>
<i>Secrétaire</i>	Jean Mercier <sup>6</sup>
<i>Secrétaire adjoint</i>	Luc Gilbert-Lessard
<i>Conseiller en bien-être social</i>	Nicolas Zay, L. Sc. P. & Écon., LL. D., M. S. S. <sup>7</sup>
<i>Conseiller économique</i>	Nicole Vaillancourt Martin, M. A. Écon. (Montréal), M. Sc. Écon. (Londres)
<i>Conseiller juridique</i>	René Dussault, LL. L., avocat, Ph. D. (Londres) <sup>8</sup>
<i>Conseiller médical</i>	Jacques Brunet, M. D., F. R. C. P. (Canada) <sup>9</sup>

<sup>1</sup> A été nommé membre et président de la Commission le 1<sup>er</sup> avril 1970.

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

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> A été nommé membre le 21 décembre 1967.

<sup>5</sup> A été nommée juge de la Cour de bien-être social le 11 mars 1970.

<sup>6</sup> A été nommé secrétaire le 7 avril 1970.

<sup>7</sup> A démissionné le 1<sup>er</sup> mars 1971.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> A démissionné le 1<sup>er</sup> juin 1970 et a été nommé sous-ministre de la Santé le 3 juin 1970.

*Conseiller en relations  
publiques*

Jean Pelletier

*Directeur des études  
spéciales*

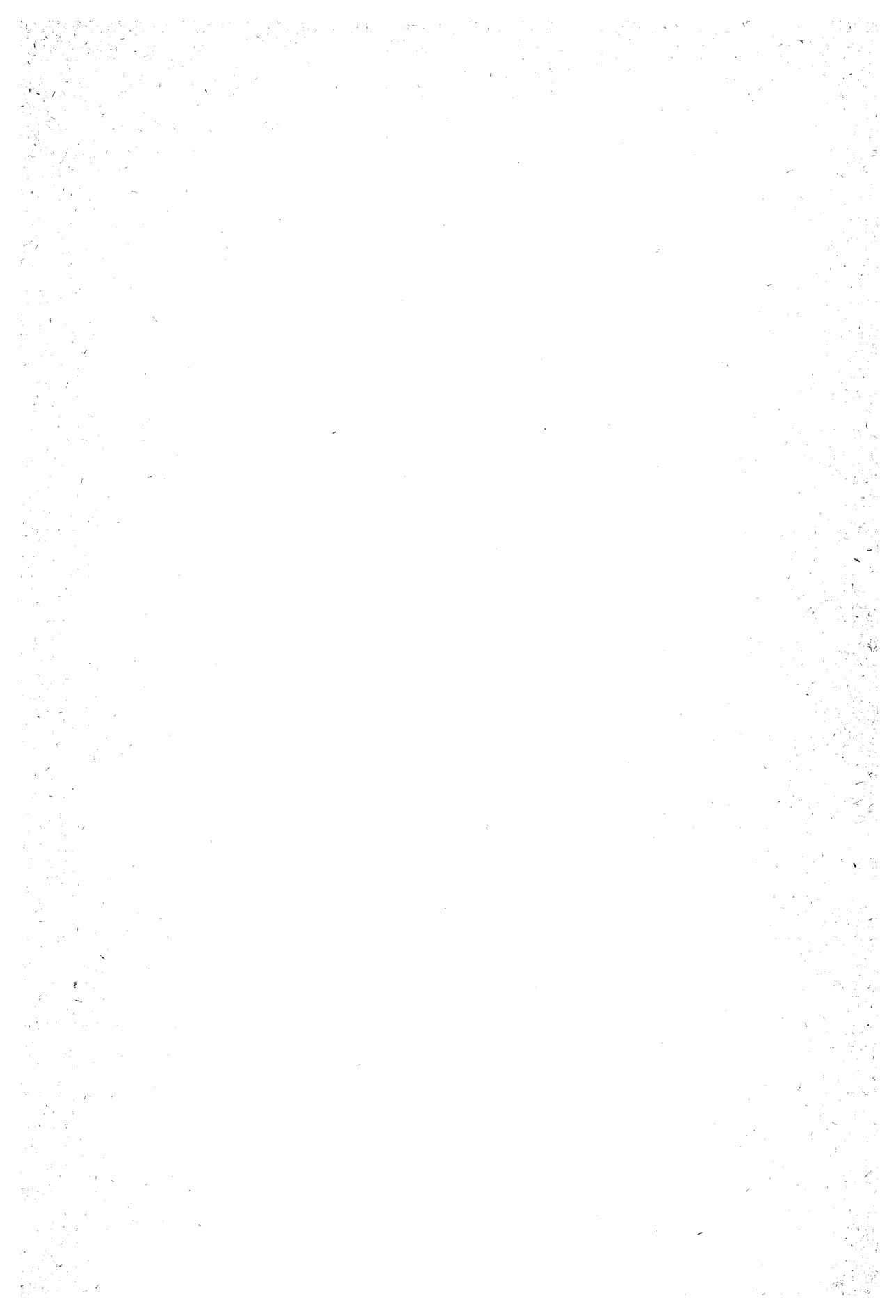
André Hurtubise, B. Eng.,  
M. A. Écon. (Montréal) <sup>10</sup>

*Directeur adjoint des  
études spéciales*

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

---

<sup>10</sup> A démissionné le 6 août 1969.



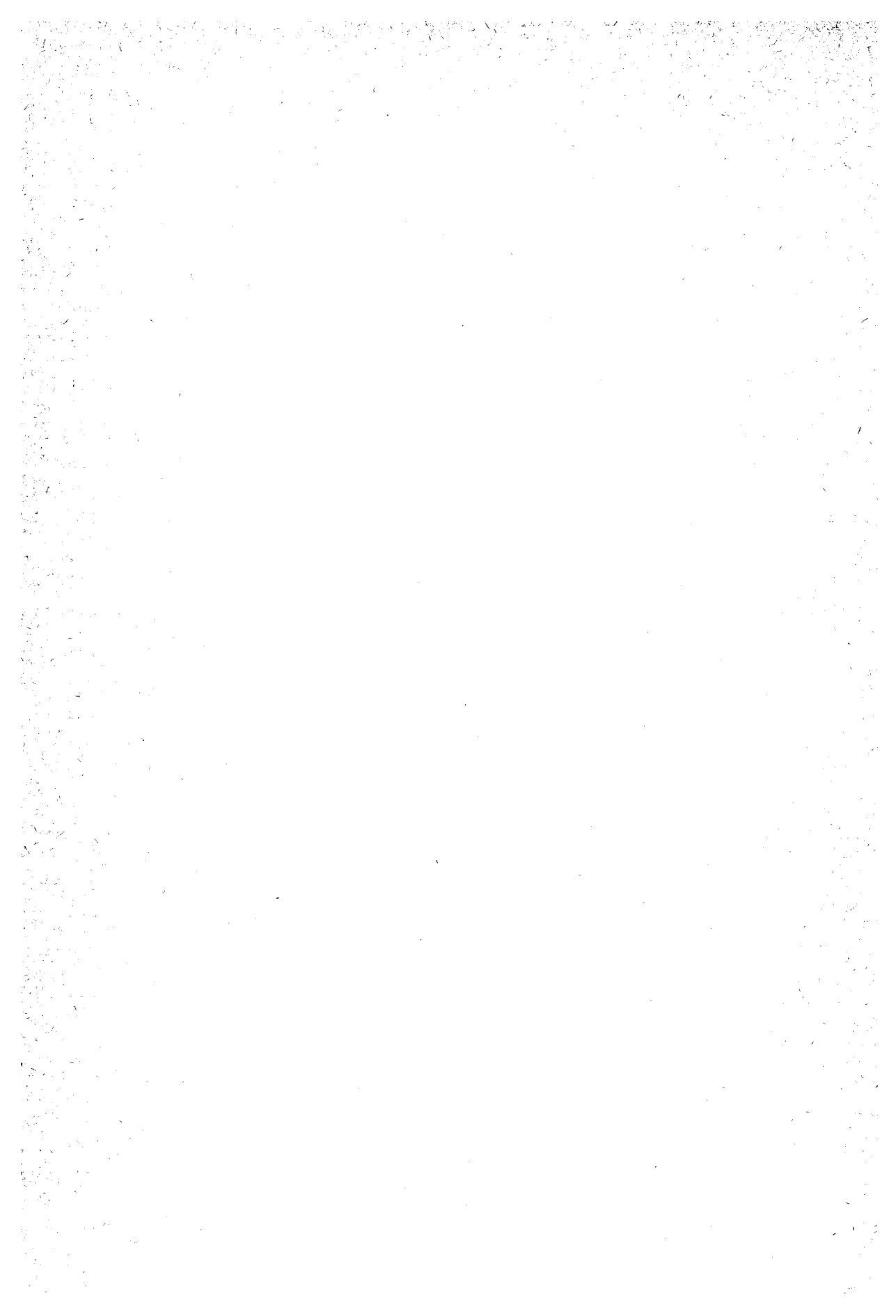


## **Titre troisième**

### **Les secteurs du développement social**

La Commission tente au premier chapitre du titre troisième de tracer un résumé sommaire des mesures et des programmes qui peuvent permettre une évaluation approximative de l'effort de notre société dans la voie du développement social. Par un tel examen, on peut vérifier s'il existe un système organique à l'intérieur de chaque secteur et si ce système relève d'une autorité unique qui permette d'atteindre un objectif déterminé. Certains secteurs, comme la santé, les services sociaux et la sécurité du revenu, font l'objet d'un examen détaillé dans d'autres parties de notre rapport. Des secteurs tout aussi importants, tels le travail, les loisirs, l'éducation et le logement, ne relèvent pas directement de notre mandat, mais, comme ils constituent des secteurs essentiels du développement social, ils exigent qu'on s'interroge à leur sujet.

Dans un second chapitre, la Commission essaie d'entrevoir les objectifs de chacun des secteurs du développement social. Elle fait alors abstraction de ce qui existe pour rechercher ce qui devrait être. Une telle identification est nécessaire si la société veut donner aux politiques sectorielles une perspective digne d'une société humaine.



---

## Examen des mesures et des programmes actuels

Les taxes levées sur les riches doivent être consacrées non pas à faire l'aumône aux pauvres, mais à réformer la situation qui crée des pauvres. L'aumône, c'est-à-dire l'argent directement remis par le gouvernement aux pauvres, est un secours mais non un remède à la pauvreté, tandis que l'argent dépensé à la santé publique, à l'éducation, à la conservation, aux travaux publics, aux assurances et aux indemnités est en même temps un secours et un remède. Il améliore la capacité productrice du patrimoine individuel et national duquel l'individu doit tirer sa subsistance. En améliorant la productivité marginale du travail, il élève le salaire minimum de tous les travailleurs.

Walter Lippmann : *La cité libre* (*The Good Society*), Librairie Médicis, Paris, 1938, pp. 270-271.





## **Examen des mesures et des programmes actuels**

### **INTRODUCTION**

510. Les chapitres qui précèdent ont permis de dégager les éléments essentiels du développement. Dans l'ordre de l'action, ces éléments deviennent des moyens pour atteindre l'objectif ultime du développement social, car ils prennent leur origine dans diverses catégories de besoins qui ont fait le sujet d'une reconnaissance explicite de la part de la société.

511. La satisfaction de chaque catégorie de besoins sert de cadre à une activité sociale, soit d'initiative publique, soit d'initiative privée. Sur le plan opérationnel, cette activité s'exerce dans un secteur précis et poursuit un objectif déterminé, lequel s'insère dans un ensemble qui doit conduire à l'état de bien-être.

512. Chaque secteur sert de cadre à l'élaboration de mesures et de programmes nombreux, destinés à gouverner l'activité sociale aux prises avec des problèmes complexes comme la pauvreté, le mauvais état de santé, le défaut d'éducation, la migration de la misère rurale dans les villes, l'urbanisation rapide, le retard qu'accuse l'agriculture sur les autres secteurs industriels, le chômage urbain, le sous-emploi dans le milieu rural et les disparités entre les zones géographiques et les différents secteurs de l'économie.

513. Les secteurs du développement varient suivant l'importance de leurs objectifs, en regard de la conception qu'une société se fait de l'homme, et se définissent par référence à un système de valeurs.

514. Les éléments du développement sont complémentaires les uns des autres. Mais la division par secteurs, qui est une nécessité de l'analyse, est loin de satisfaire les exigences de cette complémentarité. En effet, l'ensemble des secteurs n'exprime pas une équivalence parfaite avec le développement lui-même. Dans la pratique, les secteurs servent de cadre à la mise en œuvre d'un système ou d'un ensemble organique d'activités destinées à améliorer sans cesse les conditions sociales. Ainsi les politiques dites sectorielles s'insèrent à l'intérieur de systèmes, à savoir les systèmes d'éducation, de santé, etc. L'essor de la technique au cours des dernières décennies, parti-

culièrement dans le domaine comptable et administratif, a contribué à solidifier ces systèmes complexes et à y instaurer une autorité fortement hiérarchisée.

515. Les responsables des systèmes élaborent les politiques dites sectorielles, mais, à cause des objectifs qui orientent leur activité, ils ne sont pas nécessairement aptes à élaborer par exemple les mesures qui concernent l'homme dans sa totalité. D'où la nécessité d'établir une distinction entre les politiques sectorielles et les politiques intersectorielles, c'est-à-dire entre les politiques qui visent les objectifs immédiats du développement et les politiques qui ne peuvent s'inscrire sur la voie d'un objectif unique, comme les politiques relatives aux personnes et à la famille, mais qui touchent de près ou de loin un certain nombre d'objectifs immédiats du développement social.

516. Les politiques intersectorielles doivent recouper les politiques sectorielles et servir de moyens de communication entre ces dernières pour leur conférer une dimension humaine. À cet égard, tous connaissent les plaintes des jeunes qui ont maintes fois souligné le fossé profond qui existe entre le monde du travail et le monde de l'éducation. Les politiques se limitent à un aspect du développement, alors que les politiques intersectorielles considèrent le développement dans son ensemble.

517. L'activité sectorielle a tendance à devenir un ensemble organique, une véritable institution qu'on appelle système. Les systèmes, comme les institutions, se définissent par les objectifs vers lesquels ils tendent, par l'activité particulière qui s'exerce pour atteindre ces objectifs et enfin par les structures qui servent de cadre à un réseau de communications destiné à coordonner cette activité.

518. L'expérience démontre que l'étude de ces systèmes est complexe et pratiquement impossible. Il est généralement admis qu'il faut se limiter à un certain nombre d'aspects à condition de ne pas altérer la perspective générale. C'est la raison pour laquelle on a de plus en plus tendance à substituer à cet examen un modèle relativement simple de façon à mieux ordonner toute l'activité du système. Même si les systèmes sont nécessaires à une coordination de l'activité, ils donnent lieu à un éparpillement des ressources et augmentent les difficultés de l'homme. Est-il logique, par exemple, de traiter un individu, sans se préoccuper si la cause de sa maladie tient au fait qu'il habite un logement insalubre ? Est-il logique que les hommes de science étudient les effets de la pollution sur la peinture des automobiles et non sur le système respiratoire ?

519. Les cloisons étanches qui existent dans la pratique entre les différents systèmes de même que les obstacles que l'on rencontre au niveau de l'exécution et qui affectent le développement sont des faits de notoriété publique. Si les mesures sectorielles doivent tendre en définitive vers le bien-être, il importe avant tout que l'action des divers secteurs s'inspire d'une même philosophie.

## **I. — LE TRAVAIL \***

### **A. — L'ÉVOLUTION HISTORIQUE**

520. Au XIX<sup>e</sup> siècle et au début du XX<sup>e</sup>, le problème social se situe à l'intérieur de l'usine. À l'heure présente, ce problème a débordé les cadres de l'usine et se pose à toute la société.

521. Il n'est pas nécessaire de nous attarder sur l'époque où le travail était un véritable esclavage : travail des femmes, des jeunes enfants soumis à tous les abus et à toutes les misères; longues journées et longues semaines de labeur pénible pour des salaires qui permettaient tout juste d'éviter la famine, et ce, à la condition d'habiter des taudis. Les ouvriers étaient victimes d'une liberté hypocrite et illusoire qui les poussait à conclure des contrats avec des gens puissants pour tenter d'établir un rapport d'équilibre entre la richesse et la pauvreté. Les mesures de protection, l'intervention grandissante de l'État, le développement du syndicalisme et l'institution d'un droit particulier du travail mirent fin à cette situation : la majorité des travailleurs sont sortis de leur misère et ont formé la classe moyenne de la société.

522. Grâce à une dure et longue série de batailles, la majorité des travailleurs possèdent maintenant non seulement un pouvoir de représentation, de négociation et de revendication, mais aussi un pouvoir d'information et de participation à l'intérieur de l'entreprise qui devient le cadre des relations de travail. Dans les principaux pays occidentaux, le droit est venu consacrer les rapports collectifs du travail. Ainsi le mot « travail » prend une signification économique pour s'accommoder de l'existence du capital. C'est pourquoi la transformation du système ne s'impose plus aux syndicats avec la même nécessité qu'autrefois. D'ailleurs, dans sa théorie du « pouvoir com-

---

\* A ce sujet, il serait bon de consulter la très riche documentation publiée depuis cinquante ans par l'Organisation internationale du Travail.

pensateur »<sup>1</sup>, John K. Galbraith affirme que l'action syndicale peut transformer le capitalisme, mais cela, sans ouvrir de nouvelles perspectives qui permettraient à la société de résoudre le problème de la pauvreté. Aussi est-il possible d'affirmer avec le juge Rand :

Today these two groups (le capital et le travail), by their joint action, strengthened by many aids of tariffs, subventions, tax exemptions and others, determine the quantity, quality, variety, style, manner, design and price of what we eat, drink and wear, of shelter and travel, and what we enjoy as entertainment; in short, the satisfaction substantially of all material and cultural wants and desires. This means, among other things, that they have attained a *de facto* control of vital elements of the country's life<sup>2</sup>.

523. Dans un tel contexte, la société peut demander l'aide des entreprises et des syndicats pour élaborer une politique de main-d'œuvre, mais elle ne peut laisser à ces derniers une influence prépondérante sur la politique de l'emploi.

524. Le droit au travail s'est élargi considérablement; maintenant il implique non seulement le droit d'occuper un emploi ou d'exercer un métier, mais aussi le droit de fixer les normes relatives aux conditions de travail, à la négociation et à l'organisation des rapports collectifs à l'intérieur de l'entreprise. Il implique même le droit de restreindre l'accès aux métiers afin de sauvegarder les privilèges acquis au cours des conventions collectives.

525. À l'heure présente, la société a abandonné la majeure partie du domaine du travail aux entreprises et aux syndicats. Les travailleurs syndiqués sont privilégiés par rapport aux non-syndiqués qui se partagent les emplois saisonniers et les emplois marginaux<sup>3</sup>. La littérature sociale américaine les appelle les « working poors ». La situation d'un certain nombre de travailleurs autonomes, petits artisans et petits commerçants, s'assimile à celle des travailleurs non syndiqués. Les travailleurs non syndiqués reçoivent la protection de la loi du salaire minimum, mais, dans un grand nombre de cas, cette protection est plus théorique que pratique. Les travailleurs autonomes, pour leur part, demeurent sans protection pratique et ils sont souvent les victimes des puissances qui les entourent.

<sup>1</sup> Voir *Le capitalisme américain, Le concept du pouvoir compensateur* (*American Capitalism: The Concept of Countervailing Power*), Editions Génin, Paris, 1966. Traduit de l'anglais par M.-Th. Génin.

<sup>2</sup> Extrait de *Report of the Royal Commission of Inquiry into Labour Disputes*, Queen's Printer, Toronto, Ontario, août 1968, p. 9.

<sup>3</sup> Robert Sauvé : « Problèmes à régler... Les non-syndiqués », communication présentée au colloque des 10 et 11 juin 1968 du Centre de relations industrielles de l'université McGill.

526. Les préoccupations du législateur dans ce domaine portent la marque des pressions des syndicats. Dans un premier temps, il a cherché par l'adoption d'un certain nombre de mesures à assurer une plus grande stabilité dans l'emploi, mais ces mesures se heurtent de plus en plus à l'inévitable mobilité de la main-d'œuvre exigée par l'évolution technique et la modification des conditions de production. Lentement, le problème majeur du monde du travail devient celui de la continuité de l'emploi. Ce problème dépasse le champ de la responsabilité de l'employeur et du syndicat pour devenir celui de toute la société. D'où l'obligation de mettre à la disposition des citoyens les services nécessaires à sa solution.

527. Il faut alors distinguer les politiques de la main-d'œuvre des politiques de l'emploi<sup>1</sup>. Les politiques de la main-d'œuvre comprennent l'ensemble des mesures qui tendent à combler la pénurie de travailleurs. Dans une telle optique, il existe des emplois, mais les candidats à ces emplois font défaut. Les politiques de l'emploi comprennent des mesures qui s'appliquent à l'ensemble de l'économie en vue de créer de nouveaux emplois et de réaliser, si possible, le plein-emploi. Le plein-emploi, dont il s'agit alors, est un plein-emploi économique. Dans un contexte de développement social, le plein-emploi dépasse les frontières de l'économie pour s'étendre au domaine social tout entier. Ainsi le social doit venir corriger les faiblesses de l'économique.

528. Dans les pays occidentaux, les ministères du Travail sont les arbitres des conflits entre employeurs et salariés de même que les intermédiaires entre les syndicats et le gouvernement. La tâche de ces ministères se révèle de plus en plus lourde, puisqu'ils sont responsables du régime des relations de travail, c'est-à-dire « d'un ensemble complexe d'accords privés et publics intervenant au niveau du marché et des institutions; accommodements que la société tolère, encourage ou met sur pied pour aménager les rapports de supérieurs à subordonnés qui naissent de l'emploi et des activités connexes »<sup>2</sup>.

529. Ainsi, les fonctions traditionnelles des ministères du Travail ne rencontrent qu'en partie les exigences d'une véritable politique de l'emploi, même si elles tendent à l'assurance légitime d'une garantie d'emploi à l'intérieur d'une entreprise.

<sup>1</sup> Département des Relations industrielles de l'université Laval : *Une politique globale de la main-d'œuvre*, Les Presses de l'université Laval, Québec, 1966.

<sup>2</sup> Extrait de *Les relations de travail au Canada, rapport de l'équipe spécialisée en relations de travail (Rapport Woods)*, Conseil Privé du Canada, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1968, p. 9.

530. Le travail est en grande partie sous la dépendance d'une organisation économique complexe. L'efficacité de cette activité exige une accumulation de capitaux, un équipement compliqué, une application de la science et de la technique, afin d'assurer un renouvellement des moyens de production et une productivité de plus en plus grande des travailleurs. L'augmentation du produit national se traduit par des changements dans la répartition de la main-d'œuvre, changements qui sont déterminés par des modifications dans les besoins des consommateurs. Le travail est conditionné par les producteurs qui fabriquent de nouveaux produits et qui, à l'aide de la publicité, créent de nouveaux besoins. Ce mécanisme économique caractérise la société industrielle.

531. Cette organisation échappe en grande partie au contrôle des gouvernements et le rôle des ministères du Travail se borne à des interventions, lors de conflits collectifs, et à la fourniture de services aux travailleurs en difficulté à l'intérieur de ce système.

532. La valeur attachée au travail dans le système économique est telle qu'elle exerce une influence déterminante dans la conception et le fonctionnement des autres systèmes (éducation, santé, loisirs, etc.).

## **B. — LE CHÔMAGE ET LE SOUS-EMPLOI AU QUÉBEC**

533. Depuis la fin des années cinquante, la main-d'œuvre a augmenté très rapidement au Québec. Alors que la main-d'œuvre comptait près de 1,752,000 travailleurs en 1959<sup>1</sup>, elle est passée à près de 3,000,000 au cours de 1969<sup>2</sup>. C'est donc dire que pendant cette décennie le nombre de travailleurs a augmenté de plus d'un million.

534. La composition de la main-d'œuvre a subi de profondes modifications au cours de cette période<sup>3</sup>. Les principaux facteurs de ce phénomène sont la diminution de la main-d'œuvre agricole et l'augmentation relative de la main-d'œuvre féminine et de la main-d'œuvre âgée de moins de 25 ans.

<sup>1</sup> Il s'agit de la moyenne enregistrée pour l'année 1959. Voir à ce sujet *La main-d'œuvre*, Bureau fédéral de la statistique, *op. cit.*

<sup>2</sup> Données obtenues du Bureau de la statistique du Québec, ministère de l'Industrie et du Commerce.

<sup>3</sup> Voir à ce propos le compte rendu des délibérations du comité sénatorial canadien sur la main-d'œuvre et l'emploi, volume 6, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1961.



535. La demande de main-d'œuvre s'accroît rapidement avec l'évolution de l'économie québécoise. Cependant, en dépit des efforts déployés et des résultats obtenus sur le plan de la demande et de l'offre de main-d'œuvre, le chômage se maintient à un niveau élevé. Le tableau V.19 présente la situation du chômage au Québec, en Ontario et dans l'ensemble du Canada pour la période 1958-1970. Cette situation est d'autant plus anormale que des organismes comme le Conseil économique du Canada estiment possible un taux d'emploi de 97 pour cent.

A la lumière d'études sérieuses, nous sommes arrivés à la conclusion qu'un taux d'emploi de 97 pour cent, ou un taux de chômage de 3 pour cent, constituerait un objectif réaliste pour le reste de la décennie et que les politiques économiques devraient être activement orientées vers la réalisation de cet objectif.<sup>1</sup>

536. Au cours de 1969, le nombre de travailleurs en chômage au Québec oscille entre 140,000 et 175,000<sup>2</sup>; ce qui représente un niveau de chômage très élevé. Mais ces statistiques ne donnent qu'une image partielle de la réalité. En effet, les statistiques sur la main-d'œuvre et le chômage s'appuient sur une définition contestable de la population active, puisque cette définition subit les exigences du système économique et ne s'inspire pas du besoin des citoyens de gagner leur vie. Les statistiques n'englobent donc pas toutes les personnes privées d'emploi.

537. L'analyse des taux de chômage régional révèle un autre aspect particulièrement sombre de notre économie. En effet, si le taux général est élevé, il est évident que certaines régions sont particulièrement affectées par le chômage. Ainsi, selon le tableau V.20, le taux de la région la plus affectée se maintient, au cours de la période de 1955-1964, au double du taux de la région la plus dynamique.

538. Enfin, il est important de signaler, dans le contexte actuel, que la pénurie d'emplois n'est pas le seul facteur responsable de cette situation. L'offre déficiente d'emploi y joue également un rôle important.

<sup>1</sup> Extrait de *Objectifs économiques du Canada pour 1970, Premier exposé annuel*, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1964, p. 38.

<sup>2</sup> Suivant les compilations du Bureau de la statistique du Québec, ministère de l'Industrie et du Commerce.

TABLEAU V.19

**Évolution en pourcentage du chômage annuel moyen au Québec, en  
Ontario, et au Canada de 1958 à 1970**

<i>Année</i>	<i>Québec</i>	<i>Ontario</i>	<i>Canada</i>
	<i>%</i>	<i>%</i>	<i>%</i>
1958	8.8	5.4	7.1
1959	7.9	4.5	6.0
1960	9.2	5.4	7.0
1961	9.3	5.5	7.2
1962	7.5	4.3	6.0
1963	7.5	3.8	5.6
1964	6.4	3.2	4.7
1965	5.5	2.6	4.6
1966	4.7	2.5	3.6
1967	5.3	3.1	4.1
1968	6.5	3.3	4.8
1969	6.9	3.2	4.7
1970	7.9	4.3	5.9
Juillet 1970	7.5	4.7	5.9
Août 1970	7.1	3.8	5.1
Septembre 1970	6.3	3.7	4.7
Octobre 1970	6.8	3.4	5.0
Novembre 1970	7.2	4.0	5.7
Décembre 1970	8.4	4.7	6.5
Janvier 1971	10.0	6.4	8.0

Source : B. F. S., *La main-d'œuvre*, op. cit.

TABLEAU V.20

**Taux de chômage moyen par région au Québec pour la période  
de 1955 à 1964**

<i>Région</i>	<i>Taux régional</i>	<i>Taux régional par rapport au taux général</i>
	<i>%</i>	<i>%</i>
1. Gaspésie . . . . .	15.2	176.7
2. Saguenay — Lac St-Jean . . .	13.7	159.3
3. Québec . . . . .	9.0	104.6
4. Trois-Rivières . . . . .	11.1	129.0
5. Cantons-de-l'Est . . . . .	9.0	104.6
6. Montréal et Montréal métropolitain . . . . .	7.5	87.2
7. Outaouais . . . . .	8.5	98.2
8. Abitibi — Témiscamingue . . .	9.1	105.8
9. Côte-Nord . . . . .	12.7	147.7
<b>QUÉBEC . . . . .</b>	<b>8.6</b>	<b>100.0</b>

*Source* : Conseil d'orientation économique du Québec, *Rapport d'analyse sur la planification du développement régional*, Québec, octobre 1967, p. 101.

Les hommes et les associations patronales ont formulé une plainte générale : l'absence de main-d'œuvre qualifiée est un empêchement sérieux à la croissance économique. Combien d'entreprises n'ont pu réaliser leur objectif de production par suite d'une déficience de la main-d'œuvre ! L'expansion du Canada est menacée non par l'absence de crédit, non par l'absence de marché, mais par l'absence de main-d'œuvre qualifiée. (...) Tout récemment, des études conduites par le ministère fédéral du Travail en Ontario, en Colombie-Britannique et au Québec démontrent que dans deux provinces, l'Ontario et la Colombie-Britannique, il existe un besoin de 90,000 travailleurs qualifiés. Il en faudrait au delà de 45,000 pour le Québec au 1<sup>er</sup> janvier 1966. Et la situation est d'autant plus tragique que le Québec maintient en pourcentage le double des chômeurs de l'Ontario et de la Colombie-Britannique.<sup>1</sup>

539. L'analyse du chômage révèle plusieurs facettes de ce problème, telles les déficiences de l'orientation, la mauvaise utilisation de la main-d'œuvre, etc.<sup>2</sup> Toutefois, les quelques données qui précèdent suffisent pour dégager quelques-unes des exigences d'une politique de l'emploi ainsi que la nécessité d'une application souple et diversifiée des mesures adoptées selon les situations. Ces exigences prendront un caractère encore plus urgent dans l'avenir. Les prévisions démographiques indiquent pour les prochaines années un rythme d'accroissement de la main-d'œuvre aussi rapide que pendant la période précédente et un rythme plus accentué des modifications de la demande<sup>3</sup>.

540. Dans plusieurs régions et dans plusieurs entreprises industrielles et commerciales, le sous-emploi continue de poser de graves problèmes. Aux États-Unis, l'expression « underemployment » est même en train de céder la place au mot « working poor ». Ce phénomène, dont personne ne conteste l'existence, n'est pas facile à décrire ou à mesurer de sorte qu'on ne possède pas de données précises sur les proportions qu'il peut avoir au Québec. Il est indéniable cependant qu'un certain nombre des effets sociaux du sous-emploi ont une analogie profonde avec ceux du chômage.

<sup>1</sup> Extrait du *Rapport du Comité d'étude sur la formation professionnelle par l'apprentissage à l'honorable Carrier Fortin, ministre du Travail, Québec, décembre 1965*, p. 236.

<sup>2</sup> Une analyse relativement détaillée en est présentée dans une étude effectuée pour notre Commission. Voir à ce sujet l'annexe 21 de notre rapport : *L'assurance-chômage et les services aux travailleurs*, préparée par Bernard Solasse et Jean Boivin. Le volume V de notre rapport, *La sécurité du revenu*, jette également la lumière sur les facteurs associés au chômage et aux faibles revenus.

<sup>3</sup> *Gérald Fortin et al.* : « Conséquences du chômage pour le salarié du Québec », *Relations industrielles*, juillet 1961, vol. 16, No 3, pp. 289-314.

### C. — L'ASPECT HUMAIN DU PROBLÈME

541. Le chômage provoque une véritable déchéance sociale qui se traduit chez l'individu par une profonde humiliation.

L'humiliation du chômeur apparaît bien en effet comme un abaissement. Quelle que soit son attitude à l'égard des responsabilités de cette infériorité sociale, il éprouvera son amoindrissement dans la gêne, dans le malaise et même dans la honte. C'est qu'on ne peut *être* chômeur. On ne peut que traverser le chômage. L'humiliation ne provient pas seulement d'un abaissement, elle est suscitée aussi par l'impression de *rester* dans une situation où il n'est pas normal de *s'attarder*.

Il entre deux éléments dans cette humiliation. D'une part, le sentiment d'être mal considéré, d'occuper une position de quémendeur, d'être mêlé à des paresseux ou à des ivrognes, alors qu'on ne mérite pas ce traitement. D'autre part, l'impression qu'on est bien en fait à part, même si ce n'est pas votre faute, qu'on n'est pas « comme les autres » et donc que le moi n'est pas à l'abri. Le chômeur *honteux* éprouve les deux sentiments. Le chômeur *géné* ne ressent que le premier. Il est évident qu'il y a de nombreuses formes intermédiaires.<sup>1</sup>

542. De nombreuses personnes sans emploi sont en fait rejetées par le système actuel; une telle situation fait naître chez eux un fort sentiment d'infériorité. La sociologie du travail en souligne les conséquences, et ce, non seulement sur le plan économique mais aussi sur le plan humain. Être humilié, c'est se sentir méprisé et rejeté<sup>2</sup>.

543. Les victimes du chômage sont donc beaucoup plus nombreuses que l'indiquent les statistiques officielles. En fait, on compile les statistiques de la main-d'œuvre utilisées tant par le gouvernement fédéral que par le gouvernement provincial d'après une définition restreinte de la main-d'œuvre.

*Main-d'œuvre* — La main-d'œuvre civile se compose de la partie de la population civile âgée de 14 ans et plus ne vivant pas dans des institutions et qui, durant la semaine de référence, était employée ou en chômage.

*Employés* — Les employés comprennent toutes les personnes qui, durant la semaine de référence :

- a) ont fait un travail quelconque moyennant rémunération ou bénéfice;
- b) ont fait un travail quelconque qui a contribué à l'exploitation d'une ferme ou d'une entreprise par une personne apparentée faisant partie du ménage; ou

<sup>1</sup> Extrait de *Sociologie du chômage*, par Raymond Ledruc, Presses universitaires de France, Paris, 1966, p. 480. L'italique est de nous.

<sup>2</sup> Carol B. Kalish : « A Portrait of the Unemployed », *Monthly Labor Review*, janvier 1966, vol. 89, N° 1, pp. 7-14.

- c) avaient un emploi, mais n'ont pas travaillé à cause de mauvais temps, de maladie, de différends industriels ou de vacances ou encore parce qu'ils prenaient congé pour d'autres raisons.<sup>1</sup>

544. Cette définition exclut la plupart des personnes qui reçoivent de l'assistance-chômage, puisque celles-ci n'entrent pas nécessairement dans une des trois catégories de la définition. Au départ, le système considère ces personnes comme inaptes au travail, même si elles sont en excellente santé. Dans la pratique, les centres de main-d'œuvre, tant fédéraux que provinciaux, ne sont d'aucune utilité pour elles.

#### **D. — LA NATURE ET LE CONTENU DE LA POLITIQUE ACTUELLE DE LA MAIN-D'ŒUVRE**

545. Au cours des dernières années, on a pu déceler un changement d'orientation dans les politiques relatives au travail. L'existence d'un grand nombre d'emplois vacants, le contraste entre les régions où la main-d'œuvre est en demande et celles où il y a pénurie d'emplois ont incité les gouvernements à adopter des mesures particulières destinées à maintenir un équilibre entre l'offre et la demande de travail. Ces mesures ont une incidence à la fois économique et sociale. Ainsi, sans porter un jugement sur l'efficacité de ces mesures, il est relativement facile d'entreprendre un inventaire rapide des instruments mis à la disposition des travailleurs.

##### **1. — LES SERVICES DE PLACEMENT**

546. Les services de placement diffusent l'information sur les demandes d'emploi et établissent des contacts entre travailleurs et employeurs. Ces services existent aux niveaux provincial et fédéral, mais l'éparpillement de toutes ces ressources ne produit pas toujours les résultats espérés.

##### **2. — LES MESURES D'AIDE À LA MOBILITÉ GÉOGRAPHIQUE**

547. La nécessité de modifier les activités économiques périmées exige une mobilité suffisante de la main-d'œuvre. Parmi les mesures qui tiennent compte de cette nécessité, mentionnons les allocations de déménagement et les services d'accueil et de logement; ces me-

<sup>1</sup> Extrait de *La main-d'œuvre*, Bureau fédéral de la statistique, rapport de janvier 1969, cat. 71-001F, p. 3.

sures présument du fait que chacun est pleinement engagé dans un métier ou possède un niveau suffisant de formation. Ces moyens sont cependant impuissants à assurer l'équilibre à long terme entre l'offre et la demande d'emploi, compte tenu des changements techniques qui nécessitent une mobilité professionnelle. On peut se demander si l'entreprise assume toutes ses responsabilités dans les dépenses de conversion et de transport occasionnées par le transfert des travailleurs vers d'autres emplois.

### 3. — L'ORIENTATION PROFESSIONNELLE

548. L'orientation professionnelle doit être une des premières préoccupations du système d'éducation, si l'on veut que les jeunes se préparent convenablement à un métier ou à une profession conforme à leurs goûts et à leur talent.

### 4. — L'ÉLEVATION DU NIVEAU DE QUALIFICATION PROFESSIONNELLE

549. La formation professionnelle constitue la base d'une politique de la main-d'œuvre. À l'heure présente, l'enseignement professionnel est contesté : professeurs et étudiants se demandent jusqu'à quel point cet enseignement tient compte de l'évolution du marché du travail<sup>1</sup>.

550. Les parents, les adolescents, voire les enseignants ne savent pas toujours quels sont les métiers et les professions d'avenir et quels sont les métiers et les professions encombrés. Pour exercer leur choix, trop d'adolescents suivent la mode ou se fient à des conseillers dépourvus de toute compétence ou à des conseillers qui conçoivent l'orientation professionnelle comme une simple recherche de main-d'œuvre qualifiée ou spécialisée et qui croient que l'orientation peut se réaliser uniquement par des méthodes de laboratoire.

551. Le recensement de 1961 indiquait que le nombre de jeunes travailleurs<sup>2</sup> était nettement supérieur à la moyenne de la population active au Québec dans des catégories professionnelles dont les possibilités d'emploi diminuaient constamment. La proportion des 15 à

<sup>1</sup> Voir à ce propos un article d'un professeur au CEGEP de Joliette intitulé : « Quelques failles importantes dans l'enseignement professionnel de nos CEGEP », paru dans le quotidien *Le Devoir*, 23 février 1970.

<sup>2</sup> Par jeunes travailleurs, on entend ceux dont l'âge se situe entre 15 et 24 ans inclusivement.



24 ans dans la population étant alors de 23.4 pour cent, a) leur proportion parmi les ouvriers agricoles salariés était de 40.2 pour cent, b) leur proportion parmi les autres travailleurs en agriculture était de 47.8 pour cent, c) leur proportion parmi les manœuvres était de 31.2 pour cent et d) leur proportion parmi les bûcherons était de 34.7 pour cent. De plus, 72.7 pour cent des ouvriers agricoles salariés et 74 pour cent des autres travailleurs en agriculture ayant moins de 25 ans avaient un degré de scolarité inférieur à la 7<sup>e</sup> année. Chez les bûcherons, ce pourcentage était de 82.5 pour cent, alors qu'il était de 93.5 pour cent chez les pêcheurs et les trappeurs.

##### 5. — LA RÉADAPTATION DES TRAVAILLEURS

552. Bon nombre de travailleurs risquent de ne pas s'adapter ou de ne pas s'intégrer au marché du travail. Il est alors essentiel de leur offrir une assistance qui réponde à leurs besoins, comme par exemple un service d'apprentissage des nouvelles techniques. L'intégration de ces personnes au marché du travail tient-elle suffisamment compte de leur capacité intellectuelle et physique ? Par exemple, se préoccupe-t-on de placer les travailleurs handicapés physiquement ou mentalement dans des conditions de travail différentes de celles du travailleur en pleine santé ?

553. Lorsque seront publiés les résultats du recensement de 1971, il sera intéressant d'analyser la nouvelle situation de la main-d'œuvre chez les jeunes travailleurs pour vérifier si les investissements énormes qu'on a consacrés à l'éducation depuis quelques années auront produit les résultats espérés.

554. Dans le domaine de l'emploi, il importe de souligner les initiatives prises dans certaines régions pour réintroduire les assistés sociaux aptes au travail sur le marché de la main-d'œuvre<sup>1</sup>. La société doit empêcher le système actuel du travail de refuser ceux qui désirent gagner leur vie, car il lui faut tenter de réintroduire sur le marché de la main-d'œuvre ceux qui en ont été rejetés dans le passé. L'intensification des efforts à cette fin obligera le secteur du travail à lever les différentes barrières artificielles qu'ont installées certains métiers et certaines professions afin de sauvegarder leurs privilèges.

<sup>1</sup> Fernand Lord : « Reclassement des assistés sociaux, une expérience pilote », *Bien-être social canadien*, novembre-décembre 1966, vol. XVIII, N° 5, pp. 138-144.

## 6. — LA CRÉATION DE NOUVEAUX EMPLOIS

555. L'usage des divers stimulants économiques contribue à favoriser l'implantation de nouvelles entreprises dans les régions défavorisées de façon à élargir le marché de la main-d'œuvre au bénéfice des travailleurs locaux. Ces stimulants facilitent le développement harmonieux du territoire puisqu'ils tendent à freiner la tendance des pôles actuels de croissance à devenir de monstrueuses agglomérations et qu'ils ont pour effet d'assurer la création d'emplois nouveaux dans les régions défavorisées. Il faut donner une nouvelle impulsion à ces politiques afin d'empêcher les travailleurs des régions défavorisées de transplanter leur misère dans les grandes villes. Dans un tel contexte, une politique de l'emploi relève plus logiquement du ministère de l'Industrie et du Commerce que du ministère du Travail.

556. Enfin, il semble que les grandes entreprises, comme c'est le cas aux États-Unis, modifient lentement leur conception de la main-d'œuvre. En effet, plusieurs grandes entreprises américaines, dont les critères de fonctionnement sont toujours la recherche du profit et la productivité, commencent à considérer certaines valeurs sociales et humaines dans leurs politiques d'investissements; à la suite des explosions de violence, elles ont apporté des modifications parfois profondes dans leurs structures afin d'intégrer dans leur personnel un nombre appréciable de chômeurs chroniques <sup>1</sup>.

## 7. — QUELQUES CHANGEMENTS D'ORIENTATION

557. On a cru pendant longtemps que la croissance économique pouvait assurer la satisfaction des besoins de la majeure partie de la population. Une véritable politique de l'emploi n'apparaissait pas nécessaire. C'est pourquoi l'État a limité ses efforts presque uniquement à la stabilité de l'emploi et a négligé de s'occuper du problème de la continuité de l'emploi. Tout au plus jugeait-on utile d'encourager la formation professionnelle, de protéger les travailleurs pour une période limitée contre la perte de revenus en cas de chômage et de maintenir un service de placement afin de répondre à la demande de main-d'œuvre le plus rapidement et le plus efficacement possible.

558. Plusieurs facteurs ont contribué à modifier cette conception de la croissance économique et des problèmes du travail. L'évolution

<sup>1</sup> Voir à ce propos « L'expérience américaine : L'intégration du chômeur chronique dans le monde du travail », par Roberto Carr Ribeiro, *Le Devoir*, 1<sup>er</sup> octobre 1968.

rapide de la structure de l'économie canadienne et québécoise, la reconnaissance de la nécessité d'une croissance économique soutenue, la baisse du niveau de l'activité économique au cours de certaines périodes, une meilleure connaissance de l'importance du facteur main-d'œuvre dans la croissance économique, l'effort consacré dans le domaine de l'éducation sont autant de facteurs qui ont mis en évidence la nécessité de valoriser la main-d'œuvre et de l'adapter à l'évolution de l'offre d'emploi.

559. Le gouvernement fédéral a effectué de nombreuses modifications dans ses structures administratives afin de regrouper et de coordonner les divers programmes de main-d'œuvre. Mentionnons l'intégration du Service national de placement au ministère du Travail, puis le transfert des services de main-d'œuvre de ce ministère à celui de la Citoyenneté et de l'Immigration et, enfin, en 1966 la transformation de ce ministère en celui de la Main-d'œuvre et de l'Immigration. Cette dernière étape s'accompagnait de l'apparition des centres de main-d'œuvre dont les services constituent la pierre angulaire des programmes du gouvernement fédéral dans ce domaine.

560. Répartis sur une base régionale à travers le Canada, ces centres ont quatre fonctions principales : a) aider les travailleurs par des services de présentation et de placement ainsi que par des programmes de formation et de mobilité; b) aider les employeurs par des services de recrutement et de sélection; c) aider à recueillir et à interpréter des renseignements sur le marché local du travail; d) conseiller et aider les employeurs et les organismes qui s'occupent de l'utilisation et du perfectionnement de la main-d'œuvre.

561. Le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration administre les programmes suivants :

- le programme de mobilité de la main-d'œuvre;
- le programme de formation technique et professionnelle;
- le service consultatif de la main-d'œuvre;
- le programme de réadaptation<sup>1</sup>;
- le service destiné à placer les personnes qui se retirent des forces armées;
- le programme destiné à encourager les étudiants canadiens à l'étranger à revenir travailler au Canada à la fin de leurs études.

---

<sup>1</sup> Le Québec ne participe pas à ce programme.

562. Enfin, mentionnons la création en 1969 du ministère de l'Expansion régionale dont l'objectif consiste à influencer l'offre d'emploi au niveau régional.

563. De son côté, le Québec possède un Service de placement depuis 1911, un Service d'aide à l'apprentissage depuis 1945, et un réseau organisé d'écoles spécialisées depuis la fin des années cinquante. L'amorce de véritables programmes de main-d'œuvre remonte aux années 1964-65 avec des expériences de reclassement très localisées qui visaient à pallier des situations d'urgence<sup>1</sup>.

564. Devant les succès remportés, le ministère du Travail a créé un service de reclassement<sup>2</sup> puis, au début de 1967, une direction générale de la main-d'œuvre. Cette direction a entrepris d'implanter un réseau de centres de main-d'œuvre analogues à ceux du Canada avec lesquels ils entrent en concurrence.

565. Ces services de main-d'œuvre s'intéressent à la mobilité professionnelle, industrielle et géographique des travailleurs, à leur formation et à leur qualification, à leur recyclage ainsi qu'à l'établissement d'un système d'information qui permet de mieux ajuster l'offre à la demande de travail aux niveaux local, régional et provincial.

566. Il semble que ces efforts parallèles dénotent un désir de plus en plus grand d'élaborer une politique de l'emploi, mais ces efforts sont inquiétants, comme le remarque le Conseil des œuvres de Montréal et *The Montreal Council of Social Agencies*, pour plusieurs raisons :

- 1) il ne nous semble pas que les gestes de l'un et l'autre gouvernement procèdent d'une politique de main-d'œuvre bien définie; il semble plutôt que nous assistions présentement à une course à l'équipement commandée par autre chose que l'urgence des besoins des travailleurs;
- 2) cette concurrence entre les deux gouvernements est très dispendieuse pour la population du Québec et surtout pour les travailleurs défavorisés qui en défraient le coût; est-il vraiment besoin au Québec de deux services de placement, de deux services de reclassement, de deux services de recher-

<sup>1</sup> Ces expériences eurent lieu à Thetford-Mines et à Windsor Mills à la suite de la fermeture d'entreprises.

<sup>2</sup> Selon les rapports annuels du ministère du Travail et de la Main-d'œuvre du Québec, ce service, dont l'aide fut prodiguée à 294 travailleurs en 1965-66, a augmenté rapidement son activité pour rejoindre plus de 19,877 cas en 1967-68.

che ? Ne vaudrait-il pas mieux qu'il n'existe qu'un seul réseau de services qui soit pleinement efficace<sup>1</sup> ?

567. Ainsi il reste énormément de chemin à parcourir pour atteindre le plein-emploi sur le plan social. La réalisation d'un tel objectif demeure une condition essentielle du développement.

## II. — LE REPOS ET LES LOISIRS

568. Si le droit au repos et aux loisirs est relativement facile à identifier et si tous admettent que l'utilisation la plus avantageuse des heures libres constitue un élément essentiel du développement, la politique n'a pas encore réussi à fixer d'une manière satisfaisante les cadres de ce secteur pour y insérer un système rationnellement valable. Cette constatation ne signifie pas une absence complète de programmes, mais ces programmes, quelle que soit leur valeur réelle, ne permettent pas de conclure à une véritable politique des loisirs.

569. Il existe dans le monde et plus particulièrement en Amérique du Nord une tendance à la réduction progressive du nombre d'heures normales de travail. Cette réduction se fait par voie législative ou par voie de convention collective et n'entraîne généralement aucune diminution de salaire. Le droit aux congés payés se précise de plus en plus dans le commerce, l'industrie et les services publics. Ainsi le travail, qu'il soit rémunéré ou non, laisse à l'homme de plus longues périodes de temps libre où il peut davantage être lui-même.

570. La majorité des travailleurs voient leurs heures de loisir augmenter, ce qui ne manque pas de susciter en matière de développement social des problèmes plus ou moins difficiles à résoudre. Dans son dernier rapport annuel, le Conseil canadien du bien-être décrit ainsi la situation :

Par suite du changement technologique, y compris l'automatisation, on peut prévoir que tous les travailleurs soient pleinement occupés à des tâches lucratives mais pour une durée forcément réduite, qu'il s'agisse de la journée ou de la semaine de travail ou encore du nombre d'années en emploi. Le temps non consacré au travail obligatoire pourra alors être employé de bien des façons : par exemple, on pourra prolonger ses études ou encore s'inscrire à des cours de toutes sortes durant une bonne partie de sa vie; on pourra prendre sa retraite à un âge moins avancé qu'aujourd'hui (ceci soulève la

<sup>1</sup> Extrait de *Une politique sociale pour le Québec*, mémoire présenté à la Commission royale d'enquête sur la santé et le bien-être social, *op. cit.*, p. 123.

question, déjà sérieuse, de la préparation adéquate des gens à leur période de retraite et de l'existence qu'ils devront alors mener pour en retirer pleine satisfaction). Quoi qu'il en soit, le besoin est déjà grand d'instituer des programmes offrant des conditions favorables au développement de l'activité créatrice des gens pendant leurs périodes de loisirs, évitant ainsi qu'ils ne demeurent passifs pendant tout ce temps<sup>1</sup>.

571. Dans la société technologique, le travailleur subit une aliénation sociale plus ou moins grande, bien que son activité productrice lui offre le moyen de s'épanouir. Dans le travail, l'homme est soumis à l'automatisation. Il doit sans cesse poser des gestes mécaniques. Cependant, il accepte cette situation parce que le travail lui permet d'accéder à un certain niveau de vie et lui procure les moyens de s'accorder des loisirs et de redonner ainsi un sens à sa vie.<sup>2</sup>

572. On définit généralement le loisir comme le temps qui reste à l'homme après les heures de travail. La société de consommation lui présente une foule de ressources pour ses heures de loisir. Comme le signale justement Duncan<sup>3</sup>, il est important de distinguer la récréation nécessaire au repos de l'homme du loisir au sens positif et historique du terme. Le loisir se définit comme le temps libre qui permet à l'homme d'accomplir en toute liberté des activités essentielles à son épanouissement.

Ce temps libre, fait nouveau des sociétés riches, des sociétés industrielles ou industrialisées, qu'on appelle maintenant sociétés post-industrielles, par rapport à la situation dans la société traditionnelle où le temps libre était plutôt le temps pour la fête et pour la récupération physique, ce temps libre actuellement est de plus en plus abondant et c'est un produit de l'industrialisation. C'est une idée majeure sur laquelle on n'insiste jamais : il faut concevoir le temps libre des sociétés industrielles comme les autres produits de la société industrielle. La quantité de temps libre est pour une collectivité l'allocation d'une ressource.

Le problème qui doit nous occuper maintenant, c'est l'emploi de ce temps libre. L'essentiel de la culture ou du développement personnel individuel se fait à travers et par les activités de cette période de temps libéré. Quand on étudie, par exemple, la fréquentation des « mass media », de la télévision, des journaux, du cinéma, quand on discute la question de l'éducation permanente (mettant de côté les problèmes de recyclage de la main-d'œuvre ou de cours de récupération), les cours du soir, les cours par correspondance, les séminaires d'été, quand on parle de participation à la vie artistique pour l'ensemble d'une collectivité, dans tous ces cas on fait très rarement le lien

<sup>1</sup> Extrait de *Les politiques sociales pour le Canada*, première partie, *op. cit.*, p. 10.

<sup>2</sup> Voir à ce propos *Leisure, The Basis of Culture*, par Josef Pieper, Pantheon Books Inc., New York, 1952.

<sup>3</sup> Alastair R. C. Duncan : *The Concept of Leisure*, *op. cit.*

entre une activité culturelle donnée et le phénomène de temps libre. Après le travail, après avoir satisfait l'obligation personnelle, familiale ou sociale, l'individu s'adonne à ses activités sans contrainte directe; rien ne l'oblige le soir à regarder la télévision, à aller au théâtre, à lire ou à fréquenter un cours du soir. C'est en principe un champ d'auto-détermination.<sup>1</sup>

573. L'analyse des programmes de loisirs exigerait de longues recherches et des considérations assez élaborées. En théorie, une véritable politique des loisirs doit offrir plusieurs services à la population, services qui toutefois n'ont pas tous la même importance. Voici les principaux cités par ordre d'importance décroissante : l'éducation permanente qui permet à l'homme de développer ses ressources intérieures et d'augmenter son degré d'autonomie; le sport par lequel l'homme peut acquérir une complète maîtrise de lui-même; enfin, les activités récréatrices qui permettent à l'organisme de récupérer afin de satisfaire aux exigences du travail.

#### **A. — LES RESSOURCES INTÉRIEURES**

574. L'homme possède un potentiel de ressources intérieures qu'il lui est possible de développer durant ses heures de loisir. Cependant, l'expérience semble démontrer que rares sont les individus qui se révèlent capables de le faire sans l'apport de ressources extérieures. Il existe des bibliothèques, des musées et des centres culturels, mais ces importantes ressources matérielles sont incapables, dans l'état actuel des choses, de préparer le citoyen à la civilisation des loisirs. Dans l'ensemble, ces services culturels manquent d'animateurs compétents et connaissent, c'est le cas en particulier des centres culturels, des difficultés administratives et financières.

575. L'éducation permanente peut contribuer à enrichir les ressources intérieures de l'homme, mais elle se limite encore à coordonner une série d'activités disparates; les unes répondent à des besoins de spécialisation et les autres procurent des divertissements qui s'éloignent plus ou moins de l'éducation proprement dite. On n'a pas encore réussi à réaliser la synthèse de ces activités qui permettrait d'établir le système d'éducation générale nécessaire à la société industrielle.

#### **B. — LES VERTUS DU SPORT**

576. Dans le domaine du sport, notre société demeure une société de consommation. De plus, elle accuse, malgré certaines améliorations,

<sup>1</sup> Extrait de « Animation de la vie culturelle », conférence prononcée par Marc Laplante aux entretiens de Cerisy-la-Salle en 1968 et reproduite dans *Le Canada au seuil du siècle de l'abondance*, éditions H. M. H., Montréal, 1969, p. 272.



tions, un très long retard dans l'élaboration d'une politique des sports. Toutefois, cette situation n'est pas le propre du Québec; le Secrétaire général de l'UNESCO écrivait ce qui suit dans sa présentation du manifeste des sports adopté en octobre 1964 à l'issue des jeux olympiques de Tokyo :

Bien que la vertu éducative du sport ait été depuis longtemps reconnue, il s'en faut que toutes les possibilités qu'il offre à cet égard aient été suffisamment exploitées ou même convenablement explorées. Par-dessus tout, l'intégration au processus total de la formation de la personnalité par l'établissement de relations profondes entre les activités sportives et les autres composantes de l'éducation est un problème qui attend toujours sa vraie solution.

...Les loisirs sont — ou devraient être — pour l'adulte ce que l'école et l'université sont pour l'enfant et le jeune : non point l'envers, l'ailleurs de la vie, mais le temps protégé où la vie s'éprouve et se pense, d'une manière désintéressée pour elle-même<sup>1</sup>.

### C. — L'ACTIVITÉ CULTURELLE ET RÉCRÉATIVE

577. Le gouvernement a mis en œuvre plusieurs programmes d'activités culturelles et récréatives. Même s'il y a similitude entre les diverses intentions qui ont présidé à l'élaboration de ces programmes, il n'en reste pas moins que ceux-ci manquent totalement de coordination, d'orientation et de méthode. Les ministères chargés de ces programmes ne travaillent pas en étroite collaboration, ce qui suscite de nombreux problèmes. Des ressources magnifiques et abondantes dans les domaines culturel et récréatif sont mises à la disposition du public, mais sans qu'aucun programme général ne permette d'en jouir vraiment<sup>2</sup>.

578. Le gouvernement soutient un certain nombre de programmes communautaires de culture et de récréation. Accordée à une foule d'organismes indépendants, soumise bien souvent au jeu des pressions, cette aide répond à des besoins divers que l'on n'a pas intégrés dans un programme équilibré. Une telle façon de procéder ajoute à la confusion administrative qui existe déjà. Les organismes présentent aux communautés des réponses partielles au problème des loisirs, d'abord parce que leurs pouvoirs sont limités et ensuite parce qu'ils

<sup>1</sup> Extrait de *La civilisation de l'universel*, par René Maheu, Robert Laffont, Paris, 1966, p. 155.

<sup>2</sup> J. Farina : « L'activité récréative, source d'épanouissement social et culturel » dans *Les ressources et notre avenir*, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1961, tome deuxième, pp. 977-986.

adoptent les goûts des initiateurs de projets : construction de parcs, de bibliothèques, de centres culturels ou sportifs, etc.

579. Cette situation amène un gaspillage d'énergies. On déplore donc l'inexistence d'une politique des loisirs. Certains estiment que les services de loisirs seraient bien meilleurs si un seul ministère régissait tous les organismes culturels et récréatifs. Mais dans le domaine des loisirs, les activités sont si diverses que les planifier avec cohérence pose de nombreuses difficultés. La Colombie-Britannique a créé un ministère de la Récréation et de la Conservation qui englobe une grande partie des services gouvernementaux en matière de récréation. Dans cette province, on croit qu'un conseil provincial formé de représentants des organismes publics et des organismes bénévoles pourrait tenter une planification qui contribuerait à atténuer la confusion présente.

580. Cette confusion est d'autant plus regrettable qu'il existe des éléments de qualité dans ce domaine. Personne ne peut s'empêcher de constater l'ouverture d'esprit qui se manifeste pour les arts, certaines initiatives heureuses du ministère des Affaires culturelles, l'influence des Jeunesses musicales, le talent de nos chansonniers, les réussites de l'artisanat, le sens artistique de certaines troupes théâtrales et folkloriques... Dans le domaine du sport, l'équipement s'améliore, mais le succès demeure toujours limité. Dans le domaine de la récréation, les deux gouvernements sont engagés dans un programme de construction de parcs qui permettront aux citoyens de se rapprocher de la nature. Une telle politique est un excellent complément de la politique du camping, accélérée depuis Expo 67.

#### **D. — LA SITUATION ACTUELLE**

581. Au Québec, depuis quelques années, on semble perdre énormément de temps au niveau des structures. Pourtant, si le gouvernement veut mettre en valeur les ressources récréatives et culturelles en fonction des besoins de la population, il doit d'abord se pencher sur la question du personnel en fonction, car le Québec a besoin de personnel compétent.

582. Un certain nombre d'organismes s'occupent des programmes de formation pratique du personnel et, dans certains cas, ils les mettent à la disposition d'organismes bénévoles. L'absence d'un mode uniforme d'administration de la récréation rend plus aigu le problème de la formation de la direction des loisirs. Lorsqu'on aura clairement

déterminé les objectifs d'une politique de loisir, on abordera plus facilement le problème du recrutement et de la formation des dirigeants professionnels.

583. À l'échelon local, l'action en matière de loisirs manque complètement de coordination. L'autorité relève de plusieurs organismes, notamment des municipalités, et, dans la plupart des cas, il n'existe aucun lien entre les sports et la culture. Il est donc essentiel d'établir au niveau local une structure qui facilite la coordination et l'intégration de l'ensemble des programmes publics et bénévoles.

584. Il est permis de se demander si la politique de loisir tient compte des besoins et des désirs des citoyens. L'expérience démontre que l'individu tient à participer à la préparation, à l'organisation et à la conduite de ses propres activités. Lorsqu'un individu s'adonne à une activité qui répond à ses besoins, il s'y livre ordinairement avec énergie et enthousiasme et y consacre souvent beaucoup de temps.

585. La responsabilité en matière de culture, de sport et de récréation doit être partagée entre les citoyens, les institutions locales et les gouvernements. L'individu doit assumer à la fois le choix et la poursuite de l'activité de loisir qui développera ses aptitudes. Il doit également participer à des activités communautaires en ce domaine.

586. Si le gouvernement municipal assume la responsabilité de fournir les services et les moyens dont ont besoin tous les membres de la communauté pour s'adonner à de saines activités librement choisies, les gouvernements supérieurs, eux, doivent assumer la responsabilité d'aider les gouvernements locaux à répondre aux besoins de la population et celle de leur procurer directement les moyens et les services que ceux-ci ne peuvent fournir.

### **III. — LA SANTÉ**

587. Toute collectivité — quel que soit son degré de développement — doit envisager un certain nombre de problèmes de santé imputables à une grande variété de causes. L'expérience démontre que seul un réseau véritable d'institutions permanentes peut s'adapter aux modifications continuelles des besoins de santé. L'action sanitaire ne donne pas de résultats satisfaisants, à moins d'être intimement liée à tous les éléments du processus de développement. C'est pourquoi l'initiative privée doit céder la place à l'initiative publique.

Considérée autrefois comme une affaire purement personnelle, la santé est devenue, de nos jours, une question d'intérêt public, l'un des éléments les plus importants de la politique sociale de la nation. Aujourd'hui la politique sanitaire de l'Etat touche à tous les aspects des problèmes de santé.<sup>1</sup>

Les gouvernements ont la responsabilité de la santé de leurs peuples; ils ne peuvent y faire face qu'en prenant les mesures sanitaires et sociales appropriées.<sup>2</sup>

588. Dans une perspective de développement social, on considère la santé comme le facteur premier d'épanouissement de l'individu. La santé est donc une exigence sociale, puisque l'équilibre et le développement de la société dépendent pour une bonne part de l'intégrité physique et psychique de ses membres, c'est-à-dire de la qualité des ressources humaines dont elle peut disposer. La faible productivité des populations sous-alimentées des pays en voie de développement en est une preuve.

589. Pour se conformer aux exigences de son mandat, la Commission a fait un examen aussi complet que possible de la situation actuelle de la santé au Québec<sup>3</sup> afin de proposer un nouveau régime conforme aux exigences d'une politique de développement social. Les transformations profondes qui s'opèrent actuellement dans le domaine de la santé, en particulier avec l'institution de l'assurance-maladie, enlèvent énormément d'intérêt à la description de la situation qui pouvait exister auparavant.

590. Lorsqu'on analyse les éléments d'une politique de la santé, il importe de ne point s'attacher uniquement à cerner les besoins des malades en vue de la guérison. Il faut également tenir compte des répercussions de la maladie sur l'entourage du malade. Une conception étroite et négative de la santé diminue l'importance qu'il faut accorder à la prévention de la maladie et à la réadaptation.

591. L'amélioration de l'état de santé de la population constitue l'objectif fondamental d'une politique de la santé. Le droit à la santé implique nécessairement le droit à la protection ou au maintien de la santé. C'est ainsi que l'homme accepte de relever le défi posé depuis des siècles, à savoir l'amélioration de l'état de santé individuel et collectif d'où résulte une prolongation de la durée de la vie.

---

<sup>1</sup> Extrait de *Succès et faiblesse de l'effort social français*, par Suzanne Grevisse et al, préface et conclusion de Pierre Laroque, Armand Collin, Paris, 1961, p. 71.

<sup>2</sup> Extrait du Préambule de la constitution de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS).

<sup>3</sup> Voir le volume IV de notre rapport : *La santé*.

592. Au cours des cinquante dernières années, la société a cru atteindre l'objectif premier d'une politique de la santé en multipliant les lits d'hôpitaux, les consultations médicales, les épreuves de diagnostic et les conférences sur la prévention des maladies, alors que cet objectif demande qu'on cherche avant tout à diminuer les taux de mortalité, de morbidité et d'invalidité de façon à maintenir la population dans un meilleur état de santé.

593. De façon générale, l'homme se préoccupe beaucoup moins de préserver sa santé et celle de son milieu que de se faire soigner lorsqu'il se croit malade. Le maintien et l'amélioration de l'état de santé nous obligent à remettre en question les habitudes que nous avons contractées dans ce domaine. Ils exigent aussi la mise en œuvre d'une foule de mesures propres à changer notre mentalité face au problème de la santé et à diminuer les effets de la pollution de l'air, du sol, de l'eau et du bruit <sup>1</sup>.

594. Une politique de la santé doit considérer l'état de santé de la population et les facteurs qui l'influencent afin de pouvoir identifier les besoins, fixer les objectifs et déterminer les priorités. L'élaboration des mesures indispensables à la santé doit nécessairement tenir compte des ressources disponibles et la distribution des soins doit se concevoir en fonction des besoins et des objectifs.

595. Le second objectif d'une politique de la santé vise à l'amélioration de l'état du milieu. À chaque époque, certains facteurs sociaux donnent naissance à des maladies différentes. Même si l'individu atteint d'une de ces maladies peut en guérir, il n'en reste pas moins qu'il doit bien souvent s'acclimater à ces maux. Les facteurs culturels, sociaux, économiques et biologiques sont tellement interdépendants que les habitudes et les conditions de vie affectent l'état de santé des citoyens. La deuxième partie de notre rapport, qui porte spécifiquement sur la santé, analyse les effets des facteurs les plus significatifs sur l'état de santé de la population.

596. Dans un numéro spécial paru à l'occasion du quarantième anniversaire de sa fondation, le magazine *Fortune* traite du problème de l'environnement et de la pollution et rapporte, entre autres, les faits suivants :

- 1° 1,400 communautés américaines jettent encore leurs déchets non traités dans des cours d'eau et 300,000 usines versent leurs eaux usées dans des systèmes d'égouts non équipés pour traiter les nouvelles matières polluantes;

---

<sup>1</sup> Voir à ce propos le chapitre II du volume IV de notre rapport : « Le milieu et l'état de santé », où nous exposons les problèmes relatifs à la détérioration du milieu.

- 2° certains savants estiment que d'ici 1980 les Etats-Unis produiront suffisamment d'eaux sales et de chaleur pour consommer, par temps sec, tout l'oxygène de leurs 22 bassins fluviaux;
- 3° selon les experts de l'Administration, la pollution de l'air coûte aux Etats-Unis de 14 à 16 milliards de dollars par an en perte économique directe; 40% des 200 millions de tonnes de matières polluantes que les hommes rejettent dans l'air chaque année proviennent des automobiles;
- 4° les investissements industriels dans le contrôle de la pollution ont pour la première fois dépassé le milliard de dollars l'an dernier aux Etats-Unis<sup>1</sup>.

#### IV. — L'ÉDUCATION

597. À plusieurs reprises, la Commission a insisté sur la fin première de la société : fournir à l'homme les conditions nécessaires à son développement. Notre conception du bien-être pose comme objectif le développement intégral de l'homme. Être intelligent et libre, l'homme ne demande qu'à prendre l'initiative de son développement et à s'intégrer à la société afin d'y trouver tout ce qui est nécessaire à la poursuite de cette fin. La philosophie du bien-être, de l'homme et de la société repose sur le principe fondamental de l'égalité des individus face aux conditions d'épanouissement. En d'autres termes, la société doit tout mettre en œuvre non pas tant pour procurer à l'homme des biens et des services que pour lui donner la possibilité de prendre en main sa propre destinée.

598. L'éducation contribue largement à améliorer la qualité de vie d'une société; elle stimule les aspirations de l'homme vers l'obtention d'une meilleure destinée et assure le plein développement de ses facultés. En définitive, elle constitue le facteur privilégié qui permet à l'homme d'assumer ses responsabilités en tant qu'individu et membre d'une collectivité.

599. Les recommandations de la Commission d'enquête sur l'éducation décrivent les objectifs d'une politique de l'éducation en s'inspirant de cette philosophie<sup>2</sup>. Par conséquent, nous affirmons qu'elles s'insèrent bien dans le contexte du développement social. Dans l'esprit de ces recommandations, il y a lieu d'attirer l'attention sur cer-

<sup>1</sup> Ces données sont tirées de la livraison de février 1970 du magazine *Fortune*. Voir à ce propos « The Limited War on Water Pollution », par Gene Bylinsky, pp. 103 et 105; « Industry Starts the Big Cleanup », par John Davenport, p. 144, et « Some Burning Questions About Combustion », par Tom Alexander, p. 167.

<sup>2</sup> *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec (Rapport Parent), op. cit.*

taines situations qui, à long terme, peuvent compromettre le développement social.

600. Les changements qui affectent la société se manifestent dans tous les éléments du développement et se cristallisent en particulier dans l'éducation. L'éducation apparaît comme un processus dynamique en perpétuelle évolution. Il faut de toute nécessité tenir compte de cette réalité, lorsqu'on examine le problème de l'éducation à la lumière d'un rapport comme le rapport Parent. Tout rapport de commission d'enquête essaie de saisir les problèmes à un moment donné, mais par la suite ces problèmes se modifient et les esprits continuent d'évoluer. L'excellence du rapport Parent ne doit pas contribuer à donner à la société une vue statique de l'éducation. D'autant plus que deux commissions d'enquête, l'une américaine<sup>1</sup>, l'autre anglaise<sup>2</sup>, laissent entrevoir de nouvelles et profondes modifications dans le domaine de l'éducation pour l'avenir.

601. En effet, ces deux commissions indépendantes l'une de l'autre ont constaté que les principales influences qui s'exercent sur l'enfant viennent de la famille et non de l'école. L'enfant apprend à parler, à penser, à aimer, à sentir la nature, à jouer sans l'assistance d'un professeur.

#### A. — LA DOUBLE MISSION DE L'ÉDUCATION

602. Tous reconnaissent à l'homme un droit fondamental à l'éducation. Toutefois, la perception de ce droit n'est pas toujours juste; elle est souvent faussée par la société industrielle qui présente l'éducation comme un moyen d'accéder à la consommation et à la réussite. Cette conception étroite, centrée sur la recherche des biens matériels, entraîne de lourdes conséquences pour l'avenir. L'homme, qui est en voie de se libérer des exigences imposées par le besoin de subsistance et qui essaie d'atteindre un niveau de développement supérieur, court le risque de devenir esclave des moyens qu'il utilise à cette fin. Si elle forme un homme complet et non seulement un « facteur de production », l'éducation constitue le plus puissant sinon l'unique rempart contre les pressions exercées par la société de consommation.

<sup>1</sup> James S. Coleman *et al* : *Equality of Educational Opportunity (Coleman Report)*, U. S. Government Printing Office, Washington, 1966.

<sup>2</sup> Lady Bridget Plowden : *Children and their Primary Schools (Plowden Report)*, Central Council for Education, Londres, 1968.

Unless people are on their guard, the economic demands of society can be made to determine what is done in education. The society whose educational system gives priority to the economic over the spiritual and emotional needs of man defines its citizens in terms of economic units and in so doing debases them. There is a dignity and nobility of man that has little to do with economic considerations. The development of this dignity and nobility is one of education's major responsibilities. <sup>1</sup>

603. Si une telle inquiétude existe en Ontario, elle existe à plus forte raison au Québec, car celui-ci, aux prises avec une situation économique défavorable, place les objectifs de la croissance économique à un niveau qui ne peut que fausser les objectifs du développement. Dans le domaine de l'éducation en particulier, la tentation est très forte d'axer le développement de l'homme sur des valeurs utilitaires.

## B. — L'ÉVOLUTION

604. Au cours de la dernière décennie, le Québec a réalisé d'immenses progrès dans le domaine de l'éducation. La poussée démographique et l'augmentation des taux de fréquentation scolaire, qui sont des changements quantitatifs, ont créé des pressions considérables sur le système d'enseignement. L'effort déployé pour rendre l'éducation accessible à un plus grand nombre est d'autant plus louable qu'on n'évaluera les rendements économiques et sociaux qui en découleront que dans quelques années.

605. Ainsi, au cours de la période 1960-68, le Québec passe du dernier au cinquième rang des provinces canadiennes pour la fréquentation scolaire jusqu'à la onzième année<sup>2</sup>. En 1967-68, on relève au Québec le pourcentage le plus élevé d'étudiants âgés de 18 à 24 ans pour les inscriptions de niveau post-secondaire<sup>3</sup>.

## C. — L'ACCÈS À L'ENSEIGNEMENT

606. Malgré ces progrès, l'accès à l'enseignement demeure un problème très sérieux qui doit retenir notre attention au cours des prochaines années. Le moment d'étudier la question semble d'autant

<sup>1</sup> Extrait de *Living and Learning, Report of the Ontario Committee on Aims and Objectives of Education in the Schools of Ontario*, Abridged edition, Newton Publication, Toronto, 1968, p. 23.

<sup>2</sup> Conseil économique du Canada : *Perspectives 1975, Sixième exposé annuel*, Imprimeur de la Reine, Ottawa, septembre 1969, p. 140.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 141.



plus propice que les prévisions du nombre d'élèves aux niveaux élémentaire et secondaire demeureront relativement stables; cela permet de s'intéresser davantage au problème de l'accès à l'éducation.

607. Notre analyse porte donc principalement sur l'identification des obstacles à la poursuite des études, laquelle revêt une importance particulière. Nous distinguerons d'abord les obstacles d'ordre financier et d'ordre psycho-social, et cela, au niveau des individus, des politiques et de l'organisation du système. Puis, nous mentionnerons les obstacles qui tiennent à des handicaps personnels.

#### 1. — LES OBSTACLES AU PLAN DES INDIVIDUS

608. On a réalisé peu d'études au Québec sur les facteurs qui limitent l'accès à l'éducation. C'est pourquoi la Commission se référera à des recherches effectuées à l'extérieur.

609. Le tableau général qui se dégage des études faites aux États-Unis et dans la plupart des pays européens apparaît le même partout<sup>1</sup>. Au niveau de la classe moyenne, on constate que les parents aident l'enfant de diverses manières. Ils suscitent chez lui le désir de réussir, l'aident à préparer ses travaux et ses examens, maintiennent à la maison un climat favorable à l'étude, discutent avec les enseignants des problèmes particuliers qui touchent leurs enfants et recherchent au besoin les conseils des spécialistes. Dans les milieux défavorisés, les parents restreignent beaucoup leur aide, car ils connaissent mal les exigences et le fonctionnement du système d'éducation; souvent ils n'ont pas la préparation nécessaire pour diriger les enfants dans leurs travaux et ils acceptent sans discussion les décisions des enseignants relativement à l'orientation de leurs enfants et à d'autres problèmes particuliers. Cette absence de coopération des parents recouvre d'autres problèmes : alimentation insuffisante, manque de sommeil, résistance amoindrie à l'effort intellectuel, atmosphère familiale peu propice à l'étude, etc.

---

<sup>1</sup> Brian Jackson et Dennis Marsden : *Education and the Working Class*, Routledge and Kegan Paul, Londres, 1962; Central Advisory Council for Education (England) : *Half our Future*, Her Majesty's Stationery Office, Londres, 1963; James Bryant Conant : *Slums and Suburbs*, McGraw-Hill, Toronto, 1961; Patricia Cayo Sexton : *Education and Income : Inequalities of Opportunity in our Public Schools*, Viking Press, New York, 1961; August de Belmont Hollingshead : *Elmstown's Youth, the Impact of Social Classes on Adolescents*, Wiley & Sons Inc., New York, 1949; Herbert H. Hyman : *Class Status and Power*, Routledge and Kegan Paul, Londres, 1967; Arthur B. Shostak : *Blue-Collar World*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1964 et Irving Krauss : « Sources of Educational Aspirations Among Working-Class Youth », *American Sociological Review*, décembre 1964, vol. 29, N° 6, pp. 867-879.

610. La qualité des services offerts aux enfants défavorisés se situe à un niveau aussi bas que le niveau de vie de leur milieu <sup>1</sup>. Dans les zones défavorisées, les écoles sont généralement vétustes et les locaux peu conformes aux exigences de l'hygiène et de la pédagogie. Les bibliothèques, les espaces de récréation, les laboratoires, lorsqu'ils existent, se limitent à leur plus simple expression. Le personnel enseignant de ces écoles est parfois moins qualifié, moins stable et moins motivé que celui des milieux plus favorisés <sup>2</sup>. Enfin, les services parapédagogiques (orientation, psychologie, santé, service social) sont peu développés. En d'autres termes, les enfants des milieux défavorisés n'ont pas accès à des services adéquats.

611. Les conséquences de cette double série de facteurs se traduisent par des taux élevés d'échecs, de retards dans les études et d'absentéisme ou d'abandons prématurés. Avec le phénomène de concentration de la pauvreté, ces taux négatifs s'élèvent en proportion directe de la pauvreté du milieu familial <sup>3</sup>.

612. Citons ici les propos du sociologue américain William Spady qui mettent en relief les conséquences du phénomène de la pauvreté sur l'éducation :

Contrary to the assumption that the observed increases in high school and college graduation rates during this time have particularly benefited boys from the lower social strata, we found that the relative chances of such boys having reached and completed college compared with the sons of college-educated fathers have diminished over time. Paradoxically, while completion rates continued to rise for all men, the probabilities of going to college, given that you finished high school, and finishing college once you entered, have decreased over time for low-status sons... Unless a more concerted effort is made to create and stimulate more meaningful opportunities for the people caught in the bottom strata, what now seems like a paradox is likely to evolve into a social dilemma which neither indifference, hostility, nor legislative reaction will be able to ameliorate. The urban riots and destruction of recent summer strongly indicate, in fact, that this dilemma may already be upon us <sup>4</sup>.

613. Selon les opinions de ceux qui ont examiné cette situation au Canada, les obstacles à la poursuite des études sont sensiblement

<sup>1</sup> C'est la conclusion d'un comité d'étude formé par la Commission scolaire catholique de Montréal. La Commission décidait, à la suite de cette étude qui lui fut soumise en juillet 1970, de consacrer une somme de \$500,000 pour mettre en branle un programme destiné à « donner une chance » aux élèves des milieux défavorisés.

<sup>2</sup> Patricia Cayo Sexton : *Education and Income*, op. cit.

<sup>3</sup> Conseil des œuvres de Montréal : *Opération : Rénovation sociale*, op. cit., pp. 20ss.

<sup>4</sup> Extrait de « Educational Mobility and Access : Growth and Paradoxes », *American Journal of Sociology*, novembre 1967, vol. 73, No 3, p. 1327.

les mêmes que ceux que l'on rencontre en Europe et aux États-Unis. Ainsi, dans le cadre de son analyse du problème de la pauvreté, le Conseil économique du Canada affirme :

De plus, il y a entre l'instruction et le revenu une certaine interaction, et non seulement un simple rapport de cause à effet. Ainsi, il est fort probable que le niveau d'instruction des chefs de famille a été déterminé par le revenu et les autres conditions financières de leurs parents, et, selon toute probabilité, leurs propres conditions financières influenceront à leur tour sur le degré d'instruction de leurs enfants <sup>1</sup>.

614. Une enquête sur l'enseignement primaire et secondaire en Ontario concluait :

The potential drop-out often comes from socio-economically disadvantaged neighbourhoods <sup>2</sup>.

Ce phénomène se produit maintenant dans la classe moyenne où le nombre de jeunes qui abandonnent l'école sans raison apparente a tendance à augmenter.

615. Les données connues et les constatations de ceux qui ont analysé la situation dans différents pays indiquent que, dans l'ensemble, le tableau que nous venons de brosser s'applique au Québec. C'est pourquoi les membres de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec ont insisté sur la nécessité de rendre l'éducation accessible à tous.

On peut donc affirmer sans hésitation que la justice la plus élémentaire réclame que chacun ait également droit aux ressources éducatives de la société, afin de s'épanouir pleinement selon les lignes de force ou les tendances de son être. <sup>3</sup>

616. Le Conseil des œuvres de Montréal et *The Montreal Council of Social Agencies* ont également étudié la question et, dans leur mémoire à notre Commission, ils déclarent :

La gratuité du système scolaire étant assumée au niveau primaire et secondaire, il reste à la société québécoise quelques pas importants à franchir pour que cette accessibilité ait la même signification pour tous, quelles que soient les

<sup>1</sup> Extrait de *Défi posé par la croissance et le changement, Cinquième exposé annuel*, op. cit., p. 124. Dans son exposé subséquent, le Conseil manifeste clairement qu'il n'avait pas uniquement à l'esprit l'aspect financier lorsqu'il formulait cette opinion. Voir à ce propos *Perspectives 1975, Sixième exposé annuel*, op. cit., p. 43.

<sup>2</sup> Extrait de *Living and Learning*, op. cit., p. 24.

<sup>3</sup> Extrait du *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec*, tome IV, op. cit., p. 14.

conditions de langue, religion, aptitudes intellectuelles, etc. La gratuité scolaire n'est pas tout; pour que l'accessibilité soit réelle, il faut que le système scolaire s'adapte aux différentes situations, ajuste ses programmes et ses méthodes aux besoins particuliers de certains groupes de population (...). C'est un fait reconnu que les enfants des zones défavorisées des grands centres urbains ont généralement moins de chance que les autres de réussir en classe et de poursuivre leurs études jusqu'à la limite de leur potentiel réel. Ainsi, à Montréal, les enfants de ces zones ont un rendement scolaire inférieur aux enfants des autres zones. Nous ne croyons pas qu'il soit impossible d'améliorer cette situation, car le bas rendement scolaire des enfants des zones défavorisées trouve son explication dans de multiples facteurs, dont ceux d'ordre psychologique, socio-économique, culturel et pédagogique <sup>1</sup>.

617. La constatation suivante nous paraît fondamentale : un des obstacles majeurs à la poursuite des études est sans contredit l'attitude de certains parents face à l'éducation. L'étude des professeurs Tremblay et Fortin sur les comportements de la population salariée du Québec conclut à ce sujet :

Tant et aussi longtemps que l'instruction continuera à être définie en terme strictement utilitaire dans la population salariée, le niveau de scolarité s'élèvera très lentement d'une génération à l'autre. L'incapacité à supporter les dépenses indirectes, le besoin d'un gain supplémentaire, la pression du milieu et l'absence d'une tradition intellectuelle ou humaniste sont autant de facteurs qui vont maintenir l'écart entre le comportement et la norme, en détournant les jeunes de l'école <sup>2</sup>.

## 2. — LES OBSTACLES AU PLAN DES POLITIQUES ET DE L'ORGANISATION DU SYSTÈME

618. En discutant de la sécurité du revenu, la Commission a souligné l'incidence des charges familiales sur le problème de l'insuffisance des revenus <sup>3</sup>. Les conséquences de cette incidence limitent, pour une partie importante de la population, l'exercice du plein droit à l'éducation.

619. Il est clairement établi que la période de gestation ainsi que les premières années de l'enfant sont les plus importantes pour son développement physique, émotif et intellectuel. La pauvreté empêche

<sup>1</sup> Extrait de *Une politique sociale pour le Québec*, mémoire présenté à la Commission royale d'enquête sur la santé et le bien-être social, *op. cit.*, p. 80. Les auteurs de ce mémoire s'appuient sur les données recueillies dans une étude antérieure portant sur l'éducation dans les zones désavantagées de Montréal. Cette étude, effectuée en 1966, analyse les résultats obtenus dans des épreuves (tests) d'habileté mentale, les proportions d'élèves « doubleurs », la distribution de certaines options, l'incidence de la délinquance juvénile et, enfin, les conditions de santé. Voir à ce propos *Opération : Rénovation sociale*, Conseil des œuvres de Montréal, *op. cit.*, pp. 99ss.

<sup>2</sup> Extrait de *Les comportements économiques de la famille salariée du Québec*, par M.-A. Tremblay et G. Fortin, *op. cit.*, pp. 232-233.

<sup>3</sup> Voir à ce sujet le volume V de notre rapport : *La sécurité du revenu*.

souvent les parents de donner à leurs enfants l'alimentation et les soins nécessaires. La désintégration sociale du milieu, l'aliénation et la maladie influencent l'enfant au point qu'il souffre d'inadaptation sociale et d'absence d'aspirations. Pour l'enfant qui naît et grandit dans de telles conditions, il existe peu de possibilités de s'émanciper et de s'épanouir comparativement à l'enfant qui vit dans un milieu sain.

620. Il faut aussi considérer la situation des enfants qui vivent dans des milieux isolés et peu peuplés, même si leurs parents n'appartiennent pas à la classe pauvre. Ces enfants voient leur droit à l'éducation gravement compromis, du fait qu'ils doivent souvent demeurer dans une autre localité pour poursuivre leurs études secondaires ou supérieures. Les frais supplémentaires de transport, de logement et de nourriture dépassent vite la capacité financière de leurs parents et les placent dans une situation d'infériorité.

621. Dans le système d'éducation actuel, il existe un grave problème d'ordre financier. De façon générale, comme nous l'avons souligné, les groupes défavorisés reçoivent des services inadéquats. Le mode de financement du système doit fournir des ressources supplémentaires pour résoudre ces difficultés. Or, malgré les changements des dernières années, le mode de financement actuel contribue au maintien des disparités entre les régions et les groupes de population. Les déficits réguliers de plusieurs commissions scolaires des régions les moins développées du Québec démontrent de façon non équivoque l'ampleur du problème.

622. Outre les problèmes d'ordre financier, il existe d'autres faiblesses dans l'organisation et l'orientation du système d'éducation. le principal rôle de l'éducation est la préparation à la vie, surtout dans notre société qui se déshumanise et qui soumet l'homme à des tensions et à des influences de toutes sortes. Pour comprendre ces phénomènes et pour en atténuer les conséquences, voire les éliminer totalement, l'homme doit participer aux décisions qui le concernent et conserver pleinement la maîtrise de ses actions et de sa destinée. Cependant, notre système d'éducation demeure à l'écart de la vie réelle comme si la préparation à la vie ne dépassait pas l'éducation générale traditionnelle ou la formation professionnelle<sup>1</sup>.

623. Le système d'éducation doit reconnaître le droit de chacun à se développer selon ses goûts et ses talents. En d'autres termes,

---

<sup>1</sup> Voir à ce propos *Education and Ecstasy*, par George B. Leonard, Dell Publishing Company, New York, 1969.

il doit tenir compte des aptitudes et des intérêts de chacun afin de mettre en valeur le capital humain.

624. Dans les matières de culture générale, l'activité intellectuelle a tendance à prévaloir sur les formes d'activité plus concrètes ou plus mécaniques. Les enfants inhabiles sur le plan de l'abstraction se trouvent alors dans une situation d'infériorité. Or, les enfants des milieux défavorisés sont désavantagés par suite du retard inévitable dans leur développement intellectuel et émotif.

625. Dans le système d'éducation, on ne considère pas encore à leur juste valeur les études techniques et professionnelles des niveaux secondaire et secondaire supérieur<sup>1</sup>. Pourtant elles sont essentielles, compte tenu, d'une part, de la diversité des aptitudes et, d'autre part, des exigences de la société. Cet extrait d'un périodique publié par le Service d'information du ministère de l'Éducation nous révèle jusqu'à quel point le problème de la formation technique et professionnelle est sérieux au Québec.

Lors de leur congrès en octobre dernier, les membres de l'Association des responsables de la formation professionnelle du Québec ont réclamé pour la technologie droit de cité. Un droit de cité pour la technologie, qui continue de céder le pas aux professions libérales, qui ne parvient pas à se débarrasser de son statut marginal dans la société et, surtout, qui se « développe » à la va-comme-je-te-pousse, au hasard des improvisations, des hésitations et des tâtonnements des technocrates et des commissions scolaires régionales.

A l'époque de la réforme de l'enseignement, au moment où ont été mis sur pied les réseaux d'écoles polyvalentes et de collèges d'enseignement général et professionnel, il était généralement acquis que 70 pour cent des élèves se dirigeraient vers des carrières techniques et professionnelles, alors que 30 pour cent seulement opteraient pour les carrières de culture générale. On a dû se tromper quelque part puisque la majorité des élèves des CEGEP sont orientés vers les sciences de l'homme et les professions libérales traditionnelles plutôt que vers des professions techniques d'avenir.

L'un des principaux reproches exprimés par les responsables de la formation professionnelle vient de ce qu'on continue d'entretenir, au Québec, une conception traditionnelle et périmée du métier et de ce que rien ne se fait pour la changer.<sup>2</sup>

626. Parmi les étudiants qui optent pour les « carrières de culture générale », plusieurs courent le risque de ne pas compléter

<sup>1</sup> Voir à ce propos « La mort de l'enseignement professionnel ou le mensonge organisé », par Emile Robichaud, *Le Devoir*, 2 mai 1969.

<sup>2</sup> Extrait de « Le congrès de l'Association des responsables de la formation professionnelle du Québec », par Mario Cardinal, *Technique*, janvier 1969, 43<sup>e</sup> année, N° 1, pp. 2-3.

leurs études à l'université et de déboucher sur le marché du travail sans préparation adéquate. L'enfant de 12 ou 13 ans doit prendre des options qui engagent son avenir. On ne peut s'empêcher de constater que le système actuel est cruel à l'égard des enfants des milieux défavorisés. Les conditions de leur milieu, qui les marquent depuis l'enfance, exigent qu'on leur assure le temps de choisir leur orientation. Les programmes d'études tiendront compte alors de l'obligation où ils sont de quitter prématurément l'école.

### 3. — L'ENFANCE INADAPTÉE \*

627. Les spécialistes qui s'intéressent de façon particulière aux enfants inadaptés (psychiatres, psychologues, travailleurs sociaux, psycho-pédagogues) ont élaboré des normes qui permettent de les reconnaître rapidement et d'évaluer le degré de leur handicap.

Ainsi, on estime à environ 2 ou 3 pour cent la proportion des enfants qui souffrent d'un sérieux handicap physique; un autre groupe de 2 ou 3 pour cent présentent de sérieux problèmes de mésadaptation de la personnalité et une proportion d'environ 11.5 pour cent est affectée de déficience mentale (Q. I. de 80 ou moins). Même si l'on admet que cette proportion de 11.5 pour cent comprend un certain nombre de pseudo-déficients (...), il reste un groupe impressionnant d'enfants inadaptés de tous les genres. Ajoutons que ce groupe se trouve probablement en priorité dans les zones défavorisées, où ils représentent peut-être 20 pour cent de la population scolaire.<sup>1</sup>

628. En définitive, selon les régions, entre 10 et 20 pour cent des enfants souffrent de troubles de psycho-motricité, de perception ou de langage, de comportement caractériel, d'immaturité intellectuelle et de santé déficiente ou fragile.

629. La situation des enfants inadaptés, comme celle des enfants des zones défavorisées, peut s'améliorer sensiblement si la société leur fournit la possibilité de surmonter leur handicap et de se développer selon leurs aptitudes. À cet égard, on a réalisé depuis le Rapport Parent des progrès remarquables dans le système d'éducation. Toutefois, il est regrettable que la réforme n'ait pas encore permis

\* Un enfant inadapté est un « enfant qui, du fait de caractéristiques physiques, intellectuelles ou affectives, trouve mal sa place dans les structures scolaires ou sociales et doit par conséquent faire l'objet d'une attention particulière ». Extrait du *Vocabulaire de l'éducation au Québec*, publié par le Service d'information du ministère de l'Éducation, Gouvernement du Québec, Québec, 1968, p. 20. Le terme « exceptionnel », ajoute le lexique, est un anglicisme déroutant qu'il faut proscrire. Un enfant exceptionnel, en français, est exceptionnellement doué, non pas déficient. D'autre part, inadapté veut dire non encore adapté, ce qui est moins désagréable pour l'enfant qu'une étiquette comme « exceptionnel », « arriéré » ou autres.

<sup>1</sup> Extrait de *Opération : Rénovation sociale*, Conseil des œuvres de Montréal, op. cit., p. 22.

d'intégrer au système d'éducation certaines écoles, telles les écoles de sourds-muets et d'aveugles, qui continuent de relever du ministère de la Famille et du Bien-être social. La satisfaction des besoins particuliers de ces enfants doit primer le respect des modèles administratifs dans le système. Il est difficile de comprendre pourquoi les parents de ces enfants doivent encore faire appel à la loi sur l'assistance publique lorsqu'ils n'ont pas les ressources financières pour payer les frais de scolarité. Les sommes énormes que les contribuables versent à l'éducation devraient leur assurer le même traitement qu'aux parents de l'enfant non handicapé. Pour l'enfant handicapé, le système d'éducation demeure un système fermé, alors qu'une politique de développement social exige un système ouvert<sup>1</sup>.

## V. — LES SERVICES SOCIAUX

630. Il existe une distinction fondamentale entre le besoin d'un revenu décent et le besoin de services sociaux. Ces deux catégories de besoins, dont l'étude relève du mandat de notre Commission, sont le fondement de deux droits sociaux distincts, lesquels exigent un équipement juridique et administratif également distinct. La Commission a élaboré une organisation systématique distincte pour ces deux secteurs particuliers.

631. Sur le plan historique, les services sociaux ont eu des liens très étroits avec les régimes d'assistance financière. Mais graduellement, les travailleurs sociaux ont établi une différence entre les personnes qui ont besoin d'assistance financière et celles qui ont besoin de services sociaux<sup>2</sup>.

632. En France, où la conception du service social diffère de celle des pays anglo-saxons, il n'y a jamais eu de liaison très étroite entre la distribution de l'aide sociale et le service social. L'expérience semble indiquer que le service social français veut aider les usagers en leur offrant les services d'assistantes sociales capables d'avoir une vue d'ensemble de leurs problèmes sanitaires, sociaux, économiques et psychologiques, afin de leur permettre de trouver les moyens d'y remédier avec l'aide, le cas échéant, de spécialistes<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Voir à ce propos *One Million Children*, The Commission on Emotional and Learning Disorders in Children, Toronto, 1970.

<sup>2</sup> Alfred J. Kahn : « Social Services in Relation to Income Security : Introductory Notes », *The Social Service Review*, décembre 1965, vol. 39, N° 4, pp. 381-389.

<sup>3</sup> L. Wurceldorf : « Le droit au service social », *Droit social*, juin 1967, N° 6, pp. 383-395.



633. L'évolution du rôle des services sociaux dans les autres pays, notamment dans les pays anglo-saxons, exerce une influence sur les services sociaux au Québec. La Commission a voulu tenir compte de l'évolution historique des services sociaux dans les pays anglo-saxons; elle a voulu également marquer la différence fondamentale qui doit exister entre la sécurité du revenu et les services sociaux en leur consacrant des études distinctes.

634. Les services sociaux jouent un rôle capital dans une société en voie de transformation. Indépendamment des résultats qu'ils apportent, les services sociaux révèlent, par leur seule existence, un effort pour améliorer le sort de l'homme en société. Leur action, actuellement limitée par la pénurie de ressources humaines et monétaires et par l'absence de cadre institutionnel, ne pourrait-elle pas s'orienter vers des objectifs bien déterminés au niveau de toute la province ?

635. Les services sociaux sont nés de l'initiative privée. Au Québec, comme dans un grand nombre de pays, ils subissent l'influence des pays anglo-saxons et relèvent d'organismes à but non lucratif, subventionnés de plus en plus par l'État. Nos services sociaux ne font pas d'emprunt à la formule française, laquelle associe les activités du service social à l'action des dispensaires et aux formules en usage dans certains pays européens où les services sociaux sont organisés à l'intérieur même des entreprises.

636. Il n'existe pas encore de véritable politique des services sociaux, même si l'État contribue à leur fonctionnement par d'importantes subventions. Ces services soulèvent une foule de problèmes dont plusieurs rejoignent ceux qui ont retenu l'attention de la Commission Seebom en Angleterre. Doit-on réaliser l'intégration de tous les services sociaux, privés et publics ? Quelles sont les fonctions propres aux organismes de services sociaux privés et publics ? Ces problèmes ne sont pas faciles à résoudre car les solutions proposées varient selon la philosophie et l'expérience de chacun.

637. L'absence d'une véritable politique de services sociaux est de nature à semer de l'inquiétude sur la qualité et la quantité des services à mettre sur pied dans le contexte actuel. Dans l'ensemble, le professionnalisme a fait des progrès ces dernières années, mais, en dehors des grandes villes, il reste encore énormément à faire. Les services actuels touchent une faible partie de la population. De plus, le coût moyen des entrevues que les professionnels donnent à leur

clientèle oscille entre \$25 et \$30<sup>1</sup>. Il arrive même, comme c'est le cas pour le divorce, que les organismes de service social ne donnent pas suite au désir du gouvernement, exprimé dans la loi<sup>2</sup>, de participer au travail du pouvoir judiciaire. Dans ce dernier cas, seuls les organismes du Québec se tiennent à l'écart de cette responsabilité extrêmement importante pour la société.

638. La société industrielle a non seulement réduit la taille de la famille, mais elle a également compliqué son existence ainsi que celle des individus qui composent la société. La société doit donc mettre en place des services suffisants pour faciliter l'épanouissement des personnes et des familles.

639. Il est évident que l'importance des services sociaux impose au gouvernement la responsabilité de les planifier et de les soutenir dans leur tâche afin qu'ils répondent aux besoins de la population. Il faut faire un choix entre divers services et leurs bénéficiaires éventuels, et c'est le gouvernement lui-même qui doit faire ce choix.

640. Dans la période qui précède l'élaboration d'une politique de développement, on abandonne souvent le choix des projets à l'initiative privée. L'attitude philanthropique, qui permet aux organismes de services sociaux de subsister, est à l'origine de leur choix. On cherche beaucoup à susciter la sympathie et l'esprit de bienfaisance chez les citoyens. C'est ainsi que de nombreux services se penchent sur le cas des enfants qui sont abandonnés à la suite du décès de leurs parents ou qui souffrent d'infirmités majeures.

641. Les personnes sérieusement handicapées provoquent elles aussi des élans durables de philanthropie. Diminuées physiquement ou mentalement, elles deviennent une occasion de prestige social pour les personnes qui sollicitent l'aumône dans le but de les aider. Il en est de même pour les personnes qui s'intéressent aux jeunes délinquants et aux détenus.

642. La première étape de l'évolution des services sociaux permet à ceux qui ont tiré profit d'une telle expérience de devenir plus aptes à mettre sur pied une véritable politique des services sociaux. Cependant, le droit aux services sociaux ne se développe pas avec des

---

<sup>1</sup> Ces données sont tirées d'un document de travail de la Fédération des services sociaux à la famille distribué lors du septième Institut 1970 tenu à l'*Alpine Inn*, les 22, 23 et 24 avril 1970. Ce document mimeographié s'intitule : « Agence familiale et administration sociale ».

<sup>2</sup> Loi sur le divorce. S.C. 1968, 16 Elizabeth II, chap. 24.

sentiments philanthropiques. Il exige que l'on évalue rationnellement les besoins et que l'on fixe des objectifs. Les politiques doivent faire l'objet d'une étude par un organisme de coordination composé de représentants des services sociaux publics et privés et doivent s'inscrire dans un plan général de développement.

643. La politique hésite à agir dans le secteur des services sociaux : elle n'en a pas encore fixé le cadre général et les ententes intervenues entre le gouvernement et les organismes de services sociaux d'initiative privée sont extrêmement vagues. De quelle façon divisera-t-on les tâches entre les organismes publics et privés ? Ces organismes devront-ils être intégrés ? Les activités de ces services seront-elles soutenues au moyen de l'impôt ou au moyen de contributions bénévoles ? Comment organisera-t-on, avec des ressources forcément limitées, les services les plus essentiels ?

644. Au fur et à mesure que les services sociaux se sont développés pour répondre à des besoins de plus en plus variés, ils se sont tellement diversifiés qu'il s'avère maintenant nécessaire d'élaborer une politique de coordination dans le cadre d'une planification qui permettrait d'assurer, tout au moins avec les mêmes ressources, de meilleurs services à la population.

## VI. — LE LOGEMENT

645. D'après la définition de plusieurs rapports des Nations Unies, le terme « habitation » ou « logement » désigne « les unités de logements qui réunissent les conditions minimales de sécurité, d'hygiène et de confort et qui sont commodément situées par rapport au lieu de l'emploi et aux services collectifs connexes, de qualité acceptable, notamment système d'évacuation des déchets et des eaux usées, électricité, transports et communications, centres commerciaux et installations culturelles et récréatives »<sup>1</sup>. Ces normes, tout en variant d'un pays à l'autre, inspirent de nombreux codes de construction, et ce, notamment au Canada.

646. L'État n'intervient qu'accidentellement dans le secteur du logement qui demeure dans notre société la responsabilité de l'initiative privée. Les corporations municipales, en vertu de leurs pouvoirs, peuvent exercer une influence considérable sur le plan de

<sup>1</sup> Extrait du *Rapport sur la situation sociale dans le monde, 1963*, Organisation des Nations Unies (ONU), *op. cit.*, p. 57.

l'aménagement, mais leur action demeure en général assez éloignée des aspects sociaux du logement.

#### A. — L'ASPECT SOCIAL

647. Le logement permet de juger directement du bien-être de la famille. Le foyer est le centre de la vie familiale. Les membres de la famille y passent une grande partie de leurs moments de loisir, car ils peuvent, dans ce lieu, respirer une atmosphère d'humanité et mener une vie digne et heureuse<sup>1</sup>.

648. Il est certain que plusieurs personnes peuvent acheter ou louer un logement qui réunit les conditions essentielles à un véritable foyer, car leurs revenus leur permettent d'entrer dans le jeu de l'offre et de la demande et de choisir en toute liberté le logement qui convient à leurs besoins. Toutefois, une foule d'autres personnes ne peuvent exercer ce choix et doivent se contenter d'un logement mal construit, mal conçu et mal situé par rapport aux services et au lieu de travail. C'est ce type de logement que nous appelons taudis. Malgré les efforts pour améliorer la situation, celle-ci se détériore continuellement : les taudis ne cessent de se multiplier tant dans le milieu urbain que dans le milieu rural. Aujourd'hui, les recherches démontrent qu'il existe une relation très étroite entre les taudis, la pauvreté et l'insécurité<sup>2</sup>, en d'autres termes, entre le logement qu'on habite et l'image qu'on se fait de soi-même.

649. La situation actuelle du logement s'avère critique pour un grand nombre de citoyens. Malgré les nombreuses études entreprises depuis la dernière guerre<sup>3</sup>, l'aspect social de ce problème n'a pas encore réussi à inspirer une politique du logement. La multiplication des taudis entraîne des conséquences désastreuses sur le plan économique : elle perpétue la pauvreté, contribue au développement de la maladie et nuit considérablement à l'éducation des enfants. Une telle situation menace la stabilité, la capacité de travail, la santé et l'éducation d'une trop grande partie de la collectivité.

<sup>1</sup> Voir à ce propos *Social Aspects of Housing and Urban Development*, par Elizabeth Wood, Department of Economics and Social Affairs, United Nations, New York, 1967.

<sup>2</sup> Cette question fait l'objet d'une étude d'Alvin L. Schorr. Voir *Slums and Social Insecurity*, U. S. Department of Health, Education and Welfare, Social Security Administration, Division of Research and Statistics, Research Report No. 1, U. S. Government Printing Office, Washington, 1963.

<sup>3</sup> Voir à ce propos « The Economics of Low-Rent Housing », par Leonard C. Marsh, *Canadian Journal of Economics and Political Science*, février 1949, vol. 15, N° 1, pp. 14-33.

650. D'après une étude effectuée par des experts des Nations Unies, nous croyons que le droit à un logement convenable, situé dans un entourage propice à la vie familiale et à la vie communautaire, suppose une vigoureuse politique du logement combinée avec une politique d'aménagement ou de réaménagement urbain. La mise en application de ces politiques soulève de nombreuses difficultés, à cause des préjugés de classe et de prestige social qui influencent le choix du logement. Aussi les urbanistes doivent-ils tenir compte d'une foule de facteurs sociaux lorsqu'ils préparent des plans d'aménagement urbain <sup>1</sup>.

651. Le problème du logement n'est pas un simple problème de construction, puisqu'il existe une relation entre le logement et l'adaptation de la population à la vie urbaine, et ce, tant au point de vue économique qu'au point de vue social. Une telle constatation implique qu'on ne doit pas seulement fournir des logements plus confortables aux personnes défavorisées, mais qu'on doit aussi leur apprendre à s'adapter à la vie urbaine en leur inculquant des habitudes d'hygiène et en leur procurant un revenu suffisant qui leur permettra d'entretenir ces nouveaux logements sans devoir se priver du nécessaire. Si on ne réalise pas ces conditions, les nouveaux logements se détérioreront rapidement et deviendront à leur tour des taudis.

652. Au Canada comme aux États-Unis, la majorité des centres urbains font face à de sérieux problèmes de logement. D'une part, les logements insalubres augmentent sans cesse; d'autre part, l'inflation, la hausse du coût de la construction, le prix très élevé des loyers, le fardeau des impôts fonciers rendent de plus en plus difficile l'accès à un logement convenable <sup>2</sup>.

653. Un rapport publié en 1962 et cité dans *Opération : Rénovation sociale* <sup>3</sup> nous donne une vue globale de la situation du logement dans la ville de Montréal. Ce rapport fait ressortir que, dans les zones dites défavorisées, soit le centre, le centre-sud et le sud-est, seulement 36 pour cent des logements se révèlent satisfaisants, tandis que 48 pour cent exigent des réparations immédiates et substantielles et que 16 pour cent s'avèrent complètement inhabitables et doivent être démolis dans les plus brefs

<sup>1</sup> Suzanne Keller : « Classes sociales et aménagement du territoire », *Revue internationale des sciences sociales*, 1966, vol. XVIII, N° 4, pp. 539-560.

<sup>2</sup> Voir à ce sujet « Problèmes et politique domiciliaires », par D.V. Donnison, *Bien-être social canadien*, septembre-octobre 1968, vol. XX, N° 4, pp. 116-123. Voir également « Habitation : crise de l'habitation et politique publique », par Michael Wheeler, *Bien-être social canadien*, janvier-février 1968, vol. XX, N° 1, pp. 16-21.

<sup>3</sup> Conseil des œuvres de Montréal : *Opération : Rénovation sociale*, op. cit., p. 175.

délais possible (tableau V.21). Le rapport Martin affirme que la ville de Québec compte plus de 40 pour cent de logements insalubres en 1961<sup>1</sup>. On constate des situations analogues dans toutes les autres agglomérations urbaines du Québec, qu'elles soient moyennes ou petites. De plus, on trouve dans le milieu rural et semi-rural du Québec un nombre considérable de taudis et d'habitations unifamiliales qui n'ont à peu près aucune finition extérieure ou intérieure. On peut sans aucun doute estimer qu'à l'heure actuelle au moins un logement sur trois au Québec n'est pas convenable et qu'au moins un logement sur dix est irrécupérable et devra être démoli aussitôt qu'on offrira une solution de rechange à ses occupants.

654. Toutes les villes du Québec sont aux prises avec des problèmes de logement. La situation actuelle constitue un danger réel pour la santé physique et mentale des familles, car les zones de taudis sont devenues des carrefours où se rencontrent la plupart des problèmes sociaux et où se manifestent toutes les caractéristiques qui accompagnent généralement la pauvreté : niveau d'éducation très bas, état de santé physique et mental déficient, chômage élevé, délinquance, foyers brisés, etc. Dans six secteurs de la ville de Montréal, le Conseil des œuvres estime que 6,981 logements sont inhabitables, que 20,612 sont en mauvais état mais récupérables et que 15,346 sont dans un état satisfaisant<sup>2</sup>.

## B. — L'ASPECT ÉCONOMIQUE

655. Les investissements nets ou les capitaux alloués à la construction de maisons d'habitation égalent ou dépassent la valeur de la production de presque toutes les industries primaires et d'un grand nombre d'industries secondaires de la province. En 1963 par exemple, le rapport de la Commission de l'habitation du Conseil de la coopération du Québec note que l'agriculture rapporte aux cultivateurs un revenu brut de 552 millions de dollars<sup>3</sup>, que la production forestière et la production minière sont estimées à 352 et à 529 millions de dollars et que les investissements domiciliaires nets privés et publics atteignent la somme de 494 millions de dollars<sup>4</sup>. D'après ces données, nous pouvons affirmer que l'habitation est un secteur

<sup>1</sup> *Rapport de la Commission d'enquête sur le logement de la Cité de Québec (Rapport Martin)*, Québec, 1962.

<sup>2</sup> *Opération : Rénovation sociale*, op. cit., p. 29.

<sup>3</sup> Conseil de la coopération du Québec : *Les coopératives d'habitation au Québec (Rapport de la Commission de l'habitation du Conseil de la coopération du Québec)*, Lévis, 20 février 1968, p. 19.

<sup>4</sup> *Ibid.*

TABLEAU V.21

Résultats d'une enquête menée sur la qualité des logements de certains secteurs particulièrement défavorisés des zones prioritaires de Montréal en 1962

<i>Zones prioritaires</i>	<i>Inhabitables</i>	<i>Réparables</i>	<i>Satisfaisants</i>	<i>Total</i>
Pointe St-Charles (II) . . . . .	430 (12 %)	1,866 (52 %)	1,312 (36 %)	3,608
St-Henri (IV-V-VI) . . . . .	3,673 (36 %)	4,630 (46 %)	1,832 (18 %)	10,135
Centre-ville (III-VI) . . . . .	325 (34 %)	439 (46 %)	192 (20 %)	956
Centre-sud (VIII-IX) . . . . .	1,833 (10 %)	9,960 (53 %)	6,938 (37 %)	18,731
Hochelaga (nil) . . . . .	—	—	—	—
Mile-End (X-XIII) . . . . .	720 (11 %)	2,745 (42 %)	3,128 (47 %)	6,593
Nord de Mile-End . . . . .	—	972 (33 %)	1,944 (67 %)	2,916
Total . . . . .	6,981 (16 %)	20,612 (48 %)	15,346 (36 %)	42,939

Source : Conseil des œuvres de Montréal, *Opération : Rénovation sociale*, op. cit., p. 29. Le Conseil s'appuie sur le rapport d'une firme spécialisée qui a conduit une enquête dans ces secteurs.

prioritaire du domaine économique, que son influence sur l'économie globale et sur l'offre d'emploi est indiscutable et que son rôle dans l'activité économique est aussi important que celui de tous les autres secteurs du développement.

656. Lorsque l'État se charge lui-même de fournir aux citoyens défavorisés des logements à bon marché, on a souvent tendance à juger ces investissements comme des dépenses sociales effectuées au détriment des investissements économiques. La construction d'habitations à bon marché est avantageuse pour de multiples raisons : elle requiert des crédits généralement inférieurs à ceux des édifices publics; elle cherche à utiliser le plus possible les matériaux disponibles dans la région; elle offre des possibilités d'emplois aux travailleurs du bâtiment et accélère en même temps la production de certains matériaux de construction. L'opinion publique estime de plus en plus que le logement constitue un secteur auquel on peut consacrer des ressources monétaires qu'on n'hésiterait pas à investir dans l'industrie proprement dite. Car, en construisant des logements à prix modique, on ne retire pas de ressources au développement économique; au contraire, on investit dans l'activité économique.

657. L'importance économique de la construction et la longue tradition du droit des biens rendent assez difficile l'élaboration d'un droit au logement. Les politiques sur le logement commencent à peine à se dégager de la philosophie du louage adoptée par le Code civil. Grâce aux pressions du mouvement syndical, le monde du travail a brisé depuis longtemps le cadre que lui imposaient les normes juridiques concernant le louage de services. Le louage des choses consacre le droit presque absolu du propriétaire sur la chose louée. Il commence à peine à élargir le droit du locataire. Ainsi, dans certaines circonstances, les dispositions de la Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires rendent automatique la prolongation du bail malgré l'opposition du propriétaire<sup>1</sup>. L'incapacité du droit fiscal de distinguer les biens au sens traditionnel des droits sociaux contribue à maintenir sur le logement un impôt foncier très lourd qui satisfait aux exigences croissantes des municipalités et des commissions scolaires, mais qui ne facilite pas l'accès à un logement convenable.

### C. — LA POLITIQUE DU LOGEMENT

658. Tous les gouvernements au Canada interviennent dans le domaine de l'habitation. Les gouvernements provinciaux et municipaux

<sup>1</sup> L. Q. 1970, chap. 60.



paux se préoccupent des problèmes d'aménagement urbain, alors que le gouvernement fédéral, par sa puissance économique, fixe l'orientation et le niveau de la construction des habitations au pays.

659. Au Canada, comme dans la plupart des pays occidentaux, l'objectif premier d'une politique du logement est de permettre à chaque citoyen de se procurer un logement décent par voie d'achat ou de location. Toutefois, le prix de revient d'un logement est sensiblement élevé en comparaison avec les autres produits de consommation et le revenu d'un grand nombre de citoyens est trop bas pour que l'entreprise privée soit tentée de leur construire des logements convenables. Ces citoyens doivent habiter des logements insalubres ou, dans des cas exceptionnels, des logements construits avec l'aide de l'État.

660. L'aide fédérale à l'habitation remonte à 1935 avec l'adoption de la loi fédérale sur l'habitation. Cette loi, qui s'est beaucoup modifiée depuis lors, permet maintenant à la Société centrale d'hypothèques et de logement de garantir les prêts que les institutions accordent pour la construction de nouvelles maisons aux propriétaires qui ne peuvent avoir accès à d'autres sources de financement. Elle garantit également auprès des banques les prêts aux propriétaires de maisons qui désirent améliorer leurs logements et accorde des prêts aux industries minières et forestières qui veulent construire des maisons à logements. De plus, le gouvernement fédéral peut s'associer aux gouvernements provinciaux pour mettre en place des programmes d'élimination de taudis et de rénovation urbaine.

661. La rénovation urbaine consiste à remodeler un territoire déterminé, à le réajuster et à le réaménager en fonction des besoins de la population. Les territoires qui ne répondent plus aux normes d'aménagement exigent bien souvent qu'on entreprenne des démolitions massives avant de les rénover.

662. Depuis l'adoption de la loi sur la Société d'habitation du Québec, le 29 juin 1967, cette société joue un rôle primordial dans la rénovation urbaine et dans la réalisation de programmes d'habitations à loyer modique. En matière de rénovation urbaine, elle assume la surveillance et la coordination de ces programmes auprès des municipalités chargées de leur réalisation et leur apporte une assistance financière pour la mise en œuvre de ces projets. La Société d'habitation du Québec a succédé à l'Office du crédit agricole pour se charger de l'application de la loi sur l'habitation familiale. Elle a acquis les droits de cet organisme et en assume les obligations, no-

tamment celle de partager, dans certains cas, le coût des intérêts sur les emprunts hypothécaires consentis au propriétaire d'une nouvelle maison.

663. La Société d'habitation du Québec a recours à deux types d'intervention pour assurer la réalisation de programmes de logements à loyer modique. Le premier s'exerce au bénéfice des municipalités et le second au bénéfice des organismes sans but lucratif.

664. La municipalité qui désire construire des logements à prix modique doit au préalable effectuer une enquête sur les conditions d'habitation dans la municipalité, déterminer les besoins de la population et établir le coût de la réalisation du projet ainsi que le coût de son administration. Le prêt que la Société consent pour la construction ou la transformation de logements à loyer modique ne doit pas excéder le coût accepté. Dans le cas de l'habitation subventionnée, le locataire paie un loyer proportionnel à son revenu et à la composition de sa famille. L'enquête sur les ressources financières du locataire relève des autorités municipales. Cependant, les normes d'attribution varient d'une ville à l'autre parce que la réalisation de tels projets ne découle pas des besoins de la population mais de l'intérêt que chaque ville veut bien accorder au problème du logement. Si la municipalité doit faire face à un déficit d'opération, la Société d'habitation du Québec peut conclure avec elle ou avec l'organisme qui la représente une convention en vertu de laquelle elle s'engage à lui payer une subvention. Toutefois, cette subvention ne doit pas dépasser 75 pour cent du déficit.

665. Le second type d'intervention concerne les organismes sans but lucratif. Dans ce cas, la Société est soumise à la nécessité de déterminer le coût du loyer en fonction des coûts d'exploitation. En réalité, le logement n'est pas subventionné, mais, comme il s'agit d'un organisme sans but lucratif, le prix d'un logement peut être inférieur de 15 pour cent au prix normal des logements de même qualité dans la municipalité.

666. Un certain nombre de personnes craignent avec raison que les projets d'habitation à loyer modique, parce que concentrés dans des espaces délimités, deviennent des ghettos pour les défavorisés ou pour les personnes dont le revenu se situe au-dessous de la normale.

667. La Société d'habitation du Québec accorde des prêts à certaines conditions pour construire des foyers pour personnes âgées, des garderies, des instituts de transition, des maisons pour infirmes, etc.

668. Au Québec, on construit environ 40,000 logements <sup>1</sup> par année pour une somme évaluée à 600 millions de dollars et cette production ne réussit pas à satisfaire les besoins de la population <sup>2</sup>. Les institutions financières et la Société centrale d'hypothèques et de logement financent environ 84 pour cent de ces dépenses. D'ici dix ans, le Québec aura besoin d'environ 550,000 nouveaux logements <sup>3</sup>. Faute de construire annuellement une moyenne de 55,000 logements, le Québec verra s'aggraver une situation déjà très inquiétante. En plus de Montréal, de Québec et d'autres villes de taille moyenne, certains petits centres urbains comme Gaspé, Val d'Or et Sept-Iles, souffrent d'une pénurie de logements à prix modique et à prix moyen. Sans doute, s'agit-il là de cas qui résultent de situations économiques particulières, mais le problème deviendra encore plus grave avec les conséquences qui en découlent.

#### D. — LE BESOIN DE LOGEMENTS

669. Le paradoxe de la situation tient à une grave pénurie de logements à prix modique ou même à prix moyen et en même temps à une surabondance de logements luxueux. En juin 1968, le nombre des logements inoccupés à Montréal atteignait environ 4,600. Douze mois après, il grimpait à environ 6,700 <sup>4</sup>. On explique ce phénomène par le fait que les grands ensembles domiciliaires à caractère luxueux, d'ailleurs inoccupés dans une proportion alarmante, sont toujours et de loin plus rentables que ceux à prix modique. Il faut évidemment admettre le caractère déficitaire (très faible rendement des investissements) des projets de logements à prix modique ou à prix moyen. Très peu de ces logements seraient construits selon un système qui obéit aveuglément à la loi du profit. Il n'y a pas d'offre pour la demande de ceux qui ont un revenu modeste; une telle situation révèle avec éloquence tout le désordre qui existe dans ce domaine.

670. Le rythme de construction de nouveaux logements a permis de réduire, sans toutefois l'éliminer, la pénurie de logements. Dans la plupart des villes, cette pénurie persiste et il y a déséquilibre entre l'offre et la demande. Il existe un besoin de logements pour les familles à revenu moyen qui ont plusieurs enfants ainsi que pour les vieillards.

<sup>1</sup> *Ibid.*, pp. 34-35.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>4</sup> Marc-Henri Côté : « La crise du logement atteint la cote d'alerte; la construction doit répondre aux besoins sociaux », *La Presse*, 4 août 1969.

671. Pour résoudre le problème du logement, il faut d'abord remplacer des logements qui ont été démolis parce qu'ils étaient insalubres ou parce qu'il fallait utiliser à d'autres fins le terrain qu'ils occupaient. Il faut également faire face aux augmentations nettes de la population, augmentations dues à l'accroissement naturel ou aux migrations. Il faut aussi améliorer la qualité des habitations.

672. Il est pratiquement impossible d'obtenir des statistiques exactes sur la démolition ou la conversion des logements; de plus, il est extrêmement difficile d'en identifier les raisons par catégories. S'il est relativement facile d'effectuer des calculs d'après le chiffre estimatif de la population, il est pour ainsi dire impossible d'établir des chiffres exacts sur la démolition pour fins de reconstruction ou d'expropriation. Il en va de même du rapport entre le revenu et le loyer ou le coût de construction d'un logement; il faut pourtant établir ce rapport pour pouvoir déterminer s'il y a réellement eu amélioration dans le domaine du logement.

673. Le rapport entre le coût du logement et le revenu par habitant est un élément important de la politique de construction de logements. Tant que ce rapport ne sera pas clairement établi, les grands programmes de logements resteront trop onéreux, compte tenu du revenu des particuliers. En fait, si le rapport entre le coût d'un logement moyen et le revenu individuel moyen est de 10 à 1, il faudra mobiliser pratiquement toutes les ressources disponibles pour construire annuellement dix logements pour 1,000 habitants, chiffre auquel on a estimé le besoin annuel de logements. De plus, l'écart qui existe entre le coût d'un logement et le revenu des salariés s'élargit constamment.

674. À l'heure actuelle, les experts estiment qu'un individu doit compter sur un revenu d'au moins \$10,000 par année pour envisager la construction d'une maison unifamiliale et pour rencontrer les obligations qu'amène une nouvelle maison, à savoir le paiement des taxes foncières (scolaires et municipales) et des intérêts hypothécaires relativement élevés.

675. Une telle constatation signifie que la grande majorité des Canadiens et en particulier des Québécois ne peut rêver de posséder une maison. Cette situation anormale exige des gouvernements et des organismes intéressés une action immédiate.

676. Les grandes villes se développent par l'apport constant de l'immigration rurale ou étrangère. De nombreuses personnes qui veulent accéder au marché du travail sont incapables d'obtenir un emploi stable parce qu'elles n'ont pas de formation technique ou professionnelle. Elles se retrouvent donc, faute de revenus, dans des logements de qualité inférieure, quand ce n'est pas dans des taudis. Il est impossible d'imaginer un programme de logements qui comblerait tous les besoins, à moins que les grandes villes ne réduisent le rythme de leur expansion, et ce, en particulier par la limitation de la migration rurale.

677. Dans le mémoire qu'ils ont adressé à notre Commission, le Conseil des œuvres de Montréal et le *Montreal Council of Social Agencies* attirent l'attention sur la gravité du problème du logement dans la zone métropolitaine de Montréal; cette zone souffre d'une extrême pénurie de logements à loyer modique. Ces organismes de bien-être sont d'avis qu'il faudra démolir au moins 25,000 unités de logement dans les quartiers défavorisés; ce chiffre pourrait même atteindre 50,000 unités<sup>1</sup>.

678. La satisfaction des besoins en matière de logements exige donc le déploiement de ressources considérables. Mais, comme la construction des logements est avant tout envisagée sous un angle économique, elle obéit naturellement au rythme de l'économie canadienne. Ainsi, les besoins sociaux ne jouent qu'un rôle secondaire et demeurent pour la plupart insatisfaits. Sans toutefois négliger l'influence des divers facteurs économiques sur le problème du logement, il faut faire en sorte que l'aspect social du problème acquière une plus grande importance et essayer par de nouveaux programmes politiques de mieux satisfaire les besoins.

## E. — L'IMPORTANCE D'UNE ORIENTATION NOUVELLE

679. Nous déplorons le fait que l'aspect social du logement soit masqué, sur le plan pratique, par son aspect économique. La reconnaissance du droit social au logement implique de profondes modifications dans nos attitudes et nos traditions ainsi que dans les normes juridiques qui gouvernent notre société. Ce droit ne peut

<sup>1</sup> *Une politique sociale pour le Québec, op. cit.*, p. 129. On retrouve ces données dans le mémoire préparé par le Comité sur l'habitation et la rénovation urbaine de la région métropolitaine de Montréal pour la Commission permanente des Affaires municipales de l'Assemblée nationale du Québec le 26 novembre 1969.

être assuré par le crédit hypothécaire, puisque le citoyen doit en définitive payer le coût élevé de la construction et le taux d'intérêt relativement élevé sur le crédit qu'on lui accorde.

680. Les lois prennent énormément de temps à consacrer le droit au logement. Cette lenteur est due à l'importance démesurée qu'elles attachent aux biens matériels au détriment des personnes. C'est parce que le logement est considéré avant tout comme un bien et comme une richesse qu'il sert de base à l'impôt foncier; il finance ainsi une très grande partie des dépenses administratives des municipalités et des commissions scolaires. Les matériaux qui servent à sa construction ou à sa réparation sont eux aussi sujets à une lourde taxation.

681. Les lois sur l'expropriation constituent un exemple frappant de ce qu'il conviendrait d'appeler l'inconscience du droit : le droit du locataire demeure la plupart du temps sans aucune protection. D'ailleurs, l'article 1660 du Code civil déclare :

Si pendant la durée du bail, la chose est entièrement détruite par force majeure ou cas fortuit, ou expropriée pour cause d'utilité publique, le bail est dissout de plein droit.

682. Ainsi, le droit ne reconnaît pas l'indemnisation des locataires qui doivent quitter un immeuble exproprié. Pourtant, il arrive souvent qu'à la suite d'une expropriation un locataire se trouve devant des obligations locatives plus lourdes et que, faute de rapports entre le locataire, l'expropriant et l'exproprié, il demeure pendant une période indéterminée dans l'incertitude la plus complète quant au moment où il devra quitter les lieux. Certaines décisions des tribunaux accordent néanmoins une indemnité à un locataire déplacé à la suite d'une expropriation.

683. Les lois de l'expropriation ne tiennent donc pas compte du droit au logement. Elles permettent même dans plusieurs cas d'exproprier les locataires sans aucun délai raisonnable et sans égard à leurs problèmes personnels et à leurs droits sociaux fondamentaux. Au nom de l'ordre public, ces lois bouleversent les conditions de vie d'un individu ou d'une famille. Parfois, au cours d'une année scolaire, elles peuvent forcer une famille à se reloger dans des conditions défavorables et même l'empêcher d'élire domicile dans le quartier où les enfants fréquentent l'école. Le travailleur lui-même risque ainsi de se retrouver à des distances considérables de son lieu de travail, faute de temps pour trouver un logis convenable dans les

environs. En outre, il peut arriver que des personnes âgées ou malades doivent rompre avec des habitudes de vie au détriment de leur équilibre physique et mental.

684. Lors de l'Exposition universelle de 1967, des expropriations massives eurent lieu dans la Métropole et le problème du logement prit une nouvelle ampleur. La ville de Montréal, en se basant sur les dispositions de sa charte, payait sans difficulté une indemnité aux locataires victimes d'expropriation. Dans le contexte de l'Exposition de 1967, la ville de Montréal a continué à indemniser les locataires, mais sans se préoccuper de la nature de leurs baux. Toutefois, le problème prit une signification particulière pour le Québec avec les expropriations du boulevard Décarie. Montréal fit des expropriations sur certaines parties de son territoire prévues pour la construction de la route transcanadienne pour les rétrocéder à la province et le ministère de la Voirie fit lui aussi des expropriations sur certaines parties du territoire attenant à la ville, pour la construction de la même route. Cependant, en vertu de la loi, le ministère de la Voirie ne pouvait indemniser les locataires expropriés. On aboutissait ainsi au résultat absurde de deux catégories d'expropriés : ceux expropriés par la ville de Montréal qui avaient droit à une compensation en vertu de sa charte et les malheureux expropriés par le ministère de la Voirie qui n'avaient droit à aucune indemnité. Finalement, le Conseil de la trésorie dut autoriser le ministère de la Voirie à indemniser les locataires expropriés.

## VII. — LA SÉCURITÉ DU REVENU

685. Plusieurs conceptions du rôle de l'État en matière sociale ont tour à tour inspiré l'action des dirigeants politiques. Dans les sociétés occidentales, l'accroissement des pouvoirs de l'État n'a pas modifié la structure de l'entreprise capitaliste qui demeure la caractéristique principale du système économique. L'entreprise capitaliste contrôle et la production et la distribution des biens.

686. Les besoins des individus sont multiples. Les besoins et les désirs augmentent sans cesse grâce à une publicité organisée par la société de consommation. Les moyens de les satisfaire sont nombreux, mais le revenu demeure le seul moyen valable de combler les besoins de l'individu parce qu'il lui permet une liberté de choix.

687. L'homme doit satisfaire certains besoins qui, même s'ils sont le produit de l'activité économique, demeurent des besoins sociaux. C'est pourquoi il n'est pas possible de considérer ces besoins unique-

ment sur le plan économique. L'homme ne peut vivre qu'à la condition de satisfaire ses besoins et il ne peut les satisfaire autrement que par le travail, ce qui implique qu'il doit avoir la possibilité d'obtenir un emploi.

688. Les biens et les services nécessaires à l'homme se divisent en trois catégories :

- a) les services publics qu'il utilise ou que la vie en société nécessite, tels le réseau routier et le service de police; ces services sont financés par fiscalité;
- b) les services de santé, d'éducation, de main-d'œuvre et les services sociaux proprement dits, dont le caractère essentiel exige qu'ils soient accessibles à l'ensemble de la population. La collectivité, au moyen de la fiscalité, est en voie d'assumer le coût direct de ces services. Quant aux coûts indirects qu'entraîne leur utilisation, tels les frais de transport et d'hébergement de l'étudiant qui doit poursuivre ses études dans une autre localité, ils demeurent en grande partie à la charge des individus;
- c) les autres biens et services nécessaires à la satisfaction de ses besoins personnels et familiaux au niveau de la subsistance, de l'activité et de l'épanouissement : nourriture, vêtement, logement, loisirs, etc. ; ils sont à la charge de l'individu qui se les procure dans la mesure de ses moyens.

689. Ainsi, malgré la prise en charge par la collectivité du financement total ou partiel de certains services, le niveau de revenu de l'individu, après les divers prélèvements fiscaux, conditionne fortement, sinon entièrement, la mesure dans laquelle il satisfait ses besoins et la façon de les satisfaire.

#### **A. — L'INSUFFISANCE DE REVENUS \***

690. Dans la société industrielle, la principale source de revenu est le travail. Or, cette société accorde un revenu seulement à celui qui détient un emploi et le niveau de ce revenu est proportionnel à la productivité de l'emploi. D'où la conséquence suivante en regard

---

\* Cette question a déjà fait l'objet des interrogations d'une commission d'enquête. Voir à ce propos le *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité (Rapport Carter)*, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1966-67.



de la structure et du fonctionnement de l'économie : l'insuffisance de revenus ne peut être la responsabilité personnelle des membres de la société.

691. Notons d'abord que la productivité ne se conçoit pas sans emploi et que, par conséquent, il est nécessaire de procurer un emploi à tous les citoyens en état de travailler. Or, la pénurie plus ou moins prononcée d'emplois caractérise l'économie canadienne et en particulier l'économie québécoise; il est inutile de souligner qu'un individu, en tant que tel, ne peut porter la responsabilité de cet état de choses.

692. Remarquons par ailleurs qu'il n'existe aucune relation entre la productivité de l'individu qui détient un emploi et l'ampleur de ses besoins. Ces deux facteurs sont indépendants de sa volonté. D'une part, la productivité de l'individu subit l'influence de facteurs qu'il ne peut contrôler, tels son âge, son état de santé, sa formation professionnelle ou ses déficiences particulières (handicap physique, intelligence limitée), etc. Cependant, l'accès aux soins, à l'éducation, au logement salubre demeure en partie lié au revenu et par conséquent à la productivité de l'individu. Citons, à titre d'exemple, l'accès à l'éducation qui, malgré les réformes, reste limité; les résultats et la persévérance scolaires de l'enfant sont encore largement fonction du niveau de revenu des parents<sup>1</sup>. D'autre part, les besoins de l'individu et de sa famille dépendent de plusieurs facteurs, tels la maladie, les charges familiales, les exigences de la société de consommation, l'inflation, etc. Par conséquent, les facteurs qui déterminent les besoins de l'individu demeurent eux aussi indépendants de sa volonté. C'est pourquoi la société ne doit pas seulement chercher à créer des emplois et à faire fructifier les ressources humaines, mais elle doit aussi intervenir dans la répartition des revenus. C'est dans le contexte d'une politique de l'emploi que se situe le droit à un revenu décent.

693. Une politique de développement social exige que les biens et les services nécessaires au développement humain soient accessibles à tous les membres de la société. Le droit à un revenu décent, tout en se situant dans le contexte d'une politique de l'emploi, doit, au niveau de la satisfaction des besoins de l'individu et de la famille, tenir compte des limites qui lui sont inhérentes.

---

<sup>1</sup> Voir à ce propos ce que nous avons dit précédemment au sujet de l'éducation.

694. Le faible degré de scolarité et la pénurie d'emplois expliquent la pauvreté et l'insuffisance de revenus. Il faut également mentionner des facteurs qui sont souvent à la fois causes et effets de la pauvreté financière : santé déficiente, handicap physique ou mental, logement insalubre, malnutrition, etc. Ce qu'il importe de retenir, c'est que ces facteurs emprisonnent leurs victimes dans le cercle vicieux de la pauvreté <sup>1</sup>.

695. Dans l'analyse du problème de l'insuffisance de revenus, le crédit à la consommation occupe une place particulière parce qu'il évoque l'influence de la publicité sur la création des besoins et le comportement des consommateurs. Bien qu'il soit utile et même nécessaire, le crédit à la consommation accentue le problème de la pauvreté financière.

696. Alors que, de 1956 à 1965, la masse salariale au Canada augmente de 76.8 pour cent, le volume du crédit à la consommation, lui, connaît une hausse de 145.8 pour cent, soit près du double <sup>2</sup>. De plus, en 1963, 91.33 pour cent des petits prêts sont consentis à des salariés <sup>3</sup>. Tout indique que plus le revenu disponible est faible et irrégulier, plus le travailleur se sent obligé de recourir au crédit et plus ce crédit lui est donné par les compagnies de finance <sup>4</sup>. Les prêts personnels au Canada, à l'exclusion des créances hypothécaires, s'élèvent à 9 milliards de dollars et 40 pour cent de ce montant représente des prêts consentis dans le Québec <sup>5</sup>.

697. Les relevés effectués au Québec par la Confédération des syndicats nationaux donnent une juste idée de la dimension que prend le crédit à la consommation au niveau des individus et des familles.

Pour nous, tous nos relevés sociologiques faits tant dans les régions de Chicoutimi, Québec, Montréal ou ailleurs, nous sommes toujours arrivés aux mêmes conclusions que mes deux collaborateurs du Canada anglais; c'est-à-dire, « Monsieur tout le monde » doit 1 à 2 ans de salaire. S'il gagne \$6,000

<sup>1</sup> Le Comité de recherche sur l'assurance-santé, dans le premier volume de son rapport, aborde cet aspect aux pages 35 et suivantes. Nous l'avons nous-mêmes souligné une première fois dans le volume I de notre rapport. *L'assurance-maladie*, à la page 42. En outre, le Comité d'étude sur l'assistance publique s'y est longuement attardé dans son rapport de 1963 (Rapport Boucher).

<sup>2</sup> Mémoire de la Confédération des syndicats nationaux (CSN) au Comité d'étude sur les institutions financières, 3 février 1967, p. 4 (document miméographié).

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 9. Plus de 28 pour cent des familles canadiennes obtiennent leur prêt des compagnies de finance et la proportion est encore plus forte au Québec.

<sup>5</sup> Maurice Cloutier : « L'ACEF (L'Association coopérative d'économie familiale), une nécessité vitale », *Bulletin de l'ACEF*, mars 1969, p. 2.

dollars, il doit de \$6,000 à \$12,000 dollars. Regardons plus en détail le dernier travail sociologique fait par notre bureau de Montréal et touchant plus de 800 familles :

244 familles avaient dû se prévaloir de la Loi sur le dépôt volontaire (Loi Lacombe)

24 familles étaient endettées entre \$1 à \$500

20 familles entre \$ 500 à \$ 750

24 familles entre \$ 750 à \$1,000

46 familles entre \$1,000 à \$1,500

50 familles entre \$1,500 à \$2,000

65 familles entre \$2,000 à \$2,500

75 familles entre \$2,500 à \$3,000

96 familles entre \$3,000 à \$4,000

49 familles entre \$4,000 à \$5,000

69 familles entre \$5,000 à \$10,000

29 familles devant plus de \$10,000.

Je tiens à préciser ici que ces dettes ne couvrent pas du tout l'hypothèque car l'hypothèque n'est pas une dette, c'est un actif que l'on acquiert, que l'on bâtit. Maintenant, parmi ces 800 familles, quelle était la moyenne des revenus ? \$287 bruts par mois. <sup>1</sup>

698. Ces données illustrent éloquemment l'importance que notre société attache à l'acquisition des biens de consommation. La majorité des gens y consacrent presque entièrement leur revenu courant et, par endettement, leur revenu anticipé. Les gens hésitent même à utiliser leur revenu pour accéder à certains services essentiels, tels l'éducation, la santé, etc. <sup>2</sup>.

699. La publicité joue un rôle primordial dans le comportement économique des Québécois. Elle encourage l'achat à crédit en lui donnant un visage tout à fait respectable. Mais, comme nous l'avons déjà mentionné, le crédit à la consommation devient lui-même une cause de l'insuffisance de revenus. En effet, seules les personnes ou les familles qui retirent un revenu suffisant pour satisfaire leurs besoins peuvent se permettre d'utiliser le crédit à la consommation. Cependant, celui-ci devient pour les personnes moins favorisées une cause additionnelle d'insuffisance de revenus.

Il suffit de dépasser sa capacité de remboursement une seule fois pour se prendre au piège de l'endettement progressif, un emprunt, toujours plus gros et plus coûteux, ne servant qu'à régler une dette précédente <sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Extrait d'une conférence prononcée en avril 1969 par André Laurin de la Confédération des syndicats nationaux (CSN) et intitulée : « Ce que sera le crédit dans les années 80 » (document mimeographié).

<sup>2</sup> Voir à ce sujet *Les comportements économiques de la famille salariée du Québec*, par M.-A. Tremblay et G. Fortin, *op. cit.*

<sup>3</sup> Extrait de « L'ACEF, une nécessité vitale », par Maurice Cloutier, *Bulletin de l'ACEF*, *op. cit.*, p. 3.

700. Le problème apparaît dans toute son ampleur, lorsqu'on constate, en regard du nombre élevé d'individus et de familles dont les revenus sont insuffisants, que 74 pour cent des salariés du Québec utilisent le crédit à la consommation <sup>1</sup>.

701. Ces personnes demeurent dans une position d'infériorité sur le marché de la consommation. Elles ne possèdent pas les connaissances techniques nécessaires pour choisir les produits dont elles ont besoin et souvent elles ne peuvent se rendre aux endroits où les prix sont plus avantageux et la qualité supérieure. Elles sont dépendantes d'institutions peu scrupuleuses ou de marchands obligés d'acheter en petite quantité des marchandises de qualité inférieure et de les revendre à des prix plus élevés que le prix normal.

702. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, tous les pays occidentaux sont aux prises avec le problème de l'inflation qui est la plaie des sociétés industrielles. La gravité de ce problème varie avec les années. Ainsi au Canada, de 1949 à 1961, l'indice général des prix à la consommation passe de 100 à 129.2; en 1961, l'indice est de nouveau rétabli à 100; en janvier 1970, il atteint 128.2. En d'autres termes, au cours des vingt dernières années les prix à la consommation subissent une hausse de plus de 65 pour cent <sup>2</sup>.

703. Affirmer que l'inflation n'épargne personne est un lieu commun. Une telle simplification du phénomène dissimule les conséquences néfastes qu'il a sur les personnes aux prises avec des problèmes d'insuffisance de revenus ou de pauvreté.

Les personnes à la retraite, les invalides, les veuves et les orphelins constituent des catégories de personnes dans la société qui ne peuvent se protéger contre les effets de l'inflation. Contrairement aux travailleurs dont les salaires et traitements peuvent être augmentés, aux manufacturiers et commerçants qui peuvent majorer leurs prix, aux professionnels qui peuvent hausser l'échelle de leurs honoraires, ces personnes continuent généralement de recevoir un revenu à peu près fixe <sup>3</sup>.

704. Les travailleurs qui, pour diverses raisons, ne s'intègrent pas complètement à la main-d'œuvre et les travailleurs à l'emploi d'en-

<sup>1</sup> M.-A. Tremblay et G. Fortin : *Les comportements économiques de la famille salariée du Québec*, op. cit., pp. 180-181. Voir également « Les salariés et le crédit dans le Québec », par Marc-Adélaïde Tremblay, *Recherches sociographiques*, octobre-décembre 1960, vol. 1, No 4, pp. 503-507.

<sup>2</sup>  $1.292 \times 1,282 = 1.656$ .

<sup>3</sup> Extrait du *Rapport du Comité interministériel d'étude sur le régime de rentes du Québec*, vol. 1, Gouvernement du Québec, avril 1964, p. 97 (document mimeographié).

treprises marginales ne reçoivent guère de protection contre l'inflation. Leur pouvoir d'ajuster leur revenu par des augmentations de salaire est extrêmement faible.

705. De façon générale, ils ne possèdent aucun moyen de faire valoir efficacement leurs revendications, pourtant justifiées puisque l'inflation est complètement indépendante de leur volonté.

706. L'analyse de l'insuffisance de revenus et des facteurs qui y sont associés au plan individuel montre que ce grave problème est indépendant de la volonté de l'individu. Il faut donc tenir compte de ce fait lorsqu'on étudie le système actuel de sécurité du revenu.

## **B. — ANALYSE CRITIQUE DU SYSTÈME ACTUEL**

707. L'envergure du problème de la pauvreté qui se pose même après les redistributions de revenus témoigne de toute évidence des déficiences du système de sécurité du revenu. Il s'agit donc d'identifier les principales faiblesses de ce système. Dépendent-elles

- de l'insuffisance des ressources financières consacrées à la redistribution ?
- de l'inefficacité des régimes, qu'il s'agisse de leur application, de leur couverture et de leur durée ou qu'il s'agisse du niveau des prestations ou de leur administration ?
- de la conception des régimes et des caractéristiques qui en découlent ?

708. Il semble que la conception actuelle des régimes de sécurité du revenu constitue le facteur prépondérant de la limitation de leur portée. Aussi, pour bien saisir cet aspect du problème, faut-il retracer les origines du système.

### **1. — L'INFLUENCE D'UNE FAUSSE HYPOTHÈSE**

709. Pendant longtemps, les hommes ont cru que la croissance économique seule pouvait résoudre le problème de l'insuffisance de revenus et, dans les sociétés occidentales, cette conception a influencé la philosophie qui a présidé au développement des mesures de maintien, de redistribution ou de sécurité du revenu. Or, ce problème

subsiste et même s'aggrave dans les pays à forte croissance économique. Il est donc important, pour la bonne compréhension du système actuel, d'analyser les rapports entre cette conception et les politiques adoptées.

710. Cette philosophie a déterminé l'attitude de la population face aux régimes d'assistance sociale. Car, si on estime que la croissance économique suffit à assurer à chacun des revenus décents pour satisfaire ses besoins et ceux de sa famille, on tient responsable de sa situation toute personne dont les revenus sont insuffisants. L'état de besoin qui subsiste, malgré la croissance économique et la mise en place de régimes d'assurance sociale destinés à prévenir l'interruption du revenu, dans le cas de risques sociaux ou économiques, serait dû à la paresse, à l'imprévoyance et à l'irresponsabilité. Comme le bon ordre de la société ne tolère point de telles attitudes, l'assistance sociale revêt un certain caractère répressif.

711. Cette conception marque les premières mesures destinées à atténuer la misère des pauvres. On réduit l'aide accordée au strict minimum et on l'accompagne de dispositions à caractère punitif, tel le retrait du droit de vote.

712. Malgré l'élimination graduelle des principes de sa philosophie d'origine, la législation d'assistance ne continue pas moins de s'en inspirer largement. Trop de personnes, consciemment ou non, persistent à compter sur la croissance économique pour résoudre le problème social.

713. L'influence de cette fausse théorie marque également l'évolution des régimes d'assurance sociale et de prestations universelles. Dans la plupart des pays occidentaux, le développement de la sécurité sociale se réalise par l'addition périodique de nouvelles mesures ou par la modification de mesures existantes. Afin d'élaborer un régime de compensation, on identifie, au fur et à mesure, les circonstances très précises, indépendantes de la volonté de l'individu, qui nécessitent le paiement de prestations. Ainsi, l'identification des risques d'accidents de travail, de maladie, de charges familiales, d'invalidité, de chômage, de vieillesse, etc., permettent d'instituer progressivement des régimes d'indemnisation.

714. Au niveau de leur couverture, ces régimes sont l'expression d'une plus grande solidarité de la population dans le cas des allocations familiales, de l'assurance-chômage et de la sécurité de la vieillesse. Toutefois, ces régimes ne permettent pas de résoudre le

problème de la pauvreté, car ils s'inspirent de la croyance que, grâce à la croissance économique qui procure un emploi rémunérateur, la population active peut recevoir la protection à laquelle elle a droit. En fait, ces régimes profitent aux travailleurs qui, avec leur salaire régulier, paient les cotisations pendant la période prescrite. Dans le cas des régimes de prestations universelles aux personnes en état de dépendance, c'est-à-dire dans le cas des allocations familiales et de la pension de sécurité de la vieillesse, le niveau des prestations est établi en fonction des besoins présumés et non des besoins réels des individus et de leur situation économique.

715. Si la mise en œuvre des diverses mesures de sécurité du revenu et les modifications périodiques apportées à l'assistance sociale ont nécessité des ressources considérables, elles n'ont cependant pas fourni une solution à l'insuffisance de revenus, voire à la pauvreté financière, d'un nombre toujours grandissant de personnes et de familles québécoises.

## 2. — LES DÉFICIENCES DES RÉGIMES D'ASSURANCE SOCIALE

716. L'insuffisance de la redistribution des revenus s'explique en majeure partie par le fait que plusieurs régimes actuels se fondent sur le principe de l'assurance sociale. D'une part, ce principe limite l'application de l'assurance aux travailleurs, c'est-à-dire à des personnes favorisées, et, d'autre part, il accorde des prestations seulement pour pallier certains risques sociaux bien définis. Le régime d'indemnisation des victimes d'accidents de travail, le régime d'assurance-chômage et le régime de rentes du Québec appartiennent à cette catégorie.

717. Dans ces régimes, la redistribution profite uniquement aux personnes couvertes. Elle ne rejoint pas les personnes non assurées ni celles qu'affectent le décès, l'invalidité, la retraite, etc., dans des conditions non prévues par le régime. De plus, la redistribution qui s'effectue à l'intérieur de ces régimes est horizontale en ce sens que le montant des prestations est relié aux gains antérieurs et que ceux-ci sont plafonnés aussi bien au plan des contributions qu'au plan des prestations<sup>1</sup>. L'effet de la répartition verticale, c'est-à-dire celle qui touche les personnes à faibles revenus, est donc limité. Par conséquent, outre qu'au départ les défavorisés sont exclus de ces régimes, la répartition verticale à l'endroit des personnes à faibles revenus est très limitée.

<sup>1</sup> Au début de 1970, le Régime de rentes du Québec vise uniquement les gains annuels n'excédant pas \$5,300 et le Régime d'assurance-chômage, ceux ne dépassant pas \$7,800.

718. De plus, les régimes d'assurance sociale comportent des lacunes qui, dans une large mesure, proviennent du manque de coordination et de planification dans leur développement. Dans certains cas, la réalisation d'un risque (décès, invalidité, retraite, etc.) procure à l'assuré des prestations plus élevées que son revenu antérieur ou que le revenu nécessaire à ses besoins. Dans d'autres cas cependant, les prestations sont nettement insuffisantes ou, encore, elles ne couvrent pas le risque.

719. Prenons, à titre d'exemple, le cas de l'épouse d'un travailleur décédé, qui reçoit une rente de veuve et des allocations d'orphelin en vertu de la loi sur les accidents de travail et du régime de rentes du Québec. Si l'on ajoute à ces prestations les allocations familiales québécoises et fédérales, le total, par suite de la mauvaise coordination entre ces régimes, peut excéder le revenu suffisant. Par contre, si la loi sur les accidents de travail ne couvre pas le travailleur, le total des prestations est insuffisant. Pourtant, dans les deux cas, les besoins de la veuve et de ses enfants demeurent les mêmes.

720. Si un travailleur devient invalide selon les dispositions de la loi sur les accidents de travail et du régime de rentes du Québec, il reçoit des rentes d'invalidité en vertu des deux régimes. Par contre, si le travailleur est malade, mais n'est pas invalide au sens de ces deux lois, on ne lui verse aucune prestation. Si l'entreprise qui l'emploie a un régime d'assurance privée qui couvre un tel risque, il recevra peut-être des prestations, mais rien de plus.

721. Ces quelques observations démontrent clairement que le maintien d'un ensemble disparate de régimes d'assurance sociale, en vertu desquels le droit aux prestations est lié à la réalisation d'un risque bien précis dans des conditions nettement définies, ne correspond pas aux besoins de revenus de tous les individus qui vivent dans une société industrielle <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Une Commission d'enquête néo-zélandaise énonce ainsi les deux premiers principes directeurs du système dont elle recommande la mise en application :

First, in the national interest, and as a matter of national obligation, the community must protect all citizens (including the self employed) and the housewives who sustain them from the burden of sudden individual losses when their ability to contribute to the general welfare by their work has been interrupted by physical incapacity;

Second, all injured persons should receive compensation from any community financed scheme on the same uniform method of assessment, regardless of the causes which gave rise to the injuries. Extrait de *Compensation for Personal Injury in New Zealand (Report of the Royal Commission of Inquiry)*, R.E. Owen, Government Printer, Wellington, 1967, p. 39.



### 3. — L'ABSENCE DE CRITÈRES DE DÉTERMINATION DES BESOINS

722. Dans un chapitre précédent<sup>1</sup>, la Commission reconnaît qu'il y a trois niveaux de besoins chez l'homme : ceux de la subsistance, de l'activité et de l'épanouissement. Toutefois, le fait que ces besoins deviennent de plus en plus subjectifs à mesure que l'on atteint l'épanouissement rend très complexe la tâche de les définir et de les déterminer, d'autant plus qu'ils évoluent dans le temps et nécessitent par le fait même une redéfinition continuelle.

723. Or, au Québec, il n'existe aucun critère ou mécanisme de détermination des besoins et des normes de revenus indispensables à leur satisfaction. Aussi n'est-il pas étonnant de constater que la répartition des revenus qui s'effectue par le truchement des diverses mesures de sécurité ne correspond pas, dans l'ensemble, aux besoins.

724. À titre d'exemple, citons le cas des personnes qui ont atteint l'âge de 65 ans. Elles reçoivent une pension de sécurité de la vieillesse de \$79.58 par mois<sup>2</sup>. De plus, celles qui ont contribué au Régime de rentes du Québec touchent une rente de retraite dont le montant maximum est actuellement de \$44 par mois; le maximum de cette rente s'élèvera graduellement jusqu'en 1976 pour atteindre \$109.00 par mois. La loi sur le supplément de revenu garanti assure en outre à toutes ces personnes un revenu minimum garanti de \$111.41. Enfin, ajoutons qu'on ajuste annuellement tous ces montants à l'indice des prix à la consommation, avec cette restriction que l'ajustement au cours d'une année ne peut excéder 2 pour cent.

725. Par contre, la veuve d'un travailleur dont le décès n'est pas couvert par la loi sur les accidents de travail reçoit, en vertu du régime de rentes du Québec, une rente de veuve dont le montant est proportionnel au revenu antérieur du travailleur décédé, et ce, à la condition qu'elle ait un enfant à charge ou qu'elle ait atteint 45 ans et que son époux ait versé les contributions requises. Si le revenu du mari était de \$3,600 par année, elle reçoit une rente de \$56.09 par mois.

726. Pourtant, dans la majorité des cas, il n'y a aucune raison de croire que la veuve, surtout si elle a des enfants à charge, puisse obtenir facilement un emploi ou que ses besoins soient inférieurs à ceux d'une personne de 65 ans. Ajoutons qu'il est plus facile de se

<sup>1</sup> Voir le chapitre III du présent volume : « Le développement humain ».

<sup>2</sup> Les montants cités s'appliquent à l'année 1970.

préparer à la retraite, particulièrement lorsque les enfants ont atteint l'âge de se suffire, que de se protéger contre le risque d'un décès prématuré.

727. L'absence de critères et de mécanismes dans la fixation de normes de revenu diminue progressivement l'efficacité des mesures de sécurité du revenu. Ainsi les montants d'allocations familiales du régime canadien sont pratiquement demeurés aux mêmes niveaux qu'en 1944, année de la mise en vigueur de la loi <sup>1</sup>. Pourtant, au cours des 25 dernières années, les besoins, même essentiels, ont crû considérablement dans notre société comme dans toutes les sociétés de consommation.

728. Les lacunes du système actuel de sécurité du revenu, confirmées par les témoignages recueillis dans les comités de consultation populaire <sup>2</sup>, réduisent un grand nombre de bénéficiaires à la simple subsistance, et cela, sans même leur fournir les moyens de combattre leur état de pauvreté.

#### 4. — LA PORTÉE LIMITÉE DES RÉGIMES D'ALLOCATIONS FAMILIALES

729. La Commission a déjà souligné le caractère significatif de l'incidence du nombre d'enfants sur l'insuffisance de revenus. Au Québec, des allocations familiales sont versées en vertu de deux régimes différents; elles demeurent cependant très insuffisantes.

730. D'après le tableau V.22, les charges familiales non couvertes par les régimes d'allocations passent de \$239 (lorsque la famille ne compte qu'un enfant) à \$1,085 par année (lorsqu'elle en compte six). Pourtant l'évaluation des dépenses qui résultent de la présence d'enfants dans la famille porte strictement sur les besoins jugés essentiels, tels la nourriture, les vêtements, les soins personnels et les besoins ménagers. Si l'on ajoute à ces besoins ceux qui sont essentiels au développement de l'enfant, on augmente considérablement les charges familiales non couvertes.

731. Or, dans une société industrielle où le système de production des biens et des services repose sur la concurrence, les gains et les salaires ne tiennent pas compte des charges familiales des travailleurs. Par conséquent, le faible niveau des allocations familiales a des incidences non seulement sur les familles dont le chef

<sup>1</sup> \$6 par mois par enfant de moins de 10 ans et \$8 par enfant âgé de 10 à 16 ans.

<sup>2</sup> Voir l'annexe 22 de notre rapport : *La voix des hommes sans voix*.

TABLEAU V.22

## Allocations familiales

Part du coût réel d'entretien par enfant absorbée par l'ensemble des allocations familiales versées aux familles québécoises suivant le nombre d'enfants admissibles, en 1967

	Nombre d'enfants admissibles					
	1	2	3	4	5	6
Coût total annuel . .	\$353	\$675	\$978	\$1,280	\$1,577	\$1,874
Allocation moyen- ne * annuelle par fa- mille						
fédérale . . . . .	\$ 81	\$162	\$243	\$ 324	\$ 405	\$ 486
québécoise . . . .	\$ 33	\$ 71	\$114	\$ 167	\$ 230	\$ 303
Total . . . . .	\$114	\$233	\$357	\$ 491	\$ 635	\$ 789
Taux de couverture du coût total						
fédéral . . . . .	22.9%	24.0%	24.8%	25.3%	25.6%	25.9%
québécois . . . . .	9.3%	10.5%	11.7%	13.0%	14.6%	16.2%
Total . . . . .	32.2%	34.5%	36.5%	38.3%	40.2%	42.1%
Coût résiduel non couvert . . . . .	\$239	\$442	\$621	\$ 789	\$ 942	\$1,085

Source : ministère de la Famille et du Bien-être social, *Orientation pour une nouvelle politique des allocations familiales du Québec*, Gouvernement du Québec, Québec, novembre 1969, p. 29.

\* L'allocation moyenne par famille et par enfant est calculée en estimant que 61 pour cent des enfants ont moins de 10 ans, 15 pour cent ont 10 et 11 ans et 24 pour cent ont de 12 à 15 ans inclusivement.

ne détient pas d'emploi mais aussi sur toutes les familles dont le chef reçoit un salaire inférieur à leurs besoins.

732. Ajoutons enfin que l'on n'obtient les allocations versées par les régimes canadien et québécois qu'après la naissance de l'enfant. Les progrès qu'ont connus les sciences biologiques et médicales nous permettent maintenant d'affirmer que, pour le développement physique et mental de l'enfant, la période de la grossesse est tout aussi importante, sinon plus, que celle qui suit sa naissance. Si l'on tient compte des dépenses qu'entraînent, d'une part, la saine alimentation de la mère pendant la grossesse et, d'autre part, la naissance de l'enfant, on peut conclure que les régimes d'allocations familiales ne satisfont pas aux exigences de la situation actuelle.

#### 5. — L'INSUFFISANCE DES MÉCANISMES D'AJUSTEMENT DES PRESTATIONS

733. L'élévation constante du niveau des besoins, l'inflation et la diminution du pouvoir d'achat sont les principales caractéristiques d'une société de consommation. À l'exception de la pension de sécurité de la vieillesse, des prestations du régime de rentes du Québec et du supplément de revenu garanti, qu'on ajuste partiellement à un indice relié à l'indice des prix à la consommation, aucune mesure de sécurité du revenu ne comporte de mécanismes d'ajustement systématique. L'efficacité des mesures de sécurité du revenu s'atténue donc peu à peu. Par exemple, le pouvoir d'achat des allocations familiales fédérales a diminué de plus des deux tiers depuis 1944. Cette absence de mécanismes fausse donc la valeur réelle des ajustements de prestations lorsque de longs intervalles les séparent.

#### 6. — LA DIFFICULTÉ D'UNE COORDINATION FONCTIONNELLE

734. La variété de ministères, de régies et de commissions engagés, aux deux paliers gouvernementaux, dans l'administration des mesures de sécurité du revenu, crée de sérieuses difficultés de coordination et entraîne des frais d'administration excessifs. Au niveau provincial, les organismes chargés de l'administration des mesures les plus importantes sont : le ministère de la Famille et du Bien-être social (allocations familiales, allocations scolaires et assistance sociale), la Commission des accidents du travail qui relève du ministère du Travail et de la Main-d'œuvre et la Régie des rentes du Québec qui relève du ministère des Finances. Au niveau fédéral, on retrouve le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social (pensions de sécurité de la vieillesse, suppléments de revenu garanti,

allocations familiales et régime de pension du Canada) et la Commission de l'assurance-chômage qui relève du ministère de l'Immigration et de la Main-d'œuvre.

735. Pour les citoyens, cette situation entraîne une foule de complications. En effet, l'individu rencontre d'énormes difficultés à obtenir des renseignements complets et valables sur les droits qu'il possède en vertu des divers régimes de sécurité du revenu. Par exemple, le fonctionnement des services de main-d'œuvre perd de l'efficacité par suite de l'absence de coordination entre l'administration de l'assurance-chômage et celle de l'assistance sociale.

#### 7. — LA NÉCESSITÉ DE L'ASSISTANCE SOCIALE

736. L'assistance ou l'aide sociale constitue le complément du système de sécurité du revenu. Avant d'en faire l'analyse, il faut préciser son rôle ou, plus exactement, déterminer le champ de son application.

737. La croissance économique assure un revenu suffisant à de nombreux individus, mais elle n'est d'aucun secours à la plupart des défavorisés. Toutefois, elle fournit les ressources financières qui font l'objet d'une redistribution.

738. De plus, le système actuel de sécurité du revenu n'assure pas une redistribution équitable, car, dans les principaux régimes d'assurance sociale, la répartition s'effectue uniquement entre les personnes couvertes, et ce, principalement sur le plan horizontal. La réalisation des risques sociaux donne lieu, dans certaines circonstances, à des prestations relativement élevées, alors que, dans d'autres cas, elles sont extrêmement faibles, parfois même inexistantes.

739. Dans le système actuel, les différents niveaux de prestations sont très inégaux et sans rapport avec les besoins des diverses catégories de personnes. L'absence de mécanismes d'ajustement diminue même à long terme l'efficacité des divers régimes.

740. La multiplicité des régimes et des organismes chargés de leur administration réduit leur efficacité auprès des bénéficiaires, surtout lorsque d'autres services doivent compléter leur action.

741. En résumé, le système actuel de sécurité du revenu, malgré les sommes importantes qu'il exige, produit des effets très limités, ne comble pas les besoins d'un grand nombre de personnes et n'offre, en réalité, que peu de soutien aux défavorisés.

## C. — PHILOSOPHIE DE L'ASSISTANCE SOCIALE

742. Tant et aussi longtemps que l'assistance sociale s'inspirera de la conception qui veut que l'individu soit responsable de l'insuffisance de ses revenus, le problème de la pauvreté persistera avec toute l'acuité qu'on lui connaît et il n'y aura pas lieu de s'en étonner. Le plus tragique, c'est que la catégorisation des individus effectuée par l'assistance sociale oblige les assistés à faire des choix qui les séparent des autres membres de la société et maintient un grand nombre de personnes et d'enfants dans une situation de privation qui élimine toute possibilité de développement. Par sa réglementation complexe, l'assistance sociale soumet les personnes à l'arbitraire des décisions administratives, perpétue la pauvreté et, par conséquent, l'aliénation<sup>1</sup>.

743. Tous les témoignages recueillis auprès des organismes ou des individus confirment ces conclusions. Voici un témoignage qui résume bien la situation ; c'est celui d'un organisme qui voit tous les jours les conséquences du système actuel :

Comment une législation, dite « d'assistance sociale », peut-elle être aussi inhumaine et, par certains aspects presque sadique ? Cette législation n'est-elle faite que pour des héros ? Cette législation vise-t-elle par les effets saugrenus de son application à désintégrer les familles et à inciter le travailleur à devenir chômeur ? Tant et aussi longtemps que monsieur « M » aura le cœur de travailler, de prendre ses responsabilités, d'honorer ses dettes, on lui refusera, en vertu de la législation actuelle, toute assistance financière. Toutefois, le jour où, complètement miné et découragé, il « acceptera » de renoncer à tout travail, on se portera à son secours à ce moment-là, pour lui offrir une pitance mensuelle de \$150. Et si plus tard, cette fois écœuré à tout jamais et psychologiquement lavé, il veut bien abandonner ses enfants, on sera tout disposé, à ce moment-là, à sextupler les montants mensuels accordés à ses enfants (pour les placer en foyers nourriciers), portant ainsi le montant mensuel total des allocations à un minimum d'environ \$300. Si, enfin, dans un dernier sursaut d'adaptation au régime, monsieur « M » veut bien finir par accepter de se séparer de son épouse et d'aller se pensionner ailleurs, la Loi ajoutera, comparativement au montant des allocations mensuelles qu'elle accordait au couple lorsqu'il vivait uni, un montant additionnel de \$10 par mois<sup>2</sup>.

Et les auteurs du mémoire de conclure : « Comme dirait Obélix à Astérix : Ils sont fous... ces Romains »<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Aux Etats-Unis, la Commission présidentielle (*President's Commission on Civil Disorders*) chargée d'enquêter sur les troubles civils a conclu, dans son rapport de 1968, que le système d'assistance (*welfare system*) constitue l'un des quatre facteurs à la source de l'agitation urbaine et des émeutes et qu'il faut radicalement corriger la situation si l'on désire rétablir l'ordre social. Voir à ce propos « The Nixon Stance on Welfare », par John S. Morgan et Herman Levin, *Canadian Welfare*, janvier-février 1970, vol. 46, pp. 4-11.

<sup>2</sup> Extrait du mémoire du Service social de l'Outaouais soumis à notre Commission le 26 novembre 1968, p. 8 (document miméographié non publié).

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 10.

744. Une nouvelle loi sur l'aide sociale adoptée en décembre 1969 est entrée en vigueur le 1er novembre 1970. L'analyse de ses dispositions révèle le souci d'accroître l'efficacité de l'administration de l'assistance sociale. Un seul texte législatif intègre les multiples textes antérieurs. Cette loi décentralisera l'administration aux niveaux régional et local.

745. En regard des lois antérieures, cette nouvelle loi place l'assistance sociale dans le contexte de la société industrielle de consommation. D'une part, l'aide veut combler des besoins et, d'autre part, l'obtention de cette aide n'implique pas nécessairement l'abandon du travail. On l'accorde afin de prévenir la privation chez les individus ou de faciliter leur réintégration au marché du travail.

746. Toutefois, ces améliorations ne modifient pas la philosophie même de l'assistance sociale, philosophie selon laquelle l'individu est responsable de son état de privation.

747. La loi réclamera, comme toutes les autres lois d'assistance sociale, un vaste appareil administratif pour examiner les besoins, interpréter les multiples règlements et appliquer les contrôles nécessaires à l'élimination des fraudes; cela n'éliminera pas l'arbitraire et n'amoindrira pas le sentiment d'humiliation et d'aliénation qu'engendre la nécessité de recourir à l'assistance sociale.

748. Il appert que l'assistance sociale, selon la philosophie qui lui a donné naissance, constitue encore le complément du système actuel de sécurité du revenu. La nouvelle loi apporte uniquement les modifications les plus urgentes que nécessite l'évolution de notre société.

749. Tant que l'on maintiendra le système actuel de sécurité du revenu, on n'aura aucune raison de croire que l'on résoudra de façon satisfaisante le problème de la pauvreté au Québec. L'adoption d'une politique de sécurité du revenu, qui rejette la philosophie de l'assistance sociale et élimine le partage des individus en favorisés et défavorisés, se révèle donc essentielle<sup>1</sup>.

## VIII. — CONCLUSION

750. La première question qui se pose à l'esprit est celle de savoir s'il existe un système organique qui groupe l'activité relative à chaque élément du développement. L'examen que la Commission a fait des secteurs de la santé, des services sociaux et de la sécurité du

---

<sup>1</sup> Voir le volume V de notre rapport : *La sécurité du revenu*.

revenu lui a permis d'identifier dans chacun d'eux un système plus ou moins bien organisé. Dans l'ensemble, cet examen a mis en relief la nécessité de mieux identifier les objectifs, de mieux coordonner l'activité et, par voie de conséquence, d'établir au moyen de nouvelles structures un meilleur réseau de communication à l'intérieur de ces systèmes.

751. La Commission a constaté que l'organisation des secteurs de l'éducation, du travail et de la santé est relativement avancée, alors qu'il n'existe aucun système organique dans les secteurs des loisirs, des services sociaux et du logement. Il est évident que les besoins varient dans le temps et qu'ils ne s'imposent pas tous à la société au même moment et avec la même intensité. Au point de vue pratique, une telle situation rend difficile l'élaboration d'une politique de développement social.

752. Les objectifs de chacun des secteurs demeurent souvent dans une espèce de pénombre, de sorte qu'il est risqué de porter un jugement de valeur sur l'efficacité de chaque système.

753. Le manque de coordination des systèmes n'est pas un phénomène propre au Québec. Le même phénomène existe partout et les hommes n'ont pas encore trouvé de méthodes efficaces pour les relier sur le plan horizontal. Néanmoins, un tel échec ne doit pas nous empêcher de prendre conscience du problème et de chercher à le résoudre.

754. Les politiques sectorielles ont tendance à couper les citoyens en tranches verticales. Il est vrai que l'opinion est de plus en plus sensible aux conséquences de ce découpage intellectuel, si l'on en juge par la multiplication des tentatives, généralement infructueuses, destinées à corriger la situation. Tous ceux qui ont un peu d'expérience de l'administration savent très bien que ces tentatives de coordination artificielle ne produisent à peu près pas de résultats, parce que les systèmes demeurent des systèmes fermés.

755. Enfin, il semble qu'il soit très difficile d'établir des liens valables entre des systèmes dont le degré d'organisation n'est pas le même. Les systèmes les plus faibles risquent de demeurer longtemps les éléments pauvres du développement. D'autant plus qu'il n'existe pas de véritable autorité qui se préoccupe de la définition et de la redéfinition continuelle des objectifs du développement. Cette tâche est laissée aux systèmes, et le jeu des forces remplace, semble-t-il, la raison et la logique.



## VI

---

### Les objectifs des secteurs du développement

Aussi bien, l'étude des êtres vivants révèle constamment des mécanismes particuliers, dominés par des lois générales dont l'existence peut seulement se déduire de certains enchaînements, qui ne trouvent leur place dans aucun des groupes de lois gouvernant notre univers. Ainsi, à une plus haute échelle d'observation, nous observons des séries de phénomènes qui se manifestent par des événements discontinus, mais montrent une progression régulière, indiquant qu'elles font partie d'un tout homogène. De même, quand nous pénétrons dans un long tunnel sinueux qui traverse une région montagneuse, nous avons quelquefois de brèves visions du paysage par les fenêtres découpées dans le roc. Ces brillantes images sont discontinues, chaque fois les scènes et l'arrière-plan changent et elles semblent séparées les unes des autres. Cependant, nous savons qu'elles appartiennent à la même vallée et que seuls les murs du tunnel nous empêchent de voir l'ensemble.

Leconte du Nouÿ : *L'homme et sa destinée*, Editions du Vieux Colombier, Paris, 1948, pp. 209-211.



## Les objectifs des secteurs du développement

### INTRODUCTION

756. Les droits sociaux demeurent les objectifs immédiats du développement social, mais à l'intérieur de chaque secteur du développement, chacun de ces droits se dégage comme objectif ultime déterminant l'activité du secteur et les principaux moyens qui permettent d'atteindre cet objectif deviennent alors des objectifs intermédiaires.

757. À l'origine, chaque secteur du développement groupe l'activité spontanée d'un certain nombre de citoyens, laquelle se régularise plus ou moins lentement pour devenir un ensemble social organisé, défini essentiellement, comme toute institution, par les objectifs vers lesquels il tend. On peut donc définir d'une manière très générale les différents secteurs ou systèmes, parce que leur objectif ultime est bien déterminé. Toutefois, il faut identifier un certain nombre d'objectifs intermédiaires, afin de permettre une organisation systématique de l'activité du secteur. L'objectif ultime devient alors un idéal qui oriente l'activité non seulement des dirigeants du secteur, mais également des agents d'exécution. L'efficacité de leurs efforts dépend en grande partie de l'aménagement des opérations qui permettent au système de réduire l'écart entre l'état de l'un des droits sociaux défini par l'autorité politique et la situation réelle.

758. Les opérations des secteurs sont nécessairement complexes, parce qu'elles doivent tenir compte que dans les sociétés humaines il y a à la fois coexistence et concurrence entre les fins collectives et les fins individuelles. De plus, les facteurs qui influent sur les droits sociaux sont nombreux et leur interdépendance implique un nombre souvent variable de conditions à leur réalisation. Ces conditions peuvent être différentes d'une époque à l'autre et d'un pays à l'autre. Il est alors important d'identifier et de grouper quelques-unes d'entre elles suivant leur nature afin d'en dégager des objectifs à long, à moyen ou à court terme, qui deviennent des étapes sur la voie de l'objectif ultime.

759. Pour des raisons très diverses, l'analyse sommaire des mesures et des programmes relatifs aux différents éléments du développement ne permet pas de dégager facilement les objectifs à atteindre et les moyens d'y parvenir. Dans des secteurs, comme ceux des loisirs, des services sociaux, du logement et de la sécurité du revenu, il n'exis-

te pas de véritable système organique qui assure la coordination de l'activité des personnes et des groupes qui, pour des motifs très divers, œuvrent dans ces domaines. Il est alors normal qu'existe une certaine confusion parmi les objectifs de chacun des secteurs.

760. Par contre, l'activité relative à l'éducation, au travail et à la santé s'exerce à l'intérieur d'une organisation systématique. Depuis le rapport Parent, le secteur de l'éducation s'oriente vers de nouveaux objectifs. Toutefois, les nombreux changements dans la société posent des points d'interrogation en marge de ces objectifs et un certain nombre d'impératifs s'imposent à elle dans ce domaine. Le même phénomène touche le secteur du travail, où se décèle une préoccupation évidente de redéfinir les objectifs. Cette révision s'opère trop lentement, semble-t-il, devant les besoins de la société actuelle. Dans le secteur de la santé, il existe passablement de confusion quant aux objectifs du système, car la science et la technique sont en voie d'oublier l'aspect humain du problème de la santé.

761. Lors de l'examen des secteurs de la santé<sup>1</sup>, des services sociaux<sup>2</sup> et de la sécurité du revenu<sup>3</sup>, la Commission a tenté d'esquisser les grandes lignes d'une politique qui s'insère dans le développement social. La réalisation des droits sociaux a nécessité l'établissement d'un certain nombre de points de repère à l'intérieur de chaque secteur et l'identification d'objectifs intermédiaires qui deviennent par rapport à l'objectif ultime du secteur des moyens de l'atteindre. Ces objectifs sont nécessaires à une action rationnelle, qui exige également l'identification de certaines étapes marquées par des objectifs à moyen et à court terme que la planification dégage et précise sans cesse.

762. Toutefois, dans le développement social, les droits à la santé, aux services sociaux et à la sécurité du revenu sont étroitement complémentaires des autres droits sociaux. L'examen des mesures et des programmes de travail, de loisirs, d'éducation et de logement soulève des doutes sérieux sur la valeur de certaines orientations au plan de la réalisation des droits sociaux.

763. Dans les domaines de la santé, des services sociaux et de la sécurité du revenu, la Commission a non seulement dégagé un certain nombre d'objectifs intermédiaires, mais a recommandé plus

<sup>1</sup> Voir le volume IV de notre rapport : *La santé*.

<sup>2</sup> Voir le volume VI de notre rapport : *Les services sociaux*.

<sup>3</sup> Voir le volume V de notre rapport : *La sécurité du revenu*.

particulièrement une coordination de toutes les mesures sectorielles dans un système organique. Dans ces trois secteurs, on peut identifier l'objectif ultime du système et un certain nombre d'objectifs intermédiaires.

764. Dans les autres secteurs du développement qui ne relèvent pas directement de notre mandat, il faudrait une assez longue analyse pour dégager, suivant les besoins actuels, les objectifs intermédiaires. Une telle entreprise impliquerait une évaluation complète de la réalité socio-économique, une planification à la fois sectorielle et intersectorielle ainsi que des choix et des décisions politiques. Ces objectifs supposent évidemment une organisation systématique du secteur, qui n'existe pas encore dans le domaine des loisirs et du logement. Cependant, nos études et les témoignages que nous avons recueillis ont fait ressortir certains impératifs primordiaux qui s'imposent dans un contexte de développement social. Ces objectifs deviendront pour la plupart, après un examen de la situation, les objectifs à court, à moyen ou à long terme de différents secteurs. Ils pourraient encore se substituer à des objectifs vagues ou devenir les objectifs d'un secteur, lors d'une organisation systématique de son activité.

765. Objectifs et impératifs s'insèrent dans une tentative de substituer aux systèmes fermés, qui isolent les différents secteurs du développement, des systèmes ouverts sur tout le développement social.

## **I. — L'EMPLOI**

766. Une politique de l'emploi doit assurer un emploi à tout citoyen apte à travailler. On ne conçoit pas le droit à l'emploi indépendamment du respect de la liberté et de la dignité de l'individu. L'emploi doit donc toujours résulter d'un libre choix et être convenablement rémunéré. Selon ce principe, on peut affirmer que l'imposition d'un emploi particulier à un travailleur et le chômage déguisé sous la création d'emplois non productifs ne peuvent constituer des éléments valables d'une politique de l'emploi. Les « travaux d'hiver », par exemple, ont souvent masqué l'échec d'une politique de l'emploi.

767. Les exigences d'une telle politique doivent donc se traduire à la fois dans les objectifs et dans l'élaboration de mesures particulières. Dans cette perspective, voici énoncés les principaux impératifs d'une telle politique :

- 1° élever le niveau de compétence par le développement de toutes les capacités professionnelles du travailleur pour l'aider à occuper un emploi stable, productif, convenablement rémunéré et correspondant à ses aptitudes et à ses aspirations;
- 2° accroître la mobilité professionnelle et géographique pour faciliter à chaque travailleur l'adaptation aux conditions changeantes du marché du travail;
- 3° créer des emplois nouveaux en nombre suffisant dans les zones défavorisées pour prévenir le chômage, le sous-emploi et la mauvaise utilisation des ressources humaines <sup>1</sup>.

## A. — LA PRÉVISION DE L'EMPLOI

768. Une politique de l'emploi suppose l'existence d'un certain nombre de conditions préalables. Elle exige une amélioration constante des méthodes de prévision de l'emploi <sup>2</sup> et une connaissance de plus en plus précise de la population active et de son évolution.

### 1. — LA POPULATION ACTIVE

769. La population active comprend non seulement les personnes qui exercent une activité et occupent un emploi, mais aussi celles qui recherchent un emploi. Il faut compter parmi ces personnes les travailleurs en congé de maladie, en vacances et ceux dont l'activité est suspendue pour des raisons variables. Ceux qui recherchent un emploi forment un groupe plutôt imprécis et les exigences administratives à leur endroit sont discutables. Le citoyen qui, après quelques semaines de recherche, se décourage à cause d'un manque de qualification est rapidement soustrait de la population active. C'est le cas, par exemple, de la plupart des assistés sociaux qui pourtant seraient aptes à travailler. La population active doit inclure tous les chômeurs, c'est-à-dire tous les chercheurs d'emploi qui retirent de l'assurance-chômage ou qui reçoivent de l'assistance-chômage.

<sup>1</sup> Voir à ce propos *Séminaire syndical international sur une politique active de la main-d'œuvre*, Organisation de Coopération et de Développement Economique (O.C.D.E.), Vienne, septembre 1963, Rapport final, O.C.D.E., Paris, 1964, pp. 183ss. Voir également *Une politique globale de la main-d'œuvre*, Département des Relations Industrielles, Université Laval, *op. cit.*, pp. 159ss.

<sup>2</sup> Richard A. Lester : *Manpower Planning in a Free Society*, Princeton University Press, Princeton, 1966.

## 2. — L'ÉVOLUTION DE L'ACTIVITÉ

770. Une politique de l'emploi doit tenir compte de l'évolution de la population active, évolution qui est en étroite relation avec celle de la population tout entière. Les méthodes d'estimation du mouvement naturel de la population ne comportent qu'une faible marge d'erreurs. Toutefois, dans certains domaines, les méthodes de projection ont d'énormes progrès à réaliser; c'est le cas lorsqu'il s'agit, par exemple, de déterminer l'effet de la conjoncture sur la population active. Il faut prévoir cette conjoncture pour établir des prévisions assez exactes sur l'activité des jeunes travailleurs, des travailleurs âgés, des femmes mariées et des migrants.

### B. — UN SALAIRE STABLE ET JUSTE

771. Le salaire constitue normalement la seule source de revenus pour l'immense majorité des citoyens. Il doit non seulement être juste, mais encore stable. Cette stabilité implique celle de l'emploi, c'est-à-dire la possibilité de gagner sa vie et d'exercer une activité productrice. Seule la stabilité de l'emploi peut écarter la menace du chômage, d'où l'objectif du plein-emploi qui peut assurer à tous les citoyens la satisfaction de leurs besoins.

772. Le travail se rattache à un système de production et de distribution des biens et des services, qui possède ses exigences et son droit et qui demeure soumis aux normes du travail et du capital. En soi, la société industrielle n'est pas une société de bien-être. C'est d'ailleurs l'une des raisons qui explique pourquoi l'Organisation internationale du travail utilise le mot « emploi »<sup>1</sup>. On cherche de plus en plus à réviser complètement la politique de l'emploi dans la société industrielle et on devra accentuer cet effort dans la société postindustrielle.

773. Certains facteurs qui provoquent une diminution de la main-d'œuvre rendent difficile le plein-emploi, tant sur le plan économique que sur le plan social. Ainsi une récession mineure dans l'économie américaine peut avoir de graves répercussions dans d'autres pays, surtout au Canada. Depuis l'échec des théories de Keynes sur le plein-emploi, à l'époque de la Seconde Guerre mondiale, les économistes doutent fort du réalisme d'un tel objectif. Malgré l'évolution des

<sup>1</sup> Au cours d'une audience publique, la Fédération des Travailleurs du Québec a mentionné qu'elle remettait en question la politique traditionnelle du plein-emploi de même que la notion traditionnelle du droit au travail.

théories économiques<sup>1</sup>, il faut reconnaître que les méthodes actuelles de prévision et d'investigation sont loin d'être parfaites. Cependant, même si certaines prédictions du passé apparaissent maintenant exagérées, rien ne nous permet de conclure qu'une politique du plein-emploi est irréalisable.

774. Pour atteindre un tel objectif, la société doit mettre en œuvre des mesures qui, si elles sont l'expression de la volonté collective, produiront des résultats probants. Ces mesures impliquent une profonde réforme des services de l'emploi, car l'État n'exerce pas efficacement le monopole dans ce domaine. Il devrait exister une division très nette entre le travail et l'emploi. Les relations de travail soulèvent des problèmes aussi variés et importants que les conflits de travail, les rivalités syndicales, les divisions patronales, les imperfections du marché du travail et les désagréments que certains conflits causent à la population. Si l'on ajoute que ces problèmes évoluent constamment et qu'ils sont extrêmement nombreux, on peut affirmer qu'ils peuvent accaparer facilement une grande quantité d'énergie, de sorte que les problèmes d'emploi proprement dits passent au second rang. D'ailleurs, il est loin d'être certain que le rôle de l'État, des entreprises et des syndicats soit le même dans les deux domaines.

775. Sur le plan économique, « la demande de travail doit être considérée comme une donnée sur laquelle on a relativement peu de prise à un moment donné. Cela est dû au caractère essentiellement changeant et souvent imprévisible de la structure de production dans une économie soumise aux chocs successifs du déplacement des marchés, de l'évolution de la technologie, des modifications dans les goûts des consommateurs. Bref, c'est l'offre de travail qui doit s'adapter à la demande et non l'inverse »<sup>2</sup>.

776. Il est donc nécessaire d'élaborer une politique de l'emploi destinée non seulement à adapter l'offre de main-d'œuvre à la demande, mais, dans une optique plus large, à servir tout aussi bien les exigences économiques que les exigences sociales.

---

<sup>1</sup> Voir à ce propos « The Unemployment Problem », par J.P. Francis, dans *Employment, Unemployment and Manpower*, compte rendu des délibérations de la quinzième conférence annuelle du Centre de relations industrielles de l'université McGill tenue les 8 et 9 juin 1964 à Montréal, McGill University Industrial Relations Center, Montréal, 1964, pp. 1-26.

<sup>2</sup> Extrait de « Nature et contenu d'une politique globale de main-d'œuvre », communication présentée par Roland Parenteau au XXI<sup>e</sup> Congrès des relations industrielles de l'université Laval, dans *Une politique globale de la main-d'œuvre*, op. cit., p. 33.



### C. — LES MOYENS DE MISE EN ŒUVRE

777. On a déjà utilisé divers moyens pour relever le niveau d'emploi dans la société. On peut parfaitement se demander si leur utilisation traduit véritablement le désir d'atteindre dans toute la mesure du possible le plein-emploi, ou tout au moins, un équilibre dans l'emploi.

778. On divise ces moyens en deux catégories, c'est-à-dire selon leurs effets à court et à long terme. À court terme, il s'agit de procurer au travailleur ou au chômeur un emploi rémunérateur et de lui permettre, par une bonne sélection professionnelle, de donner son plein rendement. À long terme, il faut essayer d'influencer, par une politique cohérente de main-d'œuvre, l'offre d'emploi sur le plan quantitatif et qualitatif; entre autres choses, il faut essayer d'atteindre les jeunes qui se destinent au marché du travail, les travailleurs qui ont déjà un emploi, les travailleurs marginaux et les handicapés physiques et mentaux dont on doit valoriser l'activité, compte tenu des contraintes de leur état.

779. Dans une perspective de développement humain, il est essentiel de réaliser le plein-emploi. Au sens économique et social, il est une situation sociale où il existe une possibilité d'emploi pour tous ceux qui sont physiquement capables d'exercer une activité et qui désirent le faire, et ce, à un salaire conforme aux normes généralement acceptées par la société<sup>1</sup>.

780. Il importe de réexaminer sous un aspect utilitaire la valeur attachée à bon nombre de professions et d'occupations, car il convient de revaloriser plusieurs tâches à causes de leur grande utilité sociale. La fonction d'aide familiale, par exemple, est plus utile à la société qu'une foule d'autres occupations beaucoup plus en vogue. Pourtant le statut accordé aux aides familiales ainsi que la possibilité pour elles d'avoir un mode de vie équilibré en s'intégrant au milieu où elles travaillent ne semblent préoccuper personne.

### D. — LES SERVICES DE MAIN-D'ŒUVRE

781. Les services de main-d'œuvre doivent de toute évidence avoir une fonction économique et sociale. Dans la réalité cependant, leur fonction sociale est très restreinte. Depuis leur début, les services

<sup>1</sup> Voir à ce propos *Les prix, la productivité et l'emploi*, Troisième exposé annuel, Conseil économique du Canada, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1966.

de placement jouent uniquement un rôle économique, puisqu'ils se limitent à faciliter un équilibre entre les demandes et les offres d'emploi.

782. Les informations que la Commission a recueillies dans diverses régions confirment que ce rôle prime encore dans les centres de main-d'œuvre, et ce, à un point tel qu'on considère les défavorisés et bien souvent le personnel des agences de service social comme des intrus. L'ancien ministère de la Famille et du Bien-être social a dû prendre l'initiative de projets de reclassement des bénéficiaires d'assistance sociale, parce que les différents centres de main-d'œuvre accordent une importance prépondérante à l'aspect économique du travail <sup>1</sup>.

783. Si l'on crée, en dehors des structures générales des services de main-d'œuvre et des programmes spéciaux pour une catégorie de travailleurs défavorisés, on perpétue et on consacre une forme de discrimination à leur endroit, qui est incompatible avec une politique de développement social.

784. Les programmes et les services de main-d'œuvre, avec les expériences de reclassement, mettent davantage l'accent sur la prévention. En effet, il ne suffit pas d'attendre que les travailleurs chôment pour mettre en œuvre des mécanismes destinés à leur venir en aide. Au contraire, les programmes de recyclage, de mobilité et d'orientation doivent fonctionner en permanence, à l'intérieur même des entreprises. Cette nécessité apparaît d'autant plus impérieuse que les licenciements massifs prennent généralement l'ampleur d'un désastre, tant pour les familles que pour les communautés.

785. La présence concurrentielle du gouvernement fédéral et du gouvernement provincial dans le secteur de la main-d'œuvre ne peut être qu'inefficace. À titre d'exemple, mentionnons l'absence de relations entre les administrations des régimes d'assurance-chômage et d'assistance-chômage, alors que ces deux régimes devaient normalement se compléter. Ajoutons que les deux réseaux de centres de main-d'œuvre sont orientés vers les mêmes fonctions <sup>2</sup> mais n'offrent pas nécessairement les mêmes services. Dans cet enchevêtrement, com-

<sup>1</sup> Ces expériences de reclassement sont celles qu'ont entreprises notamment les services sociaux des diocèses de Chicoutimi et de Sainte-Anne de la Pocatière et le Service du bien-être social de la Ville de Montréal.

<sup>2</sup> Bien que nous n'ayons pas fait enquête à ce sujet, nous croyons que la concurrence entre les centres de main-d'œuvre des deux réseaux les oblige en quelque sorte à négliger leur fonction sociale, puisque cette concurrence mesure les succès obtenus uniquement par le nombre d'emplois trouvés ou remplis.

ment le travailleur en quête d'un emploi peut-il se retrouver et comment peut-on entreprendre une action efficace et soutenue à son bénéfice ?

786. Enfin, les difficultés que la Commission a éprouvées au cours de ses consultations et de ses travaux l'ont convaincue de la nécessité d'établir des services de recherche et d'information dans le domaine de la main-d'œuvre. Les besoins actuels et futurs du marché du travail, la connaissance des facteurs associés au chômage et au sous-emploi, les besoins de programmes diversifiés et l'évaluation de leur rendement sont autant de questions qu'il faut étudier en profondeur et diffuser par un système d'information approprié.

#### **E. — LES ATELIERS PROTÉGÉS**

787. Sur le plan du développement et de l'organisation des services, il faut souligner le peu de progrès réalisé au Québec dans la mise sur pied de centres de réadaptation des travailleurs, communément appelés ateliers protégés. Pourtant, ces centres complètent l'action des services de santé et des services sociaux et permettent à l'individu de réintégrer le marché du travail. Il faut affirmer que le rendement socio-économique de ces ateliers justifie pleinement l'aide financière essentielle à leur fonctionnement.

788. À l'heure actuelle, la responsabilité de stimuler la création de ces centres ne relève d'aucune autorité. De plus, certains témoignages nous apprennent que les ateliers protégés existants ne reçoivent aucun appui tangible ni des organismes gouvernementaux, ni du monde du travail, qu'il s'agisse des employeurs ou des syndicats. On tolère ces ateliers, alors qu'ils devraient jouir de la protection complète de l'État, et cela, même au risque de mécontenter certains employeurs ou certains syndicats. À l'heure actuelle, il arrive même que des ateliers protégés doivent obtenir l'approbation de ceux-ci avant de mettre en œuvre certains programmes de réadaptation.

789. Le fonctionnement des centres de réadaptation nécessite la collaboration d'un personnel diversifié provenant de disciplines et de techniques différentes. Les ateliers protégés doivent donc établir des liens étroits avec les différents secteurs du développement. Il n'en demeure pas moins qu'ils constituent avant tout des services de main-d'œuvre et qu'ils s'inscrivent nettement dans le cadre d'une politique de l'emploi.

## II. — LE REPOS ET LES LOISIRS

790. La politique doit redonner au mot loisir sa véritable signification. Le loisir n'a pas seulement une fonction de détente, mais aussi et surtout une fonction de formation. Il doit contribuer à la formation humaine, sociale et civique. D'où la nécessité de concevoir une organisation de loisirs qui offre un vaste choix de programmes destinés à développer le goût et le jugement tout en encourageant le développement de toutes les aptitudes de l'homme.

791. La réalisation d'un tel objectif soulève des problèmes complexes, tant au niveau de l'infrastructure qu'à celui des animateurs engagés dans les divers programmes de loisirs. S'il est un secteur du développement où la participation est absolument essentielle, c'est celui-là. Les activités culturelles, sportives et récréatives constituent une source d'enrichissement à condition d'être une occasion de liberté. Il est donc logique de penser qu'une politique de loisirs qui s'inspire de ces principes peut diminuer l'aliénation qui existe dans la société.

792. Il est certain que, dans vingt ans, le temps et les moyens consacrés aux loisirs auront considérablement augmenté, que ces loisirs soient sportifs, artistiques ou intellectuels. Le laissez-faire actuel, de même que le manque d'intérêt de nombreux organismes publics et de plusieurs animateurs, prend une allure vraiment inquiétante. C'est pourquoi nous sommes convaincus de la nécessité d'une orientation générale de la part de la société.

793. Notre Commission n'a pas à revenir sur le problème de la culture qui a déjà été traité par une commission d'enquête dont l'ensemble des recommandations s'inscrit dans un contexte de développement social.

La fonction première d'un ministère du développement culturel en est une d'organisation : organisation de l'information au sujet des matières qui relèvent de sa compétence et organisation des réseaux d'équipements et d'effectifs destinés à couvrir tout le territoire et par lesquels circuleront les agents et les biens culturels.<sup>1</sup>

794. Il faudra recruter des personnes qui auront la formation professionnelle nécessaire pour comprendre les objectifs que le gouvernement se fixera ainsi que les intérêts de l'ensemble des citoyens.

<sup>1</sup> Extrait du *Rapport de la Commission d'enquête sur l'enseignement des arts au Québec (Rapport Rioux)*, tome II, L'Éditeur officiel du Québec, Québec, 1969, p. 366.

Ces personnes pourront être des architectes, des ingénieurs, des sociologues, des spécialistes des arts, de la récréation et des sports, etc.

Notre conception actuelle des loisirs doit être modifiée si nous voulons qu'elle contribue vraiment au plein épanouissement des individus et de la nation. Jusqu'à maintenant, nous nous sommes limités à un seul aspect des loisirs, le sport. Comme instrument de formation et de culture, les loisirs englobent plusieurs formes d'activité humaine soit la littérature, le théâtre, la musique, la danse, les sciences, les arts plastiques, l'éducation physique et les sports, les activités de plein air et l'éducation populaire en général.<sup>1</sup>

795. Les problèmes de personnel sont extrêmement importants, car l'enjeu d'une véritable politique des loisirs consiste à redéfinir la liberté dans la société industrielle afin de trouver, si possible, un remède à la servitude et à l'aliénation, par l'éducation permanente et l'activité sportive et récréative.

796. Seule une véritable recherche sociologique peut servir de guide aux options offertes à la société. Cette recherche identifierait les véritables désirs de la majorité, tout en permettant de juger à leur propre valeur les besoins exprimés par des groupes minoritaires.

### III. — LA SANTÉ

797. La Commission a fixé deux objectifs intermédiaires dans le secteur de la santé, soit l'amélioration de l'état de santé de la population et l'amélioration du milieu ambiant. Ces objectifs apparaissent alors comme les deux principaux moyens d'assurer le droit à la santé.

798. L'amélioration de la santé physique et mentale de la population inclut non seulement la thérapeutique physique ou mentale, mais aussi la prophylaxie et la réadaptation. La santé demeure l'un des éléments fondamentaux de l'équilibre écologique entre l'homme et son milieu.

799. L'analyse de l'état de santé de la population met en relief, d'une part, l'apparition de nouveaux types de maladies et, d'autre part, l'inadaptation des individus à la civilisation industrielle<sup>2</sup>. Elle

<sup>1</sup> Extrait du *Rapport du Comité d'étude sur les loisirs, l'éducation physique et les sports (Rapport Bélisle)*, Gouvernement du Québec, Québec, février 1964, pp. 138-139 (document miméographié).

<sup>2</sup> Voir à ce propos le chapitre II, « Le milieu et l'état de santé », du tome I du volume IV de notre rapport : *La santé*. Voir également l'annexe 3 de notre rapport : *Indices de l'état de santé de la population du Québec*, préparée par Madeleine Blanchet-Patry.

souligne également les écarts significatifs entre les principaux indices de l'état de santé de la population du Québec et celui de la population d'autres provinces et d'autres pays dont le niveau de vie est égal ou inférieur au nôtre. Au Québec même, on constate des écarts inacceptables entre certaines régions de même qu'entre certaines zones urbaines.

#### **A. — L'ACTION SANITAIRE**

800. Depuis quelques années, le champ de l'action sanitaire s'élargit constamment, grâce aux progrès de la médecine biologique, de l'interprétation des phénomènes psycho-sociaux d'après le concept de médecine globale et du retour progressif à une médecine de l'« homme total », où le qualitatif se juxtapose au quantitatif. Après une période de spécialisation poussée à l'extrême, les sciences de la santé entrent dans une ère de synthèse interdisciplinaire.

801. Les sciences de la santé doivent apporter des solutions techniques et psychologiques aux problèmes qui sont à l'origine des troubles organiques et fonctionnels de l'homme. L'angoisse que celui-ci éprouve à la suite de son inadaptation aux difficultés croissantes de l'existence engendre des maladies dont la connaissance est encore imparfaite. Cette angoisse suscite plus de préoccupations que l'ulcère qu'elle développe. L'influence de l'alcoolisme et des autres toxicomanies sur les adultes et les adolescents est un nouveau défi tant pour les sciences de la santé que pour les sciences humaines et sociales.

802. L'action sanitaire doit élargir sa conception actuelle de la prévention qui se limite à l'hygiène et aux immunisations. La prévention exige aussi qu'on lutte contre l'intoxication (tabac, alcool, drogues), les maladies professionnelles et les troubles du comportement.

803. On connaît relativement peu les maladies dégénératives et chroniques les plus fréquentes et leur traitement se limite généralement à constater des symptômes. Il faudra accélérer le dépistage à la phase présymptomatique, particulièrement chez les groupes vulnérables, de façon à prévenir une véritable invalidité.

804. On devra également résoudre le problème de la réadaptation afin que la victime d'un accident ou d'une maladie recouvre, autant qu'elle le peut, l'usage de ses facultés physiques et mentales. Cela s'impose au point de vue humain et social afin de limiter les pertes économiques et sociales qu'entraîne l'invalidité.

## **B. — L'EFFICACITÉ ET LE RENDEMENT**

805. L'analyse de divers indices révèle l'état de santé de la population et, de façon indirecte, l'efficacité et le rendement des professions de la santé.

806. Il est possible d'éliminer les écarts entre les niveaux de santé des diverses régions par la recherche d'un meilleur rendement et d'une plus grande efficacité. Pour y parvenir, il est inutile d'attendre de nouvelles découvertes. Au Québec, l'amélioration de la santé et l'élimination des inégalités dans ce domaine n'entraîneront pas nécessairement des dépenses publiques plus élevées.

807. Une conception plus large et plus positive de la santé qui serait fondée sur l'« homme total », l'organisation du régime de la santé d'après une nouvelle orientation, le recours à une action concertée dans plusieurs secteurs de l'activité publique et de la politique de développement social et, enfin, l'accent sur la recherche d'une plus grande efficacité et d'un meilleur rendement du régime de la santé, voilà autant d'objectifs qui influenceront la politique de la santé dans un contexte de développement social.

## **IV. — L'ÉDUCATION**

808. L'évolution rapide de la science et de la technique a pour conséquence de modifier profondément les concepts traditionnels de vie sociale et familiale, de travail, de culture et de loisirs. Le système d'éducation doit donc préparer l'enfant à vivre dans la société de demain et aider l'adulte à s'adapter à la société d'aujourd'hui pour qu'il puisse s'y épanouir. L'éducation demeure un facteur puissant d'intégration sociale en même temps qu'un facteur d'enrichissement personnel.

809. Le système scolaire doit s'inspirer de cette conception large et noble de l'éducation sans négliger pour autant la formation professionnelle. Notre société doit faire en sorte que chaque individu ait confiance en lui-même afin de bien remplir son rôle dans la société et d'y assumer ses droits et ses obligations.

It is not enough to provide opportunities for the able; both immediate and long-term opportunities for betterment for the less endowed must also be provided. In a democratic society no man is expendable; every human being is deserving of respect and identity; and every human being has the right toward fulfilment of his unique potential. Any procedures in an educational

system which, for whatever reason, set groups of children and adolescents apart from others, negate the responsibility of education in a democratic society to establish bonds and common grounds between man and man.<sup>1</sup>

810. L'éducation devient pour la société un instrument puissant de développement économique et de progrès social. Ainsi, en conjuguant les efforts consacrés à l'éducation et aux autres secteurs de la politique sociale, on peut développer de façon appréciable les aptitudes d'une population. Le professeur Guy Rocher affirme à ce sujet :

... il faudra abandonner la notion d'un réservoir d'aptitudes intellectuelles qui serait statique et définitivement établi (...). En réalité, le réservoir des aptitudes est élastique dans des proportions qu'on ignore encore, et cela pour au moins trois raisons. D'abord, on constate que la capacité intellectuelle d'une population s'élève avec l'amélioration du niveau et des conditions de vie. Selon l'expression de l'économiste anglais Hasley, « un processus de développement économique et social est un processus de création d'aptitudes nouvelles ». En second lieu, on a souvent observé qu'une forte motivation aux études peut compenser pour des aptitudes intellectuelles jugées insatisfaisantes d'après les critères généralement établis. Enfin, un enseignement diversifié, plus souple, plus polyvalent permettra à différentes formes d'intelligence de s'épanouir<sup>2</sup>.

811. À la lumière de ce qui précède, on constate jusqu'à quel point l'éducation, dans son sens le plus complet, a des liens très étroits avec l'objectif ultime du développement. On n'établit pas une politique de l'éducation sans tenir compte du contexte économique et social. Un système d'éducation bien intégré s'appuie sur un milieu familial sain et dynamique, c'est-à-dire sur un milieu capable non seulement de loger, de nourrir ou de vêtir l'enfant, mais aussi de l'aider, de le motiver et de le stimuler pour qu'il participe entièrement au développement de ses aptitudes. Il assure à la communauté qu'il dessert des services pédagogiques et parapédagogiques coordonnés aux autres services de développement (santé, main-d'œuvre, logement, loisirs). Il faut donc concevoir la politique de l'éducation dans le cadre d'une politique de développement social.

812. Voici comment le comité ontarien auquel nous avons déjà fait allusion exprime cette exigence :

Education in the future will require a greater public involvement, a greater partnership between the home and school, between the community and the school. The school cannot be indifferent to the social conditions of the area it serves<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Extrait de *Living and Learning*, op. cit., p. 21.

<sup>2</sup> Extrait de « Le droit à l'éducation », *Bien-être social canadien*, op. cit., p. 109.

<sup>3</sup> Extrait de *Living and Learning*, op. cit., p. 16.



## A. — L'ALLOCATION DES RESSOURCES

813. La répartition uniforme des fonds publics ne répond plus aux exigences d'une politique de développement social. Les modalités de financement du système scolaire se limitent encore à la taxe foncière dont l'impact, direct ou indirect, sur les familles à faibles revenus nuit à une saine politique de l'éducation. Aussi faut-il accepter cette recommandation du Conseil des œuvres de Montréal et du *Montreal Council of Social Agencies* à l'effet que le gouvernement du Québec « accorde une attention spéciale à l'éducation en milieu défavorisé et qu'il favorise un engagement concerté des diverses ressources essentielles à l'éducation et au bien-être des enfants issus de tels milieux »<sup>1</sup>.

## B. — LA PÉDAGOGIE

814. Il faut mettre en œuvre une réforme pédagogique qui soit conçue en fonction de l'élève, de ses aptitudes et de son propre rythme de développement. Le rôle de l'enseignant est primordial dans ce domaine. Pourtant, les deux organismes précités affirment que, dans les milieux défavorisés, l'enseignant n'est pas toujours apte à assumer ce rôle :

Dans la plupart des cas, son système de valeurs, son mode de vie et ses aspirations ne correspondent pas à ceux de la population défavorisée; en bref, cela explique qu'il ne « réussisse » pas avec les enfants de milieux défavorisés. Pour que l'enseignant en milieu défavorisé « réussisse » avec ses élèves, il doit comprendre avant tout le problème de ses élèves<sup>2</sup>.

815. Le système doit éliminer l'esprit de compétition au profit d'une pédagogie personnelle, adaptée aux conditions du milieu. Afin de familiariser l'enseignant avec les problèmes des milieux défavorisés et afin de lui permettre d'utiliser davantage les méthodes actives d'éducation, les organismes responsables doivent mettre sur pied des cours et des séminaires d'information, particulièrement aux niveaux élémentaire et secondaire. Sans ces initiatives, la simple addition de personnel et d'équipement, malgré sa nécessité, n'apportera pas les résultats escomptés.

816. C'est ici que la polyvalence du système d'éducation prend tout son sens. La fonction de l'école est de préparer les jeunes à devenir des citoyens complets. Il est donc essentiel qu'on s'occupe non

<sup>1</sup> Extrait de *Une politique sociale pour le Québec*, mémoire à la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social, *op. cit.*, p. 88.

<sup>2</sup> *Ibid.*

seulement de les rendre actifs dans leur vie professionnelle, mais de développer toutes leurs facultés afin qu'ils remplissent dignement leur rôle dans la société. Au départ, cela exige une connaissance particulière du milieu dans lequel l'enfant évolue.

### **C. — LA RECHERCHE**

817. L'importance primordiale de l'éducation, les dépenses publiques qu'elle occasionne et le progrès des réformes scolaires au Québec exigent qu'on élimine les obstacles à la poursuite des études et qu'on mette l'accent sur l'efficacité et la productivité. On y parviendra essentiellement par une meilleure connaissance des différents aspects de l'éducation.

818. Le Conseil économique du Canada constate que, en 1968-69, la somme consacrée à la recherche sur l'éducation au Canada est inférieure à \$15 millions et qu'on a dépensé environ la moitié de cette somme dans la seule province d'Ontario. Selon le Conseil, « au regard de ce que coûte actuellement l'enseignement au Canada - soit bien au delà de \$5 milliards par année - cette somme est lamentablement insuffisante. Elle ne représente qu'une petite fraction de 1 pour cent du total, soit beaucoup moins que la proportion employée à cette fin aux États-Unis (où l'on juge encore l'effort insuffisant) »<sup>1</sup>.

819. À l'avenir, il faudra fonder la politique de l'éducation sur la recherche, et ce, en fonction des objectifs d'efficacité, de productivité et d'élimination des obstacles.

### **D. — LE NIVEAU PRÉSCOLAIRE**

820. On reconnaît que les premières années de l'enfance sont les plus importantes dans le développement physique, émotif et intellectuel de l'homme. Elles déterminent souvent les retards et les échecs dans le développement des enfants qui vivent en milieu défavorisé. Au moment où ceux-ci ont accès au système d'éducation, soit à l'âge de 6 ans, le milieu les a irrémédiablement marqués.

821. Il importe donc qu'on s'occupe davantage des milieux défavorisés lorsqu'on organise, pour l'ensemble de la population, des classes maternelles et prématernelles. Ainsi on pourra poursuivre le dépistage des enfants inadaptés alors qu'il est encore temps de remédier

---

<sup>1</sup> Extrait de *Perspectives 1975, Sixième exposé annuel, op. cit.*, pp. 184-185.

à leurs déficiences et à « l'insuffisance » du milieu familial. Il nous apparaît encore une fois opportun de citer le Conseil des œuvres de Montréal et le *Montreal Council of Social Agencies* :

Le manque d'intérêt, voire l'hostilité des parents de milieux défavorisés envers l'école, trouve son origine fondamentale dans l'échec qu'elle réserve à leurs enfants. D'autre part, les parents de milieux défavorisés, ne participant pas aux échelons du pouvoir, ne voient pas par quelle issue pourrait être changé cet état de chose <sup>1</sup>.

## **E. — LES SERVICES PARAPÉDAGOGIQUES ET LES SERVICES COMMUNAUTAIRES**

822. Le système d'éducation doit comporter aux niveaux préscolaire, élémentaire et secondaire des services parapédagogiques pour dépister, traiter et réadapter les enfants qui rencontrent des difficultés particulières.

823. Pour être vraiment efficaces, ces activités doivent établir et entretenir des liens étroits avec les services de santé et les services sociaux; elles doivent aussi s'attaquer aux causes mêmes de l'inadaptation, à savoir l'alimentation inadéquate, le milieu familial peu propice au développement de l'enfant, etc.

824. Au cours de ses visites et de ses consultations, la Commission a constaté qu'on n'a ni suffisamment développé ni planifié les services parapédagogiques. La pénurie de personnel permanent spécialisé, l'absence de programmes éducatifs déterminés, la fragmentation des services de santé et leur concentration au niveau de l'hôpital, la multiplicité des organismes de services sociaux qui prennent chacun en charge un secteur précis d'activité, constituent des obstacles à la coordination des divers services parapédagogiques.

825. Les services parapédagogiques doivent assumer pleinement la fonction d'orientation scolaire et professionnelle. Dans la perspective où chacun se développe selon ses aptitudes, l'orientation constitue un élément essentiel du système d'éducation. Elle doit corriger les erreurs d'options, valoriser les études techniques et professionnelles et éviter aux étudiants qui ne peuvent poursuivre leurs études au niveau supérieur de déboucher sans préparation sur le monde du travail. À partir du niveau secondaire, on doit établir une liaison étroite entre les services d'orientation scolaire et les services d'orientation professionnelle des centres de main-d'œuvre.

<sup>1</sup> Extrait de *Une politique sociale pour le Québec*, op. cit., p. 93.

## **F. — LA VALORISATION DES ÉTUDES TECHNIQUES ET PROFESSIONNELLES**

826. On doit valoriser les études techniques et professionnelles aux niveaux secondaire et secondaire supérieur, car leur faible prestige empêche beaucoup de jeunes de s'y engager malgré des aptitudes qui les orienteraient normalement dans cette voie. Ces jeunes se dirigent alors vers un échec dont ils subiront souvent les conséquences toute leur vie <sup>1</sup>.

827. Cette attitude mesquine et dépassée à l'égard des études techniques et professionnelles laisse vacants de nombreux emplois par suite du manque de main-d'œuvre qualifiée.

## **G. — L'ÉDUCATION PERMANENTE**

828. Dans la société traditionnelle, on établissait facilement une différence entre le savoir de l'enfant, ou de l'adolescent, et de l'adulte. Dans la société moderne, où le rythme d'évolution est très rapide, cela devient presque impossible. L'adulte qui veut remplir efficacement son rôle de citoyen doit sans cesse acquérir de nouvelles connaissances.

829. Le système d'éducation doit préparer l'individu à remplir efficacement son rôle dans la société. Il doit donc s'adresser non seulement aux enfants et aux adolescents, mais aussi aux personnes d'âge mûr qui doivent redéfinir constamment leur situation. Dans le contexte actuel, il est nécessaire que l'éducation devienne une activité permanente, conçue pour tous les citoyens, car le droit fondamental à l'éducation et l'évolution du monde moderne l'exigent.

830. La notion d'éducation permanente implique un changement profond dans le système d'éducation et dans l'organisation du travail. En effet, on n'assure l'éducation permanente que par un échange continu entre l'école et le monde du travail, et ce, si possible, dès la fin des études secondaires. Autant le retour dans le système d'éducation est utile à l'adulte, autant l'entrée sur le marché du travail constitue pour le jeune une expérience irremplaçable. De plus en plus, l'apprentissage des métiers et des professions se fait dans le monde du travail et les expériences en ce sens se révèlent utiles pour le monde du travail et de l'éducation.

---

<sup>1</sup> A. F. Collen : « Etudes à l'étranger et modernisation : la transmission de la technologie par l'éducation », *Revue internationale des Sciences sociales*, 1967, vol. XIX, N° 3, pp. 387-409.

831. L'éducation permanente doit s'occuper en particulier des adultes qui n'ont pas reçu dans leur jeunesse une éducation selon leurs aptitudes et leurs capacités et doit se charger d'organiser des programmes de recyclage et de reclassement en vue de les réintégrer le plus rapidement possible au marché du travail<sup>1</sup>. Il est inconcevable qu'ils soient pénalisés parce qu'ils n'ont pas pu, pour toutes sortes de raisons, bénéficier d'une éducation appropriée à leurs aptitudes.

832. Il s'agit là évidemment d'un objectif à long terme, mais il nous apparaît essentiel d'en faire dès maintenant l'objet d'une réflexion.

#### **H. — LA PARTICIPATION**

833. Il n'est pas certain que la participation des parents à l'éducation ait fait des progrès sensibles ces dernières années; pourtant le ministère de l'Éducation et les enseignants doivent la rechercher de plus en plus. L'élargissement du droit de vote dans le domaine scolaire n'implique pas nécessairement une participation plus intense à l'éducation.

834. Le système d'éducation ne remplira véritablement son rôle que lorsque tous les membres de la société, jeunes ou adultes, pauvres ou riches, y auront accès.

#### **V. — LES SERVICES SOCIAUX**

835. Les problèmes sociaux prennent une telle importance dans la société actuelle qu'il est essentiel d'élargir considérablement le champ des services sociaux. L'urbanisation et l'industrialisation multiplient les problèmes sociaux. Les changements rapides augmentent les tensions dans les groupes, dans les familles et chez les individus. D'où la nécessité d'offrir des services susceptibles de fournir des solutions à ces problèmes.

836. La logique du développement dans les pays industriels rend nécessaire la reconnaissance du droit de chaque citoyen aux services sociaux. Quant à ces services, l'opinion publique exerce de plus en plus de pression en faveur de leur universalité plutôt que de leur sélectivité.

---

<sup>1</sup> Gérard Barbin : « Promotion sociale et initiative privée », *Relations*, octobre 1966, N° 309, pp. 280-282.

837. Les opinions oscillent entre l'universalité et la sélectivité, lorsqu'il s'agit de fixer les frais de ces services<sup>1</sup>. Si une véritable politique de développement social exige l'universalité, les charges inhérentes à ces services incombent nécessairement à toute la communauté. Dans ce cas, il faut puiser, à même les fonds publics, les ressources monétaires nécessaires à l'établissement de ces services. Toutefois, on peut accepter qu'une partie de ces ressources proviennent de campagnes de souscription. Si le gouvernement assure la planification des services sociaux, il doit également fixer des normes pour ces campagnes de souscription. Il ne s'agit pas de les éliminer, mais plutôt de protéger la population qui fournit un effort additionnel pour activer le travail d'organismes sans but lucratif et à caractère bénévole qui peuvent contribuer à accélérer le développement.

838. Il n'est pas possible d'atteindre un tel objectif dans l'état de confusion où se trouvent actuellement les services sociaux. L'organisation rationnelle d'un système de services sociaux et leur planification, telle que recommandée par notre Commission, permettront d'augmenter les échanges de connaissances et de renseignements dans ce domaine. L'absence de renseignements dans ce secteur particulier ne témoigne certainement pas d'un développement valable.

839. L'intégration de tous ces services rendra possible un programme de formation professionnelle conforme aux besoins de la population. Les besoins en personnel excéderont de beaucoup dans l'avenir le nombre de professionnels et de techniciens disponibles à court et à moyen terme.

840. Devant l'ampleur des besoins, les citoyens doivent davantage compter sur l'action permanente du gouvernement que sur l'action bénévole et charitable des organismes privés. D'ailleurs, la situation présente exige que les pouvoirs publics prennent conscience de leurs responsabilités dans les services sociaux, particulièrement dans leur élaboration, leur planification et leur financement.

## **VI. — LE LOGEMENT**

841. Le jeu de l'offre et de la demande ne peut fournir une solution aux problèmes de logement de milliers de gens et de familles. Il devient donc nécessaire, par une action concertée des gouvernements, des représentants des entreprises et des syndicats, de recher-

---

<sup>1</sup> La revue *Political Quarterly*, dans sa livraison de janvier-mars 1969, aborde les services sociaux sous le double aspect de l'universalité et de la sélectivité.

cher les meilleurs moyens d'apporter une solution à ce problème. D'une façon générale, la situation du logement est telle qu'il est extrêmement urgent d'envisager toutes les améliorations possibles, même les plus minimes <sup>1</sup>.

842. On doit tenter un effort afin de diminuer le coût de construction des logements. Ingénieurs et architectes doivent témoigner d'un plus grand souci d'économie et d'efficacité dans l'élaboration des plans et également dans le choix des matériaux. S'il faut construire des maisons plus nombreuses, meilleures et moins coûteuses, il est absolument essentiel de réduire les divers frais de construction. Pour réaliser une économie de main-d'œuvre, il faut considérer plusieurs aspects : les éléments techniques et le financement de l'industrie de la construction, son organisation, le cadre dans lequel elle fonctionne, enfin l'accélération de la rationalisation et de la mécanisation des méthodes de construction.

843. À cause du surpeuplement et de l'imprévoyance, le problème du logement s'aggrave constamment dans les grandes villes. À moins de prévoir un développement régional plus systématique et de dresser des plans d'urbanisme qui tiennent compte du rôle économique des villes, des moyens de transports, des écoles, des hôpitaux, de la distribution de l'eau et de l'électricité et des autres services essentiels, on ne résoudra pas le problème du logement. Ces questions ont d'ailleurs fait l'objet d'un examen de la part de la Commission provinciale d'urbanisme qui a remis son rapport au gouvernement en décembre 1967 <sup>2</sup>.

844. Dans la société actuelle, on considère que le logement relève surtout de la responsabilité privée. La production aussi bien que la consommation des logements sont, à toute fin pratique, laissées à l'initiative privée, même si l'État vient en aide à l'individu par des prêts ou des compensations d'intérêts. Actuellement, le rôle gouvernemental, que ce soit au fédéral par l'entremise de la Société centrale d'hypothèques et de logement ou au provincial par l'entremise de la Société d'habitation du Québec, est exclusivement supplétif, c'est-à-dire qu'il laisse toute l'initiative au secteur privé. Les quelques cas de logements à prix modique subventionnés s'inspirent non pas du principe de l'accès universel au logement ou de la reconnaissance d'un droit social, mais bien plutôt du principe de la suppléance

<sup>1</sup> Voir à ce propos un article de Murray Webber dans le *Financial Post* du 26 avril 1967 et intitulé : « Canada Housing Crisis Is the Greatest Ever-Urban Development Head Says Government Action to Relieve Situation Far Short of Need ».

<sup>2</sup> *Rapport de la Commission provinciale d'urbanisme (Rapport La Haye), op. cit.*

vis-à-vis des groupes défavorisés : assistés sociaux, vieillards pauvres, enfants abandonnés. Ainsi la notion de logement public demeure associée à la notion d'assistance sociale et de dépendance sociale.

845. L'État doit participer davantage à la construction, à la rénovation et à l'entretien des logements à prix modique. Son rôle doit dépasser la suppléance et assurer au plus grand nombre l'exercice de leurs droits. Terminons cette brève étude des problèmes du logement par un extrait du rapport d'un comité de planification de l'Organisation mondiale de la santé :

La construction de logements ne saurait être plus longtemps considérée comme une fin en soi. Elle se rattache à la planification des grands ensembles urbains et, dans le cadre des plans d'aménagement régionaux, voire interrégionaux, elle relève à proprement parler de la politique socio-économique et culturelle des gouvernements.

Un logement n'est pas seulement un abri. Les caractéristiques physiques de l'habitation ont leur importance, mais il faut tenir compte aussi des aspects psychologiques : du besoin d'intimité, d'une part, des relations des membres de la famille entre eux et avec l'extérieur, d'autre part. Pour s'attaquer avec quelque espoir de succès à ce problème complexe, il est nécessaire de mobiliser la collaboration de spécialistes de diverses disciplines : architectes, ingénieurs sanitaires, médecins de la santé publique, sociologues, économistes, psychologues, etc. L'architecte et l'urbaniste ne peuvent déterminer correctement la disposition des pièces et la configuration des maisons (où les moyens de communications physiques et psychologiques entre groupes) s'ils ne sont pas suffisamment avertis des besoins des individus et de leur famille en matière de santé physique et mentale et de bien-être social<sup>1</sup>.

## VII. — LA SÉCURITÉ DU REVENU

846. Chaque membre de la société doit pouvoir compter sur un revenu suffisant pour mener une vie normale. Le revenu doit suffire pour prendre trois repas par jour, pour se loger convenablement, pour ne pas avoir honte de ses vêtements et pour permettre de fournir à ses enfants une éducation convenable. Le plus élémentaire respect de la dignité humaine doit engager la société à assurer cette sécurité du revenu, soit par le moyen d'un revenu de travail, soit par des mesures de sécurité du revenu.

847. Les éléments essentiels d'une politique de sécurité du revenu prennent leur source dans :

<sup>1</sup> Extrait de *L'habitat dans ses rapports avec la santé publique*, rapport N° 225 du comité d'experts de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), Genève, 1961, p. 17.



1° le respect de la dignité et de la liberté de l'homme;

2° la reconnaissance du droit à la sécurité du revenu en vertu de la justice distributive selon laquelle la société met à la disposition de chaque citoyen, dans la limite de ses ressources, les biens et les services nécessaires à son épanouissement.

848. Tant qu'on ne réalisera pas une telle politique et que l'on considérera l'homme comme membre de la société, seulement s'il occupe un poste selon les normes de la société industrielle de consommation, il sera utopique de vouloir éliminer la pauvreté et l'aliénation.

849. Sur le plan pratique, le système de sécurité du revenu exige :

- a) que des normes de revenu, précises et uniformes, soient établies et révisées périodiquement en fonction de l'évolution des besoins, compte tenu des ressources de la société;
- b) que les niveaux de revenu ainsi fixés visent à satisfaire les besoins de l'individu et de sa famille.

850. Une politique de sécurité du revenu doit assurer, pour l'individu et pour sa famille, une coordination des services du système de sécurité du revenu avec les services des systèmes connexes, tels ceux de la main-d'œuvre, de l'éducation, etc. C'est pourquoi la Commission suggère de substituer aux divers régimes existants un système intégré, où il est possible de coordonner leur activité pour le bien de tous les citoyens.

851. L'activité du nouveau système s'oriente vers un double objectif : assurer à une personne ou à une famille un seuil déterminé de revenu minimum et permettre à toute personne et à toute famille, chaque fois que la chose est possible, de dépasser ce seuil de revenu minimum pour atteindre des moyens supérieurs de subsistance.

## **VIII. — L'ORIENTATION DES SECTEURS**

852. On doit ouvrir les secteurs du développement à la participation des citoyens. Le procédé obligera maintenant les systèmes à résoudre une foule de problèmes complexes et variés, autrefois imperceptibles dans les systèmes fermés. Dans un contexte de développement social, il sera de plus en plus nécessaire d'établir des liens véritablement efficaces entre certains secteurs du développement. Ces secteurs devront s'adapter continuellement au changement, ce qui

peut signifier une plus grande précision comme une profonde modification de leurs objectifs. Il n'est pas impossible non plus, pour se plier aux exigences de l'efficacité, qu'il soit parfois nécessaire de modifier même les frontières qui séparent les systèmes.

853. En théorie, on peut croire qu'un organisme consultatif à l'intérieur du système remplisse ce rôle en informant l'opinion publique. Dans le cadre de son mandat, la Commission Parent a voulu qu'un tel organisme, le Conseil supérieur de l'éducation, indique au système les corrections qu'il doit effectuer pour répondre aux besoins de la collectivité. Une préoccupation analogue inspire notre recommandation visant à la création d'une *Conseil supérieur de la santé*<sup>1</sup>.

854. En pratique, si nous examinons de près les problèmes susceptibles de retenir le plus l'attention, il est facile de constater qu'un certain nombre échappent en tout et en partie à l'autorité du système. Les liens entre les secteurs du développement de même que des modifications aux frontières des secteurs échappent à l'autorité du système. De tels problèmes poussent certains esprits à recommander la formation de superministères, afin de faciliter la solution des problèmes de cette nature.

855. L'institution du Conseil des affaires sociales et de la famille<sup>2</sup> marque un progrès sur l'institution de conseils dont l'activité se limite à un seul secteur du développement. Le nouveau conseil doit exercer un rôle consultatif dans le domaine de la santé, des services sociaux et de la sécurité du revenu; il permettra à l'opinion publique de considérer trois des secteurs du développement non plus comme étrangers l'un à l'autre, mais comme des composantes du développement humain.

856. Dans un contexte de développement social, il est essentiel de songer à plus long terme à la création d'un *Conseil de développement* qui participerait à l'orientation de tous les systèmes responsables des secteurs du développement de façon à les aider à former un ensemble harmonieux et à atteindre plus facilement l'objectif ultime du développement, à savoir le bien-être de tous les citoyens.

857. C'est pourquoi, il est préférable d'instituer un conseil qui soit responsable de plusieurs secteurs du développement plutôt que d'un seul secteur. Lorsqu'un conseil est chargé d'un seul secteur, il

---

<sup>1</sup> Voir le tome II du volume IV de notre rapport : *La santé*.

<sup>2</sup> L. Q. 1970, chap. 43.

se limite au système qui le concerne. Toutefois, lorsque le *Conseil de développement* s'intéressera à tous les secteurs du développement, il s'inscrira nécessairement sur une ligne d'autorité horizontale et se libérera complètement de l'autorité verticale actuelle.

858. Un tel conseil n'est pas un organisme d'exécution, mais uniquement d'orientation, qui se situe au niveau des personnes et des familles. Il devra identifier les valeurs de la société et formuler des recommandations afin que les politiques sectorielles soient mieux adaptées aux besoins actuels, c'est-à-dire aux besoins du développement des individus, des groupes ou de la société. Ce conseil sera le lieu de rencontre de toutes les disciplines impliquées dans la connaissance de l'homme et de la société.

859. Seul un conseil de cette nature peut placer l'immense entreprise du développement dans un cadre dynamique et aider la société à relever le défi que lance à notre civilisation le progrès intégral de l'homme.



## **Titre quatrième**

### **Les exigences du développement**

Le développement social doit avoir une dimension humaine. On doit donc élaborer les politiques sectorielles en fonction des individus et des familles si l'on veut qu'elles permettent réellement à tous les citoyens d'atteindre la société de bien-être. La réalisation d'une telle société exige en plus une bonne organisation administrative ainsi que la mise en application de techniques perfectionnées.

Dans le chapitre VII, la Commission dégage les exigences humaines inhérentes à toute politique de développement. Dans cette optique, elle traite plus particulièrement de l'élaboration d'une politique de la famille, de l'enfance et de la vieillesse.

La Commission examine, dans le chapitre VIII, quelques modifications qui pourraient être apportées aux institutions administratives et politiques afin de satisfaire aux impératifs du bien-être.

Dans le chapitre IX, la Commission met l'accent sur les techniques qui peuvent aider la société à mieux remplir son rôle dans un contexte de développement. Ces techniques constituent des instruments de première importance dans l'orientation et la modification des politiques de développement.



## VII

---

### Les exigences humaines

La première étude à faire est celle des besoins qui sont à la vie de l'âme ce que sont pour la vie du corps les besoins de nourriture, de sommeil et de chaleur. Il faut tenter de les énumérer et de les définir.

Il ne faut jamais les confondre avec les désirs, les caprices, les fantaisies, les vices. Il faut aussi discerner l'essentiel et l'accidentel. L'homme a besoin, non de riz ou de pommes de terre, mais de nourriture; non de bois ou de charbon, mais de chauffage. De même pour les besoins de l'âme, il faut reconnaître les satisfactions différentes, mais équivalentes, répondant aux mêmes besoins. Il faut aussi distinguer des nourritures de l'âme les poisons qui, quelque temps, peuvent donner l'illusion d'en tenir lieu.

Simone Weil : *L'enracinement, prélude à une déclaration de devoirs envers l'être humain*, Gallimard, Paris, 1949, p. 17.





## **Les exigences humaines**

### **INTRODUCTION**

860. Aucun secteur du développement ne peut revendiquer le privilège d'élaborer une politique des personnes ou de la famille. Accidentellement, il peut avoir la responsabilité de protéger leurs intérêts, mais une telle responsabilité devient alors une source d'équivoques. La dimension de cette responsabilité dépasse largement celle des objectifs qui peuvent être logiquement ceux d'un secteur particulier du développement et touche l'ensemble des secteurs. Mais son acceptation à l'intérieur d'un secteur risque de limiter à des aspects très particuliers une politique des personnes et de la famille et, dans le cas où cette politique serait réaliste et globale, elle exigerait que les autres secteurs du développement respectent des normes élaborées, sans leur participation, à l'intérieur d'un secteur particulier, ce qui conduit à une situation illogique.

861. Les secteurs du développement répondent aux exigences d'une connaissance analytique de l'homme. Chaque secteur, pour des raisons d'efficacité administrative, doit coordonner son activité autour de l'un des aspects que cette connaissance a permis d'identifier. L'efficacité pragmatique d'une telle activité compense jusqu'à un certain point la conception un peu superficielle de l'homme, qui explique son existence. Ainsi les politiques sectorielles ne peuvent normalement traduire l'aspect humain du développement social, sans faire appel à des normes qui doivent normalement être élaborées à l'extérieur des secteurs.

862. Les politiques sectorielles se limitent à ce qu'on peut mesurer, quantifier et essentiellement contrôler au niveau de leur conception et surtout à celui de leur organisation quotidienne. Elles s'inspirent des méthodes utilisées par la société industrielle, d'où leur caractère de plus en plus technique. Elles donnent une apparence humaine à la technologie, à l'aide de métaphores et d'analogies, mais les inégalités sociales et économiques persistent et souvent se traduisent en des politiques qui étouffent l'homme.

863. Au niveau des politiques sectorielles, les hommes sentent de plus en plus la nécessité de tenir compte de la dimension humaine des éléments du développement et essaient par différentes techniques

de traduire cette dimension sur le plan opérationnel. Toutefois, à l'exemple des dirigeants de la société industrielle, ils recherchent une conception de l'homme et de la société qui n'aille pas à l'encontre de leur propre philosophie sociale. Ils sont alors amenés à concevoir l'homme comme un consommateur de biens et de services.

864. Dans un rapport adressé au Conseil économique et social de l'Organisation des Nations Unies, la Commission chargée de l'évaluation des programmes déclare :

L'un des plus grands dangers en matière de politique de développement tient à ce que l'on tend à donner aux aspects matériels du développement une importance primordiale et démesurée. Les moyens risquent de faire oublier la fin. Les droits de l'homme risquent d'être perdus de vue et les humains considérés seulement comme des instruments de production plutôt que comme des êtres libres, au bien-être et au progrès de qui l'accroissement de la production doit servir<sup>1</sup>.

865. Chaque secteur du développement sert de cadre d'activité à un nombre limité de disciplines et parfois même à une discipline unique qui est incapable, à cause de son objet particulier, de cerner le développement humain dans sa véritable dimension.

866. Une politique de développement social doit assurer une organisation harmonieuse de la société afin que chaque citoyen, quels que soient son état et sa condition, puisse s'épanouir selon ses aspirations propres. Cet épanouissement ou cet état de bien-être demeure toujours l'objectif ultime que la société doit atteindre en modifiant, s'il le faut, ses attitudes et ses habitudes, de façon à mettre à la disposition de tous les citoyens les meilleurs biens et les meilleurs services.

867. Les politiques sectorielles expriment la plupart du temps une conception particulière de l'homme, qui résulte d'une référence à un système de valeurs se dégageant de la fin de l'homme et de la société. Ce ne sont pas toujours les mêmes valeurs qu'ont en vue ceux qui élaborent et appliquent ces politiques dans chaque secteur du développement. Une échelle de valeurs ne s'impose pas à la société par des mesures politiques : elle est déterminée par la conception que les citoyens eux-mêmes ont de la société. Il est possible de favoriser des valeurs collectives à condition qu'elles n'entrent pas en contradiction avec les valeurs individuelles.

---

<sup>1</sup> Extrait de *Perspectives pour les cinq années 1960-1964*, Organisation des Nations Unies (ONU), Département des Affaires économiques et sociales, Nations Unies, Genève, 1960, p. 30.

868. Le système de valeurs détermine le comportement humain. Si l'homme demeure responsable de son développement, il subit inévitablement l'influence d'un certain nombre de valeurs empruntées à la religion, à la philosophie, à la politique, à l'économie, au droit, etc. Les systèmes de valeurs varient selon les sociétés et selon les époques.

869. Ainsi les politiques sectorielles peuvent exprimer des valeurs et leur conférer une objectivité qui ne découle pas nécessairement de la réalité, c'est-à-dire qui ne correspond pas aux valeurs profondes de la plupart des citoyens. Les valeurs doivent être communiquées par la collectivité à ceux qui élaborent les politiques sectorielles et les appliquent. Sinon, elles risquent de se réfracter suivant l'angle d'une vision individuelle qui fait qu'elles ne sont pas reconnues par la majorité. Une telle situation engendre l'aliénation dans la société.

870. Le droit est en retard sur les faits. Il arrive donc très souvent que les valeurs qu'il exprime sont en voie de disparition. Ces valeurs peuvent alors servir de prétextes à la force. Il se peut également que l'homme et la société se voient imposer, par l'entremise des politiques sectorielles, des valeurs qui leur sont étrangères. Ainsi l'homme, responsable de son développement, peut recevoir l'aide de son entourage ou être paralysé par lui. Au niveau des secteurs, le développement a besoin de l'appui des sciences et des techniques, mais il exige aussi une réflexion sur les valeurs qui gouvernent la société, afin de dégager un humanisme nouveau qui favoriserait l'épanouissement humain.

871. Le respect des droits de l'homme demeure, en théorie tout au moins, l'une des principales préoccupations de la société actuelle. L'institution d'un protecteur du citoyen, de même que l'action des associations volontaires qui se donnent pour mission d'assumer la défense des droits de l'homme, répondent à un besoin fondamental de notre époque. Ces moyens opèrent sur le plan négatif, car ils ne participent pas à l'effort positif qu'on doit tenter pour diminuer l'écart qui existe entre le droit et les faits.

872. Les politiques sectorielles doivent de toute nécessité tenir compte des droits personnels et des valeurs humaines et sociales et il ne leur appartient pas de les définir ou de les préciser, tâches qui s'élaborent à l'extérieur des différents secteurs du développement. Ainsi on ne peut définir et établir une politique de la personne et de la famille au niveau des secteurs, mais uniquement à celui de l'ensemble du développement. Ces politiques débordent les exigences des

politiques sectorielles et elles dépassent largement par leur portée les possibilités des systèmes et de leur techniques.

873. Il est alors essentiel d'envisager la dimension humaine du développement, si l'on veut en dépasser le niveau des moyens et des objectifs intermédiaires pour arriver à son objectif ultime qui est le bien-être de tous les citoyens.

## I. — LA FAMILLE \*

874. Par rapport à la société politique, la famille est une société imparfaite. La prééminence de la société politique sur la société familiale ne doit pas se traduire par une négation du rôle de la famille dans la vie de l'homme.

875. L'homme demeure tributaire de la formation reçue dans le milieu familial au cours de la première partie de son existence. Même si la société a un rôle important à jouer dans la formation des citoyens, elle ne doit pas oublier l'importance de la famille dans ce domaine. La société formera des citoyens véritables dans la mesure où la famille offrira à l'enfant une formation de qualité.

876. La famille répond à un besoin d'intimité et d'identité, qui explique pourquoi elle continue de soustraire à la vie communautaire les enfants en bas âge et parfois même les adultes.

877. Si la famille exerce une influence sur la société, la société influence aussi profondément la famille. Dans une analyse célèbre sur l'égalité dans la famille et dans la société, Alexis de Tocqueville écrit :

Dans le même temps que le pouvoir échappe à l'aristocratie, on voit disparaître ce qu'il y avait d'austère, de conventionnel et de légal dans la puissance paternelle, et une sorte d'égalité s'établit autour du foyer domestique.

Je ne sais si, à tout prendre, la société perd à ce changement; mais je suis porté à croire que l'individu y gagne. Je pense qu'à mesure que les mœurs et les lois sont plus démocratiques, les rapports du père et du fils deviennent plus intimes et plus doux; la règle et l'autorité s'y rencontrent moins; la confiance et l'affection y sont souvent plus grandes et il semble que le lien naturel se resserre et que le lien social se détend<sup>1</sup>.

\* Voir l'annexe 16 de notre rapport : *Les fondements d'une politique familiale*, préparée par Philippe Garigue. Voir également la livraison de mai 1966 du mensuel *Relations*, entièrement consacrée à la famille au Québec.

<sup>1</sup> Extrait de *De la démocratie en Amérique*, MacMillan and Co. Ltd., Londres, 1961, p. 199.

878. Il est impérieux de créer un climat social favorable à l'épanouissement de la famille et de ses membres, puisque les relations interpersonnelles se projettent sur l'ensemble de la société. Dans une conférence prononcée devant les membres du Comité national canadien de l'Union Internationale des Organismes Familiaux, monsieur Philippe Garigue déclare :

Si l'on ne s'en tient qu'à une liste très sommaire des conclusions venant des recherches dans ce domaine, la croissance physiologique, la stabilité de la personnalité, la capacité de supporter les difficultés et de résoudre des situations de conflit, la créativité, la compétence, la motivation, le degré de santé mentale et les autres aspects du dynamisme humain, sont conditionnés chez des personnes de tout âge par la qualité de leurs relations familiales passées et présentes<sup>1</sup>.

879. Sur le plan sociologique, on constate que l'évolution de la société entraîne des transformations profondes dans la famille. La cession à l'État et à l'entreprise de certaines fonctions sociales et économiques assumées traditionnellement par la famille, le phénomène de l'urbanisation et les progrès technologiques ont eu pour effet de réduire la famille traditionnelle à la famille nucléaire et conjugale, à savoir les parents et les enfants non adultes qui demeurent à la maison.

Le couple se sent isolé, entouré d'un enfant qui leur coûte cher. Ils vivent dans des conditions parfois harassantes, et le travail nerveusement pénible de l'usine a remplacé le travail des champs, plus naturel, même s'il était plus lourd physiquement et moins rentable... Le couple devient alors un petit univers de tension et d'hostilité larvée et sournoise. L'esprit de cette nouvelle famille n'est plus alors conservateur; le *Pater Familias* n'existe plus. Les liens mêmes des parents avec les enfants sont tout différents. Il y a abdication d'autorité, voire de toutes responsabilités, parfois aussi ces rapports prennent un mode plus fraternel et souple.

La grande famille conservatrice, avec son mode d'autorité, donnait une certaine sécurité morale, spirituelle et matérielle à tous ses membres. Cette sécurité est tombée, l'homme et la femme se sentent souvent très pauvres l'un en face de l'autre, incapables d'une véritable relation d'amitié. Ils recouvrent leurs craintes et leur angoisse par une activité professionnelle débordante et par une recherche folle de biens matériels, espérant combler leur insécurité profonde par les sécurités illusoire de la richesse et de l'ambition sociale<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Extrait de « L'U.I.O.F. et l'action familiale internationale », conférence prononcée devant les membres du Comité national canadien de l'U.I.O.F., le 6 mai 1970, p. 11 (document mimeographié).

<sup>2</sup> Extrait de « L'évolution de la famille devant la crise moderne », conférence prononcée par Jean Vanier à l'Université de Montréal le 7 octobre 1969, p. 11 (document mimeographié).

## A. — LES TRANSFORMATIONS DE LA FAMILLE

880. La société traditionnelle utilise des techniques de subsistance relativement simples et connaît par le fait même un nombre limité d'occupations. Cette société s'appuie très fortement sur la famille. La parenté sert de cadre aux relations sociales pour créer des liens de solidarité entre tous les membres de la communauté. Les normes de comportement, héritées du passé, sont relativement simples : on ne les discute pas. On obtient ainsi une obéissance facile qui se traduit par une grande uniformité dans la société.

881. L'industrialisation a fait disparaître les obligations de la grande famille et a poussé l'État à accepter la responsabilité d'un certain nombre de mesures sécuritaires qui relevaient auparavant de la famille. La famille nucléaire a fait son apparition avec le salariat et l'économie de consommation. Toutefois, si cette structure nouvelle permet une plus grande liberté, elle impose à ses membres des responsabilités beaucoup plus lourdes qu'auparavant, puisqu'elle laisse aux parents toutes les charges qui, autrefois, reposaient sur une famille beaucoup plus grande. C'est le cas, par exemple, du chômage et de la maladie, risques qui menacent l'existence de la famille nucléaire.

882. Dans la société traditionnelle, la famille comprend la parenté au sens large, c'est-à-dire toutes les personnes unies par un lien d'alliance et de parenté. Le plus souvent, le grand-père agit comme chef de la famille et comme dirigeant de l'exploitation agricole. Il exerce une autorité pratiquement incontestable sur tous les membres de la famille. Cette conception donne lieu à une reconnaissance de droits, de devoirs et de responsabilités qui ont été incorporés dans les lois civiles<sup>1</sup>.

883. Aujourd'hui, la famille tend à ne comprendre que le père, la mère et les enfants. L'idéologie autoritaire cède la place à l'idéologie égalitaire qui se manifeste par une participation de plus en plus grande de la mère aux tâches qui débordent le cadre de la famille. La déclaration des droits de la femme affranchit celle-ci de la puissance traditionnelle du mari et consacre son rôle à l'extérieur du foyer. La mère peut maintenant s'adonner, selon ses goûts, à des tâches sociales, économiques, culturelles, etc.

---

<sup>1</sup> Gérald Fortin : « Les changements socio-culturels dans une paroisse agricole », *Recherches sociographiques*, avril-juin 1961, vol. II, N° 2, pp. 151-170.

884. Dans la société traditionnelle, la famille est une institution qui se suffit à elle-même, tant sur le plan économique que sur le plan culturel. Elle produit les biens et les services nécessaires à tous ses membres et constitue, par ses multiples fonctions, un univers particulier qui a ses traditions et ses coutumes.

885. La famille n'est plus rurale, mais urbaine et salariée. Elle se trouve donc dans un état de dépendance économique au point de vue des biens et des services. Les membres de la famille nucléaire subissent l'influence de la culture de masse, tant par la publicité que par l'information, et cette culture impersonnelle peut aussi bien engendrer dans la famille de bonnes relations que provoquer des contestations et des conflits <sup>1</sup>.

886. Quant à la reconnaissance accordée par l'État à la famille traditionnelle, soulignons que, tant dans le Code Napoléon que dans le nôtre, l'on a presque toujours omis d'employer le terme famille. L'opinion veut que les codificateurs aient refusé de reconnaître la famille comme une véritable institution, de peur de paralyser l'autorité de l'État et de méconnaître la liberté de l'individu <sup>2</sup>. Les rapports à l'intérieur de la famille se résument à des rapports juridiques ordinaires entre individus mais sans relation avec un ensemble de normes orientées vers les intérêts de la famille.

887. La famille a subi de profondes transformations. Sous certains aspects, elle est plus faible qu'autrefois; sous d'autres cependant, elle est plus forte, et ce, tant sur le plan juridique que sur le plan sociologique.

La famille est l'élément naturel et fondamental de la société et a droit à la protection de la société et de l'État. <sup>3</sup>

La Déclaration des droits de l'homme reconnaît donc que la famille est une institution qui, sans être une personne morale, forme une entité juridique véritable dont la société doit tenir compte dans l'élaboration de ses politiques.

888. La famille traditionnelle a pu s'épanouir sans le concours de la société politique, parce qu'elle constituait un milieu fermé

<sup>1</sup> Philippe Garigue : *Etudes sur le Canada français*, Faculté des sciences sociales, économiques et politiques, Université de Montréal, Montréal, 1958.

<sup>2</sup> René Savatier : *Le droit, l'amour et la liberté*, 2<sup>e</sup> édition entièrement remaniée, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1963.

<sup>3</sup> Article 16 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* reproduite en appendice au chapitre III du présent volume.

suffisamment robuste pour jouir d'une certaine indépendance vis-à-vis de la société politique. Il y avait dans la famille toutes sortes de prescriptions qui avaient pour but de maintenir l'ordre dans le milieu et qui réglementaient les diverses fonctions de ceux qui y vivaient.

889. La société se rend maintenant responsable d'une foule de fonctions qui relevaient autrefois de la famille. La famille nucléaire ne peut plus faire sa loi. Autrefois, la société politique pouvait entretenir certaines craintes devant la puissance familiale; aujourd'hui, elle ne peut demeurer indifférente devant la faiblesse de la famille nucléaire, sous peine de compromettre gravement le développement des citoyens.

890. La société actuelle oriente les familles en fonction d'un ensemble de biens et de services qui sont jugés essentiels et qui sont consacrés par des droits. Les familles contemporaines sont soumises à des normes individuelles de consommation de biens et de services, qui tendent à s'élargir constamment et qui déterminent de nouvelles attitudes sociales.

891. Ainsi la société a abandonné la plupart de ses idées traditionnelles sur la famille qui, cependant, continue d'exister sans que les esprits distinguent clairement les nouvelles formes de relations familiales des formes périmées d'organisation sociale. D'où la nécessité de prendre conscience des réalités nouvelles.

## **B. — L'ÉLABORATION D'UNE POLITIQUE FAMILIALE**

892. L'expérience démontre que la plupart des pays qui ont tenté d'élaborer une politique familiale ont obéi à des motifs d'ordre économique, démographique et social. À l'heure actuelle, les considérations économiques et démographiques tendent à céder le pas aux considérations sociales. Ces dernières répondent mieux aux exigences d'une politique familiale. Elles ne se limitent pas aux seules prestations monétaires qui servent de compensation pour les charges économiques entraînées par la présence des enfants au foyer, mais tendent à procurer à la famille les moyens de conduire l'enfant à l'état adulte pour que celui-ci puisse contribuer au développement du pays.

893. La famille doit assumer dans la société les fonctions qui lui sont propres. L'État a le devoir de l'aider à remplir son rôle. Il est évident que les mesures sociales adoptées au bénéfice de tous les citoyens profitent à la famille; cependant, elles ne satisfont pas à tou-



tes les exigences d'une politique familiale. En effet, les mesures relatives au travail, à l'éducation, à la santé, etc., n'améliorent pas nécessairement les conditions de vie familiale, même si elles ont pour but d'assurer l'épanouissement de chaque individu.

894. Une véritable politique familiale doit porter sur le groupement familial lui-même et non sur les individus. Elle doit chercher à valoriser les liens familiaux et à fournir aux enfants en bas âge les conditions nécessaires à un meilleur apprentissage de la vie. Ainsi on se rend compte que, de nos jours, on ne peut dissocier la protection de l'enfance de l'existence de la famille. Une recommandation des Nations Unies sur l'enfance rappelle que l'enfant doit, autant qu'il est possible, demeurer dans son foyer et que les programmes de protection de l'enfance doivent accorder une place de première importance à l'organisation des services sociaux destinés à empêcher la dislocation de la famille.

895. Il ne faut pas exiger de la famille un rôle qui appartient à la société politique. Une politique familiale ne peut avoir d'autre but que de protéger les liens familiaux normaux. On peut assurer le respect de la famille en orientant la législation et les institutions sociales de façon qu'elles reconnaissent son importance primordiale dans la société. La famille n'est pas un service de l'État et elle ne peut remplir des fonctions propres à la société politique.

### C. — LES PROBLÈMES DE LA FAMILLE

896. Au départ, nous déplorons la rareté d'études sérieuses sur les problèmes de la famille<sup>1</sup>. Entre autres, on n'a pas suffisamment étudié le rôle de la femme; voici ce qu'en pense Philippe Garigue :

Celle de la position de la femme dans la famille est peut-être la plus importante. En effet, quel que soit le plan de développement adopté par un pays, celui-ci requiert l'utilisation efficace de toute sa population. Par ailleurs, le développement ne peut se concevoir en faisant abstraction du comportement de la moitié de la population. Il semble donc qu'il est nécessaire de libérer les femmes de leurs charges familiales afin de leur permettre de donner leur pleine contribution au développement. Mais la femme occupe une position stratégique dans la famille, spécialement dans la relation avec l'enfant avant et après sa naissance. Il s'agit donc d'examiner comment se situe sa contribution au développement en tant que personne et selon ses rôles possibles, dans une profession et dans la famille<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Frederick Elkin : *La famille au Canada*, Congrès canadien de la famille, Ottawa, 1964. Voir également la livraison de septembre 1967 du magazine *Actualité* consacrée à la famille, sous le titre : « La famille a besoin d'une radiographie ».

<sup>2</sup> Extrait de « L'U.I.O.F. et l'action familiale internationale », *op. cit.*, p. 16.

897. Il n'appartient pas à la Commission d'entreprendre une étude détaillée des problèmes de la famille. Cependant, dans le cadre d'une politique de développement, il importe de bien identifier les liens qui unissent les membres de la société, si l'on veut assurer le plein épanouissement de chaque individu. Une analyse sommaire des principaux problèmes de la famille permet de dégager certains besoins fondamentaux, besoins matériels et psychosociaux, qui laissent entrevoir la dimension nouvelle que doivent prendre certaines politiques sectorielles.

898. Une telle étude permettrait de constater qu'on ne peut dissocier les problèmes de la famille des différents aspects qui conditionnent le développement social et contribuerait à jeter un éclairage particulier sur les objectifs des différents secteurs du développement.

899. À l'intérieur de chaque secteur, il existe des préoccupations particulières sur les problèmes de la famille, qui peuvent inspirer certaines initiatives. La plupart du temps, elles sont le résultat de pressions politiques et ne correspondent en aucune façon aux exigences d'une politique familiale. D'ailleurs, le fait de soulever quelques-uns des problèmes de la famille à l'intérieur des différents secteurs laisse entrevoir la grande faiblesse des politiques sectorielles devant l'absence d'une véritable politique familiale.

#### 1. — LE TRAVAIL

900. Parce qu'il existe d'étroites relations entre le travail et la famille, l'organisation du travail peut facilement, sans nuire à son efficacité ou à sa productivité, tenir compte des circonstances particulières où se trouve parfois la famille.

901. Pour l'immense majorité des citoyens, le revenu provenant du travail est le seul et unique moyen de subsister. Le sort de la famille est donc intimement lié au travail et les parents — surtout la mère — y attachent une très grande importance. La politique de l'emploi devra avoir une dimension familiale, puisque la mobilité de l'emploi entraîne souvent un changement de résidence qui influence le comportement de la famille. La perte de l'emploi et le chômage ont de graves répercussions sur les familles parce qu'ils causent des difficultés financières qui provoquent des tensions et rendent plus difficiles les relations familiales. Par ailleurs, certains emplois obligent le père et parfois la mère à se séparer de sa famille.

902. Un grand nombre de pays ont une législation pour la femme au travail, qui assure une protection spéciale à la mère de fa-

mille<sup>1</sup>. Par exemple, on adapte la durée de son travail aux horaires des écoles ou on lui réserve des emplois à temps partiel pour lui permettre d'élever ses enfants. En d'autres circonstances, des aides familiales prennent soin des enfants. On va même jusqu'à modifier, selon les besoins de la mère, les horaires des services publics et des commerces au détail. À l'instar du Conseil canadien du bien-être, la Commission est d'avis qu'il faut donner à la mère un choix réel entre le travail ménager et le travail à l'extérieur, en assurant le soin et la surveillance des enfants<sup>2</sup>. Les femmes commencent maintenant à faire partie intégrante de la main-d'œuvre. Autrefois, elles constituaient simplement une main-d'œuvre de réserve ou une main-d'œuvre affectée à des professions ou à des industries bien définies. Aujourd'hui, dans les pays les plus industrialisés, on tend de plus en plus à mettre à la disposition des ouvrières un grand nombre de services sociaux dans le but d'alléger la tâche des travailleuses mères de famille.

903. Dans certains cas, la femme agit véritablement comme chef de famille. En général, l'état des familles qui sont dans cette situation est très précaire, car la femme se voit souvent forcée de négliger sa famille pour lui procurer un revenu. La mère devient chef de famille par suite du décès, de la maladie ou de l'abandon du père. Dans d'autres cas, ce sont des mères célibataires qui, en plus de leurs difficultés financières, font face à des problèmes particuliers causés par l'absence du père et par l'incompréhension des parents ou du milieu.

## 2. — LA SÉCURITÉ DU REVENU

904. Le travail détermine le niveau de vie. Le salaire s'établit d'après la productivité, sans aucune considération des charges familiales. Pour plusieurs familles, cette situation entraîne un écart entre le revenu et les besoins. C'est pourquoi ceux qui prennent la responsabilité d'élever des enfants se placent dans une situation telle qu'ils mettent en péril leur vie familiale. Dans les pays européens, on verse des prestations familiales très diversifiées : allocations pour les enfants, allocations de maternité, allocations de la mère au foyer, etc.

905. L'industrialisation accorde une telle importance au niveau de vie qu'elle tend à réduire la taille de la famille. Sans une politi-

<sup>1</sup> Voir à ce sujet les nombreuses conventions internationales.

<sup>2</sup> *Les politiques sociales pour le Canada, op. cit.*, p. 14.

que familiale adéquate, ce phénomène entraînera une réduction constante du nombre des enfants <sup>1</sup>.

906. L'insuffisance de ressources financières paralyse le comportement de la famille et peut même provoquer sa dislocation. Par conséquent, ce facteur économique est un obstacle majeur au développement social. Dans la pratique, les lois de l'impôt sur le revenu se limitent à accorder aux parents qui gardent leurs enfants le même dégrèvement qu'à ceux qui les abandonnent aux établissements d'hébergement et aux foyers nourriciers.

907. Il est donc inconcevable de prôner une politique familiale sans prendre des mesures particulières de compensation des charges d'enfants. On a dit que le nombre d'enfants conditionne le niveau de vie d'une famille <sup>2</sup>. La notion de compensation de la charge d'enfants doit influencer la mise en place des grands programmes de santé, d'éducation, de loisirs, de services sociaux et de logement. On verra, en outre, dans le rapport sur la sécurité du revenu, que la Commission a préconisé l'adoption de mesures de redistribution verticale des revenus <sup>3</sup>.

908. La philosophie qui préside à l'application des lois et des règlements sur la famille provoque très souvent la dislocation de celle-ci. Des représentants d'organismes de service social nous ont signalé à maintes reprises, dans des mémoires ou des entrevues effectuées lors de visites dans diverses régions du Québec, l'illogisme flagrant du système actuel en vertu duquel on accorde des sommes plus élevées aux familles lorsque celles-ci sont dispersées <sup>4</sup>. Le placement des enfants en foyer nourricier est le cas qu'on cite le plus souvent; il constitue une réponse négative à une situation qu'on pourrait résoudre différemment avec des mesures adéquates.

909. On peut placer un enfant en foyer nourricier ou en foyer d'hébergement pour diverses raisons. Mais plusieurs recherches démontrent qu'on le fait surtout à cause de la maladie de la mère ou

---

<sup>1</sup> Harold L. Wilensky et Charles N. Lebeaux : *Industrial Society and Social Welfare*, op. cit., p. 70. En 1790, le nombre moyen de personnes par famille aux Etats-Unis s'élève à 5.2. En 1950, il n'est plus que de 3.2, la plus grande partie de la diminution s'étant produite au cours des 50 dernières années. Pour le Québec, voir le chapitre II du présent volume : « Regards sur le Québec ».

<sup>2</sup> Alvin L. Schorr : *Poor Kids : A Report on Children in Poverty*, Basic Books Inc., New York, 1966.

<sup>3</sup> Voir à ce sujet le volume V de notre rapport : *La sécurité du revenu*.

<sup>4</sup> Voir le mémoire du Service social de l'Outaouais à notre Commission.

à cause de difficultés financières<sup>1</sup>. Il est anormal que, présentement au Québec, un grand nombre d'enfants soient séparés de leur famille pour des raisons telles que le manque de logement, les revenus insuffisants, la maladie de la mère, l'obligation pour elle d'occuper un emploi, etc. L'absence de garderies de jour ou de services d'aides familiales ne devrait pas être une raison suffisante pour séparer un enfant de sa famille.

### 3. — LA SANTÉ

910. La qualité des relations familiales dépend dans une large mesure de la santé physique et mentale de chaque membre de la famille. L'existence de services de santé est donc primordiale. Dans le domaine des soins médicaux, il faut se rappeler que le malade n'est pas un individu isolé, mais le membre d'une famille. Ainsi les services de santé doivent tenir compte de l'existence de la famille et, en retour, la famille doit leur donner tout son appui dans le traitement des malades.

911. L'insuffisance de ressources financières ne doit pas obliger le malade à choisir le séjour en établissement, lorsque la famille est en mesure de le traiter plus rapidement et plus complètement. Il faut qu'une politique familiale prévoie la possibilité de le soigner à la maison si cela est plus efficace. En principe, les soins donnés à l'hôpital ne supportent pas la comparaison avec les soins familiaux qui sont beaucoup plus personnels.

### 4. — L'ÉDUCATION

912. L'éducation joue un rôle primordial dans le développement de la société. Cependant, on a toujours négligé le secteur de l'éducation familiale. Celle-ci doit enseigner aux membres de la famille à développer leurs ressources individuelles, à prendre leurs responsabilités familiales et tendre aussi à donner à la famille la compétence nécessaire pour utiliser à son avantage les transformations sociales.

913. Une véritable politique d'éducation familiale doit informer la population sur les questions suivantes : élaboration du budget familial, moyens à utiliser pour résoudre les tensions conjugales ou

<sup>1</sup> Henry S. Maas et Richard E. Engler : *Children in Need of Parents*, Columbia University Press, New York, 1959. Voir également « Duration of Foster Care : Some Relevant Antecedent Variables », par Shirley Jenkins, *Child Welfare*, octobre 1967, vol. XI, N° 8, 454-455.

parentales, indications requises pour une vie familiale harmonieuse et contribution de la famille à la satisfaction des besoins émotifs de chacun de ses membres.

#### **5. — LES LOISIRS**

914. Le temps libre ne doit pas nuire au bien-être individuel et familial et désintégrer la famille.

915. Dans une civilisation des loisirs, une politique familiale doit tenir compte du problème des loisirs au foyer, des vacances de chacun et des loisirs des adolescents. Cette politique doit permettre à la famille de se réaliser grâce à des jeux et à des sports individuels et collectifs et d'évoluer en fonction des intérêts culturels de chacun de ses membres. Cela implique à la fois une information coordonnée sur la contribution des loisirs à la vie familiale et un équipement valable pour les modes d'activité culturelle.

#### **6. — LE LOGEMENT ET L'AMÉNAGEMENT DE L'ESPACE**

916. Pour une bonne part, la qualité de la vie familiale dépend des conditions d'espace et de logement pour assurer le bien-être de ses membres. À défaut d'espace minimum, la vie familiale devient non seulement difficile, mais pratiquement impossible. Il ne faut pas envisager le problème du logement uniquement en fonction du nombre de pièces, mais également en fonction de son aménagement, de son environnement et de sa localisation par rapport aux différents services nécessaires à la famille.

917. L'urbanisation a considérablement réduit l'importance des facteurs individuels dans l'organisation de la vie des citoyens; en d'autres termes, elle a créé chez les individus des relations d'interdépendance. Tous ont besoin de services tels que transport en commun, sécurité publique, protection contre les incendies, services d'hygiène, de santé, de bien-être et d'éducation. Tous dépendent également des marchés d'alimentation, des divertissements à but ou sans but lucratif, des associations volontaires, des syndicats ouvriers, des associations professionnelles, etc. Ces services, essentiels à la satisfaction des besoins de la collectivité, échappent à l'heure actuelle au contrôle de la famille et de l'individu.

918. On doit adapter la construction des maisons d'habitation aux besoins des familles. Le prix d'achat d'une maison d'habitation ou le prix de location d'un loyer convenable doit correspondre aux possibilités financières des familles, sinon le phénomène d'urbanisation risque de les désintégrer.

919. Toutes les grandes villes ont des zones plus ou moins étendues où se réfugient pauvres, migrants et autres victimes de la vie urbaine. Cette population défavorisée, souvent dépourvue des services essentiels, ne dispose d'aucun moyen pour combattre le sort que lui impose la collectivité. De fait, c'est dans ces zones que l'on rencontre les pires effets de l'urbanisation; cette détérioration physique et sociale persistera tant et aussi longtemps que la société tolérera un tel état de choses <sup>1</sup>.

920. La trop forte densité de la population, causée par une mauvaise répartition, constitue un facteur de tension parmi les citoyens. À Montréal, par exemple, la densité moyenne de la population est de 75 personnes par acre, alors que dans certaines parties centrales de la ville elle atteint 105 personnes. Or dans la banlieue, la densité varie entre 2.1 et 6.4 <sup>2</sup>. Le bruit, la pollution de l'air et la quasi-impossibilité de trouver la solitude, le rythme fébrile des activités quotidiennes, les logements inadéquats et la présence de groupes ethniques variés constituent autant de facteurs de tension qui nécessitent une intervention vigoureuse de la part de la société.

#### 7. — LES SERVICES SOCIAUX

921. Le Bien-être matériel ne suffit pas à créer un contexte favorable à l'épanouissement de la vie familiale. Il faut donc de toute nécessité mettre sur pied un ensemble de services qui aideront les membres de la famille à mieux comprendre leurs obligations et à mieux remplir leurs devoirs. Ainsi on offrira aux jeunes la possibilité de mieux se préparer à la vie conjugale et aux parents celle de mieux remplir leur rôle d'éducateurs.

922. La Commission étudie en détail les services sociaux <sup>3</sup>. Ceux-ci devraient être accessibles à toutes les familles, indépendamment de leur situation sociale et de leurs difficultés particulières. Parmi ceux-ci, l'information à la consommation est l'un des plus importants. On ne doit pas se limiter à informer le consommateur sur le prix et la qualité de la marchandise, mais on doit aussi révéler à la population les avantages et les désavantages du crédit à la consommation. Le manque d'information dans des domaines particulièrement importants de la vie pratique compromet gravement le développement des familles et, par conséquent, celui de la société elle-même.

<sup>1</sup> Conseil des œuvres de Montréal, *Opération : Rénovation sociale*, op. cit.

<sup>2</sup> Montreal Council of Social Agencies : *60 Area Study*, Montréal, 1968.

<sup>3</sup> Voir le volume VI de notre rapport : *Les services sociaux*.

## **D. — CONCLUSIONS**

923. Ainsi un très bref examen de certaines politiques sectorielles en rapport avec les besoins de la famille souligne la nécessité pour ces politiques de tenir compte de certaines valeurs qui existent à l'intérieur de la société, valeurs qui ne peuvent découler de l'analyse des différents éléments du développement. C'est l'homme qui doit imposer ses valeurs aux politiques sectorielles. Les valeurs doivent être les mêmes pour tous les secteurs du développement afin d'inspirer l'ensemble du développement social.

924. La famille n'a pas encore sa place dans chacun des secteurs du développement. Les systèmes qui rendent opérationnels les éléments du développement le font quantitativement. Les valeurs humaines et sociales, qui sont des éléments qualitatifs, leur échappent totalement. Elles doivent s'imposer aux systèmes et non se dégager d'eux. Une politique de la famille doit faire en sorte que les mesures et les programmes de développement social tiennent compte des valeurs que la famille représente pour la société et elle ne peut résulter d'une conception individualiste de la société. Elle doit édicter un certain nombre de normes et les intégrer aux mesures de développement social.

925. Au cours des dernières années, le Québec a tenté d'adopter de nouvelles attitudes à l'égard de la famille. Le ministère de la Famille et du Bien-être social, assisté du Conseil supérieur de la famille, devait s'occuper des intérêts de la famille. Nous ne voulons pas atténuer le mérite et la valeur des initiatives de ce ministère, mais, selon l'opinion des spécialistes, elles se révèlent nettement insuffisantes.

## **II. — LES PERSONNES**

926. Dans le chapitre consacré au développement humain, la Commission insiste sur le droit de tous les citoyens d'obtenir les conditions sociales nécessaires à leur épanouissement, sans distinction d'âge, de sexe, de race ou de classe sociale<sup>1</sup>. Les droits personnels répondent à un certain nombre de besoins personnels de l'homme en société : liberté, responsabilité, égalité et sécurité. Ces besoins sont reconnus par les droits civils et politiques.

---

<sup>1</sup> Voir le chapitre III du présent volume : « Le développement humain ».



927. Il n'appartient pas à la Commission de préconiser une philosophie de l'homme qui convienne à la société et une échelle de valeurs qui gouverne son comportement, parce que l'une et l'autre existent déjà dans la société. Il ne s'agit pas d'étudier leur origine et leur évolution mais de les identifier telles qu'elles se présentent actuellement. De plus en plus de personnes, et de jeunes en particulier, s'interrogent sur la conception de l'homme qui inspire la société industrielle et qui est loin de satisfaire leurs désirs<sup>1</sup>.

928. En effet, il existe peu de ressemblance entre l'homme réel et l'image que trace de lui la société industrielle, qui conçoit la réalité humaine comme un objet mesurable et qui croit qu'on peut planifier et mesurer tout ce qui doit être fait.

929. Les politiques sectorielles ont une forte tendance à considérer l'homme comme une unité. Ainsi l'enseignement pousse les étudiants à se définir comme des unités à travers une programmation complexe. Et ces unités deviennent, à la fin du cycle de formation, non pas des hommes mais des ressources humaines. Évidemment, l'image qui se dégage de la civilisation industrielle et parfois des politiques sectorielles est bien différente de celle des paroles et des discours qui décrivent l'homme. Il est curieux tout de même que les responsables de cette fausse image de l'homme constatent qu'ils ne sont pas eux-mêmes des unités de mesure : ils savent ce que signifie l'amour et l'amitié et leur expérience leur confirme l'existence de problèmes non quantitatifs dans la vie.

930. Une foule de phénomènes, même invisibles, se réduisent à une formule mathématique et se traduisent par une mesure. Toutefois, plus de phénomènes encore échappent à la mesure mathématique. Chez un homme, on ne peut emprisonner dans une mesure exacte couleur, odeur, sensations du toucher, émotions, appétits, désirs et images, tous reflets de la vie humaine. Il est donc facilement compréhensible que la quantité prenne la place de la qualité et qu'il soit tellement difficile à l'intérieur des politiques sectorielles de parler de celle-ci.

931. En résumé, l'homme soumis à la mesure n'est pas l'homme véritable. La mesure oblige à tenir compte uniquement des éléments à quantifier pour négliger les éléments qualitatifs, c'est-à-dire la véritable dimension humaine. Il ne faut pas s'étonner de constater

---

<sup>1</sup> Voir « Reflexions, The Megamachine-1 », par Lewis Mumford, *The New-Yorker*, 10 octobre 1970.

le refus d'un nombre croissant de jeunes à devenir une unité dans cette société. Ce refus n'est pas nouveau : citons seulement le refus de certains ruraux à accepter l'urbanisation et celui des Indiens et des Esquimaux à s'intégrer à notre société. Pour ces derniers, la civilisation industrielle qu'on tente de leur « vendre » équivaut à la négation de certaines valeurs culturelles. On ne peut encore avancer que ces valeurs soient inférieures à celles sur lesquelles repose la société industrielle.

932. Il n'appartient pas à la Commission de préconiser une philosophie de l'homme qui convienne à la société et une échelle de valeurs qui gouverne son comportement. Une telle philosophie et une telle échelle de valeurs existent déjà dans la société. Il ne s'agit pas d'étudier leur origine et leur évolution mais de les identifier telles qu'elles se présentent actuellement. Un nombre de plus en plus grand de personnes et de jeunes en particulier s'interrogent sur la valeur de la conception de l'homme qui inspire la société industrielle, conception qui est loin de satisfaire les désirs de bon nombre de citoyens.

933. Il existe peu de ressemblance entre l'homme réel et l'image que trace de lui la société industrielle. Cette société conçoit la réalité humaine comme un objet mesurable. On croit en effet que tout ce qui doit être fait peut se planifier et se mesurer.

## A. — LES GRANDES ÉTAPES DE LA VIE

### 1. — L'ENFANCE ET LA JEUNESSE\*

934. On ne peut séparer une politique de l'enfance et de la jeunesse d'une politique familiale, puisque les exigences de cette dernière sont essentielles à l'épanouissement de l'enfant et de l'adolescent. Pour leur développement physique, intellectuel et culturel, pour leur équilibre moral et social, les enfants dépendent de leur milieu familial<sup>1</sup>.

935. Dans toutes les sociétés, les enfants constituent un élément particulièrement vulnérable. On s'accorde généralement à dire que, si pour une raison quelconque la famille est incapable de leur procurer le nécessaire, l'État doit assurer leur protection, soit en four-

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

<sup>1</sup> *Report of the Ontario Legislature's Select Committee on Youth*, Hanson and Edgar Limited, Kingston, Ontario, 1967.

nissant à la famille les moyens de subvenir à leurs besoins, soit en assurant leur tutelle et leur garde.

936. La société accorde une attention particulière à l'enfance et à la jeunesse, aux conditions de leur développement et aux raisons pour lesquelles une partie de leur potentiel se perd ou se gaspille. On ne résout pas un tel problème uniquement par un système d'éducation adéquat, car il touche à de multiples aspects : santé, famille, milieu de vie, développement physique, intellectuel, culturel et psychologique.

937. L'enfance et la jeunesse défavorisées sont inévitablement marquées par la pauvreté de leur milieu. Celle-ci ne réside pas seulement dans l'insuffisance de ressources monétaires et dans les privations matérielles. Une personne est pauvre si elle ne peut partager les aspirations de la majorité, si elle constate l'existence d'inégalités et si elle se sent rejetée de la société qui l'entoure. L'enfant victime de ce phénomène social en est rapidement et profondément marqué. Dans une telle situation, il ne trouve pas de modèle d'identification et de comportement, que ce soit dans sa famille ou dans son entourage; le plus souvent, il conclut qu'il n'y a pas de place pour lui dans la société et il en vient donc naturellement à la rejeter<sup>1</sup>.

938. Il existe de nombreux parents qui entretiennent des relations peu formatrices avec leurs enfants, par suite de leur insécurité personnelle, de leurs problèmes conjugaux ou de leur engagement trop intense dans le travail et diverses activités sociales ou personnelles. Dans les milieux plus aisés, les parents « démissionnent » souvent et croient compenser cette lacune en comblant leurs enfants de biens matériels. Malgré de telles conditions, certains enfants conservent un rythme de développement normal. D'autres cependant souffrent profondément de cette situation. Leur développement se fait alors plus lentement et ils deviennent des enfants « problèmes », des délinquants, etc.

939. Une politique familiale a pour but de renforcer les structures du foyer. Il faut reconnaître que l'enfant a droit à une famille et que, si ses parents sont dans l'impossibilité de remplir leurs obligations envers lui, il a droit à des mesures qui lui assureront protection et soins appropriés.

---

<sup>1</sup> Voir à ce propos le mémoire présenté par la Corporation des travailleurs sociaux du Québec au comité sénatorial d'enquête sur la pauvreté. Ce mémoire, daté du 22 septembre 1970 et présenté au comité au cours de sa séance du 22 octobre 1970, s'intitule : « Les pauvres de 1980 ou nos futurs assistés sociaux ».

#### a) Les services

940. Le grand nombre de mères de famille qui occupent un emploi justifie l'établissement de garderies. Selon une étude du ministère fédéral du Travail, effectuée en 1964, plus de la moitié des 23.8 pour cent des femmes mariées au travail avait des enfants de 16 ans et moins. De ce nombre, 1/5 avait des enfants d'âge préscolaire, 1/5 des enfants d'âge préscolaire et d'âge scolaire et, enfin, 3/5 des enfants d'âge scolaire seulement<sup>1</sup>. Bien que les garderies de jour soient absolument nécessaires, on en compte très peu au Québec. Montréal, par exemple, n'en possède que deux ou trois; les mères sont alors forcées de confier leurs enfants aux maternelles et aux jardins d'enfants.

941. Il faut distinguer les garderies des maternelles ou des jardins d'enfants. La *Child Welfare League of America* considère les garderies de jour comme une mesure qui fait partie d'un programme de soutien à la famille et qui permet à l'enfant de demeurer dans son milieu naturel<sup>2</sup>; ce qui est très différent du *Foster care* où l'enfant est placé dans un établissement ou dans un foyer nourricier. Les maternelles et les jardins d'enfants mettent l'accent sur l'éducation, estimant que les soins et la protection de l'enfant sont complémentaires de l'éducation tandis que les garderies veulent être le prolongement de la vie familiale et s'orientent vers les soins et la protection de l'enfant.

#### b) L'éducation

942. C'est le milieu scolaire qui, après la famille, exerce l'influence la plus importante sur la formation des jeunes. On s'entend généralement pour exiger de l'école qu'elle ne prépare pas seulement l'enfant à une profession ou à un métier, mais qu'elle le rende apte à vivre en groupe et à s'adapter à une société en constante évolution.

943. Kahn a résumé ainsi le but d'un système d'éducation dans une société postindustrielle :

Training in a range of subjects, freedom to grow and develop, encouragement in active mastery of the world, attraction to sound values, and creative, democratic goals<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Canada, Department of Labour : *Women's Bureau Bulletin*, juin 1964, N° XI, p.1.

<sup>2</sup> *Day Care : An Expanding Resource for Children*, Child Welfare League of America, New York, 1965.

<sup>3</sup> Extrait de *Planning Community Services for Children in Trouble*, par Alfred J. Kahn, Columbia University Press, New York, 1963, pp. 148-149.

944. Le système d'éducation doit appuyer, encourager, enseigner et inspirer ceux qui construiront le monde de demain. Même si les enfants n'ont pas tous la même motivation, l'école doit leur donner une chance égale de se développer suivant leurs aptitudes particulières. On doit accorder une attention spéciale aux écoles situées dans les zones défavorisées urbaines et rurales, car il existe encore des différences importantes entre l'éducation et l'instruction dispensées aux enfants appartenant à des milieux aisés et celles dispensées aux enfants provenant de milieux pauvres.

945. L'école doit préparer les jeunes à s'adapter à une société où le temps des loisirs prend une importance accrue. Voici comment Duncan conçoit l'homme vivant dans cette nouvelle société :

A man whose interests are wide and active, whose powers of thought and judgment have been trained and stimulated so that he is free, unprejudiced, and selfreliant in his outlook on life, a man who is capable of taking decisions and using his initiative in difficult situations, a man who will never be panicked by external pressures into losing his sense of perspective. Essentially, he will be a man who is good at his job, whatever that may be, but whose interests are not limited to his work. He will, among other things, be in a position to take an active interest in political life. Leisure is a condition of genuine democracy <sup>1</sup>.

#### c) La santé

946. Un programme de santé doit s'occuper de la santé de l'enfant avant même sa naissance. Un tel programme doit donc inclure tous les éléments suivants : soins prénataux, dépistage des anomalies, nourriture adéquate au cours de la grossesse et après la naissance, soins dentaires, immunisations, prévention des accidents, enseignement de l'hygiène dès le plus jeune âge.

947. Bien que depuis trente ans on ait réalisé d'énormes progrès pour abaisser le taux de mortalité infantile au Canada et au Québec, ce taux est encore élevé si on le compare avec celui des autres pays de même niveau de développement socio-économique. En effet, douze pays ont un taux inférieur à celui du Canada. L'expérience et les études scientifiques démontrent la corrélation qui existe entre le taux de mortalité infantile et les mauvaises conditions socio-économiques de la famille, c'est-à-dire la pauvreté et les privations de toutes sortes. Par conséquent, on doit lutter contre la mortalité infantile en coordonnant les mesures d'assurance du revenu, les allocations familiales, les services d'hygiène et de soins à la famille, l'amélioration des logements, la planification familiale, etc.

<sup>1</sup> Extrait de *The Concept of Leisure*, par Alastair R. C. Duncan, *op. cit.*, p. 5.

948. L'alimentation est un des facteurs les plus importants du développement de l'enfant. Des témoignages apportés devant un comité du Sénat américain illustrent quelques effets de la malnutrition sur un groupe de population :

La pauvreté signifie que la femme enceinte est mal nourrie et il s'ensuit que le fœtus qu'elle porte est mal nourri et que les cellules cérébrales n'assimilent pas les protéines normalement; que le taux de mortalité des bébés est élevé; que le nombre des naissances avant terme est disproportionnellement élevé; que les survivants sont retardés dans leur développement mental ou que leur vie intellectuelle est tout simplement compromise; que, par suite de la malnutrition, le cerveau ne se développe pas normalement au cours des années cruciales de la petite enfance<sup>1</sup>.

949. Les résultats d'une étude préliminaire du *Montreal Diet Dispensary* commencée en 1963 confirme ces affirmations<sup>2</sup>.

950. Une alimentation saine doit s'intégrer aux habitudes de vie des enfants et des familles. Les parents ont la responsabilité d'aider les enfants et les adolescents à acquérir de bonnes habitudes alimentaires.

951. Les accidents constituent un important facteur de mortalité chez les enfants. Comme la plupart de ces accidents se produisent à la maison, les experts affirment qu'on en éviterait 95 pour cent par une surveillance plus attentive de la part des parents ou des gardiens d'enfants<sup>3</sup>.

952. On estime qu'un handicap affecte environ 10 pour cent des enfants à la naissance. Un dépistage hâtif est extrêmement important afin de prévoir un traitement à court ou à long terme selon le cas. Il faut donc procéder :

- a) à un examen complet de tout enfant dès sa naissance;
- b) au dépistage de certaines maladies et déficiences;

<sup>1</sup> Extrait de « Ill-Fed Poor Breed Infant Brain Damage », par Victor Cahn, *The Montreal Star*, 8 février 1969 (traduction libre). Voir également le chapitre IV de l'annexe 18 de notre rapport.

<sup>2</sup> Agnes Higgins : *A Preliminary Report of a Nutrition Study on Public Maternity Patients*, Montreal Diet Dispensary, Montréal, 1967.

<sup>3</sup> Chez les enfants de 1 à 4 ans, les accidents constituent la première cause de mortalité; ils représentent environ 40 pour cent de tous les décès. Voir à ce propos « Selected Aspects of Health Problems in Care of Young Children », par Helen M. Wallace, dans *Proceedings of the National Conference on Maternal and Child Health*, Department of National Health and Welfare, Ottawa, mars 1967.

c) à l'identification des enfants qui courent de forts risques d'être handicapés, soit que la mère ait eu une grossesse difficile, soit qu'il y ait des antécédents défavorables dans la famille;

d) à la surveillance de la santé de tous les enfants en bas âge.

953. L'enfant handicapé doit profiter également de tous les services offerts aux enfants normaux afin qu'il ait accès, dans la même mesure que les autres, aux ressources qui facilitent le développement optimal de l'individu. Des équipes multidisciplinaires s'emploieront à évaluer, à traiter et à réadapter l'enfant handicapé. Les infirmières et les travailleurs sociaux joueront un rôle particulièrement important auprès des familles, surtout si celles-ci habitent les régions éloignées des centres où les spécialistes concentrent généralement leurs activités.

#### **d) L'enfant et l'Église**

954. Le rôle de l'Église dans la transmission des valeurs morales chez les jeunes complète celui de la famille. L'Église apprend d'abord à l'enfant à honorer Dieu. Elle développe sa conscience, son sens de l'honneur et de l'honnêteté, lui fait discerner le bien du mal et aimer la vérité, lui inculque le sens des responsabilités envers la famille et la société, l'esprit de charité et de dévouement, le respect de soi, des autres, de la famille et de l'autorité. Malgré les bouleversements idéologiques de la société actuelle, le sentiment religieux continue de s'exprimer mais sous des formes différentes de celles du passé; on le retrouve partout, même dans les chansons des Beatles, qui sont très souvent des chants religieux.

955. L'Église, l'école et la famille doivent collaborer pour développer chez les jeunes ce sens des valeurs qui leur procurera une vie heureuse et utile dans une société en constante évolution.

#### **e) La protection de l'enfance et de la jeunesse**

956. L'État a le droit et le devoir de fixer des normes pour la protection des enfants et des jeunes.

957. Par exemple, les enfants victimes de mauvais traitements méritent une attention particulière. Même s'il n'est pas prouvé que ces victimes maltraitées par leurs parents ou leurs tuteurs augmentent, de trop nombreux cas attirent l'attention du public et des services communautaires. On ne peut ignorer qu'en 1968 il y eut une

augmentation de 30 pour cent de cas rapportés dans l'État de New York. Cette augmentation vaut aussi pour tous les États-Unis<sup>1</sup>. Selon les rapports des hôpitaux et des organismes de service social, la situation est sensiblement la même au Canada et au Québec<sup>2</sup>.

958. Dans de tels cas, il est nécessaire en certaines circonstances de restreindre l'exercice du droit des parents pour protéger l'enfant. En effet, si le bien-être de l'enfant ou la protection du public l'exige, on le fait selon une procédure bien définie. L'exercice de ces droits se poursuivra dès que la cause du mal disparaîtra. On doit protéger les droits des parents et des enfants pendant les procédures d'intervention des services sociaux et des tribunaux.

959. Il existe une foule de situations où l'enfant et l'adolescent doivent compter sur des mesures de protection. Ces situations varient selon l'absence ou la présence d'une politique familiale adéquate : ou la société abandonne la famille à son propre sort et multiplie les ressources de protection; ou elle accepte la collaboration pleine et entière de la famille à une politique de développement social et limite par le fait même son rôle de protection aux cas véritablement résiduels.

960. Une politique de l'enfance et de la jeunesse est de même nature qu'une politique de la famille. Vu la difficulté de se réaliser dans les systèmes de développement, elle ne doit pas s'inféoder aux systèmes mais les orienter et les influencer.

## 2. — LA VIEILLESSE \*

961. Les perspectives d'une plus longue vie et d'une retraite de plus en plus précoce obligent à modifier les politiques de la vieillesse. À l'heure actuelle, on tend à élaborer une politique de la vieillesse autour de la famille et des services de soutien que la société peut lui apporter<sup>3</sup>.

962. Dans un contexte de développement, la famille doit apprendre à préparer sa vieillesse et à exiger la collaboration des différents

<sup>1</sup> Howard A. Rusk : « Rising Child Abuse », *New York Times*, 18 mai 1969.

<sup>2</sup> Voir à ce sujet le mémoire du *Montreal Children's Hospital* à notre Commission, septembre 1967.

\* Voir l'annexe 17 de notre rapport : *Pour une politique de la vieillesse*, préparée par Jean-Marie Martin.

<sup>3</sup> Conseil canadien du bien-être : *Conférence sur le vieillissement, Délibérations*, Ottawa, 1966. Voir également le *Rapport final du Comité sénatorial d'enquête sur la gérontologie, Sénat du Canada*, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1966.



systèmes de développement. Tout en recherchant l'efficacité, ceux-ci doivent s'humaniser pour se plier aux besoins particuliers de la vieillesse et pour ne pas lui donner l'impression qu'elle est une charge pour la société.

963. Les témoignages de vieillards recueillis par le Comité sénatorial canadien sur la gérontologie en 1963, les assertions de ceux qui ont collaboré aux recherches entreprises par le *Committee on Human Development* de l'Université de Chicago ainsi que diverses opinions de personnes âgées exprimées au cours d'enquêtes spéciales effectuées aux États-Unis, en France, en Suède, au Danemark, en Allemagne, en Autriche et en Angleterre mettent en relief les grands problèmes de la vieillesse : le pourcentage grandissant de vieillards, l'affaiblissement de leur rôle dans la famille et dans la société, leur propre attitude à l'égard de la vieillesse, leur situation économique, leur participation à la vie du milieu, leur solitude, leurs problèmes de travail, de retraite, de loisirs et de santé. L'hébergement en établissement, la qualité et l'administration des établissements, les soins hospitaliers et médicaux et la recherche constituent d'autres éléments qu'il faut considérer dans la formulation d'une politique de la vieillesse.

964. La vieillesse a des besoins qui, tout en étant de même nature que ceux des adultes plus jeunes, s'expriment de façon particulière. Une politique de la vieillesse doit donc refléter un souci profond de la dignité des personnes âgées.

965. Examinons la place qui revient à la vieillesse dans les divers systèmes de développement social.

#### a) L'emploi

966. La scolarité insuffisante est en soi un obstacle à l'embauchage ou à la poursuite d'un emploi. Les statistiques révèlent qu'un grand nombre de travailleurs âgés ont un niveau de scolarité insuffisant. En 1961, 63.4 pour cent des travailleurs de 55 à 64 ans et 65.3 pour cent des travailleurs de 65 ans et plus n'avaient fréquenté que l'école élémentaire<sup>1</sup>. Les travailleurs âgés ont énormément de difficultés à se trouver un emploi. Lorsqu'ils sont en chômage, ils n'ont pratiquement pas de chances d'être réembauchés. Dans notre société, ce sont les critères d'embauchage, c'est-à-dire des critères économiques, qui ont servi à établir le début de la vieillesse. Un tel problème est pourtant un problème humain.

---

<sup>1</sup> Voir l'annexe 17 de notre rapport, p. 118.

967. Le taux de participation à la main-d'œuvre des travailleurs âgés a diminué considérablement de 1950 à 1963. Les principales causes de ce phénomène sont la retraite obligatoire, particulièrement dans les services publics, la retraite volontaire d'un nombre grandissant de travailleurs, l'incapacité de plusieurs à s'adapter aux exigences de la technique ainsi que l'hésitation de maints employeurs à garder une main-d'œuvre difficile à recycler.

968. De plus en plus, les travailleurs se retirent du marché du travail avant l'âge conventionnel de 65 ans. Cette tendance s'accroîtra avec les changements incessants des conditions de travail, conséquence des progrès scientifiques et techniques du monde moderne.

969. La participation à la main-d'œuvre des femmes âgées de 65 ans et plus est moins importante que celle des hommes âgés. Toutefois, elle est plus forte que celle des hommes si l'on tient compte du taux de participation des femmes de 55 à 64 ans. Alors que, de 1950 à 1963, le taux de participation des hommes âgés diminue lentement mais presque constamment, le taux de participation des femmes âgées tend à augmenter (4.2 pour cent en 1950 et 5.8 pour cent en 1963) <sup>1</sup>.

970. Les catégories d'occupation où le taux de participation au travail demeure le plus élevé sont, chez les hommes, le secteur agricole (9.9 pour cent des travailleurs agricoles), celui des services personnels (8.6 pour cent) et celui de l'administration (5.3 pour cent) <sup>2</sup>. Chez les femmes âgées de 65 ans et plus, c'est dans l'administration (6 pour cent) et dans les services personnels (4.9 pour cent) que l'on retrouve la plus forte participation au travail <sup>3</sup>.

971. Dans certaines catégories d'occupation où le travail est pénible, on trouve encore bon nombre de personnes âgées. Il s'agit là, bien entendu, de personnes qui ne disposent pas de revenus suffisants pour satisfaire à leurs obligations. C'est le cas de la plupart de ceux qui, malgré les inconvénients de leur âge (mauvaise santé, vigueur diminuée, infirmité, etc.), doivent travailler dans les manufactures, se livrer aux travaux de la ferme ou s'engager comme préposés à l'entretien ménager. Reconnaissons par ailleurs qu'un certain nombre de personnes âgées, même si ce n'est pas la majorité, préfèrent travailler.

---

<sup>1</sup> *Ibid.*, p. 84.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>3</sup> *Ibid.*

972. Dans un monde où le travail est axé sur la productivité, le travailleur vieillit rapidement. Dans un grand nombre d'occupations, on considère la vieillesse comme un fardeau et on force ainsi le travailleur âgé à se retirer, même s'il est encore productif. Cette situation suscite une attitude que deux sociologues-gérontologistes américains ont décrite comme étant celle du désengagement, du retrait et de la perte d'intérêt<sup>1</sup>; elle crée chez les personnes désormais inactives un sentiment d'impuissance et d'inutilité, conditions idéales d'un vieillissement accéléré et d'une mort prématurée.

973. La retraite doit-elle être obligatoire, volontaire et au même âge pour tous ? Le salarié n'a-t-il pas le même droit au travail que le travailleur autonome ? Une politique du travail pour les personnes âgées doit répondre à ces questions, puisque le travail revêt des aspects psychologiques liés à la conscience qu'une personne a de sa valeur et de sa dignité. La plupart des spécialistes et beaucoup de vieux travailleurs sont d'avis que la société adopte une attitude très ouverte, très souple et plus humaine au sujet de la retraite.

974. Il faudrait définir des conditions particulières de travail quant à la fatigue qu'impliquent les divers emplois, en tenant compte de l'âge des travailleurs, de la nature des tâches et de la durée du travail.

975. Enfin n'est-il pas nécessaire de créer des ateliers de travail qui fourniraient aux vieillards un travail rémunéré ou bénévole et qui leur donneraient l'occasion d'occuper leurs loisirs, de se maintenir en bonne santé, d'avoir le sentiment d'être utiles et d'échapper à la solitude et à l'isolement ?

#### **b) Les loisirs**

976. Le temps libre, quoique l'une des principales ressources de la vieillesse, peut se transformer en frustration, ennui et dépression, si les vieillards ne possèdent pas les moyens de bien utiliser leurs loisirs.

977. Toutes les régions de la province, tous les quartiers des villes, tous les villages devraient avoir des services de loisirs bien organisés. Il faut attirer la participation des personnes âgées non seulement à des programmes d'action ou à des œuvres qui les concer-

---

<sup>1</sup> Elaine Cumming et William H. Henry : *Growing Old, the Process of Disengagement*, Basic Books Inc., New Work, 1961.

nent directement, mais aussi à toutes sortes de manifestations qui font partie de la vie de leur milieu. Lorsque c'est possible, on peut consacrer aux vieillards une partie de l'équipement utilisé par les adultes.

978. Un personnel compétent doit s'occuper de l'organisation des loisirs pour les personnes âgées. Ce domaine convient bien à l'action de groupes spécialisés relevant de l'initiative privée et de la collaboration volontaire, parce qu'il est sage et essentiel qu'on intègre l'organisation des loisirs pour les personnes âgées au milieu, au quartier ou à la localité qui sont les leurs.

### c) La santé

979. On sait que, dans l'ensemble, l'état de santé des personnes âgées est moins bon que celui du reste de la population. En 1961, les données des hôpitaux généraux et spécialisés de neuf provinces indiquaient qu'il y avait eu 958,276 cas d'hospitalisation chez les hommes et que 17.2 pour cent de ces malades étaient âgés de 65 ans et plus et avaient réclamé 32.8 pour cent des journées de soins. L'hospitalisation moyenne durait 22.2 jours, tandis qu'elle était de 12.3 jours pour l'ensemble des malades et de 15.2 jours pour ceux de 45 à 64 ans <sup>1</sup>. La même tendance existe chez les femmes. D'après les renseignements du Service de l'assurance-hospitalisation, il y avait, au 1er avril 1969, dans les hôpitaux pour malades chroniques, 5,326 malades âgés de plus de 65 ans sur un total de 6,959 malades, soit 76.5 pour cent <sup>2</sup>. Dans son rapport sur la santé, la Commission a recommandé un nouveau régime qui offrirait de meilleurs services aux vieillards ainsi qu'aux autres membres de la société <sup>3</sup>.

980. L'Association médicale américaine formule trois objectifs pour le maintien de la santé des personnes âgées, à savoir assurer aux vieillards le meilleur système possible de soins médicaux, mettre sur pied des mesures préventives à long terme pour ceux dont la santé est délicate et exercer une surveillance attentive de ceux qui sont en bonne santé.

981. L'Association médicale canadienne recommande l'établissement de consultations gériatriques pour aider les médecins qui s'occupent des vieillards. Elle encourage en même temps les adultes à subir des examens périodiques et suggère l'organisation de pro-

<sup>1</sup> Voir l'annexe 17 de notre rapport, p. 56.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 57.

<sup>3</sup> Voir le volume IV de notre rapport : *La santé*.

grammes d'éducation qui renseignent le public sur la prévention des maladies et sur les moyens de conserver la santé.

#### **d) Le logement**

982. Le désir d'une vie autonome est indiscutable chez tous les citoyens : les mémoires présentés au Comité du Sénat canadien le confirment. Les personnes âgées sont prêtes à faire des sacrifices pour demeurer dans leur propre logement afin de sauvegarder leur indépendance.

983. Plusieurs personnes âgées ont des revenus très modestes et ne peuvent se permettre d'habiter un logement adéquat. On admet cependant que les zones d'habitation qui se détériorent sont celles qui renferment le plus haut pourcentage de personnes de 65 ans et plus (47 pour cent dans la ville de Québec) <sup>1</sup>.

984. Le recensement de 1961 indique que 77.7 pour cent des familles dont le chef a 65 ans et plus possèdent l'usage exclusif de leur propre logement <sup>2</sup>. Si le nombre de propriétaires est plus élevé que chez n'importe quel autre groupe d'âge, la qualité des maisons occupées par ces personnes est cependant inférieure à la moyenne. Plusieurs logements exigeraient des réparations importantes, alors que d'autres ne conviennent même plus aux besoins de ceux qui les habitent.

985. Même si la plupart des personnes âgées veulent poursuivre une vie autonome dans leur propre logement, bon nombre d'entre elles doivent chercher refuge chez leurs enfants, chez des parents ou encore dans des foyers d'hébergement.

986. Une véritable politique du logement pour les personnes âgées doit tenir compte de leur condition : état de faiblesse et de fatigue, lenteur des réflexes, difficulté de déplacement, infirmités, invalidité, propension à la maladie, etc.

987. Un programme d'habitation pour personnes âgées doit respecter leurs goûts et leurs préférences quant au caractère du voisinage et quant aux éléments de l'environnement physique. Il faut prêter une attention particulière aux différences de mentalité qui

---

<sup>1</sup> *Rapport de la Commission d'enquête sur le logement de la cité de Québec (Rapport Martin)*, volume III, *op. cit.*

<sup>2</sup> Voir l'annexe 17 de notre rapport, p. 62.

existent chez les vieillards qui ne proviennent pas des mêmes milieux sociaux ou des mêmes groupes ethniques et qui ont exercé des occupations fort différentes. Les vieillards préfèrent la compagnie des gens de leur âge, mais ils ne veulent pas vivre isolés, c'est-à-dire qu'ils ne désirent pas constituer une population à part en étant relégués dans ce qu'on appelle des réserves ou des ghettos.

988. Le programme de construction des foyers d'hébergement du ministère de la Famille et du Bien-être social constitue une très grande amélioration dans le domaine du logement collectif pour vieillards. L'État doit cependant exercer une étroite surveillance sur l'administration et la qualité des services offerts par les foyers.

#### **e) Les services sociaux**

989. Il existe un certain nombre de services essentiels à la vieillesse : certains sont communautaires; d'autres, personnels. Dans son mémoire au Sénat en 1964, le Conseil canadien du bien-être constate la pénurie de services pour les personnes âgées. Les gérontologistes reconnaissent que les vieillards doivent s'intéresser non seulement aux problèmes de la vieillesse, mais encore à ceux des autres membres de la société.

990. En général, répétons-le, les vieillards préfèrent vivre chez eux plutôt que dans un foyer d'hébergement ou dans un établissement hospitalier, à condition de recevoir les services d'aide et les soins requis par leur état.

991. Les avantages des services d'aide à domicile sont nombreux et variés, que ces services soient d'ordre médical, psychologique, social ou humanitaire. L'État en retire des avantages financiers substantiels et les personnes âgées elles-mêmes y trouvent une plus grande satisfaction.

#### **f) La sécurité du revenu**

992. On fonde l'étude des caractéristiques économiques des personnes âgées sur l'analyse de statistiques relatives à leurs revenus <sup>1</sup>. On retrouve au Québec les mêmes tendances que dans le reste du Canada quant à la valeur relative du revenu des personnes âgées par rapport au revenu général moyen de la population <sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Jenny R. Podoluk : *Caractéristiques du revenu des personnes âgées*, mémoire présenté en octobre 1964 au comité sénatorial d'enquête sur la gérontologie. Voir à ce propos le compte rendu des délibérations du comité, Imprimeur de la Reine, Ottawa, octobre 1964, pp. 1355ss.

<sup>2</sup> Voir le volume V de notre rapport : *La sécurité du revenu*.

993. L'affaiblissement du revenu annuel moyen est beaucoup plus considérable chez les hommes âgés que chez les femmes parce qu'il est plus élevé en chiffres absolus chez les hommes et que plus de personnes dépendent du revenu de l'homme. Il ne faut pas oublier cependant que le nombre des femmes âgées qui n'ont plus leur conjoint ou qui sont seules est supérieur à celui des hommes âgés.

994. Une étude de Mlle Podoluk établit clairement la relation entre le revenu des personnes âgées et leur situation <sup>1</sup>. Pour ce faire, elle analyse le sort matériel des familles qui gardent des personnes âgées. Le fait que les personnes âgées, particulièrement les femmes, conservent leur domicile, s'établissent chez des parents ou louent une chambre est directement en rapport avec le niveau de leurs revenus. Le problème du logement et des revenus de la population âgée est d'autant plus critique que la plupart de ces personnes ne font plus partie d'une famille : moins de 15 pour cent des femmes âgées vivent avec leurs parents. Ce problème est plus aigu chez les femmes que chez les hommes. Ces personnes dépendent donc davantage des prestations monétaires du gouvernement.

995. Les personnes âgées ont, dans le contexte d'une politique de développement social, les mêmes droits à l'épanouissement que tous les autres citoyens. La solution est de trouver le mécanisme qui permettra de modifier les systèmes conformément aux exigences et aux besoins des personnes âgées.

996. En résumé, les politiques sectorielles doivent s'inscrire dans un ensemble qui tienne compte de la dimension humaine des citoyens qui doivent bénéficier de ces politiques. Une telle dimension ne se dégage pas des secteurs eux-mêmes. Au contraire, elle doit leur être donnée et être identique pour tous les secteurs du développement.

## **B. — LES CATÉGORIES ADMINISTRATIVES DE CITOYENS**

997. La technique administrative a tendance à établir des catégories de citoyens ainsi qu'à fixer leurs droits et leurs obligations. Ces catégories prennent leur source dans les accidents auxquels doivent s'intéresser les politiques sectorielles. Souvent arbitraires, ces classifications favorisent l'élaboration de politiques spéciales qui tendent, dans la pratique, à considérer certaines personnes comme des citoyens différents des autres. Ces personnes sont différentes des autres parce qu'elles sont susceptibles de mesure et incapables,

---

<sup>1</sup> Jenny R. Podoluk : *Caractéristiques du revenu des personnes âgées*, op. cit.

dans leur conception, de sentiments humains. Les économiquement faibles deviennent des assistés sociaux et les handicapés deviennent des catégories spéciales de citoyens, susceptibles de provoquer la philanthropie. Si un accident peut permettre de distinguer une personne d'une autre, il ne permet pas d'établir des distinctions entre les membres d'une même société. L'application de politiques spéciales pour ces personnes tend à perpétuer une discrimination entre les membres de la société.

998. Ces catégories, qui sont le produit de l'analyse, ont tendance à se multiplier suivant les exigences de la technique. L'analyse ne peut conduire à l'homme dans sa réalité profonde et elle semble éprouver le besoin de créer des êtres faciles à identifier et à comprendre. Ainsi, pour l'économiste, il existe des personnes qui ont peu de revenus et d'autres qui touchent des profits considérables. Quant au sociologue, il établit différentes catégories de personnes suivant les régions, les races, les langues et les religions. Pour le psychologue, il y a les gens normaux et les gens anormaux. Pour le médecin, il y a des personnes en bonne santé et d'autres qui souffrent de maladies physiques et mentales. Cette division en catégories est destinée à satisfaire les exigences administratives à l'intérieur d'un système donné, mais cette classification influence profondément les habitudes de la société et le système devient en quelque sorte l'habitat naturel d'un groupe de plus en plus important de citoyens.

999. Il va de soi que cette classification inspire des mesures et des programmes particuliers qui n'ont aucun lien avec ce que la société offre déjà à ses membres. Ainsi les aveugles se retrouvent à l'intérieur du système actuel de bien-être social sans que les autres systèmes s'efforcent d'élaborer des programmes ou des mesures qui les concernent. On constate donc, dans notre société, l'existence du cloisonnement des systèmes. Le système du travail, par exemple, organise des services particuliers pour des groupes privilégiés de personnes, tels les services de réadaptation des victimes d'accidents de travail. Or, les autres accidentés n'ont pas accès à ces services, bien que tous les citoyens possèdent les mêmes droits. L'établissement de catégories de citoyens exerce à l'égard des autres citoyens une véritable discrimination. Lorsque des systèmes qui doivent être ouverts et accessibles à tous les citoyens sont en réalité des systèmes fermés et réservés à des groupes déterminés, on ne peut parler d'égalité de chances pour tous les membres de la société.

1000. Les catégories tendent à influencer le comportement de la population. Certains individus, à la suite d'un jugement superficiel, sont portés à croire qu'ils bénéficient d'un traitement de faveur,



alors qu'en réalité ils sont placés dans une situation d'infériorité. Dans un contexte de développement social, tous les hommes, indépendamment des catégories particulières auxquelles ils appartiennent, ont droit à des conditions favorables à leur épanouissement. Il n'y a rien qui répugne à ce que certaines catégories de personnes utilisent des moyens particuliers mis à leur disposition à condition que ces moyens ne soient pas discriminatoires.

1001. L'élaboration de politiques particulières doit s'insérer dans un contexte de développement social, c'est-à-dire dans un contexte qui fournit à tous les mêmes chances de mener une vie décente. Il y a eu au cours de la dernière décennie un fort courant d'opinion hostile aux habitudes administratives de créer des catégories particulières à l'intérieur de l'assistance sociale. Les dirigeants politiques ont commencé à tenir compte de cette manifestation d'opinion, et il est souhaitable que toutes ces catégories discriminatoires disparaissent le plus rapidement possible.

1002. D'ailleurs, le langage utilisé dans les systèmes diffère beaucoup de celui utilisé par la société : on y parle de client, d'usager, de consommateur mais rarement de citoyen ; de plus, les besoins du client sont spécifiques et différents des besoins de l'homme ou du citoyen. Lorsque, dans le cadre d'une certaine efficacité administrative, on examine les problèmes de l'homme à l'intérieur d'un système, on ne peut envisager une politique d'ensemble qui respecte les exigences du développement social. Ainsi les problèmes de l'enfance inadaptée ont fait le sujet d'un livre vert de la part de trois ministères du gouvernement : Éducation, Santé, Famille et Bien-être social<sup>1</sup>. L'aspect humain des problèmes risque de s'estomper derrière les préoccupations particulières des systèmes, car chacun d'eux cherche d'abord à résoudre les problèmes qui le concernent spécifiquement.

#### 1. — L'HANDICAPÉ

1003. Dans le cadre d'un rapport sur le développement, il n'y a pas lieu d'entreprendre un examen des mesures et des programmes destinés aux personnes handicapées par suite d'accident ou de déficience physique ou mentale.

---

<sup>1</sup> *Orientation pour une politique de l'enfance inadaptée*, Gouvernement du Québec, Québec, 1969.

1004. Depuis quelques années, la société assume davantage sa responsabilité dans la réadaptation des handicapés. Il existe d'excellents programmes de réadaptation, mais ceux-ci ne sont pas encore accessibles à tous.

1005. C'est surtout à la fin de la dernière guerre mondiale que s'est posé le problème économique et social des handicapés. Les progrès de la science et de la technique ont démontré que les handicapés physiques et mentaux peuvent devenir des citoyens productifs et utiles. Avec l'industrialisation et l'urbanisation, le nombre des accidents a augmenté. Les progrès importants réalisés dans les domaines de la médecine, des sciences sociales et de la technique ont amené des méthodes de réadaptation plus perfectionnées.

1006. Avec les transformations sociales, la charité privée s'est révélée incapable de résoudre le problème des handicapés. On a donc mis sur pied des régimes d'assistance publique, tels les régimes d'assistance aux aveugles et aux invalides, afin d'atténuer la misère des handicapés les plus défavorisés. Cependant, ces régimes, par leur conception même, se limitent au paiement d'allocations de subsistance. Les déficients mentaux pour leur part étaient condamnés à passer leur vie à l'écart de la société. On les plaçait dans des maisons d'hébergement ou encore on les tenait cachés dans leur milieu familial.

1007. Quant aux régimes d'assurance sociale, tels que les régimes de rentes, d'assurance-chômage, d'assurance-hospitalisation et d'indemnisation des victimes d'accidents de travail, qui ont été établis parallèlement aux régimes d'assistance, ils ont eu des effets très limités auprès des handicapés. Hormis le régime d'assurance-hospitalisation, ces régimes ne couvrent que les personnes qui participent activement à la main-d'œuvre. Quant aux malades des hôpitaux psychiatriques, contrairement à tous les autres malades, ils ne profitent pas de l'assurance-hospitalisation. En définitive, seules les personnes dont l'invalidité résulte d'un accident de travail bénéficient de ces régimes à condition que leur emploi tombe dans une catégorie couverte par la loi sur les accidents de travail.

1008. En vue de suppléer à la carence manifeste des secours distribués par l'État, un grand nombre d'associations et d'organismes privés à caractère bénévole se forment pour venir en aide à des catégories particulières d'handicapés. Dans la plupart des cas, ces organismes tentent de sensibiliser la population aux problèmes des handicapés, organisent des campagnes de souscription, réclament

des subventions auprès des autorités publiques et développent diverses formes d'aide et de services destinées à soulager la misère matérielle de leurs protégés et à les aider à améliorer leur niveau de vie. Il ne fait aucun doute que, sans ces organismes, la situation des handicapés au Québec serait encore plus pénible.

#### **a) Condition actuelle de l'handicapé au Québec**

1009. Il n'en demeure pas moins que, de façon générale, la condition des handicapés demeure telle qu'ils ne sont pas considérés comme des citoyens à part entière. Comme en témoignent de nombreux mémoires soumis à la Commission, les handicapés sont généralement aux prises avec des problèmes de pauvreté et n'ont pratiquement aucun accès au marché du travail. De plus, l'aide qui leur est accordée se révèle tout à fait insuffisante. Prenons le cas des aveugles : ces handicapés sont disséminés à travers toute la province et particulièrement dans les régions défavorisées, comme la Gaspésie, alors que les services qui leur sont destinés sont concentrés à Québec et à Montréal.

1010. Il ne peut en être autrement si l'on considère, d'une part, l'ampleur des besoins et, d'autre part, le fait que les services mis sur pied par les organismes d'aide aux handicapés ont été créés au hasard des ressources financières mises à leur disposition. La plupart du temps, il n'existe aucune coordination entre ces services. On assiste même à des doublages de services, alors que ceux-ci manquent totalement dans certains secteurs. Malgré leur nombre, les services pour handicapés sont trop souvent inaccessibles, inadaptés aux besoins réels et de qualité fort inégale. Les handicapés des milieux ruraux, des petits centres urbains et des milieux défavorisés des grandes villes ne reçoivent généralement aucun service dans leur milieu. C'est d'ailleurs le cas des malheureux, des chômeurs, des personnes physiquement diminuées, des personnes atteintes de maladies mentales. L'appui traditionnel qu'ils trouvaient autrefois à l'intérieur du cadre familial ou de la communauté locale leur manque de plus en plus.

1011. Mentionnons que, depuis la publication en 1962 du rapport de la Commission d'étude sur les hôpitaux psychiatriques, on a amélioré légèrement le sort des déficients mentaux. On reconnaît maintenant la nécessité d'intégrer à la société le malade et le déficient mental. L'État fournit une part toujours croissante des ressources mises à la disposition des handicapés et des déficients mentaux pour que ceux-ci puissent se développer et mener une vie normale.

1012. On peut affirmer, si l'on excepte les mesures particulières destinées aux déficients mentaux, que notre société se soucie très peu des personnes handicapées. Tous les handicapés, qu'ils soient riches ou pauvres, devraient bénéficier de services de qualité dans le domaine de la réadaptation et y accéder non seulement dans les grandes villes, mais encore dans les régions éloignées. Une politique rationnelle devrait mettre l'accent sur la prévention, car la science d'aujourd'hui peut déceler plusieurs déficiences physiques à leur origine et ainsi en atténuer considérablement les effets.

#### **b) Nécessité d'une orientation nouvelle**

1013. Le seul moyen de rompre avec la tradition est d'adopter une attitude beaucoup plus humaine à l'égard de l'handicapé. La seule aide financière de l'État à divers organismes œuvrant dans ce secteur ne constituera jamais une solution valable et, à long terme, elle maintiendra l'handicapé à l'écart de la société.

1014. Nous devons reconnaître que l'handicapé est un citoyen à part entière. La politique sociale ne doit donc pas contribuer à le rejeter à l'écart de la société en lui donnant un statut particulier. Elle doit être suffisamment souple pour reconnaître dans tous les domaines l'existence de l'handicapé et pour éliminer les différentes formes de discrimination qui s'exercent à son endroit. Enfin, elle doit admettre que l'handicapé a besoin de certains biens et de certains services pour surmonter, dans la mesure du possible, son handicap et pour développer intégralement sa personnalité au sein de la société.

1015. Il faut s'opposer à une politique qui s'applique à des groupes particuliers, qui comporte des mesures d'assistance financière par catégories et qui maintient ou établit des réseaux de services distincts. Cette orientation suscitera fort probablement des résistances et provoquera pour quelque temps une certaine insécurité. Elle s'oppose à certaines recommandations des mémoires soumis à la Commission, recommandations d'ailleurs incompatibles avec une politique de développement social.

1016. En prônant l'abolition des politiques basées sur la classification des personnes par catégories, selon leur état physique et mental, la Commission veut rompre avec une tradition qui lui paraît sans issue, parce qu'elle tient à ce que la politique sociale respecte pleinement la dignité de l'homme<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> L'adoption de la loi sur l'aide sociale destinée à remplacer les lois d'assistance par catégories constitue un pas dans cette voie.

1017. Dans un récent exposé, le Conseil canadien du bien-être adopte également cette position de principe :

Quoi de plus naturel, lorsque les moyens disponibles ne permettent pas de satisfaire tous les besoins, que de donner la priorité aux éléments les moins favorisés ? Mais, en même temps, l'on crée artificiellement, ou en tout cas l'on renforce, en lui donnant l'estampille officielle, une inégalité de dignité entre deux groupes sociaux, celui qui aide et celui qui est aidé. La ségrégation sociale qui en résulte porte par elle-même atteinte à la dignité de toute une fraction de la population<sup>1</sup>.

1018. L'handicapé, comme tous les autres citoyens, doit avoir accès aux biens et aux services nécessaires à son épanouissement. Il doit pouvoir non seulement partager la même espérance, mais aussi compter sur le principe d'égalité de chances dans tous les domaines du développement.

*i) Le travail*

1019. À l'heure actuelle, le marché du travail est pratiquement fermé aux handicapés parce que les critères d'emploi sont presque toujours basés sur le rendement et que l'handicapé peut rarement concurrencer le travailleur jeune et en bonne condition physique. Les conventions collectives, sur le plan pratique, ferment le marché du travail à l'handicapé qui a pourtant le même droit au travail et à l'emploi que les autres citoyens. La société doit donc lui garantir un emploi en tenant compte de son état.

1020. Des associations bénévoles ont essayé de contourner cette difficulté en créant des ateliers protégés. Parce qu'ils n'ont pas encore de véritable statut, ces ateliers sont difficilement tolérés dans la société actuelle; ils sont parfois suspects aux yeux des syndicats et des entreprises, et les lois du travail paralysent même leur fonctionnement.

1021. Une politique du travail, dans un contexte de développement social, doit ouvrir le marché du travail aux handicapés afin d'abolir la situation de tolérance qu'on leur réserve.

*ii) Le repos et les loisirs*

1022. Certaines formes de loisirs peuvent être accessibles à la plupart des handicapés. Les services réguliers de loisirs devraient

---

<sup>1</sup> Extrait de *Les politiques sociales pour le Canada, op. cit.*, pp. 2-3.

prévoir la présence des handicapés pour ne plus laisser aux seuls organismes bénévoles d'aide aux handicapés le souci d'organiser pour eux des services particuliers.

### *iii) La santé*

1023. Le régime de la santé proposé par la Commission est offert à tous les citoyens sans distinction. La Commission a même apporté une attention spéciale aux services de réadaptation parce qu'ils ne sont malheureusement pas toujours accessibles aux handicapés. Le régime veut être de qualité, universel et accessible à tous <sup>1</sup>.

### *iv) L'éducation*

1024. Le rapport Parent a heureusement mis fin à l'établissement de systèmes parallèles d'éducation pour différentes catégories de citoyens. Dans l'esprit de la Commission, les handicapés doivent s'intégrer dans le système scolaire régulier afin d'apprendre à devenir des citoyens à part entière. Toutefois, l'esprit du rapport Parent ne s'est pas suffisamment traduit dans les faits, car certaines écoles destinées aux aveugles et aux sourds-muets demeurent encore en dehors du système scolaire.

### *v) Les services sociaux*

1025. L'handicapé est appelé à recourir plus fréquemment qu'un autre citoyen aux services sociaux mis à la disposition de toute la communauté. Il ne s'agit pas de mettre sur pied des services sociaux particuliers, mais de réclamer des services généraux plus souples et un personnel suffisamment spécialisé pour trouver des solutions aux problèmes particuliers des handicapés.

### *vi) Le logement*

1026. Il n'existe pas de différence majeure entre les besoins de logement d'une personne handicapée et ceux d'une personne normale. Toutefois, une politique de logement plus humaine doit tenir compte, dans la construction des habitations, des besoins spéciaux des handicapés, tel le besoin d'un équipement spécifique approprié à leur situation. Ils pourront ainsi mener une vie plus facile et plus agréable. Les ingénieurs et les architectes devront considérer ces aspects

---

<sup>1</sup> Voir le volume IV de notre rapport : *La santé*.

particuliers dans l'élaboration des plans d'habitations. Il s'agit là cependant d'une responsabilité que l'entreprise privée ne peut assumer sans l'aide de l'État.

vii) *La sécurité du revenu*

1027. Le problème de la sécurité économique de l'handicapé est de même nature que celui de tous les citoyens. À cet égard, le rapport de la Commission recommande une formule qui reconnaît l'égalité de tous les citoyens <sup>1</sup>.

2. — L'ASSISTÉ SOCIAL \*

1028. Il ne faut pas oublier que l'assisté social est un homme et un citoyen au même titre que les autres membres de la société. Mais l'économie et l'administration publique l'ont placé dans une situation telle qu'il a difficilement accès aux biens et aux services nécessaires à son développement, que ce soit le travail, la sécurité du revenu, le repos et les loisirs, l'éducation, la santé, le logement et les divers autres services sociaux. Peu importe son âge et son degré de scolarité, peu importe s'il a ou non un dossier judiciaire, il est, comme l'handicapé, systématiquement exclu du marché du travail.

1029. L'assisté social multiplie parfois les visites au centre de main-d'œuvre, mais après des semaines de démarches inutiles, il doit avec sa famille se résigner à la misère. Il recherche alors des expédients pour vivre ou pour compléter les allocations que lui consent le Bien-être social. Après des mois de cette vie de misère, il se peut que l'assisté social soit rendu à un point tel qu'il ne puisse pratiquement plus se réadapter.

1030. Les assistés sociaux vivent généralement dans les zones défavorisées des grandes villes où les logements n'ont plus de véritable rentabilité sur le plan commercial. Les assistés sociaux sont nombreux, mais ils n'exercent aucune force de pression sur la société, parce qu'ils ne font pas partie des groupements syndicaux ou professionnels qui, eux, influencent la société. Ils sont « sans voix » <sup>2</sup> dans un monde dominé par la puissance des moyens de communication.

---

\* Voir l'annexe 22 de notre rapport : *La voix des hommes sans voix*.

<sup>1</sup> Voir le volume V de notre rapport : *La sécurité du revenu*.

<sup>2</sup> *Ibid.*

1031. Une politique de développement social doit, en toute priorité, ouvrir à tous ces citoyens dont le nombre augmente sans cesse, les portes qu'ils ont un jour trouvées fermées et par lesquelles ils peuvent accéder au développement.

1032. Certaines personnes défavorisées ont pris l'initiative de créer, malgré leurs faibles ressources, des services que la société, à l'ère de l'opulence, ne leur fournit pas : ces initiatives condamnent tacitement et avec raison l'attitude de notre société.

1033. Une politique de développement social doit déboucher sur des mesures et des programmes accessibles à tous les citoyens. Cependant, comme les structures démographiques diffèrent d'une région administrative à l'autre, il faut que ces mesures et ces programmes soient adaptés aux besoins de chaque région<sup>1</sup>. Une telle conception du développement n'exclut pas la possibilité d'établir des priorités différentes d'une région à l'autre. Toutefois, le citoyen a droit au même épanouissement, quelle que soit la région où il habite. Les exigences administratives et techniques ne doivent pas l'emporter sur les exigences humaines.

### III. — CONCLUSION

1034. Le droit des personnes et de la famille déborde le cadre des politiques sectorielles, mais ce droit demeure imprécis et entraîne des confusions regrettables au niveau des différents secteurs du développement. Leur activité s'inspire souvent de théories différentes, parfois même contradictoires, parce que la société n'a pas pris la peine de dégager une philosophie de l'homme et de la famille. Il est donc nécessaire pour l'État, avant d'opérer de véritables réformes sociales, d'élaborer les grandes lignes d'une politique de l'homme et de la famille.

1035. Les difficultés réelles que soulève l'élaboration d'une politique de la personne, de l'enfance, de la vieillesse et de la famille ont poussé un certain nombre de personnes et de groupes de divers pays à suggérer à l'État et aux organismes internationaux d'établir une charte des droits de l'homme ainsi qu'une charte des droits de l'en-

<sup>1</sup> On trouvera à l'appendice II.1 du présent volume, pour chaque région, des données statistiques sur la répartition par groupes d'âge de la population du Québec de 1941 à 1966.



fance et de la famille <sup>1</sup>. Cependant ces chartes ne peuvent être que des déclarations. Elles n'ont pas force de lois, parce qu'elles ne comportent pas de sanction. Elles peuvent cependant orienter l'opinion publique et permettre par le fait même l'élaboration de politiques sectorielles plus humaines et de politiques intersectorielles plus aptes à orienter le développement social.

1036. Seule une définition du rôle de l'homme et de la famille dans la société peut permettre aux politiques sectorielles de s'inscrire véritablement dans un contexte de développement social. Une telle définition demeure la responsabilité d'une autorité extérieure à celle qui s'exerce à l'intérieur des différents secteurs de développement. Le Conseil de développement, dont nous avons préconisé l'institution <sup>2</sup>, pourrait aider l'État à élaborer une charte des droits de l'homme, de la famille et de l'enfance et par la suite pourrait surveiller son application à l'intérieur des différents secteurs du développement.

---

<sup>1</sup> Au cours des audiences publiques, plusieurs groupements ont exprimé le même vœu devant la Commission.

<sup>2</sup> Voir le chapitre VI du présent volume : « Les objectifs des secteurs du développement ».



## VIII

---

### **Les exigences administratives**

Le retard des sciences économiques et sociales sur les sciences de la matière est l'une des causes des malheurs actuels de l'humanité. La technique emporte l'homme vers des horizons imprévus. Placé entre un passé qui lui paraît entièrement périmé et un avenir inconnu, l'homme, privé des traditions, des morales et des religions qui faisaient son équilibre mental et social, et n'ayant pas encore trouvé la philosophie valable pour le nouvel âge, agit au jour le jour, selon les incohérentes sollicitations du court terme. Il a perdu la sécurité et l'efficacité des longs penses et des fermes propos. Il a perdu la mesure du possible et de l'impossible.

Jean Fourastié : *Le grand espoir du XX<sup>e</sup> siècle*, Gallimard, Paris, 1968, p. 11.



## **Les exigences administratives**

### **INTRODUCTION**

1037. Les institutions administratives sont une nécessité sociale. Les faits et les besoins sociaux doivent devenir des réalités administratives, afin de concrétiser les décisions politiques du gouvernement et du Parlement.

1038. Le développement social exige, par exemple, l'organisation d'un nombre accru de services pour le bien-être des citoyens. Pour les rendre efficaces, il faut regrouper ces services dans des ensembles organiques, c'est-à-dire des systèmes qui se définissent par les objectifs vers lesquels ils tendent, par les activités auxquelles ils servent de cadres et par les structures au sein desquelles s'exercent ces activités. Comme toutes les institutions vivantes, ces systèmes doivent respecter un certain nombre d'exigences, s'ils veulent atteindre efficacement leurs objectifs.

1039. Les réseaux de communications qui existent à l'intérieur de ces systèmes, de même que les liens qui les unissent, sont très souvent le produit d'une société différente de la société actuelle. Ces modes de liaison sont loin d'être des techniques qui épuisent les exigences sociales. Il faut alors rechercher sans cesse les formules qui traduisent ces exigences afin de rapprocher constamment les institutions administratives et les exigences de la vie sociale.

1040. Le développement exige, par exemple, que la société essaie d'entrevoir le futur non seulement par une analyse du passé, mais aussi par une prospective ouverte sur une pluralité de possibles. Parmi ces possibles, la société doit choisir entre ceux qui lui paraissent chimériques et ceux qui lui paraissent réalisables, afin de fonder les décisions à inscrire dans un ensemble qui doit s'ajuster constamment aux événements. Les institutions administratives rendent-elles possible l'exercice d'un tel choix ?

1041. Les centres de décisions, souvent isolés les uns des autres, n'offrent généralement aucune garantie future de cohérence, même si celle-ci existe dans le présent. On peut facilement dissiper l'incohérence de ces centres en les soumettant à une seule autorité qui fixe les objectifs et détermine l'utilisation des ressources. La force du

pouvoir assure ainsi la cohérence, mais elle multiplie les contraintes sociales. Une telle solution contredit le principe même de la liberté et s'inscrit mal dans une politique de développement social.

1042. Dans les pays socialistes comme dans les pays capitalistes, le pouvoir politique tente de relever le défi que lui pose l'évolution de la société. Il a identifié un certain nombre d'exigences administratives qui impliquent une véritable coordination à l'intérieur des institutions administratives et politiques de même que l'utilisation de nouveaux mécanismes et de nouvelles techniques.

1043. Une interprétation stricte de notre mandat nous amènerait à limiter nos observations au développement humain et social et à nous abstenir de parler du développement en tant que processus d'élaboration des politiques. Toutefois, il nous semble impossible de réaliser une société de bien-être si les citoyens eux-mêmes ne s'interrogent pas sur cet aspect du développement. Pour participer au progrès social, les citoyens doivent connaître ses exigences administratives de même que les limites et les déficiences des organismes qui élaborent et exécutent les politiques.

## **I. — LA RÉALITÉ ADMINISTRATIVE**

1044. Dans tous les pays occidentaux, l'administration publique a accru l'importance de son rôle au cours des vingt dernières années. Elle continue de percevoir les impôts, de maintenir l'ordre public et d'organiser les services de protection, mais elle assume en plus la tâche de créer et d'administrer des systèmes qui rendent opérationnels les éléments du développement. Ces systèmes complexes sont coordonnés ou intégrés dans la mesure où l'administration assouplit ou modifie ses structures conformément aux exigences de ce rôle prépondérant.

1045. D'une façon générale, la tâche des dirigeants politiques consiste à déterminer les priorités et à allouer les crédits aux différents secteurs du développement, alors que l'élaboration et l'exécution des programmes incombent à l'appareil administratif. Si cet appareil n'est pas adapté aux nouvelles conditions sociales, il risque de retarder le développement qu'exige la société contemporaine. Une intervention est nécessaire sur le plan de l'organisation pour stimuler l'activité des individus et des groupes de façon à assurer l'exercice des droits fondamentaux de la personne.

1046. Le développement social suppose l'existence d'un certain nombre de services. C'est pourquoi l'administration doit fournir un ensemble cohérent de services sociaux<sup>1</sup> à l'individu, à la famille et aux groupes de façon à faciliter leur épanouissement. Ces services s'intègrent dans divers systèmes : éducation, santé, logement et aménagement du territoire, services sociaux, etc.

1047. Un système est un ensemble de moyens mis en œuvre pour atteindre un objectif déterminé et son élaboration se fait par déduction. Au départ, l'esprit ne possède que des notions complexes qu'il lui faut transposer sur le plan opérationnel. La mise en application d'un système exige une organisation fondée sur des connaissances scientifiques et techniques. En d'autres termes, un système demeure une tentative d'ordonner un domaine afin qu'à partir de la théorie il débouche sur le plan pratique.

1048. Les systèmes et les services qu'ils groupent doivent être accessibles à tous les citoyens sans aucune forme de discrimination. Doivent donc disparaître les enquêtes sur l'évaluation des revenus et la notion d'assisté social ou de citoyen de seconde classe. Pour cela, il faut étendre à toutes les classes de la société certains services jusqu'ici réservés aux assistés et définis de façon discriminatoire; c'est le cas, par exemple, de certaines formes de services qu'on a toujours conçues comme des thérapies du pauvre. De plus, il faut éviter que d'autres services plus en vogue, parce qu'ils satisfont aux besoins des classes privilégiées, entraînent une diminution de ceux qu'on offre aux groupes défavorisés. Ainsi, tout en cherchant à rendre les services accessibles à tous, il faut, en toute priorité, assurer cet ensemble de services dans les zones défavorisées, rurales ou urbaines.

1049. Le bien-être exige que la société facilite à tous les citoyens l'emploi, le repos et les loisirs, l'éducation, la santé, les services sociaux, le logement et la sécurité du revenu. D'où la nécessité de mettre sur pied des systèmes qui élaborent scientifiquement et techniquement des moyens de réaliser ces objectifs.

1050. Tous les moyens utilisés pour atteindre les objectifs du développement social s'insèrent dans une structure administrative, c'est-à-dire dans un ensemble de systèmes. Chaque moyen comporte une double dimension : verticale (en tant qu'intégré dans un sys-

---

<sup>1</sup> Il s'agit ici des services sociaux au sens large. Voir à ce sujet le volume VI de notre rapport : *Les services sociaux*.

tème) et horizontale (en tant que partie d'un ensemble destiné au développement humain).

1051. Il est extrêmement important de connaître la structure démographique d'un pays afin de choisir rationnellement les services administratifs que l'on doit offrir à la population et de pouvoir comparer l'effort social d'un pays ou d'une province avec celui des autres pays ou provinces. En effet, la population active assume en très grande partie l'obligation de fournir à l'ensemble de la communauté le personnel qualifié et les ressources financières nécessaires à la mise en œuvre des mesures de développement social. De quelles sommes la société dispose-t-elle par la fiscalité pour redistribuer les biens et les services à tous les citoyens ? Sur quel personnel qualifié peut-elle compter pour réaliser les différents programmes de développement ?

1052. L'étendue géographique du Québec ainsi que la concentration des ressources et de la production combinées à l'absence de certains services fondamentaux dans des régions éloignées et dans quelques quartiers urbains perpétuent les disparités disséminées sur notre territoire. On ne peut parler de développement social, lorsque de nombreux citoyens n'ont pas accès aux services essentiels ou lorsqu'ils doivent recourir à des services de qualité inférieure. Toute politique qui tend véritablement à réduire ces disparités s'inscrit dans un contexte de développement social. Il peut y avoir des disparités de revenus et de ressources matérielles, mais elles ne doivent pas exister dans les services. Indépendamment de la région qu'ils habitent, tous les citoyens doivent avoir accès aux mêmes services. Une politique de développement social doit donc tenir compte de la structure démographique de chaque région<sup>1</sup> et en même temps s'insérer dans un appareil administratif, à qui elle impose un certain nombre d'exigences.

## **II. — LES OBSTACLES ADMINISTRATIFS AU DÉVELOPPEMENT**

1053. Les organismes administratifs, responsables de la mise en œuvre des différents objectifs du développement, souffrent en général de déficiences qui découlent de la complexité et de la variabilité

---

<sup>1</sup> La cueillette, dans chaque région et sur une base permanente, de données analogues à celles que contient l'appendice II.1 en rapport avec la composition de la population nous apparaît essentielle à la réalisation d'une politique de développement adaptée aux besoins particuliers de chaque région.



de leurs éléments, mais surtout de leur interdépendance. De telles difficultés ne sont pas insurmontables, mais elles peuvent facilement paralyser le fonctionnement de ces organismes.

1054. La répartition des tâches entre les différents services d'un même système est souvent mal définie et les objectifs particuliers de ces services n'ont pas toujours très bien en vue l'objectif ultime ou les objectifs intermédiaires du système. La non-délimitation des pouvoirs et des fonctions des divers organismes administratifs et des divers paliers gouvernementaux (gouvernement fédéral et gouvernement provincial) cause de nombreux chevauchements dans la réalisation d'une politique de développement. Au lieu d'être des instruments d'évolution, les organismes administratifs sont de vastes bureaucraties qui entravent souvent le progrès. Les fonctionnaires perdent énormément de temps dans le dédale des directives les plus contradictoires, sans toujours connaître exactement les buts de leur activité.

1055. L'autorité est souvent multiple à l'intérieur du même système. Certains services réclament et obtiennent une très grande autonomie, qui découle du manque de coordination. Certaines décisions internes ont parfois des conséquences néfastes sur les moyens mis en œuvre par le système lui-même. De plus, il existe des services qui font double emploi et qui démontrent chaque jour la nécessité d'une planification. C'est pourquoi le développement social affronte souvent des difficultés soulevées par la concurrence entre des services de même nature, à divers échelons du gouvernement. Parfois le même secteur ou le même système donne lieu à des divisions administratives qui, confiées à différentes personnes, deviennent indépendantes les unes des autres; c'est le cas, par exemple, du domaine de la sécurité du revenu, au sein duquel plusieurs organismes gouvernementaux poursuivent indépendamment leurs fonctions<sup>1</sup>.

1056. La centralisation excessive de l'administration suscite de très vives critiques dans les diverses régions de la province. Il existe un large fossé entre gouvernants et gouvernés. Dans le domaine de la santé en particulier, les fonctionnaires locaux peuvent parfois prendre des décisions, mais uniquement sur des questions très secondaires; cependant, dans les cas où ils peuvent le faire, ils doivent toujours consulter leurs supérieurs. Les ressources budgétaires, les priorités et parfois les problèmes les moins importants demeurent sous la responsabilité de l'autorité centrale. Ainsi au niveau fédé-

---

<sup>1</sup> Voir le volume V de notre rapport : *La sécurité du revenu*.

ral, on élabore souvent des politiques de développement sans consulter les gouvernements provinciaux et sans tenir compte de leurs besoins et de leurs priorités.

1057. Il arrive fréquemment que les dirigeants à l'échelon supérieur ne connaissent pas les conditions locales du développement. Ils doivent alors compter sur les renseignements que leur fournissent les administrateurs locaux ou régionaux pour prendre une décision. La réalité locale ou régionale demeure fort éloignée de l'autorité responsable. Elle est même ignorée d'une administration de plus en plus complexe, routinière et extrêmement prudente, qui se caractérise par une inertie souvent scandaleuse. Deux éléments retardent indûment plusieurs décisions urgentes : les multiples échanges de correspondance et les communications qui parcourent toute la voie hiérarchique dans les deux sens. Un peu partout, on répugne à prendre des décisions, vu la complexité et la lenteur des procédures administratives qui permettent difficilement d'identifier et d'atteindre les responsables. Si de telles procédures peuvent empêcher la négligence, l'abus ou la fraude, elles paralysent à coup sûr l'initiative et empêchent la mise en œuvre d'une véritable politique de développement social. La communication véritable entre le sommet et la base devient alors impossible.

1058. Parce qu'on ne se résout pas à se départir d'une certaine mesure d'autorité et de responsabilité, au moins dans les questions secondaires, on réserve souvent les décisions les moins importantes à un nombre restreint de hauts fonctionnaires qui ne peuvent se consacrer à l'étude des grands problèmes. Cela entraîne une foule de retards et un énorme gaspillage d'énergies. Il est très rare, en effet, qu'une autorité régionale ou locale prenne une décision tant soit peu importante sur une question de développement sans recourir obligatoirement à l'approbation des hauts fonctionnaires de son ministère. La signification d'une activité d'exécution et d'une activité de direction reste un peu partout confuse.

1059. Les pays socialistes connaissent des problèmes analogues d'administration. Lorsqu'ils ont essayé de réorienter certains investissements de l'industrie lourde vers l'industrie chimique, les dirigeants de l'URSS se sont heurtés à une vive résistance administrative<sup>1</sup>. À Cuba, par exemple, le gouvernement rend les fonctionnaires responsables de ce formalisme envahissant et leur reproche de se créer un vaste empire administratif à multiples divisions. On met

---

<sup>1</sup> *New York Times*, 16 février 1964.

actuellement sur pied un réseau d'organismes afin de freiner la bureaucratie et d'endiguer la marée montante de paperasserie et de formalisme administratif <sup>1</sup>.

### III. — LA RÉFORME ADMINISTRATIVE

1060. N'y a-t-il pas lieu de songer à une certaine délégation du pouvoir exécutif du niveau provincial au niveau régional ? Une telle délégation libérerait l'autorité centrale de fonctions secondaires et lui permettrait par le fait même de consacrer plus d'énergie à son rôle de direction et d'orientation. Une délégation de cette nature rapprocherait les gouvernants des gouvernés tout en développant chez les fonctionnaires le sens de la responsabilité devant les citoyens.

1061. Le problème de la réforme administrative a fait l'objet d'études et de rapports <sup>2</sup>. Personne n'ignore les raisons des retards, du gaspillage et de l'incurie dans ce domaine. On doit donc y opérer une réforme le plus tôt possible. Trop souvent on a cru que la solution consistait à établir de nouveaux organigrammes qui redéfiniraient l'autorité hiérarchique et répartiraient plus logiquement le personnel. Ces remaniements périodiques dans le partage des responsabilités ou dans la création de nouveaux organismes ont rarement amélioré la situation. Les nouveaux modes d'organisation recèlent les mêmes défauts de structure. Cependant, ils démontrent que l'objectif à atteindre consiste à créer des relations plus étroites et une meilleure coordination entre les responsables des décisions.

1062. Les experts en administration publique affirment qu'une véritable réforme administrative est essentielle au développement. L'expérience prouve cependant que, même dans les meilleures conditions, on ne peut la réaliser que progressivement, c'est-à-dire au fur et à mesure que se déroule le processus du développement.

La réforme administrative comme la planification n'est donc pas un résultat qui s'acquiert une fois pour toute en une période donnée. C'est un long processus d'adaptation des méthodes, de la législation et des structures à la croissance du pays. La réforme administrative et la programmation visent le même but. Elles sont toutes deux des processus continus, elles doivent être menées de front <sup>3</sup>.

<sup>1</sup> *Ibid.*, 28 février 1965.

<sup>2</sup> Voir notamment le *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (Rapport Glassco)*, Imprimeur de la Reine, Ottawa, février 1963.

<sup>3</sup> Extrait de *La planification du développement*, par A. Waterston, *op. cit.*, p. 262.

1063. On doit mettre les services à la disposition de tous, et d'une façon intégrée et coordonnée. Le manque de coordination et d'information est une des lacunes les plus graves du système actuel. L'individu communique avec chaque service et établit lui-même la coordination qui n'existe pas entre les divers établissements et organismes. À travers cette complexité, il devient responsable de sa situation et du choix des services qu'il croit être les plus utiles, alors qu'il ignore souvent des services plus adaptés à ses besoins. Pour qu'ils aident l'individu, il faut coordonner les services au niveau local. Ainsi chaque citoyen saura de façon précise où s'informer à leur sujet. Un organisme central devrait diriger l'individu vers divers services spécialisés tout en suivant le progrès des rapports entre lui et les services.

1064. Le critère principal pour établir des services spécialisés est leur efficacité en fonction d'un bassin de population et de la rentabilité des ressources humaines et techniques. Ce principe, qui inspire le rapport Parent, doit également inspirer tous les autres systèmes qui doivent conduire au bien-être. Une relation très étroite dans toute l'organisation des services doit exister entre les niveaux local et régional, les services plus spécialisés étant concentrés au niveau régional.

1065. S'il est nécessaire que ces services soient facilement accessibles à l'individu, ils doivent former un ensemble intégré et coordonné plutôt qu'une agglomération d'organismes et d'établissements indépendants qui, parfois, entrent en conflit les uns avec les autres.

1066. L'intégration aux niveaux local et régional permet au citoyen de recourir plus facilement à l'ensemble des services mis à sa disposition. Une telle formule respecte également la très forte interdépendance des divers éléments de la vie économique et sociale. Celle-ci apparaît très clairement à l'examen de la situation des milieux défavorisés. Actuellement, les citoyens de la classe moyenne n'éprouvent pas les mêmes besoins face à tous les services. Il n'en est pas ainsi cependant de la classe défavorisée, c'est-à-dire de celle qui vit actuellement au-dessous du seuil de la pauvreté<sup>1</sup> et qu'on évalue à environ 30 pour cent de la population du Québec. Les problèmes de cette population ne sont pas seulement d'ordre économique ou social. Ils sont tellement complexes (ils impliquent un ensemble de caractéristiques étroitement liées les unes aux autres) qu'il est parfois

---

<sup>1</sup> Emile Gosselin : *La troisième solitude : une étude de la pauvreté dans la région de Montréal*, op. cit.

difficile de distinguer les causes des effets. Indigence, manque d'éducation, mauvaise santé physique et mentale, manque d'économie individuelle et collective, absence de sens politique, chômage, absence de vie culturelle et habitation misérable, ces différents facteurs agissent les uns sur les autres et accentuent la situation désespérée de cette population. Une telle situation n'est pas liée aux individus eux-mêmes mais plutôt à leur milieu : c'est pourquoi elle tend à se perpétuer. D'une génération à l'autre, les problèmes de la pauvreté s'amplifient par l'effet à la fois cumulatif et multiplicateur des différents problèmes.

1067. Les milieux défavorisés urbains et ruraux, plus que les autres, ont besoin de services intégrés qui envisageraient l'ensemble des problèmes de l'individu et du milieu. Il importe donc d'installer dans ces milieux les premiers organismes polyvalents et d'y concentrer les efforts afin de combler leurs besoins. Parce qu'il est primordial d'empêcher qu'une situation de misère se perpétue de génération en génération, il faut de toute urgence accorder un traitement spécial aux enfants de ces milieux et aider leurs parents.

1068. De plus, il faut créer dans les milieux défavorisés des organismes polyvalents et multidisciplinaires qui répondent à des critères d'intégration et de coordination, et ce, avant même d'universaliser tous les services. D'ailleurs, la conjoncture économique actuelle du Québec nous oblige à opter d'abord pour une action concertée dans les milieux défavorisés.

1069. Au niveau de l'exécution, une intégration des divers services s'avère tout aussi impérieuse qu'une coordination des politiques et de la législation, coordination qui demeure la responsabilité du système lui-même et non de l'utilisateur. Par ailleurs, on doit coordonner le fonctionnement des services, opérer ensuite cette coordination à l'intérieur de chaque système afin de l'étendre à l'ensemble.

1070. Dans divers volumes de notre rapport, nous décrivons quelques éléments de coordination à l'intérieur des secteurs de la santé, de la sécurité du revenu et des services sociaux. Il est surtout question d'une coordination verticale à l'intérieur d'un système pour établir comment, du niveau local au niveau central, il faut agencer et intégrer les décisions, les orientations et la distribution des services.

1071. Ces volumes se rapportent spécifiquement aux domaines qui relèvent d'une interprétation stricte de notre mandat. Cependant,

d'après l'interprétation du terme « bien-être » utilisé dans le présent rapport, il nous faut dépasser la notion de coordination verticale à l'intérieur de systèmes déterminés. En effet, nous insistons de façon particulière sur la coordination entre les divers systèmes de services, de manière à les rendre plus accessibles à tous et à instituer une thérapie globale face à tous les problèmes sociaux. Cette coordination des divers systèmes demande donc une coordination horizontale, c'est-à-dire une coordination des décisions et des activités à un même niveau de gouvernement et d'organisation territoriale. Des liens organiques à l'intérieur d'un même système entre le niveau central ou régional et le niveau local ne suffisent pas : il faut des liens organiques entre tous les systèmes d'un même territoire. Pour que la disponibilité envers les citoyens et les groupes demeure totale, il faut, à chaque niveau de système, établir certaines priorités selon le caractère particulier des problèmes régionaux ou locaux. Ainsi les organismes de chaque système échapperont à la tentation de l'autonomie complète.

1072. En plus de cette coordination horizontale, une coordination verticale globale s'impose. On aboutira à l'anarchie la plus totale si chaque service local, qui relève d'une autorité restreinte particulière, détermine ses priorités sans les coordonner avec celles de la région. De même, on ne peut concevoir que chacune des régions le fasse sans qu'il y ait, au niveau central, coordination et arbitrage entre les régions.

1073. L'intégration et la coordination non seulement entraînent la diminution des nombreux conflits d'ordre administratif au niveau des politiques, mais procurent aux citoyens les avantages d'une véritable solidarité humaine. À ce propos, Maurice Duverger écrit :

Le désir d'une communion dans le groupe, où chacun trouve l'épanouissement total de son être, constitue probablement un ressort essentiel de la vie collective. Au delà de la Cité présente, imparfaite, injuste, superficielle, le rêve demeure d'une Cité harmonieuse, dont les membres soient enfin arrachés à leurs égoïsmes, à leurs cloisonnements, à leurs existences séparées; où chacun soit lié aux autres, non par les engagements juridiques, non par les mécanismes de l'échange et de la division du travail, non par les chaînes du doit et de l'avoir, mais par la compréhension mutuelle, par l'altruisme, par l'amour <sup>1</sup>.

#### IV. — LA DÉCENTRALISATION

1074. À première vue, la centralisation la plus complète de tous les services semble la meilleure façon d'atteindre l'intégration et la

<sup>1</sup> Voir *Introduction à la politique*, Gallimard, Paris, 1969, p. 290.

coordination. Toutefois, un type d'organisation centralisée comporte de sérieuses difficultés. D'abord, la communication, facile dans un système simple, s'effectue difficilement dans un système complexe. La communication entre deux organismes ou deux établissements locaux doit normalement passer par l'organisme central, mais ce dernier devient rapidement surchargé, ce qui entraîne des délais considérables et la paralysie du fonctionnement des unités locales ou régionales. Une telle procédure requiert une bureaucratie lourde et pointilleuse. De plus, une organisation centralisée fonctionne à partir de lois et de règlements uniformes et les priorités deviennent les mêmes pour l'ensemble de la population. Le mécanisme risque alors non seulement de fonctionner au ralenti, mais aussi de ne pas s'adapter aux situations concrètes des régions ou des milieux. Les problèmes de Montréal, par exemple, diffèrent beaucoup de ceux des régions périphériques ou des régions rurales. Il est donc évident que les priorités et le type d'action à entreprendre varient d'une région à l'autre. Un système centralisé n'est pas assez souple pour tenir compte de ces variations entre les régions et les couches sociales et, en définitive, crée plus de problèmes qu'il n'en résout, étant donné que les solutions, nécessairement moyennes, ne conviennent pas à toutes les situations concrètes.

1075. La centralisation nie le développement social, puisqu'il est inséparable d'une conception démocratique de la société et qu'il suppose la participation de la population aux pouvoirs de décision. En effet, la participation implique une puissance étatique déléguée qui libère l'individu et les groupes au lieu de les assujettir. Les citoyens doivent contrôler non seulement la coordination centrale, mais aussi celle des organisations régionales et locales. Ce contrôle ne peut s'effectuer qu'à l'intérieur d'une structure décentralisée qui laisse aux niveaux régional et local la possibilité de définir des priorités et d'établir des modes d'action rapide, adaptés à leurs situations particulières. D'où la suggestion d'une organisation de services fortement décentralisée. Toutefois, celle-ci ne doit pas être totale, car elle pourrait engendrer l'anarchie et la confusion. Il faut donc équilibrer la centralisation qui permet la coordination et la décentralisation qui favorise la participation et l'adaptation à des situations différentes.

1076. Un ensemble intégré, coordonné et décentralisé de services suppose une réorganisation considérable de l'appareil administratif et de la structure politique.

1077. Pour déconcentrer l'administration, le gouvernement a créé un très grand nombre de zones administratives qui varient d'un ministère à l'autre et souvent d'un service à l'autre à l'intérieur d'un même ministère. Récemment, on a accompli un effort de rationalisation en divisant le territoire du Québec en dix régions administratives<sup>1</sup>. Cependant, l'ensemble des ministères et de leurs services n'a pas encore accepté cette nouvelle division. Pour un même problème, un citoyen doit s'adresser à deux ou trois, parfois même à six chefs-lieux différents, étant donné les frontières des divers systèmes. Enfin, même avec la délimitation des régions administratives, l'autonomie de chacun des services ministériels déconcentrés et l'absence d'une organisation régionale à l'intérieur de ces limites administratives rendent irréalisable ou inopérant l'établissement de priorités régionales. On retrouve les mêmes problèmes au niveau de la planification municipale, vu le morcellement des municipalités, la diversité de leurs dimensions et l'absence de limites fixes.

1078. Dans le contexte actuel, la coordination globale (verticale et horizontale) de tous les services universels est utopique. On peut songer tout au plus à une certaine coordination verticale à l'intérieur d'un système donné, qu'on restreindrait à la production ou à la distribution des services. Si, par contre, on généralise cette coordination verticale à l'intérieur de tous les systèmes, on fait de nouveau face à l'anarchie.

1079. Devant une telle situation, il est essentiel que tous les services administratifs adoptent les mêmes unités territoriales et que celles-ci soient non seulement administratives, mais aussi décisionnelles selon le principe de la décentralisation décrit plus haut. La première et la plus importante forme de participation consiste à déterminer les objectifs sociaux et à fixer les priorités d'action. Comme il n'est pas toujours facile de distinguer clairement entre fins et moyens ou entre objectifs et moyens<sup>2</sup>, cette forme de participation recouvre aussi bien les grands moyens que la détermination des objectifs. En effet, les moyens se répercutent sur les objectifs secondaires ou sur ceux d'un autre système. On ne sépare pas pour autant la détermination des objectifs de l'analyse des principaux moyens d'action. Cette détermination doit tenir compte d'une politique globale de développement. C'est pourquoi il est préférable de parler de priorités; ce terme sous-entend divers objectifs ainsi que

<sup>1</sup> Arrêté en conseil N° 524 du 29 mars 1966.

<sup>2</sup> Gérald Fortin et Louise Chabot : *Perspectives théoriques et étude de quatre C. E. R.*, (Planification du développement régional, série 6 : Participation et consultation, cahier I), Conseil d'orientation économique du Québec, Québec, 1968.



l'évaluation des mesures à prendre en considérant leurs conséquences propres et entre elles.

1080. La fonction principale des organismes de décision consiste donc à établir des priorités aux différents niveaux. La détermination d'objectifs à long terme, tel le choix du type de société que les citoyens désirent, leur revient alors de droit.

1081. Même si cette fonction est la plus importante de la société, elle n'est pas celle de chacun des citoyens et elle exige discussions et débats. À moins de constituer des unités politiques très réduites où chaque citoyen consacre la presque totalité de son temps à ces discussions et à ces débats, on n'imagine pas qu'une telle fonction ressortisse à la responsabilité directe des citoyens, car les organismes de décision doivent être des organismes démocratiques par délégation. De plus, étant donné l'importance primordiale de cette fonction, on ne peut réaliser une véritable démocratie si les délégués habilités à prendre des décisions ont carte blanche une fois élus ou nommés. À la démocratie par délégation doit s'ajouter une démocratie, à condition d'y intégrer la consultation de façon fonctionnelle de citoyens organisés de débattre entre eux les problèmes et les priorités et d'indiquer aux délégués les grandes tendances populaires. La démocratie par délégation demeurera une véritable démocratie, à condition d'y intégrer la consultation de façon fonctionnelle et constante.

1082. Seules l'analyse la plus complète de la situation et l'étude des conséquences des diverses solutions envisagées rendent le débat et la décision valables. Pour cela, les organismes de décision doivent obtenir une information complète de la part des organismes de recherche et d'administration.

1083. Actuellement, l'application de la législation et la distribution des services s'effectuent par des mécanismes très variés dont l'organisation est très complexe. D'une part, l'État produit et distribue directement certains services par l'intermédiaire de ses ministères. D'autre part, certains services sont fournis par des organismes privés, financés par des souscriptions publiques. Entre ces deux pôles, on retrouve une formule de plus en plus fréquente, surtout dans le domaine des services sociaux et des loisirs : celle de l'organisme privé subventionné très largement par l'État. Dans certains cas, les producteurs de services dirigent eux-mêmes ces organismes privés et, dans d'autre cas, des groupes de consommateurs de services ont une représentation aux conseils d'administra-

tion. Par contre, des régies fournissent certains services et la direction de ces régies, assumée par des individus nommés par l'État, jouit d'une autonomie presque complète. Enfin, il y a des services dispensés par des sociétés publiques dont le budget provient entièrement de l'État et dont le bureau de direction comprend des représentants de l'État, de la population et des producteurs.

1084. Chacune de ces formules comporte des avantages et des inconvénients. En effet, ces organismes vont d'un excès de centralisation et de bureaucratisation à un excès de décentralisation et d'absence de contrôle et de coordination. De même, la société publique, telle qu'elle existe actuellement, par exemple dans les CEGEP, n'échappe pas complètement à la centralisation, étant donné que c'est l'État (et non pas les citoyens) qui nomme les représentants de la population.

1085. Cependant, malgré ses inconvénients, la formule de la société publique se rapproche davantage de celle de la société démocratique parce qu'elle implique la décentralisation des pouvoirs et la participation des représentants de la population aux décisions.

## V. — LA PARTICIPATION CONSULTATIVE

1086. Une organisation systématique et fonctionnelle de la consultation est essentielle pour compléter la participation par délégation qui existe dans les organismes de décision et dans les organismes d'exécution. Lorsqu'ils sont élus ou nommés à un poste dans un organisme de décision ou d'exécution, les délégués des groupes et des citoyens doivent nécessairement défendre la cause commune et non plus la cause particulière du groupe, afin de rechercher l'opinion de la collectivité. Cette attitude n'implique pas que le délégué doive négliger le groupe qui l'a désigné ou le groupe qu'il représente. On constate cette attitude dans toutes les situations où doit s'exercer la démocratie, y compris dans les expériences d'autogestion au niveau de l'entreprise.

1087. Ces expériences d'autogestion ne peuvent se dérouler efficacement sans la présence d'un syndicat ouvrier qui s'occupe des besoins des travailleurs<sup>1</sup>. La consultation n'est pas un mécanisme

<sup>1</sup> Voir à ce propos *Socialisme et autogestion; l'expérience yougoslave*, par Albert Meister, Editions du Seuil (Collection Esprit, série « Frontière ouverte »), Paris, 1964. Voir également *A Polish Factory; A Case Study of Workers' Participation in Decision Making*, par Jiri Kolaja, University of Kentucky Press, Lexington, 1960.

inutile puisqu'elle constitue, pour les groupes de citoyens organisés, un moyen de défendre leurs intérêts. En effet, elle rappelle constamment aux hommes politiques et aux administrateurs la dimension réelle des besoins des citoyens et des groupes.

1088. Comme nous l'avons déjà mentionné, la consultation permet la discussion et le débat organisés, sans lesquels la démocratie demeure une abstraction. Nos démocraties occidentales cherchent à remplacer la discussion et le débat public organisés par une « abstraction » qu'on appelle opinion publique. Vu sa complexité, chacun l'interprète à sa façon ou selon ses propres intérêts. L'opinion publique ne fait appel à aucun processus de discussion ou de débat. De plus, il est très facile de la manipuler, surtout depuis le développement des moyens de communication et des techniques de propagande ou de publicité. Elle est donc davantage une réaction affective et irrationnelle que l'expression d'une volonté populaire qui cherche à comprendre et à résoudre les problèmes sociaux. La consultation permet un débat où l'on discute les problèmes et où l'on peut tenir compte de tous les intérêts, en vue de rechercher les compromis possibles. Ce genre de débat caractérise une démocratie véritable, comme nous le rappelle l'histoire de la Grèce antique, de la Suisse moderne et des pays scandinaves.

1089. La consultation doit être effective dans les organismes de décision et dans ceux d'exécution ou de distribution des services. Dans le premier cas, la consultation invite les citoyens à s'exprimer sur les grandes orientations de la société, sur les priorités à établir et sur le choix des moyens et des objectifs secondaires. Dans le second cas, elle aide les experts et les professionnels à trouver des moyens pratiques d'exécution et à mieux adapter à la réalité sociale la programmation de la production ou de la distribution.

1090. Le choix des objectifs et des priorités ne repose pas uniquement sur l'expertise ou l'analyse scientifique, mais aussi sur la philosophie et le système de valeurs d'une société. Dans la discussion des objectifs et des priorités, tous les citoyens sont égaux : hommes de science, professionnels, travailleurs ou chômeurs. Au niveau de l'exécution, les citoyens non spécialisés peuvent faire des suggestions et évaluer l'efficacité des moyens suggérés par l'analyse scientifique. Ainsi la consultation de la population s'effectue aux niveaux de la décision et de l'exécution.

1091. On doit trouver aux niveaux local, régional et central de chaque système, un conseil représentatif de la population. Pour assurer la coordination verticale à l'intérieur des systèmes, il faut prévoir des mécanismes qui permettent aux divers conseils des secteurs donnés de communiquer étroitement. De plus, il faut donner la possibilité aux comités de niveau inférieur de déléguer des représentants aux comités de niveau supérieur; il s'agit là d'un genre de coordination verticale par secteur qui, à l'heure présente, n'existe pas. À ce sujet, nous citerons l'exemple probant du Conseil supérieur de l'éducation qui n'a aucun lien avec les divers organismes consultatifs des régionales, malgré les efforts qu'on a entrepris pour créer une véritable structure consultative.

1092. L'établissement d'une structure efficace de consultation ne doit pas faire disparaître le droit des groupes à la représentation, à la contestation ou à la revendication qui constituent non seulement des mécanismes essentiels à la bonne marche de la démocratie, mais aussi une garantie d'innovation et de progrès dans le domaine socio-économique. Même dans une société démocratique en plein développement social, les progrès techniques et le rythme rapide des changements créeront des situations et des problèmes nouveaux. Par définition, les services administratifs sont toujours relativement lents à découvrir et surtout à résoudre les nouveaux problèmes qu'il est essentiel que la population comprenne. Il faut donc instaurer des discussions publiques dans le cadre d'organismes de consultation et de décision. Les citoyens ne pourront envisager ces nouveaux problèmes ou ces nouvelles situations que s'il y a critique, revendication et même, dans certains cas, contestation publique. Les différents organismes proposés apporteront une solution aux problèmes présents et devront prévoir les problèmes futurs. Cependant, seule une action critique et revendicatrice ainsi qu'une recherche désintéressée de la part de ceux qui ne sont pas intégrés à la structure institutionnelle révéleront les problèmes et suggéreront de façon originale et efficace des transformations profondes dans les mécanismes proposés.

1093. L'application des principes généraux que nous venons d'énoncer constitue une garantie de la protection des droits des citoyens. Une société a plus de chances de servir la justice et d'éviter l'arbitraire si elle invite ses membres à agir et à participer aux décisions. Ce droit au dialogue, à la contestation et à la revendication, hors des structures institutionnelles, constitue donc un gage supplémentaire de protection pour les droits des citoyens.

## VI. — LE PARTAGE DES COMPÉTENCES

1094. Dans un contexte de développement social, il faut réduire le plus possible les barrières administratives et favoriser une plus grande participation et une consultation plus efficace des citoyens. Ces conditions doivent cependant être soumises à un certain nombre de contraintes, car diminuer les lourdeurs administratives n'implique pas qu'il faille abolir le contrôle destiné à éviter les abus. Par ailleurs, la participation et la consultation ne doivent pas faire oublier les nécessités financières et économiques de l'État.

1095. Toutefois, dans un État fédéral comme le Canada, il faut tenir compte du partage des compétences et les adapter aux exigences du changement. Au cours de toutes ses études, la Commission a évité systématiquement le dédale des complexités constitutionnelles; elle s'est donc abstenue de délimiter les responsabilités qui se dégagent de l'analyse des différents éléments du développement. D'ailleurs, une telle tâche aurait élargi davantage un champ d'observation déjà suffisamment étendu.

1096. Cependant, la Commission ne peut s'empêcher de souligner que le partage actuel des compétences entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, inspiré par une philosophie qui n'a plus d'écho dans la société contemporaine, répond mal aux exigences du développement social. Autrefois, les biens et les services, relativement peu nombreux, suivaient la loi de l'offre et de la demande, et il était secondaire qu'ils soient soumis à telle juridiction plutôt qu'à telle autre. Aujourd'hui, l'organisation administrative est tellement complexe et les biens et les services nécessaires à l'épanouissement humain sont tellement nombreux qu'on ne peut les rendre accessibles et efficaces sans créer de nouveaux mécanismes de collaboration entre les deux niveaux de compétence et sans envisager, au moins dans un certain nombre de secteurs du développement, de remplacer les cloisons verticales par des cloisons horizontales<sup>1</sup>.

1097. Il est aussi valable d'étudier le problème du partage des compétences dans un contexte de développement qu'en fonction des forces politiques, économiques ou des théories nationalistes. La pauvreté qui touche un tiers de la population canadienne justifie pleinement une ébauche de solution afin de fournir à la population des services plus efficaces et plus accessibles.

---

<sup>1</sup> Maurice Poncelet : « La sécurité sociale, ses buts et son application », *Le Droit*, mardi, 8 avril 1969.

1098. La Commission doute que la société actuelle accepte les dédoublements de services, comme ceux du secteur de la main-d'œuvre et du domaine nouveau de la protection du consommateur. Une meilleure coordination de ces services procurerait plus de satisfaction à la population et des économies appréciables pour le contribuable. Les techniques administratives peuvent fournir des solutions pratiques, sans engendrer d'interminables luttes sur le partage des compétences.

1099. Les besoins des citoyens doivent orienter les politiques de développement social. C'est pourquoi la participation et la consultation s'intégreront à tout processus de développement. Dans le cadre actuel de la séparation des juridictions, on se demande si chaque niveau de gouvernement créera des mécanismes indépendants de participation et de consultation populaires. Dans l'affirmative, les citoyens ne pourront étudier les problèmes que partiellement et ne proposeront que des demi-solutions. Nous savons que l'opinion publique juge inadmissible que le fédéral élabore des politiques de développement sans consulter les provinces et les citoyens.

1100. Le gouvernement fédéral peut assumer avantageusement des fonctions importantes dans notre pays. Cependant, il peut difficilement évaluer, au niveau local, les besoins qui doivent inspirer une politique de développement. Il doit donc s'occuper des problèmes généraux qui débordent les frontières des provinces. En effet, il ne peut tenir compte des différences de race, de couleur, de religion ou d'idéologie politique et, par conséquent, il ne peut découvrir les besoins locaux ou régionaux, ni considérer les besoins personnels ou familiaux, car s'ils se ressemblent à travers tout le Canada, ils sont loin d'être identiques ou d'être prioritaires d'une région à l'autre. Il faut noter également que certaines politiques fédérales, du moins celles dont on peut mesurer l'application, présupposent l'identification des besoins propres de chaque province. Ainsi la politique d'assistance-chômage élaborée en 1956 ne reflétait pas les besoins des milieux ruraux, pourtant bien différents de ceux du monde du travail. Cette politique a créé de très graves problèmes dans notre province, et ses effets se répercutent encore sur les politiques actuelles.

1101. Compte tenu des sommes fort importantes engagées dans le domaine du développement social, il faut qu'un véritable souci d'efficacité, donc de coordination, anime les deux gouvernements. Il est beaucoup plus simple de transporter les ressources là où il y a des problèmes, que, comme on l'a trop fait dans le passé, les problèmes là où se trouvent les ressources.

1102. Concluons : la Commission souhaite que notre pays découvre comment instaurer une véritable politique de développement social. C'est une entreprise d'une si grande envergure qu'elle requiert les efforts coordonnés des deux gouvernements. La Commission s'interroge notamment sur l'inaction du gouvernement fédéral qui, malgré les données considérables qu'il possède, n'a pas encore défini un certain nombre d'indicateurs sociaux à l'usage des provinces canadiennes. Un tel instrument leur faciliterait l'établissement de priorités et susciterait probablement à travers tout le pays une émulation salubre qui améliorerait sensiblement les conditions sociales.

## VII. — LA NÉCESSITÉ DE MODIFICATIONS

1103. Le développement social vise à appliquer un ensemble de mesures qui facilitent l'adaptation de la collectivité aux changements socio-économiques et qui assurent le développement humain. Il constitue un moyen particulièrement efficace pour définir et corriger, s'il y a lieu, les objectifs généraux ou particuliers de la société. Ainsi l'homme est au cœur de la détermination des objectifs sociaux. L'expérience démontre que l'un des principaux obstacles aux efforts entrepris dans ce domaine est cette difficulté d'intégrer l'ensemble de la population au processus général du développement. On réaliserait celui-ci beaucoup plus facilement si la population acceptait certains changements et certaines innovations. On a consacré plusieurs études à accroître les moyens de participation de la population aux efforts de développement<sup>1</sup>. Si les moyens de communication, l'éducation et certains autres stimulants à caractère socio-économique favorisent l'évolution et éveillent le désir de réaliser certains changements, l'expérience démontre que le gouvernement ne peut imposer le développement social à la population pas plus que celle-ci ne peut l'imposer au gouvernement. D'un côté comme de l'autre, il faut une volonté ferme de travailler au développement d'une façon continue.

1104. À plusieurs reprises, la Commission a constaté l'existence d'une forte autorité verticale à l'intérieur des systèmes associés au développement. Étant donné qu'une telle autorité existe aussi dans les entreprises, on en conclut que, dans la société actuelle, le citoyen vit constamment sous la contrainte de ces puissances. La Commission veut que l'on tempère cette autorité verticale par la participation consultative.

<sup>1</sup> Cette question est longuement traitée dans le rapport de 1965 des Nations Unies sur la situation sociale dans le monde.

1105. Il est urgent d'introduire dans nos institutions des lignes d'autorité horizontale. Les institutions qui exercent cette autorité varient d'un pays à l'autre selon les besoins et les traditions. Les raisons qui incitent la Commission à prôner cette nécessité découlent de sa conception fondamentale du développement social. Tout en augmentant leurs connaissances sur des aspects particuliers de l'homme, les systèmes le déshumanisent. En effet, il n'existe aucune institution aussi puissante que les constructions verticales, qui se donne pour mission de considérer l'homme comme un tout. La nécessité d'une autorité horizontale s'impose donc à tous les niveaux : local, régional et central <sup>1</sup>.

1106. Les observateurs reconnaissent unanimement, dans les démocraties occidentales, l'existence d'une recherche de nouvelles formes de pouvoir. La jeunesse et les défavorisés imaginent des structures politiques nouvelles, pour clamer leur frustration et leur désir de représentation. Ils s'opposent même aux forces récentes qui dominent la société. Une enquête menée aux États-Unis par le *National Industrial Conference Board* définit cet état d'esprit :

What emerge from this report are the impressions that — many decision makers have in past years done a poor job of anticipating and managing deterioration and obsolescence in the political, social, and economic structure of the nation; — the condition is widespread, massive and advanced; — it has rendered many leaders, institutions, and programs increasingly inflexible, unresponsive to the public need, and irrelevant at a time when the nation requires the best of its leadership and its institutions; — the most perplexing questions are how and where to begin to "get on top" of problems of such magnitude <sup>2</sup>.

1107. Dans la société traditionnelle, les élus du peuple constituaient le lien entre les systèmes et les citoyens. Aujourd'hui, dans des systèmes qui se veulent accessibles à tous, on considère les élus du peuple comme des intrus ou des inutiles. Devant une telle attitude, ceux-ci sont passablement désarmés. Ils doivent donc se situer sur une ligne d'autorité horizontale, c'est-à-dire servir véritablement de liens entre les citoyens et les institutions politiques. Cette ligne doit traverser tous les systèmes pour assurer véritablement à tous le respect des droits civils et des droits sociaux et la garantie d'une véritable protection devant les multiples changements sociaux. Il n'est pas facile, il est vrai, d'établir une telle ligne d'autorité. La

<sup>1</sup> Theodore Lowi : *The End of Liberalism*, W.W. Norton, New York, 1969.

<sup>2</sup> Extrait de *Perspectives for the '70s and '80s — Tomorrow's Problems Confronting Today's Managements* —, National Industrial Conference Board Inc., New York, 1970, p. 6.



recherche d'un cadre valable pour tous les niveaux de système relève des sciences politiques. L'autorité horizontale, qui doit être aussi forte que l'autorité verticale, doit avoir des exigences de même nature, se servir des mêmes instruments et utiliser des ressources analogues, tant sur le plan humain que sur celui de la connaissance. En utilisant ces nouveaux instruments, les élus du peuple deviendront de véritables animateurs sociaux et contribueront à redonner à la société sa dimension humaine.

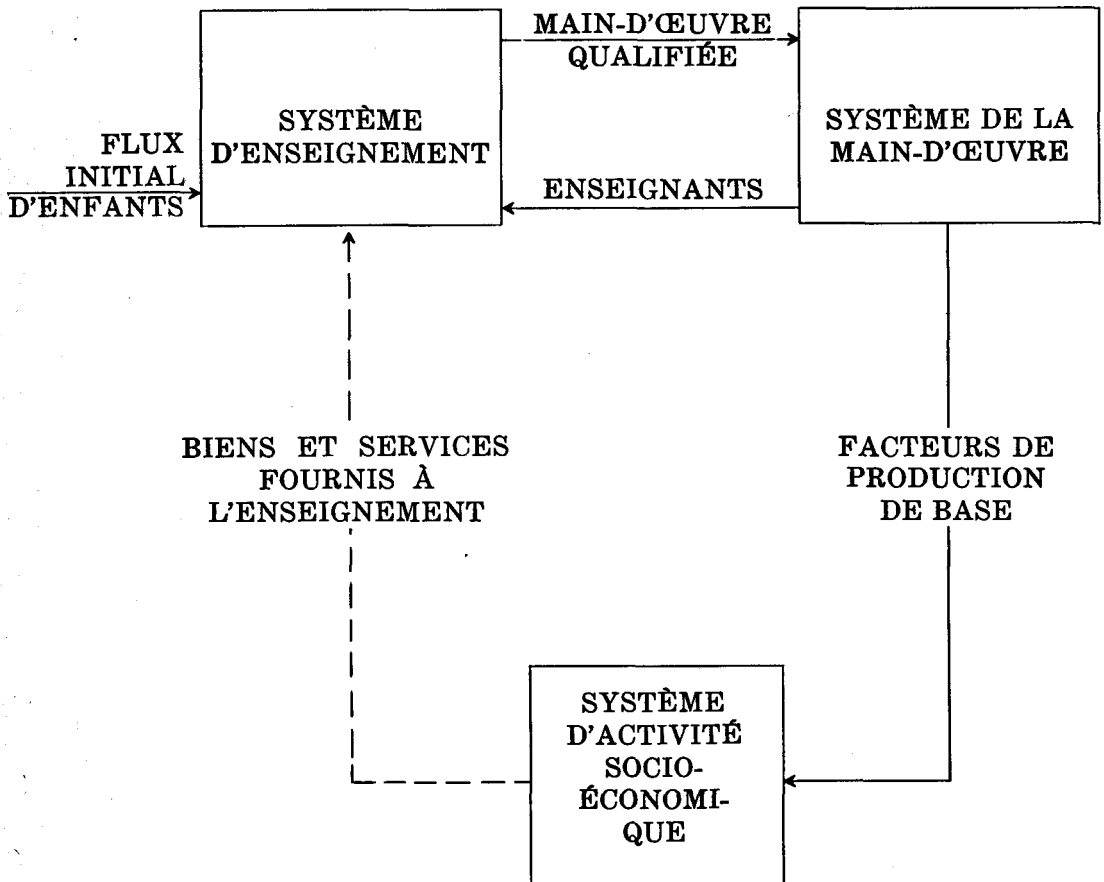
1108. Même si les systèmes n'ont pas tous atteint le même degré d'organisation, la nécessité d'une coordination horizontale pose déjà celle d'une autorité horizontale en matière de développement. Régionalement, la création des communautés urbaines, qui répond à un besoin particulier de coordination, n'est probablement qu'une étape dans la recherche de cette autorité.

1109. L'évolution des structures administratives dépendra de la rapidité avec laquelle l'opinion publique exigera la coordination des différents systèmes. D'ailleurs, plus de citoyens en éprouvent la nécessité et, à mesure que la population s'interroge sur ce problème, les experts recherchent des solutions valables et des modèles qui établissent des liens entre les systèmes. Ainsi, lors du séminaire sur les techniques quantitatives applicables à la planification de l'enseignement, en juin 1967, on a étudié divers modèles de coordination des plans relatifs à l'enseignement avec les besoins de main-d'œuvre conformes aux objectifs économiques fixés par la planification. Ces modèles englobent certains services des systèmes suivants : enseignement, main-d'œuvre et autres secteurs de l'activité économique. Il est essentiel d'établir une coordination entre les différents systèmes avant d'aller plus loin dans le domaine des services. D'ailleurs, les jeunes qui sortent des universités et des écoles supérieures posent brutalement le problème. Le modèle suivant indique le genre de coordination qui préoccupe actuellement les experts et qui doit aussi préoccuper les hommes politiques.

1110. Il prévoit donc deux sortes de mouvement : un mouvement de biens et de services et un mouvement d'individus. Le mouvement se produit soit à l'intérieur de chaque système, soit d'un système à l'autre. Dans la présentation mathématique du modèle, le mouvement et les niveaux constituent les variables, tandis que les paramètres reproduisent principalement les intensités du mouvement qu'on évalue pour les années à venir d'après leur valeur passée.

## SCHÉMA VIII.1

**Modèle systémique d'interaction entre les systèmes d'enseignement, de la main-d'œuvre et de l'activité socio-économique**



Source : schéma adapté de *Le langage de la prévision*, par François Hetman, Futuribles, S.E.D.E.I.S., Paris, 1969, p. 88.

1111. Ainsi une politique de développement social peut inspirer une rénovation de nos institutions politiques en même temps qu'une revalorisation du rôle des représentants du peuple.

## VIII. — LA PROTECTION DU CITOYEN

1112. La rationalisation des ressources pour une meilleure distribution aux membres de la société exige la compilation d'une foule de renseignements qui portent atteinte au droit à l'intimité. Le caractère de plus en plus bureaucratique des institutions et l'utilisation des techniques modernes d'informatique peuvent comporter de graves inconvénients pour la vie privée des citoyens. Dans un tel contexte, seule une forte organisation horizontale de l'autorité peut assurer la protection du citoyen.

1113. Lorsque l'État intervient dans un domaine nouveau et assume l'administration de nouvelles mesures, il en résulte un risque d'injustice pour le citoyen, car se trouver devant un appareil nouveau peut comporter de nouvelles menaces pour lui. Il faut alors se demander si les mesures traditionnelles de protection des droits fondamentaux suffisent à contrebalancer ces nouveaux dangers pour la liberté individuelle. De plus, l'efficacité entraîne inévitablement l'utilisation de techniques modernes de compilation et de traitement des données. Or ces dernières proviennent généralement de la vie privée des individus. La facilité d'accès à ces banques de données expose les citoyens à des intrusions abusives dans leur vie privée : c'est un problème nouveau qui invite l'autorité politique à la réflexion.

1114. La Commission d'enquête sur l'administration de la justice<sup>1</sup> a étudié en profondeur la question de la protection des libertés traditionnelles devant la puissance étatique. Pour l'instant, soulignons l'inefficacité des moyens actuels de protection contre l'administration. Par la mise en application de diverses mesures sociales, on risque de brimer les libertés fondamentales, puisque ni les lois publiques ni les lois privées ne les protègent. Ainsi la Déclaration canadienne des droits de l'homme ne s'applique pas aux domaines attribués aux provinces par l'Acte de 1967. De plus, les lois québécoises ne contiennent aucune disposition efficace qui affirme ou protège la liberté individuelle du citoyen vis-à-vis de l'administration.

<sup>1</sup> *Rapport de la Commission d'enquête sur l'administration de la justice en matière criminelle et pénale au Québec (Rapport Prévost), op. cit.*

Tout reste à faire dans ce domaine et plusieurs options s'offrent à ceux que préoccupe ce problème. Elles vont de l'amélioration pure et simple des mécanismes judiciaires ou parlementaires actuels à la proclamation d'une déclaration des droits sociaux de l'homme, en passant par la création d'une juridiction administrative et l'élaboration de dispositions pénales spécifiques. Dans le cadre de l'élaboration de mesures sociales, il existe deux moyens pertinents de sauvegarder les libertés individuelles : l'intervention des intéressés dans la gestion des politiques et la séparation de l'organisme de gestion de l'administration centrale. Toutefois, quel que soit le principe administratif retenu, les organismes de gestion devront accumuler, traiter et manipuler de plus en plus de renseignements sur la vie privée des individus. L'efficacité des services exige évidemment l'établissement rapide de dossiers complets sur chacun des bénéficiaires.

1115. Le développement de l'informatique permet de constituer des banques gigantesques de données utilisables à distance selon un procédé très rapide et des méthodes qui permettent d'innombrables regroupements. Depuis que le stockage des données ne pose plus de problèmes, il est possible de conserver les renseignements les plus divers sur un individu, et parce qu'on cherche à les utiliser le plus efficacement possible, ils deviennent faciles d'accès. Grâce aux systèmes intégrés, on peut les compiler quasi instantanément sur un même individu, qu'ils soient de diverse nature ou accumulés par les services les plus disparates. Par exemple, en cas d'automatisation de tous les services gouvernementaux, on peut exiger que chaque individu présente son numéro d'assurance sociale dans tous ses rapports avec l'État et permettre ainsi à tout agent administratif d'obtenir en quelques secondes un dossier fort complet sur chacun. N'est-il pas naturel alors que naissent des craintes devant de tels progrès ?

1116. Dans les politiques de développement social, ce problème prend une importance particulière, puisque les renseignements essentiels (état de santé physique et mental, moyens de subsistance, relations familiales, parfois même, éléments d'un dossier judiciaire) sont confidentiels et qu'il devient nécessaire pour certains services (par exemple, la santé et les services sociaux) de connaître tous les éléments d'un dossier. Ce problème devient même très sérieux car une erreur d'entrée ou un mauvais usage des données peut avoir des conséquences préjudiciables à la vie ou à la carrière d'un individu.

1117. Ces renseignements ne proviennent pas toujours des déclarations des intéressés, mais peuvent résulter d'une enquête ou

d'une expertise effectuée sans leur consentement ou à leur insu. Même lorsque les intéressés fournissent eux-mêmes les données, on peut transmettre des renseignements partiels à des services différents, sur une période de plusieurs années. L'ensemble de ces données n'est pas alors nécessairement exact, de sorte qu'un individu peut subir des torts graves.

1118. Le droit à l'intimité est très complexe et n'est pas facile à définir, bien que la majorité des citoyens le juge fondamental et que certaines mesures législatives le protègent indirectement. Seule une organisation horizontale peut véritablement placer les citoyens en contact avec l'État et, par conséquent, faciliter l'établissement de mesures de protection vraiment efficaces. Celles-ci ne relèveront pas des systèmes eux-mêmes, mais incomberont à des institutions chargées de sauvegarder les intérêts et les droits de l'homme.

1119. Une autorité horizontale peut tempérer l'autorité à l'intérieur de chaque système et assurer, par ses pouvoirs et son influence, une véritable protection aux citoyens. Il faut éviter que le développement d'un système devienne plus important que le développement social lui-même. Cependant, le changement et le développement comportent un certain nombre de dangers pour la liberté de l'individu, surtout lorsque la recherche scientifique tente de toujours mieux connaître certains aspects de l'homme et néglige de le considérer dans son intégrité et dans son contexte social. À titre d'exemple, citons les recherches en sciences biomédicales qui ont déjà eu de profondes répercussions dans le domaine du développement social.

1120. De nombreux indices révèlent que les sciences biomédicales réaliseront incessamment d'importantes découvertes qui, dans le monde entier, révolutionneront les domaines médical, biologique et social. L'opinion publique connaît déjà les grandes lignes de cette nouvelle orientation scientifique, à la suite des progrès récents réalisés dans la transplantation des organes, en particulier du cœur et des reins. Des savants ont réussi l'analyse et la synthèse de la molécule de DNA ; ils ont réalisé la contraception chez la femme, conservé et emmagasiné des spermatozoïdes, etc.<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Voir « Conséquences pour l'homme des découvertes biologiques », communication présentée par L.-Charles Birch à la conférence préparatoire sur l'avenir de l'homme et de la société dans un monde technologique, Genève, 28 juin-4 juillet 1970 (document miméographié). Voir également « Eugénisme et dignité humaine », communication présentée par Agnarip Nygaard à la même conférence (document miméographié).

1121. La recherche dans les sciences connexes progresse continuellement. Bientôt, on choisira le sexe de l'enfant avant sa naissance; grâce aux recherches sur la structure des chromosomes, on procédera à la sélection, à la rectification et au changement des gènes transmis à la cellule qui sera un jour un être humain; les nouveaux moyens de contraception existeront aussi bien pour l'homme que pour la femme; on réussira la transplantation de plusieurs organes naturels ou artificiels; on régénérera des tissus et des organes et on parviendra peut-être à faire croître des clones. On prévoit également la mise en marché de nombreux produits pharmaceutiques, à l'aide desquels on changera temporairement ou définitivement la personnalité d'un être humain et on influencera l'état d'esprit des individus ou des masses en agissant sur leurs conditions psychiques ou affectives. On pense également qu'il sera possible de réaliser la conception et la gestation d'embryons en éprouvettes.

1122. Au stade élémentaire, la recherche biomédicale ne dépassait pas certaines normes légales qui protégeaient la société et les personnes sur lesquelles on expérimentait de nouvelles techniques. Bientôt elle franchira une nouvelle étape plus importante que les autres, et la loi ne prévoit rien en ce qui concerne les changements qui s'annoncent. La société doit alors aborder ces problèmes selon une optique originale et plus intelligente; elle doit régir ces développements et leur application, en raison de leurs conséquences dans les domaines juridique et social.

1123. Les effets de cette recherche et du travail expérimental qui l'accompagne sont tels qu'aucune société ne doit en attendre les résultats avant de légiférer. On se souvient de la hâte avec laquelle, en 1967, au Canada et à l'étranger, on tenta de redéfinir la mort, en raison des problèmes juridiques soulevés par l'enlèvement d'un coeur vivant sur un sujet déclaré mort. Le besoin de faire des études préliminaires, d'élaborer des politiques et de légiférer devient de plus en plus urgent; rappelons, par exemple, la possibilité de choisir le sexe des nouveau-nés, le changement des gènes rendu possible par la recherche sur la structure des chromosomes et l'état civil des enfants nés de mères fécondées par insémination artificielle. Il faudra également réglementer l'usage de certaines drogues qui affectent le comportement et la maîtrise de soi pendant une période plus ou moins longue.

1124. Une politique de développement entraînera inévitablement une augmentation de la population active employée directement ou indirectement dans la recherche scientifique et l'application tech-

nique. Cette augmentation soulèvera de nouveaux problèmes pour l'homme et la société.

1125. Ces problèmes sont d'une complexité telle qu'il est urgent, pour le citoyen comme pour l'appareil étatique, de les approfondir immédiatement afin de les résoudre plus tard.

1126. L'application des principes d'organisation ne constitue pas en soi un gage absolu de réussite dans la recherche du bien-être. Pour une raison ou pour une autre, perpétuer certaines lacunes du présent système dans l'organisation nouvelle suffirait à mettre en péril la réalisation de cet objectif. Aussi désirons-nous attirer l'attention sur la nécessité urgente de doter les structures institutionnelles d'un personnel compétent et bien formé. Il importe que les établissements d'enseignement répondent à ces besoins de compétence et de formation. Sans la compétence générale et technique des personnes qui animent les diverses structures, les principes de décentralisation et de participation décisionnelle et consultative ne sauraient donner des résultats valables.

1127. Ainsi il est primordial que les structures institutionnelles québécoises emploient les techniques modernes d'administration, vu la complexité toujours plus grande des problèmes humains, économiques et sociaux. Les administrateurs publics doivent faire un effort particulier pour intégrer au fonctionnement de leurs organismes les procédés nouveaux d'organisation, les nouvelles méthodes administratives, les meilleurs systèmes d'informatique et de recherche opérationnelle ainsi que les techniques d'évaluation les plus modernes. Sans leur utilisation, il est impossible d'améliorer et d'adapter le système de production et de distribution des services aux nouvelles conditions du milieu.

1128. Enfin nous insistons sur la nécessité d'intégrer la recherche à toutes les structures institutionnelles. On ne peut résoudre les problèmes et choisir les orientations et les priorités si la recherche ne dégage pas clairement les solutions possibles. Dans notre société technique et complexe, la démocratie survivra à la condition que l'on mette à la disposition des organismes de décision, d'exécution et de consultation des services de recherche et d'information. Dans tous les pays économiquement développés, on admet que la recherche est le facteur le plus important de la croissance économique et du progrès social. Le Québec ne peut faire exception à cette règle; compte tenu de son retard, en particulier dans le développement économique, il doit investir plus que n'importe quelle autre

société dans la recherche. Celle-ci n'est pas seulement essentielle à la croissance économique, mais encore au développement social, puisqu'elle constitue un instrument indispensable à la définition des indicateurs du développement social, pratiquement inexistants dans la société québécoise.

1129. Au delà des principes généraux d'organisation énoncés dans le présent chapitre, certaines conditions techniques d'organisation sont nécessaires à l'application fructueuse de ces principes. Par contre, l'application des principes généraux stimulera et accélérera le processus de satisfaction de ces exigences techniques. Il y a donc une interaction entre les principes généraux proposés et les exigences techniques.

1130. Il faut souligner que le mandat de notre Commission ne consiste pas à présenter les détails d'une réorganisation politique et administrative. Par contre, les principes généraux que nous énonçons demandent d'être précisés davantage; toutefois, nous n'irons pas plus loin dans l'organisation opérationnelle. Une commission plus spécialisée que la nôtre pourra entreprendre cette tâche.

1131. La Commission tentera d'intégrer ces principes généraux à l'organisation des systèmes de la santé, de la sécurité du revenu et des services sociaux. Cette élaboration demeurera cependant une élaboration sectorielle.

1132. Néanmoins, il faut espérer qu'on appliquera ces principes généraux à d'autres secteurs qu'à ceux qui relèvent spécifiquement de notre mandat. Les propositions concrètes d'organisation dans le domaine de la santé, de la sécurité du revenu et des services sociaux ne pourront être mises en application et être efficaces que si le cadre général de l'organisation politique et administrative s'en inspire.



## IX

---

### Les exigences techniques

The explosive growth of science and technology is increasing the rate and scale, and altering the character, of social change so fast that plans and programs are outdated before they are implemented. Without more accurate long-range forecasts, key decision makers in business and government are « backing into the future ». This invites serious threats to their own and the public interest.

Many of today's acute problems — among them, corecity deterioration, transportation overload, and air and water pollution — might have been forestalled if better forecasts had been devised twenty to thirty years ago. As we move into the 1970's, research and planning time is being telescoped by the speed of scientific developments and social impacts. Crisis situations force crash programs, hit-and-run approaches, duplication of efforts, and waste of precious resources.

National Industrial Conference Board : *Perspectives for the '70s and '80s — Tomorrow's Problems Confronting Today's Management* (An Experimental Forecast Conducted by the National Industrial Conference Board and the Opinion Research Corporation), New York, 1970.



## **Les exigences techniques**

### **INTRODUCTION**

1133. L'homme se doit de mettre toutes les découvertes de la connaissance au service du développement. Il appartient à la société d'instaurer une politique qui permettra, grâce à la science et à la technique, d'appliquer de plus en plus de connaissances pratiques au développement social.

1134. Pour jouer un rôle actif dans le processus du développement, la science et la technique doivent considérer la situation générale de la collectivité : caractéristiques socio-économiques et culturelles, facteurs géographiques, répartition de la population, conditions d'éducation, de santé, d'emploi et de logement, etc. Le développement implique une longue suite de décisions qui sont basées sur des données et qui tiennent compte des ressources disponibles.

1135. À cet égard, le développement comporte deux exigences : la formation d'un personnel compétent et l'établissement d'un ordre de priorités, en fonction des besoins du développement, dans la mise en application des programmes politiques. La formation du personnel relève de la compétence d'administrateurs scientifiques et obéit à des considérations d'organisation, de structure et de finances. La formation du personnel scientifique doit s'effectuer aux niveaux de l'enseignement universitaire et de la recherche. Si le travail scientifique lui-même est la responsabilité des hommes de science, les objectifs et les priorités doivent être déterminés au niveau de l'ensemble des secteurs par les représentants de toutes les disciplines scientifiques, de concert avec ceux de la société politique.

1136. Pour le gouvernement, la nécessité de recourir à la science et à la technique suppose l'existence d'une infrastructure qui comprend, entre autres choses, des instituts de recherche multidisciplinaire et un service de documentation adéquat incluant un service de données statistiques qui font appel à des indicateurs économiques et sociaux. À cet égard, notre société peut profiter largement de l'expérience d'autres pays.

1137. L'application de toutes ces connaissances peut accroître le pouvoir matériel de l'homme et le libérer de nombreux soucis. En fait, avec leur rationalité, la science et la technique peuvent

fournir des solutions à de nombreux problèmes, mais l'expérience révèle en même temps qu'elles les multiplient, parce qu'elles sont à l'origine de nombreuses contraintes. Ces difficultés engagent l'homme à se retourner vers lui-même et à s'interroger sur sa nature et sa destinée, de façon que la science et la technique puissent mieux le servir.

1138. Il y a deux attitudes devant la science et la technique : celle qui les considère comme un moyen et une fin et celle qui les considère uniquement comme un moyen très puissant qui peut aider les êtres à atteindre leur fin. Pour le développement social, la science et la technique ne peuvent être que des moyens à la disposition de la société.

1139. Ainsi le rôle des hommes de science et celui des hommes politiques diffèrent beaucoup l'un de l'autre. Sur le plan de la décision, par exemple, l'homme politique doit savoir qu'une mesure économique ou sociale, même si elle peut être neutre dans l'esprit de l'homme de science, aura nécessairement une incidence morale dans la réalité, puisqu'elle modifie les normes de la vie humaine.

1140. La diversité des démarches et des objectifs d'ordre technique ne doit pas faire oublier les aspirations profondes de l'homme. C'est là le thème d'une allocution prononcée par le directeur général de l'Unesco, à l'Université de Cracovie, le 31 janvier 1964 :

Aujourd'hui où la recherche et le savoir se spécialisent de plus en plus et se développent dans les directions les plus diverses à une cadence accélérée, cette exigence de synthèse et d'harmonie s'impose plus que jamais. Oui, un nouvel humanisme doit s'élaborer, qui trouve un équilibre entre la science et la culture, entre la science et la technique et, à l'intérieur même de la science, entre les sciences de la nature et les sciences de l'homme. Au moment où l'emprise de l'homme sur les choses s'étend de plus en plus vers les horizons naguère encore insoupçonnés de l'atome ou des astres, il importe que l'homme resserre son appréhension et son contrôle de lui-même. Non seulement parce qu'il est la mesure de toutes choses, mais bien plus encore parce qu'il est le principe de toutes les options de son histoire et la fin et l'œuvre de tous ses efforts. L'homme n'existe que rassemblé dans une conception totale qui lui donne un sens<sup>1</sup>.

1141. Ce « nouvel humanisme » doit s'incarner dans une action collective. Les citoyens recherchent de nouveaux moyens de communication avec les différents centres de décisions, parce qu'ils se sen-

<sup>1</sup> Extrait de « Un nouvel humanisme doit s'élaborer », discours prononcé le 31 janvier 1964 par René Maheu, lors d'une visite à l'Université Jagellonne de Cracovie. Reproduit dans *La civilisation de l'universel*, par René Maheu, *op. cit.*, p. 174.

tent étouffés à l'intérieur de la société actuelle. Ils veulent exercer une influence sur la vie de la société dans l'espoir de lui rappeler sa dimension humaine. L'animation, la consultation et la participation se présentent alors comme des moyens destinés à humaniser la vie politique. Si les dirigeants de la société politique cessaient d'imiter les dirigeants d'entreprises et se servaient de la science et de la technique sans négliger la dimension humaine des problèmes auxquels ils doivent trouver des solutions, il est probable que les tensions de la société actuelle seraient moins graves.

1142. Il existe, à l'heure présente, une tendance à mettre en doute la valeur réelle de cette rationalité de la science et de la technique. Certains esprits se tournent vers la recherche d'une éthique qui convient à notre temps. Dans le dernier ouvrage qu'il vient de publier, Richard M. Titmuss<sup>1</sup> exprime l'opinion que les problèmes de la société actuelle ne diffèrent pas des problèmes fondamentaux qui ont alimenté la réflexion des philosophes depuis plusieurs siècles.

## **I. — AU NIVEAU DE LA CONNAISSANCE**

1143. Pour réduire les inégalités, combattre avec efficacité la discrimination sociale et libérer l'homme des servitudes de la société industrielle, il est essentiel d'augmenter la somme de nos connaissances sur l'homme et la société. La science et la technique doivent donc classer ces connaissances et les accroître continuellement par la recherche et l'usage des différents instruments que le développement a perfectionnés à travers le monde. Afin de mieux orienter les politiques sociales et la recherche scientifique, il est fondamental pour la société d'utiliser certains instruments comme les indicateurs sociaux, les données statistiques, la recherche et la prospective.

1144. Le développement demeure tributaire d'une foule de disciplines et requiert des données tant quantitatives que qualitatives sur l'homme et sur la société. S'il réclame un nombre toujours croissant de scientifiques et de techniciens, il exige également une réflexion profonde sur les valeurs humaines et sociales. Ainsi la science et la technique doivent appuyer non seulement les politiques sectorielles, mais aussi les politiques intersectorielles afin que la dimension horizontale des politiques de développement soit aussi solide que la dimension verticale.

---

<sup>1</sup> *The Gift Relationship from Human Blood to Social Policy*, George Allen and Unwin Ltd., Londres, 1970.

1145. Il est évidemment plus facile d'élaborer des politiques en vue de promouvoir et de protéger l'intérêt spécifique de certaines catégories de citoyens que d'en élaborer qui tiennent compte de tous les citoyens. Il n'en demeure pas moins que le problème du développement s'impose de plus en plus à la conscience des citoyens et des hommes politiques.

1146. Les groupes d'intérêt qui font pression sur le pouvoir politique, les structures administratives qui perdent de vue l'ensemble des problèmes sous l'angle particulier de leur juridiction et le cloisonnement des différentes disciplines sur le plan de l'enseignement, de la recherche et de l'administration constituent autant d'obstacles à l'action étatique dans le domaine du développement. Il est donc urgent de mettre en place certains instruments qui faciliteront l'intervention de l'État dans ce domaine.

1147. Au chapitre VI du présent volume, la Commission propose la création d'un conseil de développement. Ce conseil pourrait être formé de représentants des divers secteurs socio-économiques, assistés d'une équipe de consultants multidisciplinaires qui examineraient les politiques dans une perspective d'ensemble permettant de coordonner les divers projets élaborés par les ministères et les organismes gouvernementaux.

1148. Afin de respecter la dimension humaine du développement, nous voulons insister de toutes nos forces sur la nécessité d'établir une autorité horizontale qui soit aussi bien équilibrée que peuvent l'être à l'heure présente les différentes autorités verticales à l'intérieur de l'administration.

#### **A. — LES INDICATEURS SOCIAUX**

1149. Au Québec et au Canada, il n'existe malheureusement aucun véritable système de compilation de données sociales et, par voie de conséquence, aucun système d'indicateurs sociaux. Il semble même que les sciences sociales, non seulement aux États-Unis mais aussi au Canada, se limitent à servir les besoins des dirigeants des institutions politiques, sociales, industrielles et commerciales, au lieu de servir les besoins de toute la société.

For example, social psychology and organizational sociology have consistently addressed themselves to the problems of organizational control, stable and responsive work forces, and methods by which corporate managers can secure these goals. They have not attempted to advise the machine-wrecker, the unresponsive worker, or the wild-cat striker. Political scientists have consis-

tently concerned themselves with making the formal governmental institutions more « efficient » or « democratic ». The bulk of their advice is directed to presidents, cabinet members, party leaders, agency heads, and congressmen. Only rarely do they attempt to advise lobbyists, participants in mass movements, or unorganized citizens. In large measure, the significant variables of economic analysis can be manipulated only by a governing elite — be they the managers of General Motors, the members of the Federal Reserve Board, the President, or Congress.<sup>1</sup>

1150. Les sciences humaines sont indispensables à l'analyse de la situation sociale, mais elles exigent des données qui les orientent vers les problèmes de la société. L'information expérimentale même la plus complète ne leur fait pas découvrir la totalité de l'homme<sup>2</sup>, car chaque science le considère sous un aspect particulier et l'ensemble de leurs conclusions se ramène à une pluralité d'aspects humains. Une évaluation même approximative de la situation sociale ne peut se satisfaire d'une telle démarche; elle exige un véritable effort multidisciplinaire qui permettra de déceler l'interdépendance de toutes leurs conclusions.

1151. Par exemple, les indicateurs qu'élabore la science économique pour ses propres fins ont une tout autre signification sur le plan social. Ils négligent forcément de nombreux aspects de l'homme et ne permettent pas une évaluation exacte de la situation. Ainsi la comparaison entre les indicateurs économiques du Québec et ceux de l'Ontario possède une signification discutable sur les plans scientifique et humain. Les indicateurs permettront de dégager certaines tendances si la comparaison porte sur une période étendue et englobe les diverses entités politiques qui entourent le Québec. Mais ils fourniront probablement des résultats différents à la lumière des données des autres sciences de l'homme et de la société. De toute façon, ces résultats demeurent relatifs.

1152. Plusieurs citoyens attendent encore une évaluation des grands problèmes du développement social. L'état de santé de la population est-il meilleur? Est-il comparable pour toutes les classes sociales? Quelle est l'ampleur du problème de la pollution de l'air, de l'eau et de la terre? Dans le système d'éducation, les enfants reçoivent-ils la formation nécessaire pour gagner leur vie? Les

---

<sup>1</sup> Extrait de « Social Indicators, Reports and Accounts : Toward the Management of Society », par Michael Springer, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, mars 1970, vol. 388, pp. 3-4.

<sup>2</sup> Voir « Reflections, The Greening of America », par Lewis Mumford, *The New Yorker*, 26 septembre 1970.

citoyens ont-ils tous les mêmes chances de se développer et de s'épanouir<sup>1</sup> ?

1153. Il est possible d'obtenir des indications suffisamment valables qui permettent à la société de repenser certaines politiques dans l'optique du développement. Ainsi, malgré leur valeur relative, les indicateurs économiques et sociaux peuvent faciliter le choix des mesures sociales susceptibles d'accélérer le développement.

## B. — LES DONNÉES

1154. Une politique de développement efficace suppose la mise à jour continuelle de données afin de mesurer les progrès accomplis et d'assurer la souplesse des diverses politiques. Qu'elles soient qualitatives ou quantitatives, les données doivent servir de fondement aux décisions qui concernent le développement. C'est en étendant et en améliorant les statistiques démographiques, économiques et sociales, qu'on disposera de données quantitatives et qualitatives suffisantes pour élaborer des projets aussi conformes que possible à la réalité et pour établir des comparaisons entre les différents pays. La Commission de statistiques des Nations Unies a préconisé l'accroissement et le perfectionnement des données sur la population, la main-d'œuvre, l'agriculture, les richesses naturelles, les pêcheries, les industries minières, les industries manufacturières, l'industrie de la construction, etc. Plusieurs auteurs, dont Colm et Geiger, estiment qu'il ne faut épargner aucun effort pour réunir les séries statistiques énumérées dans la liste de l'ONU<sup>2</sup>.

1155. Une politique de développement exige que toute décision concernant les politiques sectorielles ou intersectorielles s'appuie sur des données<sup>3</sup>. Or, il est loin d'être certain que la plupart des décisions politiques s'appuient sur celles-ci. Lorsqu'elles existent, elles ne sont pas accessibles à la majorité des citoyens : ou elles ne sont pas révélées ou elles sont éparpillées dans de longs rapports où seuls quelques spécialistes peuvent se retrouver. Les citoyens sont trop souvent à la merci d'une information fragmentaire que con-

<sup>1</sup> Voir *Le développement par la science et la technique, La population et les modes de vie* (volume V), Dunod (en collaboration avec les Nations Unies), Paris, 1964.

<sup>2</sup> Gerhard Colm et Theodore Geiger : « Public Planning and Private Decision-Making in Economic and Social Development » dans *Organization Planning and Programming for Economic Development*, volume VIII, U.S. Government Printing Office, Washington, 1962.

<sup>3</sup> Voir « L'intégration de la planification des ressources humaines dans la planification du développement économique », par Jean Mouly, *Revue internationale du travail*, septembre 1965, vol. 92, N° 3, pp. 202-228.



trôlent divers groupes d'intérêts. Le manque d'information est d'autant plus déplorable que les données permettraient aux spécialistes et aux citoyens une meilleure compréhension ou une critique plus constructive de la politique sociale.

1156. Dans plusieurs conférences internationales, on s'est attaché à décrire le plus exactement possible ce que doit être l'information de base dans ce domaine. On a énoncé des principes, établi des listes de données essentielles et adopté des résolutions pour recommander aux différents gouvernements de prendre des mesures afin d'améliorer les données. L'expérience démontre qu'un développement rudimentaire s'accommode généralement de statistiques de même qualité.

1157. L'utilité des données disponibles dépend de leur exactitude, de leur présentation et de la période à laquelle elles s'appliquent. Bon nombre de statistiques fourmillent d'erreurs et sont de portée limitée. Une présentation inadéquate restreint ou interdit totalement les comparaisons et risque de conduire à l'erreur. Elle empêche alors les hommes de science et les technocrates de porter des jugements valables sur l'application des mesures de développement social.

1158. Les organismes de l'ONU ainsi que plusieurs organisations scientifiques ont constaté que beaucoup de pays manquaient de données scientifiques pour bien planifier leur développement. En effet, les nombreux échecs dans ce domaine sont dus la plupart du temps à une insuffisance d'information. Or, le développement dépend des données obtenues sur les ressources disponibles et sur l'activité économique et sociale. On peut se demander si l'absence de données au Québec, ou leur éparpillement sans unité de comparaison dans des documents les plus divers, est compatible avec la nécessité pour celui-ci de mieux préparer son avenir.

1159. En résumé, le développement social exige que l'État mette en place les procédures nécessaires à la compilation de toutes les données qui identifient les grands problèmes humains et sociaux. Une telle exigence ne devrait-elle pas orienter toute l'informatique ?

### **C. — LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE**

1160. Dans ses rapports sur la santé, la sécurité du revenu et les services sociaux, la Commission insiste sur l'importance de la recherche. Il ne lui appartient pas d'élaborer une politique générale de la recherche. Cependant, il lui paraît important de faire état d'une

constatation du comité d'enquête du Sénat canadien<sup>1</sup> sur la recherche scientifique, à savoir la grande faiblesse de la recherche sociale au Canada. Notre société ne se préoccupe pas suffisamment des grands problèmes actuels comme l'urbanisation, l'aliénation et l'adaptation d'un trop grand nombre de ses membres.

1161. La recherche scientifique exige la participation de plusieurs disciplines. Le cloisonnement des facultés, des écoles et des départements est tel que la plupart des professionnels ignorent la nature des tâches accomplies par ceux qui œuvrent dans d'autres disciplines et qu'ils sont même réfractaires à l'idée de travailler en équipe. Des rapports récents préparés à l'université Laval et à l'Université de Montréal préconisent l'abolition de ce cloisonnement et l'inauguration, surtout au niveau des études spécialisées, de travaux de recherche et de programmes d'enseignement interdisciplinaires. La Commission souscrit à ces recommandations et souhaite que ce décloisonnement s'opère le plus tôt possible.

1162. Le développement désordonné de l'organisation professionnelle est un obstacle additionnel au travail interdisciplinaire. Aucune profession ou discipline ne peut prétendre épuiser toutes les dimensions d'un objet ou d'un problème humain. Les pathologies physique, mentale ou sociale constituent des champs d'étude où toutes les disciplines peuvent apporter une contribution. Il est donc essentiel que les corporations professionnelles reconnaissent de plus en plus la nécessité d'une préparation appropriée de leurs membres au travail interdisciplinaire.

1163. Il n'est pas facile pour un gouvernement de surmonter des obstacles de cette nature et il n'existe pas de formule magique pour effectuer un tel décloisonnement. C'est pourquoi on peut se demander si l'État, avec la mise en place d'un mécanisme comme le Conseil de développement, ne devrait pas prendre une certaine initiative en ce qui concerne le décloisonnement afin de tenter, par son exemple, de briser les barrières qui séparent les disciplines et les professions et d'ouvrir la voie à une véritable recherche sociale.

#### **D. — LA PRÉVISION ET LA PROSPECTIVE**

1164. C'est à partir des tendances sociales actuelles et des objectifs que choisit la société que l'on peut entrevoir les grandes op-

---

<sup>1</sup> *Une politique scientifique canadienne (Rapport du Comité spécial du sénat de la politique scientifique)*, volume I, *Une analyse critique — le passé et le présent*, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1970.

tions futures. La multiplication des choix exige une réévaluation constante du patrimoine social ainsi que le développement de nouvelles sciences et de nouvelles techniques qui mettront en lumière et justifieront en partie ces grandes options. On a tenu compte de ces exigences dans plusieurs grandes entreprises américaines et au niveau gouvernemental, en particulier dans le domaine de la défense et à la NASA<sup>1</sup>. L'exploration méthodique de l'avenir confère une nouvelle fonction à la recherche scientifique, fonction par laquelle elle fait le point sur les activités prévisionnelles et détermine les traits et les principes qui régiront la mise en application de ces activités.

1165. La planification exige qu'on utilise de plus en plus les techniques prévisionnelles. La prospective entrevoit les états futurs à partir de l'état présent et retient ceux qui lui apparaissent plausibles. Elle n'est pas encore une science en tant que telle, mais son langage et ses instruments se perfectionnent sans cesse.

1166. En France, on fait largement usage dans la planification du développement de la prospective économique. Dans *L'art de la conjecture*, Bertrand de Jouvenel aborde la prospective sous un angle politique et social. Aux États-Unis, le développement particulièrement accéléré de la technologie a permis d'engager le pays sur la voie de la prévision, avec un succès sans cesse grandissant.

1167. Au début des années soixante, l'économiste Robert L. Heilbroner publie *The Future as History*<sup>2</sup>, ouvrage qui connaît un succès retentissant. Depuis lors, un nombre croissant de personnes, d'organismes privés et gouvernementaux se penchent sur le problème des probables et des improbables dans la société, tant au niveau national qu'international.

1168. Quelques études prévisionnelles, qui portaient en particulier sur les besoins de défense des grandes puissances, remontent même aux années cinquante. Elles ont utilisé une série de probabilités pour déterminer les réactions et les comportements qui prévaudraient lors d'une attaque militaire. On a effectué ces études dans le but d'éviter les conséquences néfastes d'une telle attaque. Les techniques d'extrapolation et de simulation s'appliquent de plus en plus aux affaires sociales pour déceler les problèmes et vérifier les régimes.

---

<sup>1</sup> Voir « Technological Forecasting », par James Brian Quinn, *Harvard Business Review*, avril 1967.

<sup>2</sup> *The Future as History, The Historic Currents of Our Time and the Direction in Which they Are Taking America*, Harper and Row, New York, 1960.

1169. L'utilisation de ces méthodes facilite l'élaboration d'indicateurs sociaux, c'est-à-dire d'une série d'indices qui, reliés les uns aux autres, mesurent approximativement les conditions sociales d'une collectivité. Certains facteurs ralentissent le progrès dans ce domaine : manque de données, absence d'uniformité dans les données existantes, difficulté de choisir les faits les plus propres à servir d'indices, etc.

1170. La société a de plus en plus besoin de méthodes d'analyse et de prévision. C'est là le domaine de la futurologie, qui étudie les différentes possibilités. Depuis quelques années, on fait de sérieux efforts pour analyser les tendances régionales ou nationales en vue de déterminer la voie possible ou probable dans laquelle la société s'engage. Dans certaines études, les projections peuvent couvrir une période de cinq à cent ans, mais dans la majorité des cas elles ne dépassent pas l'an 2000. Leur but principal est d'aider les planificateurs et les dirigeants politiques à évaluer certaines tendances ainsi que leurs conséquences sur la société future. La prospective permet aussi de choisir la stratégie qui s'impose et les mesures qui peuvent renforcer, modifier ou faire disparaître ces tendances, suivant qu'elles sont avantageuses ou nuisibles.

1171. Un peu partout dans le monde, les universités, les entreprises et les gouvernements poursuivent des études prévisionnelles. Aux États-Unis, il existe cinq centres d'études en prospective. L'*Alberta Human Resources Council* fut, pour sa part, le premier organisme canadien à porter un intérêt pratique à ce domaine. Récemment, environ 200 délégués de divers organismes engagés dans les futures assistaient à une conférence internationale à Osaka, à l'occasion d'Expo 70. Par ailleurs, une association internationale, dont le siège social est situé aux États-Unis, publie un périodique intitulé : *The Futurist*<sup>1</sup>.

1172. L'usage des techniques prévisionnelles occasionne de nombreux problèmes méthodologiques qui ne sont pas encore résolus. Dans un contexte de développement, par exemple, quelle valeur doit-on attribuer aux tendances et aux facteurs isolés ? Quand sera-t-il possible, à partir d'un concept global de développement, d'identifier et d'évaluer l'interaction des divers facteurs ? Comment réussir à éliminer la pollution qui pourtant, découle de certains développements qui ont profité à la société ?

---

<sup>1</sup> *The Futurist* est publié mensuellement depuis 1966 par la *World Future Society*, dont le siège social est à Washington.

1173. En 1968, le *National Industrial Conference Board* créait à Middletown dans l'État du Connecticut *The Institute for the Future (IFF)*. Cette année-là, l'Institut réunissait 68 experts de toutes les disciplines en vue d'identifier les tendances de la décennie présente<sup>1</sup>. Les deux principales conclusions qui découlent de leurs observations portent sur la direction de la société politique. Parce que le futur est lié fortement au présent, les dirigeants du monde politique ou économique doivent de plus en plus anticiper, car les décisions prises aujourd'hui contribuent à bâtir le monde de demain. La prospective est essentielle à l'administration pour que celle-ci prépare l'avenir par une gestion efficace du changement.

1174. À titre d'exemple, soulignons, sur le plan social, l'importance du processus d'urbanisation. L'étude de ce phénomène et la nécessité de lui prévoir des solutions sur le futur obligent à recourir à des études prévisionnelles, en vue de promouvoir la qualité de la vie dans l'avenir, le ralentissement du déplacement de la main-d'œuvre agricole et la réorganisation du gouvernement en zones urbaines et régionales.

1175. Toutefois, la préoccupation de l'avenir ne doit pas faire oublier un certain nombre de principes fondamentaux. Les liens qui unissent le présent au futur obéissent non pas au déterminisme mais à l'indéterminisme. L'homme demeure toujours libre de faire un choix parmi les futurs probables. C'est pourquoi la prospective, même si elle peut évaluer le futur d'une façon relative, ne pourra jamais s'imposer comme un absolu pour attenter à la liberté de l'homme.

## II. — AU NIVEAU DE LA PLANIFICATION

1176. La plupart des spécialistes affirment que, dans son essence, la planification est un effort organisé et continu pour choisir les meilleurs moyens d'atteindre des objectifs bien déterminés. Elle a pour but de modifier les institutions afin d'accélérer la croissance économique et le progrès social. Le phénomène de la planification est relativement récent. Il y a dix ans, l'opinion publique assimilait

---

<sup>1</sup> *Perspectives for the '70s and '80s, — Tomorrow's Problems Confronting Today's Management, op. cit., p. iii.* Le Conseil œcuménique des Eglises manifeste des préoccupations analogues. Du 28 juin au 4 juillet 1970 se tenait sous son égide à Genève la Conférence préparatoire sur l'avenir de l'homme et de la société dans un monde technologique.

la planification au socialisme. Aujourd'hui, tous parlent de planification<sup>1</sup> sans pour autant se définir comme socialistes.

1177. Nous n'exposerons pas ici les diverses théories sur la planification. Nous considérerons cette nouvelle technique uniquement comme un instrument essentiel au progrès de la société. Il n'existe pas de formule simple de planification, car cette formule varie selon le degré de développement et les structures d'une société. Nous ne discuterons ni de la forme de planification à adopter ni de l'extension qu'elle peut prendre. Ces questions relèvent de la technique qui doit tenir compte des personnes et des ressources matérielles disponibles.

1178. La planification constitue un instrument de la plus grande importance pour le développement. C'est le meilleur moyen d'utiliser les ressources en fonction des besoins sociaux et non en fonction des groupes d'intérêts. Il n'est pas possible de comprendre pourquoi on ne l'utilise pas davantage au Québec.

1179. De plus, la planification suppose une option qui doit coïncider avec les objectifs d'une société. Elle devient alors une manifestation du pouvoir d'autodétermination de l'homme. Si toutes les sciences peuvent intervenir au niveau des objectifs intermédiaires, seule l'éthique et, par conséquent, les citoyens peuvent intervenir au niveau des valeurs, c'est-à-dire au niveau de l'objectif ultime du développement social.

1180. La planification offre à l'homme la possibilité d'entrevoir et de choisir son avenir. Elle peut présenter par moments l'image la plus nette qu'une société veut se donner d'elle-même.

1181. Sur le plan technique, la planification motive le citoyen à participer à cette entreprise communautaire qu'est le développement. Celui-ci exige une double planification : verticale (chaque système en particulier) et horizontale (ensemble des systèmes). La planification verticale est essentielle à la planification globale.

1182. D'une façon générale, l'objectif ultime du développement dépend des valeurs politiques, sociales et économiques d'un pays. Il existe une multitude d'objectifs secondaires qui sont susceptibles

---

<sup>1</sup> *Le développement par la science et la technique*, volume VII, *La science et la planification*, Dunod (en collaboration avec les Nations Unies), Paris, 1964. Voir également *La planification du développement*, par A. Waterston, *op. cit.*

d'améliorer le niveau de vie de la population. C'est pourquoi, dans le domaine du développement, on doit préciser les objectifs dès le début d'un plan afin que les citoyens jugent de leur conformité avec les options de la société. L'expérience démontre d'ailleurs que les objectifs présentés avec précision stimulent le développement. Par contre, les hésitations en compromettent l'élaboration et l'exécution. Il y a une marge considérable entre l'élaboration et l'exécution, c'est-à-dire entre la théorie et la pratique. C'est pourquoi il y a place pour une stratégie, dès qu'on accepte de « compléter les projets établis à l'avance par de nouveaux projets inspirés par les circonstances »<sup>1</sup>.

1183. La planification répond au besoin de coordination ainsi qu'à la nécessité de poursuivre des buts précis et déterminés. Elle exige non seulement des plans bien conçus, mais également une structure administrative qui assure la coordination et l'intégration des différents programmes.

#### **A. — L'EXISTENCE D'UN PLAN**

1184. Un pays possède généralement un vrai plan de développement lorsque le pouvoir exécutif a soumis au Parlement des objectifs précis à approuver ou à réviser. L'approbation de tels objectifs ne signifie pas un engagement ou une affectation de crédits. Elle permet plutôt d'orienter les budgets de fonctionnement et d'investissement. Les citoyens peuvent ainsi porter plus facilement un jugement valable sur la politique du gouvernement.

1185. Dans la majorité des pays, qu'il existe ou non un plan de développement, le programme immédiat du gouvernement s'inscrit dans un budget annuel de fonctionnement et dans un budget d'investissement qui prévoit un certain nombre de programmes à court ou à long terme. Parfois, des lois spéciales ordonnent l'exécution de programmes mais sans préciser les étapes de leur exécution. Le budget n'est généralement qu'une formule de planification annuelle basée sur les propositions des différentes entités administratives et sur les ressources que le ministère des Finances peut mettre à la disposition de l'administration. S'il n'existe pas de plan officiel, le budget constitue le seul instrument pour établir des priorités et répartir les crédits disponibles entre les programmes qui paraissent se disputer la faveur de l'administration. On soumet ensuite ce bud-

---

<sup>1</sup> Extrait de *Le plan ou l'anti-hasard*, par Pierre Massé, *op. cit.*, p. 199.

gét à l'approbation de l'assemblée législative qui, selon la tradition du droit parlementaire britannique, ne peut en pratique le modifier. Le budget demeure un instrument de coordination d'une valeur considérable.

1186. Certaines pressions publiques influencent, quoique de façon très relative, le choix des priorités. En fait, le budget traduit les grandes lignes de la politique que le gouvernement entend suivre durant une année.

1187. Dans l'élaboration de son budget, un gouvernement ne doit pas oublier que celui-ci doit servir à coordonner les différents programmes de développement. Au Royaume-Uni, le *Treasury Department of Supply*, d'après une liste de priorités établie par le Cabinet, s'efforce de contrôler les dépenses publiques de manière à équilibrer tous les programmes; il a même le pouvoir de critiquer les projets de lois avant leur étude définitive par le Cabinet.

## B. — L'HISTOIRE DE LA PLANIFICATION

1188. Ce n'est que récemment que les hommes ont considéré le développement comme une méthode d'accélération de la croissance économique et comme un moyen d'atteindre des objectifs sociaux. Autrefois, on élaborait des projets assez poussés, mais à portée limitée, tels que la construction de routes et de chemins de fer, les travaux de terrassements agricoles, d'irrigation et de protection contre les inondations. Il en a été de même de certains travaux d'envergure effectués à des fins militaires. En 1906, le gouvernement belge élabore un plan d'investissement public pour les chemins de fer et les exploitations minières du Congo; en 1920, il met au point un autre plan de travaux publics dont l'exécution doit prendre plusieurs années. Rappelons que la planification du développement naît avec l'adoption, en 1929, du premier plan quinquennal de l'U.R.S.S. L'exemple russe suscite l'intérêt de plusieurs pays, en particulier celui des Indes et des Philippines; hélas, la Seconde Guerre mondiale compromet l'élaboration des plans de ces pays.

1189. Au moment de la crise économique, les États-Unis veulent, par le *New Deal*, mobiliser et redistribuer les moyens de production et le pouvoir d'achat. Cette politique permet donc la planification régionale, symbolisée par la *Tennessee Valley Authority* dont l'exécution se poursuit toujours.



1190. Après la guerre, la France est le premier pays à planifier ses projets de reconstruction et de développement. Dès la fin des hostilités, le gouvernement provisoire opte pour un effort global de développement au lieu de laisser libre cours aux forces naturelles du marché qui n'ont pas encore éliminé les effets de la crise des années 30. Cette attitude aboutit en 1945-46 à la préparation du premier plan de modernisation et d'équipement, le Plan Monnet.

1191. À cette époque, en plus d'avoir à reconstruire et à réparer les dommages causés par la guerre, la France doit rattraper les grands pays industriels. Le retard qu'elle a connu durant la décennie précédant les hostilités s'est accru pendant les années de guerre où les techniques ont fait d'énormes progrès. Modernisation ou décadence, telle est l'alternative qui s'offre aux auteurs du Plan Monnet <sup>1</sup>.

1192. En 1948, l'entrée en vigueur du programme de reconstruction de l'Europe, connu sous le nom de Plan Marshall, incite les nations européennes à se doter d'un plan de développement. En effet, chaque pays bénéficiaire doit préparer un plan d'ensemble de quatre ans de même que des plans annuels relatifs à l'utilisation de l'aide américaine. Ainsi les États-Unis, l'un des rares pays du monde à n'avoir jamais élaboré de plan de développement, appuient la préparation de ces plans. Lorsque le Plan Marshall prend fin, plusieurs pays continuent à planifier et à consolider leurs programmes de développement.

1193. Après la guerre, les pays d'Europe ont également recours à la planification pour le développement de leurs colonies. En 1945, l'Angleterre promulgue la loi sur le développement et l'amélioration des conditions sociales. Pour assurer la répartition des crédits alloués au développement, le *Colonial Office* oblige chacune de ses colonies à lui soumettre un plan de développement pour les années 1946 à 1956. Le gouvernement français avait créé, en 1935, un fonds de développement colonial en vue d'attribuer aux colonies des crédits d'investissement sur une période de quinze ans. En 1946, entre en vigueur un nouveau plan de développement colonial, le Plan Pleven. Le Portugal, la Belgique et les Pays-Bas adoptent eux aussi des plans de développement pour leurs colonies.

---

<sup>1</sup> *Ibid.*, p. 146.

1194. La plupart des gouvernements européens croient que la planification du développement a contribué à la prospérité du continent après la guerre. Cette conviction justifie l'extension du Marché commun. Les pays d'Afrique, pour leur part, se tournent vers la planification. Dans les pays peu développés ou en voie de développement, on est de plus en plus convaincu que la préparation d'un plan aide à surmonter les obstacles au progrès et à assurer l'accélération du développement <sup>1</sup>.

1195. Depuis 1950, la Banque mondiale exerce une influence prépondérante sur l'élaboration et la mise en œuvre de la planification du développement <sup>2</sup>. Désormais, les pays occidentaux acceptent d'accorder des prêts ou des subventions aux pays du Tiers-Monde à la condition que ceux-ci présentent des programmes de planification. D'ailleurs, dans un message sur l'état de l'Union en 1961, message dont il fit lecture au Congrès, le président Kennedy avait proposé que toute aide extérieure américaine ait pour base des « plans bien ordonnés de développement national et régional et non des projets fragmentaires ». Cette idée avait inspiré la Charte de l'Alliance pour le Progrès signée la même année par 20 nations du continent américain. Ainsi la possibilité d'obtenir des prêts et une aide de l'extérieur pour la réalisation de projets et de programmes élaborés avec soin a eu d'excellents résultats; elle a incité les pays bénéficiaires à coordonner et à améliorer à tout point de vue leur politique d'investissement au moyen d'une planification plus raisonnée du développement.

### C. — L'EXPÉRIENCE DE LA PLANIFICATION

1196. Les Nations Unies ont présenté des considérations sur la réalisation de divers plans de développement à travers le monde. Ces considérations ne constituent pas des principes, mais servent d'indication sur la façon d'introduire dans un pays un processus de développement. Certaines considérations s'inspirent de la situation des pays en voie de développement, mais elles démontrent la variété des moyens qui peuvent être mis en place pour stimuler le développement :

- a) Pour une première prise de contact, il est bon en général de commencer par des projets ou des programmes qui permettent d'obtenir des résultats rapides et visibles. S'il n'y a pas très tôt des résultats tangibles à montrer

<sup>1</sup> Claude Lemelin retrace des signes de planification au Canada dans deux articles publiés dans *Le Devoir* des 4 et 5 mars 1970, sous les titres : « Une tradition canadienne oubliée : la planification » et « L'objectif premier d'une politique : le développement, non le simple rapatriement de la propriété ».

<sup>2</sup> René Maheu : *La civilisation de l'universel*, op. cit., p. 63.

à la population, celle-ci peut devenir méfiante et cesser ou refuser de participer. Il faut, de préférence, que les premiers résultats obtenus aient un caractère spectaculaire qui ne peut manquer d'attirer l'attention de la population.

- b) Il découle de ce qui précède qu'il faut commencer par des projets simples et pratiques, faciles à exécuter et relativement peu coûteux pour la population intéressée. Des projets très complexes exigeant des sacrifices financiers importants ont peu de chances d'être accueillis favorablement là où il n'existe pas encore un climat de confiance.
- c) Des deux critères précédents, il s'ensuit qu'il faut, par principe, donner si possible la priorité absolue aux projets dont la réussite est pratiquement certaine. A moins que les premiers efforts soient couronnés de succès (c'est-à-dire qu'il en résulte un profit évident rapide), la population ne continuera pas volontiers à y participer.
- d) Il est souhaitable de commencer, dans la mesure du possible, par des projets qui sont la condition nécessaire à l'exécution d'autres projets ou qui préparent le terrain pour d'autres projets... D'autre part, des innovations qui conduisent à une diffusion des mécanismes du marché doivent avoir le pas sur celles qui ne déclenchent pas ces transformations en chaîne.
- e) L'ordre des priorités et le plan d'action doivent, dans la mesure du possible, être fondés sur les besoins tels que les conçoit la population locale — sans que cela amène à méconnaître la valeur d'innovations telles que... l'adoption de mesures dans le domaine de la santé, par exemple, dont la population locale, par simple manque d'expérience, n'a pas conscience d'avoir besoin. Il va de soi que si les programmes ne tiennent pas compte des besoins locaux, la population ne sera pas incitée à y participer. C'est pourquoi il est souvent conseillé de commencer de préférence par les régions où il est visible qu'il existe déjà des besoins effectivement ressentis. Si ces besoins dépassent les ressources existantes, on peut consulter la population elle-même au sujet de l'ordre à suivre, le soin d'apprécier l'urgence relative de chacun de ces besoins étant ainsi laissé à la population plutôt qu'à l'agent de transformation<sup>1</sup>.

1197. On en conclut qu'il est impossible d'établir des règles qui fixeraient un ordre parfait de priorités. En effet, les domaines prioritaires varient selon les pays ou les régions. Il en est de même au Québec. L'idéal est de choisir et d'orienter les programmes sociaux de façon qu'ils produisent le maximum de résultats sur le plan économique et sur le plan social.

1198. On s'inquiète de plus en plus de la valeur des programmes polyvalents de développement qui, en éparpillant les efforts, ne donnent que de piètres résultats. Une enquête de l'Institut de recherche des Nations Unies révèle que les deux tiers des experts interrogés favorisent le développement sélectif et l'autre tiers, le développement global.

---

<sup>1</sup> Extrait du *Rapport sur la situation sociale dans le monde, 1965*, Organisation des Nations Unies (ONU), *op. cit.*, p. 8.

1199. Une évolution semble se produire en faveur d'une conception plus restreinte du développement, laquelle favorise les programmes particuliers plutôt que les programmes globaux. L'insuffisance des ressources (manque de crédits et absence de personnel qualifié) justifie cette option.

1200. Dans notre société, il faut, en exploitant les ressources au maximum, réduire les graves inégalités qui séparent ceux qui ne peuvent profiter des découvertes scientifiques et techniques de ceux qui en bénéficient. La planification devient alors un instrument de première valeur; elle sert à mieux partager les ressources qui sont limitées et oblige la société à prendre conscience de ses responsabilités<sup>1</sup>.

#### **D. — L'ÉLABORATION ET L'EXÉCUTION**

1201. Rares sont les pays qui ont créé des organismes distincts pour la planification sociale et la planification économique; la plupart ont adopté des systèmes unifiés. En outre, plusieurs organismes séparés ont renoncé au système autonome parce que ce système ne coordonne pas de façon satisfaisante les deux domaines.

1202. Dans plusieurs pays, on a tenté d'établir une coordination horizontale par la création de services administratifs spéciaux : organismes de planification, ministères de développement, organismes régionaux, etc. Ces services s'occupent de programmes communs à différentes entités administratives. Ils sortent de la routine administrative traditionnelle et instaurent des méthodes qui correspondent mieux aux besoins d'élaboration de programmes généraux. Toutefois, cet avantage risque d'être compromis si on ne délimite pas les tâches. Les doubles emplois se multiplieront inévitablement si l'on maintient les services administratifs traditionnels. Les organismes de coordination qui groupent des services sans pouvoir exécutif ont l'avantage d'être faciles à mettre sur pied. On a donc tendance à les multiplier.

1203. L'élaboration proprement dite d'un plan de développement ressortit généralement à un organisme de planification qui, dans la majorité des cas, relève du Cabinet des ministres, même si un seul

<sup>1</sup> Voir « La planification sociale et les campagnes fédérées au cours des années 1970 », communication présentée par Yvon Belley à la Conférence biennale des Fédérations et Conseil d'œuvres du Canada à London, Ontario, du 21 au 24 janvier 1969 (document mimeographié).

ministre agit comme porte-parole du Conseil exécutif : c'est la solution adoptée par le Québec avec l'Office de planification et de développement.

1204. Un organisme de planification n'assume aucune fonction de direction ou d'exécution, mais exerce un contrôle sur d'autres organismes qui effectuent les travaux préliminaires à la planification. En d'autres termes, il recueille, rassemble et coordonne les renseignements qui servent de base à leur travail.

1205. L'analyse seule ne peut déterminer d'une manière scientifique les catégories de dépenses prioritaires. La responsabilité d'établir des priorités incombe aux dirigeants politiques. Ceux-ci agissent sous la pression des entreprises, des syndicats et des citoyens, qui prévaut sur celle des experts ou des fonctionnaires. Cependant, les éléments d'information et les choix rationnels relèvent de la recherche qui permet de prévoir le coût de la réalisation des objectifs dictés par les hommes politiques ou les citoyens.

1206. La planification est tributaire de données qualitatives et quantitatives sur les ressources disponibles et sur les activités sociales et économiques. Dans tous les pays, une planification efficace nécessite des éléments d'information sur les ressources de base, mais la nature des renseignements dépend du type de planification adopté. Toutefois, les données qui concernent les personnes et les ressources naturelles sont d'une importance primordiale.

1207. Les indicateurs sociaux décrivent le système social. Voilà pourquoi ils sont de première nécessité. Cependant, un seul indicateur ne suffit pas à faire comprendre la nature sociologique d'un phénomène donné. Il faut utiliser l'ensemble des indicateurs pour clarifier les buts et les moyens d'action d'une société et pour distinguer, dans l'analyse d'un système, les indicateurs d'objectifs des indicateurs de moyens de façon à trouver les liens qui existent entre eux.

1208. Il est donc essentiel d'utiliser les indicateurs si l'on veut fournir un fondement plus scientifique et plus sérieux aux débats politiques concernant les grands problèmes de la planification et du développement.

1209. À l'heure actuelle, les dossiers publics contiennent un grand nombre de données qu'on ne peut utiliser faute d'une coordination rationnelle. Il incombe donc à l'État de compiler tous les rensei-

gnements utiles non seulement à ceux qui planifient le développement, mais encore à ceux qui veulent étudier l'évolution et les phénomènes sociaux. Les ordinateurs rendent disponibles des quantités considérables de renseignements qui permettent d'élaborer des politiques en vue de réduire les inégalités.

1210. Il faut être conscient que l'usage de ces instruments peut élargir l'écart qui existe entre les désirs de la population et les décisions des dirigeants. En effet, ces derniers peuvent subir en coulisse des influences tacites et indues. Le pouvoir réel risque ainsi d'échapper à la population pour appartenir à quelques citoyens qui, en raison de leur puissance économique ou de leurs connaissances, peuvent s'organiser facilement pour influencer les politiques du gouvernement. La société risque alors de poursuivre des buts arbitraires ou contraires à sa fin première et de négliger les aspirations naturelles de ses membres.

1211. La présence de ce danger explique les revendications actuelles en faveur d'une démocratie plus active. En effet, l'ensemble des citoyens doit participer à la définition des objectifs et des orientations de la société pour compléter les déductions de la science et de la technique. On doit donc établir des structures qui permettront à chacun de s'exprimer, quels que soient son pouvoir économique ou ses connaissances.

1212. L'intervention des producteurs de biens de consommation dans le processus de définition des besoins ainsi que la tendance à confier la définition des objectifs et des orientations aux technocrates mettent en danger l'exercice d'une véritable démocratie. Les citoyens et les dirigeants eux-mêmes se sentent très souvent dépourvus devant le pouvoir que les producteurs et les technocrates exercent sur l'organisation sociale et politique.

1213. Pour redonner tout son sens à la démocratie, il faut reconnaître que choisir les objectifs d'une société ne peut être l'objet d'un calcul scientifique parce que ces objectifs s'inspirent de valeurs humaines et sociales. L'ensemble de la population doit effectuer les choix à partir de ses propres valeurs. Toutefois, elle ne pourra le faire que si elle possède l'information nécessaire et dispose de structures appropriées.

1214. Tous, individuellement ou collectivement, doivent participer directement à la définition des besoins, à la détermination des moyens de les satisfaire ainsi qu'à l'établissement des priorités dans

les programmes collectifs. Les membres de la société doivent s'engager à réaliser les objectifs sociaux. Nous voulons insister sur le fait que la participation et l'exercice de la démocratie constituent des moyens propres à redonner à la vie sociale une signification humaine.

1215. La Commission croit opportun de souligner l'importance d'un tel idéal. Celui-ci contribuera à la préparation d'un avenir où l'homme pourra se développer et s'épanouir véritablement. Nos recommandations s'inspireront donc de cet idéal de participation.

## **E. — LES LIMITES DE LA PLANIFICATION**

1216. La planification est un processus administratif destiné à promouvoir le développement social et économique. Elle comporte des avantages indiscutables pour la société, à condition que les dirigeants et les citoyens n'exigent pas d'elle ce qu'elle ne peut pas donner. En d'autres termes, il est essentiel que les uns et les autres en connaissent les limites.

1217. Les responsables de la planification s'interrogent sur les raisons pour lesquelles la société éprouve des difficultés à atteindre un objectif déterminé. Ils constatent que les difficultés sont d'autant plus grandes que l'objectif est moins susceptible d'une détermination quantitative. Ainsi la planification du développement social apparaît beaucoup plus complexe que la planification du développement économique. Ils s'interrogent également sur les causes qui peuvent conduire la société à un objectif imprévu ou à un objectif différent de celui déterminé par la planification.

1218. Les planificateurs attribuent ces déviations à des accidents qu'ils n'identifient pas, mais qui découlent presque toujours d'une connaissance superficielle de l'homme et de la société. La planification demeure utile à condition qu'on sache que sa valeur, tout comme les conclusions des sciences de l'homme, est toujours relative et jamais absolue. L'expérience démontre que les planificateurs doivent accepter cette incertitude et tout ce qu'elle comporte d'imprévisible, car cette incertitude et cet imprévisible sont inséparables de la connaissance humaine. Il faut alors éviter une planification rigide et choisir une planification de plus en plus souple, de plus en plus ouverte, afin de laisser place à la liberté. Les limites de la planification correspondent aux limites de notre connaissance de l'homme et de la société.

### III. — AU NIVEAU DE L'EXÉCUTION

1219. L'utilisation systématique des connaissances et l'exploitation rationnelle des ressources dont le Québec dispose amélioreraient sensiblement les conditions d'existence de la population. La lenteur relative du progrès s'explique en partie par la mauvaise répartition du personnel qualifié et par une distribution souvent discutable des ressources matérielles. Pourtant, un véritable effort personnel de tous les citoyens sur le plan du développement rendrait meilleures les conditions de vie.

1220. Dans le domaine du développement, les efforts personnels demeurent trop souvent limités. C'est pourquoi, il importe de tenter par tous les moyens techniques d'éveiller l'intérêt des citoyens afin que ces derniers apportent leur contribution à l'amélioration de leur propre niveau de vie. Il est impossible, pour une société, de trouver un substitut à l'effort personnel de ses membres. Dans le passé, malgré la pénurie des ressources, les habitants de nos paroisses avaient recours à la corvée, afin de résoudre rapidement, par eux-mêmes, un problème urgent dans la communauté. Cet esprit d'équipe est-il irrémédiablement perdu, ou est-il possible de l'éveiller de nouveau ?

1221. Les moyens traditionnels de communication de même que les moyens d'information de masse peuvent, suivant les circonstances, provoquer des changements et accélérer le développement. L'expérience révèle toutefois que le dialogue avec la population est le moyen le plus efficace d'obtenir des résultats tangibles. Mieux vaut discuter avec la population que de lui présenter des communiqués, des nouvelles ou des conférences. Lorsqu'on incite le citoyen à s'adapter à certains changements, on doit respecter sa liberté de choix et éviter, par conséquent, de lui imposer une doctrine ou une échelle de valeurs.

1222. L'effort de développement entrepris ici et là depuis quelques années est loin de produire les résultats espérés. Les contraintes et les réalités politiques et sociales entravent son progrès. Il apparaît clairement aujourd'hui que l'un des principaux obstacles aux mesures de développement est la non-intégration de la population au processus général de transformation. Les conditions de vie s'amélioreraient sensiblement si on amenait la population à adopter certains changements qui n'exigent ni compétence particulière ni équipement onéreux. Malheureusement, on n'utilise pas suffisamment ses vastes possibilités de coopération au développement. La parti-



cipation et la volonté d'agir de la population sont essentielles, car sans elles l'effort de développement demeure fragmentaire ou spéculatif. Cette participation constitue le complément nécessaire à l'action du gouvernement.

1223. L'échec des efforts pour obtenir une plus grande participation de la population tient le plus souvent à la difficulté qu'ont les techniciens de saisir la réalité humaine ainsi qu'à l'absence d'agents de vulgarisation, d'administrateurs locaux et d'autres intermédiaires qui peuvent maintenir un contact direct avec elle. On se limite trop souvent aux moyens de communication modernes ou traditionnels pour diffuser des connaissances susceptibles de faire naître un désir de participation. Ces procédés ne peuvent conduire au véritable dialogue. L'emploi de méthodes efficaces de participation peut susciter une attitude favorable de la part de la population, en particulier dans les cas où l'on cherche à lui faire préciser ses besoins. La population sera alors amenée à prendre les moyens pour les satisfaire. La participation de la population à l'évaluation de ses propres besoins est donc primordiale pour l'inciter à hâter son développement.

1224. Si l'on veut que la population participe au développement, il faut trouver les moyens de communiquer avec elle. Voici ce qu'en pensent les experts des Nations Unies :

L'expérience semble prouver qu'il faut veiller spécialement à présenter les choses simplement. Les programmes ne doivent pas être trop longs et doivent employer des méthodes et une langue intelligible pour la masse. Le message portera mieux s'il est rédigé en termes convenables plutôt que présenté sous forme de généralités. Malheureusement à cause de la tendance à l'intellectualisme qui se manifeste dans quelques pays en voie de développement, tant chez les promoteurs de l'évolution que dans la population elle-même, on a peine à croire que ce qui se comprend aisément n'est pas profond et les moyens d'information de masse ont parfois tendance à se servir d'un langage qui, passant par dessus la tête des auditeurs, est demeuré sans effet<sup>1</sup>.

1225. La jeunesse constitue une immense réserve de talent et d'énergie. Toutefois, il semble que l'on a très peu réussi jusqu'à maintenant à intéresser les jeunes à la cause du développement économique et social. Il faudrait initier les étudiants aux tâches et aux objectifs du développement en prévoyant dans les programmes d'étude des cours obligatoires sur le développement, sur l'urbanisation et sur l'analyse socio-économique des politiques de développe-

---

<sup>1</sup> Extrait du *Rapport sur la situation sociale dans le monde, 1965*, Organisation des Nations Unies (ONU), *op. cit.*, p. 21.

ment afin de leur donner le goût d'agir sur leur milieu. Là où il existe de véritables politiques de développement, ils devraient avoir la possibilité de faire des stages pendant lesquels ils travailleraient à l'exécution d'un projet lié au développement. Ils pourraient, par exemple, faire des enquêtes sur les besoins, les ressources et les aptitudes d'une communauté. On devrait les encourager à évaluer eux-mêmes le rôle qu'ils peuvent jouer dans le développement et les aider à mettre sur pied des organisations qui auraient des objectifs concrets et précis au lieu de les confiner au domaine théorique durant toute la durée de leurs études universitaires.

1226. Dans chaque communauté, des individus possèdent les qualités nécessaires pour devenir des animateurs et des leaders du développement. Il faut donc inciter l'élite locale à participer au développement de son milieu et créer les bases institutionnelles pour édifier des cadres représentatifs. Trop souvent, au Québec comme à l'étranger, on est porté à croire que ces leaders n'existent pas.

1227. L'attitude des administrateurs est d'une importance primordiale en ce qui concerne la participation de la population. Les dirigeants politiques doivent être conscients de ce problème. Dans le cadre d'une formation générale, on devra donc élaborer des programmes spéciaux afin de préparer agents et administrateurs de tout rang à comprendre les facteurs personnels et institutionnels qui influent sur la participation de la population. Ils deviendront ainsi de véritables agents de relations humaines.

1228. S'il est impossible d'établir des normes relatives à la parité des niveaux de développement dans les secteurs sociaux et économiques, il faut quand même rechercher un équilibre. Plusieurs pays connaissent un déséquilibre dans l'importance accordée aux différents aspects économiques et sociaux du développement. L'expérience des pays développés fournit des renseignements utiles aux pays qui sont inexpérimentés en matière de développement et qui doivent prendre des décisions.

1229. Le développement social, qui donne à chaque citoyen la chance de s'épanouir suivant ses facultés et de devenir socialement responsable et économiquement productif dans la société, est un phénomène collectif dynamique. Par la participation active au développement, l'individu met en valeur ses capacités intellectuelles et assume ses responsabilités sociales.

1230. En général, la société considère comme socialement incapable un individu qui souffre de déficience physique ou mentale.

Toutefois, les aveugles, les enfants inadaptés et les handicapés physiques ont démontré qu'avec l'assistance nécessaire ils pouvaient participer à la vie communautaire. Aussi doit-on encourager les citoyens handicapés physiquement ou mentalement à développer le plus possible leurs ressources pour qu'ils s'intègrent à la collectivité. On sait qu'il est très difficile de réadapter un individu tenu plusieurs années à l'écart de toute participation sociale.

1231. On ne doit pas non plus négliger les personnes âgées, car elles aussi peuvent apporter leur contribution à la société. Cela implique la mise en place de programmes qui leur permettront de participer à la vie familiale et sociale.

1232. Depuis quelques années, on étudie de nouvelles techniques qui facilitent la coopération de la population et du gouvernement dans la poursuite des objectifs du développement. Ces techniques à la disposition des agents du développement ont pour but d'éveiller le citoyen et de l'inciter à fournir son effort personnel à l'effort social du milieu. L'effort personnel doit relever uniquement du pouvoir de décision de l'individu.

1233. Il existe au moins trois techniques différentes pour mettre la population en contact avec les programmes et les mesures de développement : l'animer afin de l'aider à prendre conscience du développement; la consulter afin de lui permettre certaines options plus conformes à ses besoins; enfin, la faire participer pour lui laisser le choix des moyens d'atteindre son développement.

1234. On utilise ces techniques au niveau des faits, des valeurs et des attitudes; elles sont destinées à rapprocher le gouvernement des citoyens afin que les politiques ne soient pas soumises à la seule influence des groupes de pression. Elles ne peuvent se situer au niveau des théories et des doctrines. Il est naturel de reprocher aux producteurs d'imposer des valeurs discutables à la société. Le même reproche peut s'adresser à tous les pouvoirs qui utilisent un procédé analogue. Le développement, faut-il le rappeler, doit fournir aux membres de la société un certain nombre d'options et de moyens qui favorisent leur épanouissement d'après leur propre échelle de valeurs. Il ne doit pas être l'occasion d'imposer des valeurs qui remplaceraient celles de la société actuelle. Toutefois, de nouvelles valeurs se dégageront peut-être des libres choix du gouvernement et de la population en matière de développement.

1235. Ces différentes techniques se situent sur le plan politique parce qu'elles doivent rapprocher le gouvernement des citoyens. À

l'heure actuelle, elles sont très controversées, mais il n'appartient pas à une Commission comme la nôtre de trancher les débats théoriques que peut soulever leur application. Soulignons que ces techniques doivent respecter les exigences fondamentales du développement humain. Elles ne peuvent alors servir à propager telle ou telle théorie ou doctrine, mais uniquement à aider le citoyen à réaliser son développement dans la société actuelle. En d'autres termes, elles ne peuvent être des fins, mais uniquement des moyens en vue d'atteindre des objectifs clairement identifiés.

1236. Les techniques rappelées précédemment : animation, consultation et participation, sont à la mode et les mots qui les recouvrent peuvent prendre une foule de significations différentes.

#### A. — L'ANIMATION

1237. Il existe plusieurs conceptions de l'animation sociale. Dans certains cas, on confond animation, consultation et participation. L'expérience de la Petite Bourgogne (où l'on a utilisé le mot animation) et celle du *City of Toronto Planning Board*<sup>1</sup> (où l'on a employé le terme participation) constituent des procédés qui ont établi un contact entre les autorités municipales et les personnes touchées par la rénovation urbaine. Dans un contexte de développement, les structures politiques doivent nécessairement tenir compte de ces nouvelles techniques, au moins quant aux droits sociaux.

1238. Il importe de préciser, vu les nombreuses significations de l'animation, que le mot est utilisé ici dans son sens étymologique :

L'animation semble donc désigner, dans une première approche... toute action volontaire sur la vie d'un groupe, pour améliorer les relations à l'intérieur du groupe, et augmenter la participation de chacun à la vie de ce groupe.

Animer, à ce premier stade de définition, c'est donc savoir utiliser les mécanismes et les lois auxquels obéit un groupe, en vue de faciliter un certain nombre de changements, un certain développement des individus et des groupes, et non pas organiser un « système idéal » de relations sociales<sup>2</sup>.

1239. L'animation a pour tâche principale de diffuser les connaissances qui favorisent l'autogestion des personnes et des groupes.

<sup>1</sup> M. H. Richardson : *Participatory Democracy and Planning : Canadian Experience*, Toronto, mai 1969 (document mimeographié).

<sup>2</sup> Extrait de « L'animation : un fourre-tout... ou une éthique ? », par Gilbert Tarrab, *Le Devoir*, 25 septembre 1969. Gilbert Tarrab est professeur à la Faculté des Sciences de l'éducation de l'Université de Montréal.

Par l'animation, la population prend conscience de l'importance du développement, en utilisant en particulier des moyens d'information qui, par leur rapidité et leur force de pénétration, contribuent à faire participer les citoyens aux programmes de développement. En éveillant la conscience sociale des citoyens, l'animation devient un précieux stimulant du développement et du progrès.

1240. L'animation comporte un bon nombre d'embûches. Une animation sociale qui se limite à susciter de faux espoirs risque d'engendrer chez les citoyens une frustration dont les conséquences sont toujours malheureuses. C'est le cas, par exemple, d'animateurs qui ne se préoccupent pas de savoir s'il existe des mécanismes pour résoudre les problèmes, ou qui n'informent pas suffisamment les citoyens de la complexité de la prise de décision et des difficultés susceptibles de retarder l'action <sup>1</sup>.

## **B. — LA CONSULTATION**

1241. Un peu partout au Québec les organismes de consultation se sont multipliés à un rythme anormal. La science politique n'a pas encore déterminé de façon précise les formes de consultation. La Commission croit qu'il est absolument essentiel que ces organismes jouent un rôle de plus en plus important, au moins dans chacun des secteurs du développement. Dans nos recommandations, nous avons accordé une place très importante à la consultation.

## **C. — LA PARTICIPATION**

1242. La participation est la contribution du citoyen aux organismes auxquels il appartient. Une grande variété d'organismes peuvent prendre part d'une manière plus ou moins importante à la vie sociale, depuis l'association volontaire jusqu'à la société politique.

1243. Toutes les associations et les sociétés ont des problèmes de participation et la qualité de celle-ci assure à l'organisme une grande partie de sa vitalité. Au niveau de la société politique, particulièrement dans un contexte de développement social, il faut s'interroger sur l'étendue de la participation des citoyens à cette société à laquelle ils appartiennent naturellement.

1244. On peut utiliser des techniques très variées pour corriger la situation tant au niveau des associations volontaires qu'au niveau

---

<sup>1</sup> Voir « Bien-être et participation dans le monde technologique », par Yvon Belley, *Service social*, janvier-juin 1970, vol. 18, pp. 138-155.

de la société. Dans ce dernier cas, la participation veut favoriser la contribution des citoyens à l'élaboration et à la réalisation de programmes et de projets. On l'appelle alors la participation consultative ou consultation. Par contre, la participation qui s'exerce au niveau de la prise de décision met en cause les structures politiques elles-mêmes.

1245. Trop de gens, environ 30 pour cent selon une évaluation sommaire, ne participent pas à la vie sociale et politique. La participation de la majorité du reste de la société est très restreinte dans les structures actuelles, ce qui diminue la vitalité de la société. Ce n'est plus un problème de technique; il se situe au niveau des sciences politiques qui peuvent corriger les structures actuelles d'intervention dans le choix des politiques ou en proposer de nouvelles.

1246. Il n'appartient pas à la Commission de se prononcer sur la valeur de nos structures politiques et d'en suggérer de nouvelles. Une politique de développement social peut, malgré certaines difficultés, se réaliser dans le cadre des structures actuelles et, après expérimentation, établir des structures plus conformes aux exigences de la société.

1247. En résumé, ces différentes techniques demeurent des moyens et non des fins. Leur usage pose de sérieux problèmes d'éthique, car elles influencent l'activité du citoyen dans la société. Abstraction faite de leur efficacité pratique, il faut apprécier leur valeur uniquement en fonction des objectifs nettement déterminés du développement social.

## CONCLUSION

1248. Le développement exige un immense effort collectif pour redonner à la société une dimension véritablement humaine. Cette entreprise pose une foule d'exigences, tant au point de vue humain qu'au point de vue administratif et au plan de la connaissance.

1249. Le développement social dépasse même les frontières des pays. Les efforts dans ce domaine doivent donc aboutir à une collaboration étroite entre toutes les nations. L'encyclique *Pacem in Terris* parle du bien commun universel : le développement est l'instrument qui, à l'échelle mondiale, permettra à l'homme d'atteindre le bien commun. Le recherche sincère d'un tel objectif n'écartera pas les nouveaux dangers qui peuvent poindre à l'horizon. Monsieur Wolf-Dieter Marsh déclarait à ce sujet :

Toute nouveauté, toute nouvelle évolution implique aussi de nouveaux dangers pour l'Homme. La suppression par la technique de contraintes imposées par la nature a créé de nouvelles contraintes, de nature technique cette fois-ci. Le dénouement de liens historiques ou socio-culturels en a créé d'autres, imposés par la planification et l'administration. Les libertés juridiques et sociales dont nous jouissons, nous les payons par de nouvelles dépendances à l'égard du marché, de la mode, des moyens de communication de masse et de la circulation. Toute libéralisation révolutionnaire de la solitude a amené ces nouveaux seigneurs qui étaient souvent pires que les anciens. Le développement technique, nous le constatons aujourd'hui dans le Tiers-Monde en particulier, ne signifie pas toujours un allègement de l'existence; au contraire, il déclenche de nouveaux mécanismes d'exploitation, de dépendance du marché mondial et de destruction d'anciens modes de vie, et par conséquent amène la confusion, le déracinement, l'aliénation de nombreux êtres humains, la terreur et l'exploitation<sup>1</sup>.

1250. Une politique de développement doit rendre à l'homme sa dimension humaine et lui permettre de retrouver la sagesse pour une meilleure utilisation de la science et de la technique.

---

<sup>1</sup> Extrait de « Technologie et avenir — Problèmes théologiques posés aux Eglises », communication présentée à la Conférence préparatoire sur l'avenir de l'homme et de la société dans un monde technologique tenue à Genève du 28 juin au 4 juillet 1970, p. 8 (document miméographié).





## **Traduction des textes anglais**

---



## Traduction des textes anglais

### CHAPITRE PREMIER

**par. 1** Depuis quelques décennies, l'homme est aux prises avec les changements les plus importants de toute son histoire. La science et la technologie modernes ont créé un réseau si serré de communication, de transport, d'interdépendance économique — et la destruction nucléaire latente — que la planète Terre, dans son voyage à travers l'infini, a acquis la dimension intime, fraternelle et vulnérable d'un vaisseau spatial.

**par. 48** Nous disposons d'un Rapport économique, exigé par la loi, dans lequel le Président et son comité de conseillers économiques font rapport sur la santé économique de la nation. Nous possédons également un ensemble d'indicateurs économiques généralement reconnus comme fidèles et sûrs : des statistiques sur le revenu national et sur ses parties composantes, sur l'emploi et le chômage, sur les prix de détail et de gros et sur la balance des paiements sont compilées chaque année, chaque trimestre, chaque mois, parfois même chaque semaine. Des responsables du gouvernement aussi bien que de simples citoyens observent ces indicateurs aussi attentivement qu'un chirurgien surveille la feuille de température indiquant l'évolution de l'état du malade.

Bien que les pays se soient passé d'indicateurs économiques pendant des siècles, on imagine mal comment ils pourraient aujourd'hui s'en priver. Il est difficile d'imaginer, en effet, comment gouvernements et entreprises réussiraient à fonctionner s'ils ne trouvaient réponse à des questions aussi banales que : Où en sont les prix de détail ? Le revenu national augmente-t-il ? Y a-t-il plus de chômage à Chicago qu'à Détroit ? Notre balance des paiements s'améliore-t-elle ?

Les indicateurs économiques sont parvenus à influencer si profondément nos horizons que nous avons tendance à faire équivaloir revenu national en hausse et bien-être national. On s'étonne, en plusieurs milieux, de l'agitation et du mécontentement grandissants au moment

**par. 48**  
**(suite)**

où le revenu national connaît une augmentation aussi rapide. Ne semble-t-il pas paradoxal que nos indicateurs économiques témoignent généralement d'un progrès continu — hausse du revenu, taux de chômage peu élevé — alors même que la presse et la rue traduisent l'évidence d'un mécontentement croissant — incendies et pillage dans le ghetto, contestation sur le campus, crime sur la rue, aliénation et méfiance chez les jeunes.

## **CHAPITRE II**

**par. 154**

Notre théorie générale devrait alors être que vivent dans un état de pauvreté les familles et les personnes seules dont le revenu est, pour une période donnée, inférieur au revenu de la famille moyenne ou de la personne seule moyenne habitant la même communauté, que celle-ci soit locale, nationale ou internationale.

**par. 156**

Ils ont établi de nouveaux critères basés sur les besoins alimentaires minima. Le montant requis pour acheter les aliments nécessaires est calculé selon le « plan d'alimentation économique » du ministère de l'Agriculture. Ce plan est défini ainsi : « pour usage temporaire ou en cas d'urgence face à un revenu insuffisant ». La base établie pour le budget alimentaire est multipliée par trois approximativement pour alors couvrir le minimum nécessaire au logement, aux vêtements, aux soins médicaux, etc. Des ajustements sont apportés pour tenir compte de la taille des familles, de l'âge de leurs membres et du fait qu'elles habitent ou non une ferme. En 1966, le seuil de pauvreté pour une jeune famille non agricole de quatre personnes, et dont le chef est de sexe masculin, était de \$3,335.

**par. 157**

Pour déterminer un niveau de revenu minimum, Mlle Orshansky a basé ses calculs sur le montant nécessaire à l'achat de la nourriture requise pour un régime sain mais réduit au minimum conformément aux études sur la consommation alimentaire faites par le ministère de l'Agriculture. Ce budget alimentaire est le plus bas qu'on ait pu établir, sans pour autant le saper des éléments nutritifs essentiels facilement disponibles aux

**par. 157** États-Unis. On a ensuite fixé le revenu minimum ou  
**(suite)** « seuil de pauvreté » à trois fois la somme nécessaire à l'achat des aliments décrits dans ce budget.

Les budgets alimentaires sont établis d'après les régimes alimentaires préparés par l'USDA (ministère de l'Agriculture des États-Unis). Ces régimes équivalent à transposer le critère d'une saine alimentation en quantités et en types de nourriture compatibles avec les préférences des familles suggérées par les études sur la consommation alimentaire. Les budgets alimentaires et les revenus correspondants au seuil de pauvreté sont estimés pour chaque type et taille de famille. Des allocations moindres sont prévues pour les familles agricoles qui, parce qu'elles produisent une partie de leur nourriture, ont sous ce rapport moins besoin d'argent.

Pour résoudre le problème du passage du budget alimentaire au revenu total requis, Mlle Orshansky s'est servi du principe de la loi d'Engel selon lequel plus le revenu de la famille est bas, plus la proportion des dépenses allant à la nourriture est grande. Elle a présumé que les niveaux suffisants étaient atteints lorsqu'un tiers du revenu total suffisait pour se pourvoir d'un régime alimentaire adéquat. Cette proportion du tiers procède, semble-t-il, d'une décision arbitraire en partie fondée sur un jugement de valeur et en partie appuyée sur une étude entreprise en 1960-1961. Celle-ci révélait que les familles disposant d'un revenu de \$6,000 et plus consacrent en moyenne 23.5 pour cent de celui-ci à la nourriture. Pour chaque type et taille de famille, Mlle Orshansky a estimé en détail les budgets alimentaires et le niveau de revenu minimum, mais avec des barèmes différents pour les familles agricoles et non agricoles.

**par. 158** Au Canada, Mlle J.R. Podoluk a entrepris une étude sur « Les caractéristiques des familles à faible revenu » dans laquelle elle cherche à évaluer le nombre de familles à faibles revenus au Canada en plus de fournir des renseignements sur les caractéristiques des familles vivant dans la pauvreté. Pour définir la pauvreté, elle s'inspire de Mlle Orshansky en adoptant une version modifiée de la loi d'Engel. Comme Ernst Engel et Mollie Orshansky, elle mesure le bien-être des familles au moyen du revenu qui leur reste une fois payées les nécessités de base. Une

**par. 158**  
**(suite)**

famille est considérée comme pauvre si elle consacre plus de 70 pour cent de son revenu aux nécessités de base. Cette approche lui est suggérée par les données accumulées par l'enquête de 1959 sur les dépenses familiales et qui indiquaient que les familles, sans égard à leur taille ou leur revenu, consacrent généralement à peu près la moitié de leur revenu au logement, à la nourriture et aux vêtements. « On a présumé que les familles dont les dépenses pour ces besoins étaient bien au-dessus de la moyenne et représentaient jusqu'à 70 pour cent ou plus du revenu familial disponible pourraient éprouver de la difficulté à subvenir à tous leurs besoins à l'aide de leurs seuls revenus ». Elle a constaté que les personnes seules disposant d'un revenu inférieur à \$1,500, que les familles de deux personnes touchant moins de \$2,500, et que les familles de 3, 4 ou 5 membres ou plus gagnant respectivement moins de \$3,000, \$3,500 et \$5,000 dépensent plus de 70 pour cent de leur revenu pour les besoins essentiels. Ces niveaux de revenu correspondant, dans chaque cas, au seuil de pauvreté sont très voisins de ceux de la méthode Orshansky aux États-Unis. Différence essentielle, toutefois, la méthode Orshansky s'appuie sur un budget alimentaire minimum fondé sur des études aussi complètes que fiables dans le domaine de l'alimentation alors que celle de Mlle Podoluk pêche par son manque de rigueur et résulte, à toute fin pratique, d'un jugement de valeur porté, à partir d'observations, sur des schémas courants de dépenses budgétaires.

**par. 210**

Il me semble qu'il existe un grave problème intellectuel, à savoir que les spécialistes en sciences sociales envisagent d'un point de vue limité des problèmes qui doivent être considérés dans une perspective beaucoup plus vaste. Ces spécialistes, en effet, abordent les problèmes sous l'angle d'une seule discipline. Je suis embarrassé de répéter ce qu'on a dit si souvent à ce sujet. Je me contenterai donc de démontrer de quelle manière cette limitation scientifique affecte le développement des politiques. Par exemple, l'expression « culture des pauvres », pour expliquer le comportement de ce groupe de population, démontre clairement que l'on n'a pas saisi le problème. En effet, cette expression vient du fait qu'on a défini le problème de la pauvreté par rapport aux valeurs actuelles et du fait que les spécialistes en sciences socia-

par. 210  
(suite)

les excellent dans la description d'attitudes et de situations stables mais s'avèrent généralement incompétents, comme pour l'étude sociologique des habitudes nutritives par exemple, et souvent incapables de comprendre le processus d'évolution des structures sociales. C'est pourquoi l'expression « culture des pauvres » traduit davantage l'expertise des chercheurs qu'elle n'explique la situation ou l'avenir des pauvres. Néanmoins, cette idée sert d'apport principal aux services sociaux et aux politiques d'éducation qui ont pour but de combattre la pauvreté...

L'importance accordée à l'élaboration constitue un autre problème intellectuel concernant l'applicabilité des sciences sociales. Nos universités peuvent être directement responsables de ce phénomène. On apprend aux étudiants à délaissier leur sens commun inné et, par le fait même, leur simplicité. D'une façon ou d'une autre, la recherche de la rigueur intellectuelle, qui est nécessaire, en vient à accorder trop de valeur à ce qui est complexe et technique, si bien qu'on prend l'habitude de négliger les choses simples. Ainsi, depuis la Seconde Guerre mondiale, on ne s'est pas suffisamment préoccupé des problèmes de nutrition et de logement comparativement à l'importance qu'on a accordée à l'étude du comportement social. Lorsqu'on demande conseil sur le plan politique aux spécialistes qui ont fait des recherches dans le domaine social, on se heurte à deux sortes d'attitudes : ces spécialistes se désistent sous prétexte qu'il faut entreprendre d'autres recherches ou formulent une recommandation trop complexe pour être facilement applicable. Qu'on me comprenne bien : je ne plaide pas en faveur du « réductionisme », mais je dénonce l'erreur parallèle de l'« élaborationisme ». Les personnes formées à cette école enseignent ou exécutent un travail extrêmement technique ; ils ne s'intéressent aucunement à l'élaboration de politiques. Pourtant, leur façon de penser influence ceux qui élaborent les politiques.

L'à-propos de la politique de recherche actuelle pose un troisième problème d'ordre intellectuel. D'une part, la plupart des questions qui préoccupent les sociologues et les psychologues ont très peu de répercussions dans le domaine des politiques sociales. Je ne poursuivrai pas cette idée, car on pourrait m'accuser de condamner la recherche fondamentale. D'autre part, une grande partie

par. 210  
(suite)

de la recherche est soumise aux besoins et aux directives du gouvernement. Je ne crois pas que les conclusions auxquelles on en arrive soient déterminées par des préjugés. Mais le choix des sujets de recherche et les conditions dans lesquelles elle est menée influencent bien souvent les résultats. Par exemple, ce n'est pas un hasard si l'impôt négatif est le seul système de maintien du revenu expérimenté aux États-Unis.

Un autre problème intellectuel tourmente les spécialistes en sciences sociales traitant directement avec des hauts fonctionnaires dans l'élaboration de politiques spécifiques. Leur travail les expose à être l'objet de pressions bienveillantes qui les amèneraient à présenter des recommandations politiquement rentables. On leur dira, par exemple, que telle proposition est raisonnable mais qu'elle gagnerait à être formulée autrement. Ou encore, on invoquera des raisons d'efficacité pour leur faire comprendre quel stade ne devrait pas être dépassé ou quelle stratégie devrait être appliquée. C'est vraiment un problème difficile. Je ne voudrais pas être intransigeant ou naïf ni, du reste, faire table rase des aspects purement techniques et professionnels. Je ne vous sou mets que le résultat de mes observations. Mais à s'accommoder des pressions politiques dont ils sont l'objet, les spécialistes en sciences sociales se trompent beaucoup plus qu'en faisant preuve de fermeté.

J'ai parlé, plus haut, des spécialistes en sciences sociales qui ne s'intéressent guère à la politique sociale — les « élaborationnistes » — puis de ceux qui sont tellement captivés par elle qu'ils doivent constamment se réconcilier avec leur discipline. En dernier lieu, je voudrais insister sur le problème intellectuel de ces spécialistes en sciences sociales qui essaient d'influencer les politiques sociales de façon plus globale. Après avoir réfléchi sur leur rôle et sur celui des organismes professionnels, j'en suis arrivé à croire que le passage de l'analyse à la formulation de recommandations précises s'appuie rarement sur des données évidentes. La plupart du temps, les spécialistes de cette catégorie font valoir les valeurs de base de leur discipline, que ce soit l'humanisme, la rationalité, une approche curative plutôt que pénale ou structurelle. Pour être plus explicite, chacun vante les mérites de sa discipline respective : l'économiste af-



par. 210  
(suite)

fichera ses connaissances en économétrie, le sociologue mettra l'accent sur l'importance des institutions, le travailleur social sur le traitement social collectif (*group work*) et individuel (*casework*). De toute manière, le public n'est pas tellement en contact avec les sciences sociales qu'avec des valeurs et des intérêts antagonistes. Les décisions ne se prennent pas au mérite mais sur la foi des gens en place, du pouvoir ou des beaux parleurs. Le problème intellectuel auquel sont finalement confrontés ces spécialistes en sciences sociales, c'est celui d'analyses et de recherches menées d'une façon qui ne peut leur être utile. Ils sont contraints à raisonner intuitivement ou dans le cadre de certaines valeurs, ou à abandonner.

J'ai relevé les difficultés intellectuelles qu'affrontent les spécialistes en sciences sociales qui cherchent à influencer les politiques sociales. L'intérêt particulier de ces spécialistes, peut-être la chose est-elle maintenant plus évidente, est directement impliqué par ces difficultés. Si ceux-ci sont formés à l'école de « l'élaborationisme », c'est que les professeurs y trouvent davantage de sécurité. « L'élaborationisme » n'est-il pas pour les professeurs comme pour les étudiants le plus sûr moyen de succès académique ? Si les universités évitent d'entreprendre des recherches non subventionnées par le gouvernement, plus les étudiants se verront accorder des bourses et plus le département verra croître son prestige et augmenter ses fonds. Si les travailleurs sociaux favorisent les services sociaux et si les spécialistes en sciences sociales favorisent la recherche, des salaires et des subventions accrues seront accessibles à tous...

par. 211

Aux débuts de l'Amérique moderne, propriétaires et administrateurs imaginaient que leur devoir premier était de réaliser les plus grands profits possible, tout en demeurant fidèles à certains grands principes : Vous ne tromperez point le client, Vous n'opprimerez point le travailleur, Vous ne conspirerez pas frauduleusement avec des compétiteurs. En tant que citoyen, l'homme d'affaires américain se souciait peut-être du logement, de l'éducation ou de la santé publique mais, à titre de directeur de corporation, il considérerait bien typiquement que ces problèmes n'étaient absolument pas les siens.

par. 211  
(suite)

Aujourd'hui, le monde des affaires change et les chefs d'entreprises américains ont commencé à se donner une nouvelle philosophie : celle que les entreprises font partie de la société et, qu'à ce titre, elles ont le devoir de se préoccuper d'une foule de problèmes sociaux, même par des moyens qui retarderaient temporairement leurs profits. Fletcher L. Byron, président de la compagnie *Koppers* de Pittsburgh, trouve aussi ridicule de prétendre que l'entreprise existe uniquement pour faire des profits que « de soutenir que la vie consiste à respirer ». Charles F. Luce, président de la *Consolidated Edison* du New York métropolitain, affirme que les administrateurs doivent se sentir directement impliqués par le droit des Noirs et des Porto-Ricains d'avoir un emploi, un logement et une instruction convenables. B.R. Dorsey, président de la *Gulf Oil*, va jusqu'à dire que « la première responsabilité de l'entreprise est d'œuvrer pour le bien-être de la société ». Somme toute, l'Amérique c'est aussi l'affaire du monde des affaires...

L'homme d'affaires américain doit relever le défi d'opérer des changements à l'intérieur de sa propre entreprise : employer plus de personnes pauvres, arrêter la pollution répandue par son industrie, fabriquer des produits plus sûrs et moins dangereux. On attend de lui, en outre, qu'il s'associe davantage à la communauté, qu'il utilise le talent, le capital et le potentiel d'organisation de son entreprise pour réparer les grincements poussés par la machine sociale du pays.

Beaucoup d'hommes d'affaires avoueront que les protestations des contestataires sont justifiées et qu'elles leur ont ouvert les yeux sur la laideur sociale et physique du pays, laideur jusque-là ignorée. « J'ai souvent regardé les avions à réaction », commente Wallace Booth, un vice-président de la compagnie *North American Rockwell*. « Mais, jusqu'à récemment, la fumée noire qu'ils laissent dans leur sillage faisait, à mes yeux, partie du décor. Aujourd'hui, elle m'alarme personnellement ». Mills Lane d'Atlanta, un très influent banquier du sud, fut horrifié, au cours d'une promenade en voiture à travers les taudis de sa ville natale de Savannah, de constater la terrible pauvreté qu'il n'avait jamais remarquée durant sa jeunesse...

**par. 211**  
**(suite)**

Les dirigeants d'entreprises, qui partagent cette inquiétude, invitent le gouvernement à leur paver la voie. Ils demandent à Washington de greffer à la conduite de projets sociaux prioritaires des stimulants et des subventions capables d'y attirer les entreprises. Ou encore d'imposer des pénalités aux compagnies qui négligeraient de se conformer à certaines exigences, tel le contrôle de la pollution. Cette attitude dénote un revirement frappant de leur opposition traditionnelle à « l'ingérence » fédérale dans l'entreprise privée. Eli Goldston, président de *Eastern Gas and Fuel Associates* de Boston, a plaidé récemment en faveur d'un « ensemble de programmes fédéraux comprenant assez d'appâts pour nous tenter et assez de fouets pour nous contraindre ».

**par. 212**

Servan-Schreiber a décrit le « défi américain » comme la capacité qu'ont les compagnies américaines de se donner une vue à long-terme de l'entreprise et de son organisation, capacité qui serait nettement supérieure à celle qu'on retrouve en Europe. Si ceci pouvait être vrai dans les années 1950, j'estime que ce n'est plus le cas aujourd'hui. Le défi américain — tout comme le défi canadien — est de joindre à cette capacité d'organisation l'aptitude à motiver et à diriger les hommes, à doter l'entreprise de réflexes qui l'amèneraient à adapter continuellement ses objectifs et ses structures non seulement à l'univers extérieur en évolution mais aussi, et surtout, aux aptitudes, aux capacités et aux besoins des hommes à l'intérieur de l'organisation.

Puisque nous assignons des objectifs à nos compagnies, précisons que ceux-ci ne peuvent être uniquement conçus en fonction des profits à court terme, du volume de vente et des exigences du marché. Il nous faut aussi refléter les besoins des communautés dans lesquelles nous œuvrons, les exigences des divers publics que nous servons et que nos succès concernent au premier chef. Il nous faut aussi avoir des objectifs qui coïncident avec les désirs et les besoins de nos employés, et surtout de nos jeunes administrateurs qui sont les dirigeants de demain...

En outre, nos corporations doivent aiguïser leurs réflexes de manière à ajuster leurs structures administratives aux contraintes intérieures et extérieures. Dans

par. 212  
(suite)

les années 1950, réaliser des économies d'échelle était courant et la marché était moins compétitif qu'il ne l'est aujourd'hui. Ce phénomène a donné naissance à la manie des fusions dont nous sommes témoins depuis quinze ans. Mais nous nous rendons compte, aujourd'hui, que la grosseur d'une entreprise ne signifie pas nécessairement efficacité accrue. Au contraire, nous avons créé, à la fois par hasard et à dessein, des unités trop grandes pour être efficacement dirigées par nos méthodes de gestion actuelles. Dans le secteur public, la ville de New York est peut-être l'exemple le plus frappant d'une unité qui paraît hors de contrôle et qui, par conséquent, dégénère rapidement. Dans le secteur privé, quelques-unes des fusions qui faisaient notre orgueil ont clairement prouvé qu'elles échappaient maintenant au contrôle des hommes qui les ont bâties.

Pourquoi cela est-il arrivé ? Qu'est-ce qui n'a pas fonctionné ? C'est mon avis, messieurs, que les roues du système ont été bloquées d'abord et avant tout par un problème humain. Un problème humain à plusieurs facettes.

Au fur et à mesure que les compagnies ont grandi, nous avons tenté de remplacer l'homme par la machine. Nous avons cherché à utiliser la carte perforée de l'ordinateur en remplacement de la communication de personne à personne. Nous avons présumé que les systèmes peuvent être une extension efficace de l'aptitude de l'administrateur à motiver et à diriger ses employés. Nous avons agi comme si le seul octroi d'une fonction donnée pouvait répondre aux besoins humains du candidat, comme s'il était une machine à penser dépourvue de tout besoin psychologique, comme si son chèque de paie ferait disparaître tous les problèmes qui l'assaillent.

Dans nos moments de lucidité, nous nous rendons tous compte que c'est là une grave illusion, qu'un organigramme administratif n'est pas à lui seul l'organisation. Nous savons tous que l'organigramme n'est rien de plus qu'un schéma — souvent faux d'ailleurs — des processus par lesquels de vrais humains, des humains qui vivent et qui pensent, entrent en contact les uns avec les autres. C'est une structure organique qui vit et respire, non pas une série de boîtes à combler.

**par. 214** ...Les occupations dans lesquelles le *caveat emptor* ne saurait être la règle, et qui, bien qu'elles ne recherchent pas nécessairement le gain, doivent procurer à ceux qui les remplissent un revenu tel qu'ils seront respectés et un genre de vie tel qu'ils pourront s'adonner à la vie intellectuelle.

**par. 268** Le développement et la mise en œuvre de moyens capables d'amener les personnes à réaliser leur potentiel et à participer à la vie de leur communauté constitue une étape préalable à la solution concrète des problèmes sociaux actuels. Il faudra du temps, de l'argent, de l'initiative, de la créativité et de la persistance. Une période de cinq à dix ans sera sans doute nécessaire pour atteindre les objectifs spécifiques décrits dans ce rapport. Il faudra coopérer avec d'autres gouvernements, avec des agences privées et bénévoles ainsi qu'avec d'autres organismes. La coordination de programmes à l'intérieur de ces parties composantes contribuera à l'efficacité de chacun.

### CHAPITRE III

**par. 344** Il me semble que l'organisation de notre vie économique et sociale doit être ainsi conçue et planifiée qu'elle permette aux individus de disposer de temps, de beaucoup de temps même, pour s'amuser et se récréer, une fois le travail terminé. L'homme doit pouvoir compter sur des moments de loisirs afin de développer et de cultiver ses goûts personnels. Il va de soi que chacun tirera satisfaction du genre de loisirs qui lui convient : pour certains, c'est la musique, pour d'autres, c'est le théâtre; certains s'adonnent à la lecture, d'autres peignent ou deviennent collectionneurs, plusieurs voyagent, quelques-uns s'intéressent aux oiseaux, enfin d'autres se livrent à une foule d'activités sur lesquelles on pourrait s'étendre. Nous vivons à l'ère des machines et ces machines ont en grande partie remplacé les esclaves des temps anciens. Il est possible, sans compromettre le niveau élevé de production, de multiplier nos moments de loisirs; nous sommes d'ailleurs passablement avancés dans cette voie. Mais il y a ici un véritable danger, danger auquel on ne porte pas toujours l'attention voulue.

## CHAPITRE IV

**par. 415** Une politique conçue et appliquée de telle sorte que chaque membre de la communauté reçoive son dû, aux conditions les plus avantageuses pour tous.

**par. 430** Presque tous les besoins de l'humanité, presque toutes les activités humaines sont reliées d'une manière ou d'une autre au développement des ressources. La nourriture, le vêtement, le logement et tous les autres biens et services destinés à combler les besoins matériels des gens peuvent tous être envisagés à travers le prisme du développement des ressources physiques de la terre. De la même façon, les caractéristiques inhérentes à la vie de l'homme, comme la santé, l'éducation, les aspirations, la liberté, la culture et les systèmes sociaux peuvent eux aussi s'insérer dans le processus mondial du développement des ressources. La satisfaction des besoins de l'homme, l'activité des individus, le dynamisme des sociétés et, plus particulièrement, les actes et les gestes des gouvernements peuvent, dès lors, être tous envisagés, analysés, interprétés, discutés et planifiés en fonction du « développement global des ressources », qu'elles soient physiques ou humaines.

**par. 471** La vie humaine ne tient qu'à un fil; par contraste, rares sont les choses aussi certaines que la solvabilité d'une compagnie d'assurance-vie. La loi des moyennes est si infaillible que la moitié des enfants qui naissent actuellement sont prédestinés à vivre  $x$  années. Mais ceci ne nous dit pas si le nombre d'années à vivre du jeune A. McB. est déjà inscrit dans le grand livre du destin ni si l'on peut modifier sa longévité en lui apprenant à ne pas jouer dans la rue. L'éclipse qui surviendra en 1999 est aussi inéluctable que le solde d'une compagnie d'assurance-vie; mais le prochain saut d'un atome selon la loi des quanta est aussi imprévisible que votre vie et la mienne.

## CHAPITRE V

**par. 522** L'action conjuguée de ces deux groupes (le capital et le travail) supportée par des tarifs favorables, des subsides, des exemptions de taxes ou autres, détermine la

**par. 522**  
**(suite)** quantité, la qualité, la variété, le style, la manière, la forme et le prix de notre nourriture et de nos boissons, de nos vêtements et de notre logement, de nos voyages et de nos loisirs; en somme, la satisfaction de l'éventail de nos besoins et de nos désirs, qu'ils soient matériels ou culturels. Cela signifie, entre autres, que ces deux groupes sont parvenus à contrôler *de facto* les aspects essentiels de la vie du pays.

**par. 602** Si les gens n'y prennent garde, les impératifs économiques peuvent aller jusqu'à orienter le contenu de l'éducation elle-même. Une société dont le système d'éducation fait primer le domaine économique sur les besoins humains et spirituels de l'homme considère ses citoyens comme des unités économiques et les dégrade. L'homme possède une dignité et une noblesse qui n'ont rien à voir avec les considérations économiques. L'épanouissement de cette dignité et de cette noblesse est une des responsabilités premières de l'éducation.

**par. 612** Contrairement à l'opinion courante qui veut que l'accroissement du nombre de nos diplômés des « high school » et des collèges ait particulièrement avantagé les adolescents issus des couches sociales inférieures, nous avons constaté que les chances qu'ont ces adolescents de terminer et de compléter le niveau collégial ont relativement diminué si on les compare avec les garçons dont le père a déjà fréquenté le collège. Paradoxalement, pendant qu'augmentait, pour tous les garçons, le nombre de ceux qui ont complété leurs études, les chances des adolescents des milieux défavorisés de fréquenter un collège, une fois leur « high school » terminé, et celles de compléter leurs années de collège, après les avoir entreprises, subissaient un recul. À moins qu'on n'entreprenne un effort plus concerté pour améliorer sensiblement les possibilités d'accès à l'éducation supérieure des classes socialement défavorisées, ce qui n'est pour le moment qu'un paradoxe se transformera vraisemblablement en un problème social que ni l'indifférence, ni l'animosité, ni l'adoption tardive d'une mesure législative ne pourront contribuer à résoudre. La violence et les émeutes dont sont témoins les villes depuis quelques étés indiquent nettement que ce problème nous affecte déjà.

**par. 614** La tendance à l'abandon prématuré de l'école se retrouve souvent dans les milieux socio-économiquement défavorisés.

**par. 721** Premièrement, il est de l'intérêt et du devoir de l'État de voir à ce que la collectivité ne laisse pas les citoyens (y compris les travailleurs autonomes) et les femmes au foyer faire face seuls aux fatalités imprévues et soudaines qui peuvent les frapper quand ils sont devenus physiquement incapables de contribuer par leur travail au bien-être collectif.

Deuxièmement, toute personne victime d'un accident devrait recevoir une indemnité puisée à même des fonds publics et distribuée conformément à un plan uniforme, indépendamment des causes de l'accident.

## CHAPITRE VI

**par. 809** Ce n'est pas tout de fournir aux gens normaux toutes les possibilités de se développer; il faut aussi procurer aux personnes moins favorisées l'aide à court et à long terme qui leur permettra à elles aussi de se mieux développer. En démocratie, aucun homme ne peut être considéré comme un fardeau pour la société; tout être humain a droit à son identité et au respect; et il a aussi le droit de se développer pleinement suivant sa personnalité. Tout système d'éducation qui, pour une raison ou une autre, pratique une ségrégation entre différents groupes d'enfants ou d'adolescents va à l'encontre de la fonction première de l'éducation dans une société démocratique, qui est d'établir des liens et des terrains d'entente entre les hommes.

**par. 812** Dans l'avenir, l'éducation exigera un plus grand engagement de la part de la population, une plus étroite collaboration entre la famille et l'école et entre la communauté et l'école. L'école ne peut plus être étrangère aux conditions de la région qu'elle dessert.



## CHAPITRE VII

**par. 943** Formation dans une variété de domaines, liberté de progresser et de se développer, préparation à jouer un rôle actif dans le monde, attrait pour des valeurs solides et attachement à des objectifs créateurs et démocratiques.

**par. 945** Un homme à la curiosité vaste et constamment stimulée, dont la pensée et le jugement ont été formés à l'école de la liberté, de la justice et de l'indépendance dans sa conception de la vie; un homme capable de prendre des décisions et de faire preuve d'initiative dans les situations difficiles; un homme qui ne perd jamais la tête face aux pressions extérieures. Essentiellement, il sera un bon travailleur, quel que soit son emploi, mais son activité ne se limitera pas à son travail. Il sera, entre autres choses, en mesure de prendre part activement à la vie politique. Les loisirs sont une des conditions d'une authentique démocratie.

## CHAPITRE VIII

**par. 1106** Ce rapport laisse l'impression que plusieurs responsables politiques ont, dans le passé, fait preuve de bien peu de prévoyance et de prévention devant la détérioration et la désuétude qui minent la structure politique, sociale et économique du pays; que cette situation est généralisée et grave; que la contestation a durci l'attitude de nos administrateurs et de nos institutions en plus de rendre nos politiques de plus en plus insensibles aux besoins sociaux, et donc sans effet, à un moment où le pays requiert de ses dirigeants et de ses institutions le meilleur de ce qu'ils peuvent lui donner; que les plus épineuses questions à résoudre consistent à savoir comment et par où commencer la recherche de solutions globales à des problèmes d'une telle ampleur.

## CHAPITRE IX

### Citation d'introduction

Le développement phénoménal de la science et de la technologie bouscule la rapidité et l'étendue des changements sociaux et en modifie si rapidement la nature que les mesures et les programmes deviennent caducs avant même d'être mis en application. À moins de planifier plus sérieusement à long terme, les détenteurs des postes-clef tant dans l'entreprise qu'au gouvernement « font marche-arrière dans le futur ». Cette lacune compromet gravement l'intérêt public et le leur.

Plusieurs grands problèmes actuels — entre autres, la détérioration des villes, l'engorgement des transports et la pollution de l'air et de l'eau — auraient pu être anticipés si l'on avait su mieux les prévoir il y a vingt ou trente ans. À l'aube des années 70, la recherche et la planification se heurtent à la rapidité du développement scientifique et des remous sociaux. Mais à ces crises, nous opposons des mesures d'urgence, des tactiques de « frappe-et-court », dédoublant inutilement nos efforts et gaspillant des énergies précieuses.

par. 1149

Ainsi, la psychologie sociale et la sociologie organisationnelle se sont abondamment penchées sur les problèmes du contrôle organisationnel, de la main-d'œuvre stable et docile et des méthodes utilisées par les entreprises pour atteindre ces buts. Mais l'on n'a pas cherché à renseigner les saboteurs du système, les travailleurs peu dociles et les participants aux grèves illégales. Les politicologues se sont surtout interrogés sur les moyens de rendre les institutions gouvernementales plus « efficaces » ou plus « démocratiques ». La plupart de leurs conseils s'adressent à des présidents, à des membres de cabinets, à des chefs de partis, à des directeurs d'agences ou aux membres du Congrès. Très rarement engagent-ils le dialogue avec les groupes de pression, avec les militants des mouvements de masse ou avec les citoyens non-organisés. L'analyse économique, du moins pour ses variables les plus significatives, paraît être l'apanage exclusif d'une élite gouvernante, que ce soient les directeurs de la *General Motors*, les membres du *Federal Reserve Board*, le Président ou le Congrès.

## **Supplément**

---



# **Supplément**

## **EXPERTS CONSULTANTS ATTACHÉS À LA COMMISSION**

Jean-Yves Rivard (administration hospitalière), Joy Woolfrey (administration sociale), Jean Rochon, m.d., Andrée Lajoie et Lionel Ouellet (organisation des services de santé), Madeleine Patry, m.d. (médecine), Claude-E. Forget (finance), Thomas Boudreau (économie médicale), Robert Bureau, Gilles DesRochers, Gérald Marion et Albert Melançon (sécurité du revenu), Hayda Denault, Jeannine Godbout et Jacques Laplante (services sociaux).

## **CHARGÉS DE RECHERCHE ATTACHÉS À LA COMMISSION**

Louise Garant, Guy Gauthier, Marc-André Labrecque, Micheline Larrivée (documentaliste), Daniel Letouzé, Jean Panet-Raymond et Rubin Sirkis.

## **EXPERTS CONSULTANTS DE L'EXTÉRIEUR ET PERSONNEL DE RECHERCHE**

### **SANTÉ**

Dr Jean-Guy Bonnier, Dr Bernard Brosseau, Me Jean-Marie Bouchard, Pierre Cazalis, Charles Chamard, Dr Luc Chicoine, Mme Lise D'Avignon-Frappier, Dr Georges Desrosiers, Marc Fortier, Normand Fortier, Dr Jean-H. Gagnon, Dr Roland Gauthier, P.-André Grandmaison, Dr Harry Grantham, Dr Bernard Hade, Dr André Lapierre, Marc Laplante, Pierre Laporte, Victorin Laurin, Sr Anne-Marie Leblond, Dr Gilles Lortie, Dr Don Macmillan, Dr André McClish, Dr Claude Mercure, André Moisan, Dr Guy Nadeau, Dr J.-Émile Pelletier, Dr Léo-Paul Pichette, Paul Pleau, c.a., Jean-Pierre Plouffe, Dr Fabien Poulin, Dr Guy Saucier, Me Pierre Verge.

### **SERVICES SOCIAUX**

Jacques Alary, Éléonor Beach, Yolande Boissinot, Louise Boivin, Guy Bourassa, Bernard Buisson, Gaby Carrier, Mme Marie Sénécal-Emond, John Frei, Marcel Gilbert, Henrietta Harvie, Mme Camille

---

\* Nous ne répétons pas dans ces listes les noms des experts consultants et des chargés de recherche qui figurent dans les annexes de notre rapport.

Huot, Jacques Larin, Pierre Legault, Marguerite Mathieu, Gertrude Notebaert, Aubert Ouellet, Gilles Parent, Daniel Perlstein, Mme Carmel Petrik, Nguyen Phuong, Côme Poulin, Hugues Quirion, Gilles Rondeau, Mme Hélène Clair Rondeau, Guy Tourangeau, Gaston Turcotte, Jacques Vachon, Mme Susan Van Iterson, Jean-Pierre Verjus, Étienne Vintze, David Webb, Emanuel Weiner.

#### **CHARGÉS DE RECHERCHE**

Jacques-André Boulet, Raymond Depatie, Mme Monique DesRochers, André Dubuc, Michel Dufresne, Gilles Gagnon, Jean-Yves Gaudet, Jean Guérin, Henryk Kierzkowski, Jean-Guy Lebel, Agathe Légaré, Hubert Sauvé.

#### **AUTRES**

Jean Arvis (traduction), Bill Bantey et Associés Ltée (traduction), Robert Germain (conseiller technique en édition), Robert Mayer (comités de consultation populaire), Laurence Ramsay (services sociaux), André Villeneuve (adjoint au conseiller en relations publiques).

#### **LISTE DES ORGANISMES QUI ONT PRÉSENTÉ UN MÉMOIRE À LA COMMISSION ET QUI ONT ÉTÉ REÇUS EN AUDIENCE PUBLIQUE \***

1. Association d'hospitalisation du Québec
4. L'Association canadienne pour la santé mentale, Division du Québec
6. L'Association des spécialistes en chirurgie buccale du Québec
9. Canadian Health Insurance Association
10. La Chambre de Commerce de la province de Québec
12. L'Association des hôpitaux de la province de Québec
13. Collège des chirurgiens-dentistes de la province de Québec

---

\* Les numéros ont servi simplement pour le classement des mémoires à la Commission.

14. Fédération des Services sociaux à la famille
15. Société d'optométrie Saguenay-Lac St-Jean
16. Collège des optométristes de la province de Québec
21. Société professionnelle des gradués en administration hospitalière, Inc.
22. McGill University School of Social Work
23. L'Association médicale de la province de Québec
25. Institut de Gérontologie de l'Hôpital Notre-Dame de la Merci
28. M. Gérard Charbonneau, architecte
29. Association d'aide aux orphelins de la province de Québec
30. L'Association des techniciens dentaires de la province de Québec
31. McGill Teaching Hospitals Liaison Committee
32. Montreal Council of Social Agencies
34. Conseil des Oeuvres et du bien-être de Québec
35. Association des pharmaciens d'hôpitaux de la province de Québec
36. Dr J.-A. Tardif, m.d.
37. La Fédération des médecins spécialistes du Québec
39. Association des technologistes médicaux du Québec
40. L'Association des fabricants du Québec de produits pharmaceutiques
41. Association des bureaux médicaux des hôpitaux de la province de Québec Inc.
42. Victorian Order of Nurses for the Province of Quebec

43. Fédération des omnipraticiens du Québec
44. Fédération des Sociétés d'infirmières visiteuses
45. Association of Proprietors of Private Medical Laboratories of Quebec Inc.
46. Corporation des opticiens d'ordonnances de la province de Québec
48. École des infirmières pratiques du Québec Ltée
49. Association des diplômées de l'École des infirmières pratiques du Québec
51. L'Association des ophtalmologistes du Québec
53. Association des parents des enfants handicapés (Shawinigan, Grand'Mère, St-Tite)
55. Membres du Conseil des médecins de l'Hôpital Notre-Dame de la Merci
56. Association professionnelle des pharmaciens du Québec
58. Allied Jewish Community Services of Montreal
59. Fédération des travailleurs du Québec
61. Corporation des psychologues de la province de Québec
62. L'Union catholique des cultivateurs
63. Le Conseil d'administration de l'hôpital Ste-Justine
65. L'Association dentaire de la province de Québec
66. Syndicat professionnel des chiropraticiens du Québec
68. Association de paralysie cérébrale du Québec Inc.
69. Conférence Catholique Canadienne
70. Comité consultatif du Collège des pharmaciens de la province de Québec



71. Le Service Social du diocèse de Rimouski
74. La Société dentaire de Montréal
75. The Montreal Association for the Blind
76. Quebec Association of Sheltered Workshops
78. Faculté de chirurgie dentaire
79. Société d'hygiène et de médecine préventive de la province de Québec
80. Le Conseil d'administration de l'Hôpital Notre-Dame de l'Espérance de Québec
81. Dr Edmond Laurendeau, m.d.
82. The Canadian Manufacturer's Association
84. Occupational Therapy and Rehabilitation Centre de Montréal
87. École d'optométrie de l'Université de Montréal
88. Conseil des Oeuvres de Montréal
89. L'Association professionnelle des optométristes du Québec
90. L'Association pour la planification familiale
91. M. Roger LaPalme, d.c., chiropraticien
92. L'Association des administrateurs d'hôpitaux de la province de Québec
93. L'Association des acousticiens en prothèses auditives de la province de Québec
95. Le Service de santé et de sécurité sociale du Nouveau-Québec
99. Le Collège des médecins et chirurgiens de la province de Québec
101. La Confédération des Syndicats Nationaux

102. Commission des Accidents du Travail
104. Les Conseils d'administration de la Commission des Écoles des gardes-malades auxiliaires de la province de Québec et de l'Association des gardes-malades et infirmières auxiliaires de la province de Québec
107. Surintendants médicaux des hôpitaux psychiatriques de la province de Québec
108. Société des directeurs médicaux des hôpitaux du Québec Inc.
109. Institut Albert-Prévost (conseil d'administration)
110. Hôpitaux du Bas-du-Fleuve et de la Gaspésie
111. École de Service Social de l'Université de Montréal  
(en collaboration avec les trois autres écoles universitaires)
113. Corporation des Travailleurs Sociaux Professionnels de la province de Québec
116. L'Institut National Canadien pour les aveugles, Division du Québec
117. Faculté de pharmacie de l'Université de Montréal
118. Association des médecins de langue française du Canada  
(filiale du Québec)
120. Les Médecins résidents du Québec
121. The Corporation of Dietitians of Quebec
122. Association des psychiatres du Québec
127. Docteur Albert Guilbeault, m.d.
128. Institut de naturopathie du Québec
131. Association professionnelle des opticiens d'ordonnances du Québec
132. L'Association professionnelle des chirurgiens-dentistes de la province de Québec

133. L'Association des médecins du Service de Santé de la ville de Montréal
138. Mlle Charlotte Tassé, i.l.  
(co-fondatrice de l'Institut Albert-Prévost)
140. La Société Canadienne du Cancer  
(Division de la province de Québec)
141. Canadian Association for Retarded Children  
(Comité des centres résidentiels)
142. Le Comité provincial de Défense contre la tuberculose Inc.
143. Canadian Paraplegic Association (Quebec Division)
144. La ligue pour le vaccin libre
145. La Société d'orthophonie et d'audiologie de la province de Québec
146. La Société canadienne de l'ouïe du Québec
148. United Nurses of Montreal
150. Fédération des Unions de familles Inc.
152. Province of Quebec Osteopathic Association
153. Association provinciale des infirmiers du Québec
155. L'Association des physiatres du Québec
156. La Commission des écoles catholiques de Montréal, la Commission des écoles catholiques de Québec, le Bureau métropolitain des écoles protestantes de Montréal et le Bureau métropolitain des écoles protestantes de Québec
157. Le Laboratoire d'expertises Inc.
158. Section canadienne du Collège international de podologie
161. Association des hôpitaux privés du Québec Inc.
163. Institut de cardiologie de Montréal

164. Association des puéricultrices de la province de Québec
165. L'École d'archives médicales de l'Hôpital St-Vincent de Paul
167. École de Service social de l'Université Laval
168. L'Association des podiatres P.Q. Inc.
172. Docteurs Yvan Méthot et Jacques Létourneau
173. Laboratoire médical Québec Inc.
174. Montreal Young Women's Christian Association
175. The Montreal Children's Hospital
178. La Société d'adoption et de protection de l'enfance de Montréal
179. Le Centre de Service social du diocèse de Sherbrooke Inc.
180. L'Association professionnelle des propriétaires de laboratoire dentaire de la province de Québec
184. L'Association des aumôniers des hôpitaux du Québec
185. Les Physiothérapeutes de la province de Québec Inc.
186. Facultés de nursing des universités de la province de Québec
187. L'Union canadienne des aveugles
189. L'Association des médecins-pharmaciens du Québec
192. La Société des neurochirurgiens de la province de Québec

### **AUTRES PERSONNES ET ORGANISMES QUI ONT PRÉSENTÉ UN MÉMOIRE À LA COMMISSION \***

3. Docteurs Madeleine Patry, Georgette Gélinas et Jean-Guy Bonnier
7. Canadian Wholesale Drug Association

---

\* Les numéros ont servi simplement pour le classement des mémoires à la Commission. Il convient de noter que la plupart des établissements que nous avons visités et des organismes que nous avons rencontrés nous ont également présenté un rapport sur leurs activités.

- 18. M. Bernard Lacombe
- 24. Association canadienne des fabricants en pharmacie
- 112. Association des pharmaciens détaillants de Montréal et de la province de Québec
- 119. La Corporation des biochimistes des hôpitaux du Québec
- 130. L'Association des infirmières de la province de Québec
- 136. Independent Retail Druggists Association
- 160. Protecto (M. J.J. Poliquin, L. Ph.)
- 169. Le Conseil de réadaptation de Montréal
- 170. Clinique du Centre d'orientation de Montréal
- 171. Internat du Centre d'orientation de Montréal
- 177. Conseil des médecins de la Clinique Roy-Rousseau
- 181. L'Association de médecine industrielle de la province de Québec
- 182. M. G.C. Payette
- 190. La Société des ergothérapeutes du Québec
- 191. Corporation des directeurs de funérailles et embaumeurs du Québec

## **ÉCHANGES DE VUES AVEC LES FONCTIONNAIRES**

### **AU QUÉBEC**

#### **MINISTÈRE DE LA SANTÉ, DE LA FAMILLE ET DU BIEN-ÊTRE SOCIAL**

M. Roger Marier, sous-ministre de la Famille et du Bien-être social; Dr Jacques Gélinas, sous-ministre de la Santé; Dr Laurent Lizotte, sous-ministre adjoint de la Santé, président de la Commission de l'assistance médicale et directeur du Service de santé d'urgence; M. Maurice Crépin, directeur du Service de l'assistance médicale; Dr

Rodolphe Gervais, directeur médical du Service de l'assistance médicale et du Service de santé d'urgence; Dr Paul Claveau, directeur du Service des unités sanitaires; Dr Charles-A. Turgeon, directeur du Service de l'assistance publique; Dr Jean-Marc Fredette, directeur-adjoint du Service de la démographie; M. Louis-Philippe Langlois, ing. p., directeur du Service d'études techniques et d'approbation des plans d'hôpitaux; M. Jean-A. Roy, directeur du Service de l'hygiène industrielle et du génie sanitaire; Dr Guy Cardinal, directeur du Service de la tuberculose; M. Jean-Paul Marcoux, c.a., directeur général de l'assurance-hospitalisation; Dr Dominique Bédard, directeur des Services psychiatriques; M. Raymond Gendron, directeur du personnel (Santé); M. R. Edgar Guay, sous-ministre adjoint (Famille et Bien-être social); M. Benoit Levasseur, sous-ministre adjoint (Famille et Bien-être social); Dr C. Mailhiot, MM. A. Girouard, G. Blanchard, R. Plamondon (Services de bien-être à l'enfance et à la jeunesse); MM. Jean-Paul Labelle et Fernand Lord (Service de l'assistance à domicile); Me Jean-Marie Bouchard et M. J.T. O'Malley (Commission des allocations sociales du Québec); MM. Pierre-P. Archambault, Jean-Paul Ramsay et Gilbert Dubé (Services aux personnes âgées et autres adultes); Dr Roland Le Blanc, directeur du service médical (Famille et Bien-être social); M. Jocelyn Nadeau, directeur du personnel (Famille et Bien-être social); M. Camille Blier, sous-ministre adjoint (Famille et Bien-être social); M. Gilles Beausoleil, responsable de la Direction de la planification et de la recherche (Famille et Bien-être social); M. Guy Marcotte, directeur provincial des Services de probation; M. Napoléon Boisvert, directeur des Services de probation de la région de Montréal; Dr Napoléon Tremblay, coordonnateur du ministère de la Santé pour la région de Montréal.

#### **MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION**

M. Arthur Tremblay, sous-ministre.

#### **SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC**

Me Henri Dion, président.

## **AU MINISTÈRE DE LA SANTÉ NATIONALE ET DU BIEN-ÊTRE SOCIAL À OTTAWA**

Dr John Crawford, sous-ministre de la Santé; M. Joseph W. Willard, sous-ministre du Bien-être social, Drs R.A. Armstrong, R.B. Goyette, M. W.S. Hacon (hauts fonctionnaires des directions générales de l'assurance-maladie et de l'aide à la santé, de l'assurance-hospitalisation et des services diagnostiques); MM. J.A. Blais, G.L. Splane, N.F. Cragg, B.J. Iverson, J.A. Macdonald (hauts fonctionnaires des directions générales de la sécurité du revenu, de l'assistance sociale et des programmes spéciaux); Drs H.A. Procter, J.H. Wiebe, E.A. Watkinson, MM. R.A. Chapman, W.A. Mennie (hauts fonctionnaires des directions générales des services médicaux, des aliments et drogues, des services d'hygiène, du service de la recherche et de la statistique); M. Albert W. Johnson, sous-ministre associé au ministère des Finances.

### **EN ONTARIO**

#### **MINISTÈRE DE LA SANTÉ**

Dr K.C. Charron, sous-ministre; M. W.B. Nichols, adjoint du sous-ministre; M. Bill Anderson, secrétaire exécutif de l'Ontario Council of Health.

#### **DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ASSURANCE-MALADIE**

Dr J.S.W. Aldis, directeur exécutif; Dr J.L. Johnston, directeur du Service de l'adjudication médicale; Miss C. Wysocki, conseiller juridique; M. D.G. Scott, C.A., directeur du Service des opérations; Mrs. M. Macgregor, officier d'information; M. H.I. Mackillop, B.Sc.E., directeur du Service de la recherche et de la programmation; M. A.W. Board, directeur du Service de mécanographie.

#### **ONTARIO HOSPITAL SERVICES COMMISSION**

Dr W.F. Lumsden, Director of Hospital Programmes; M. D. Teasdale, B.A., D.H.A., directeur de la planification des hôpitaux; Mlle N.I. Grigg, B. Com., directeur de la recherche statistique; M. K.E. Box, Director of Hospital Operating Standards; M. Good, directeur des budgets d'hôpitaux; M. J.M. Delaney, Director of Revenue Accounting; Dr D.J. Twiss, commissaire des hôpitaux; M. E.P. McGavin, C.A., commissaire des finances; M. T.C. Grice, secrétaire de la Commission; Dr F.A. Evis, Q.C., M.D., conseiller médico-juridique; M. Ronald Verbrugge, M.A., conseiller économique.

#### **DIRECTION GÉNÉRALE DE LA SANTÉ MENTALE**

Dr H.W. Henderson, m.d., directeur exécutif; Dr G.D. Cormack, m.d., directeur du Service des hôpitaux psychiatriques; Dr D.E. Zarfes, m.d., directeur du Service de la déficience mentale; Dr P.H. McNeel, m.d., directeur des Services professionnels; Dr R.A. Farmer, m.d., directeur des Services de gestion hospitalière.

#### **COMMITTEE ON THE HEALING ARTS**

M. Ian B. Dowie, président; M. Julian Porter, conseiller économique; Mme Mary Sedgwick, secrétaire; Me Elaine Demers-Nadeau, chargée de recherche.

#### **SERVICE DE LA PLANIFICATION ET DE LA RECHERCHE DU MINISTÈRE DE LA SANTÉ**

Dr Grainger W. Reid, M.B., M.R.C.P., directeur; M. Harper; Docteur Lang.

#### **EN SASKATCHEWAN**

Monsieur G.B. Grant, ministre de la Santé; Dr J. G. Clarkson, sous-ministre.

#### **COMMISSION DE L'ASSURANCE-MALADIE**

Dr R.G. Murray, m.d., président; M. I.F. Rogers, directeur général; Dr D.F. Marcellus, directeur, section médicale et M. Penman; M. J.A. Brown, secrétaire; M. L.W. Rehmer, directeur, section de recherche et M. Harold Smith; M. B.W. Lawson, directeur, section des réclamations.

#### **AUX ÉTATS-UNIS**

##### **DEPARTMENT OF HEALTH, EDUCATION AND WELFARE**

Dr Morton Sidenfeld, Deputy Assistant Administrator for Research and Demonstrations Social and Rehabilitation Service; Dr George A. Silver, Deputy Assistant Secretary for Health and Scientific Affairs, Office of the Secretary; Mr. Lee Lendt, Assistant Director for Technical Assistance Center for Community Planning; Mr. Fred H. Steininger, Assistant Administrator for State Relations Social and Rehabilitation Service.



## **AUX NATIONS-UNIES**

Miss Phyllis Burns, United Nations Bureau of Social Development; Dr Gordon Manser, National Assembly for Social Policy; Dr Malan, World Health Organization; Mr. Kosunen, United Nations Sections of Rehabilitation; Dr Katherine A. Kendall, Council of Social Work Education.

## **EN FRANCE**

### **MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES**

Mlle Mamelet, représentante — professions médicales et paramédicales; M. Escal, représentant — Les divers programmes et plan hospitalier; Mme le docteur Viguie, représentante — L'hygiène publique; M. Allain, représentant — L'action médico-sociale; Mme Farçat, représentante — Protection maternelle et infantile et de la santé scolaire; Mme Laurenceau — La coordination entre les établissements sanitaires publics et les établissements sanitaires privés; Dr Choffe, titulaire à la sous-direction de l'action sanitaire et du contrôle médical; Dr Gillon — La coordination entre l'administration sanitaire et le travail (médecine du travail et reclassement professionnel); Mlle Hallu — La coordination entre l'administration sanitaire et les services de la famille; Mme Conrad-Bruat — La coordination entre l'administration sanitaire et les services de la vieillesse; M. Sibileau — La coordination entre l'administration sanitaire et les services des handicapés; M. Jean Faggianelli, directeur du Service des établissements d'hospitalisation, de soins et de cure publics; M. Guillot, sous-directeur, sous-direction du personnel médical; Mme Serpaggi, chef du Bureau du contrôle financier de la Sous-direction de la tutelle des établissements et des personnels paramédicaux et d'administration générale; M. Émile Lévy, chef du Service des études et prévisions; Drs Bonamour et Dartigues, section « santé et action sanitaire » du Service des études et prévisions.

## **EN SUÈDE**

### **MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES AFFAIRES SOCIALES**

M. Suen Aspling, ministre; M. L.A. Aström, sous-secrétaire d'État; Professeur Bror Rexed, directeur général, à Stockholm; Dr Sake Lindgren, directeur de la division de la planification; Dr Lenmort

Hesselvik, de la division médicale; Dr Evion Naslund, section du traitement des maladies de longue durée et de la réhabilitation; Dr Claes-Goton Westrin, section de la psychiatrie, Dr Gunnar Wennström, section de la formation médicale; Dr Slig Lindgren, section de la planification régionale; Dr Malcom Tottie, section des Affaires internationales, d'hygiène du milieu et de prévoyance sociale; Dr Rodhe, médecin-chef du Service médical scolaire; Dr Sture Järnmark, de l'Association médicale suédoise; Dr Sven Forssman, médecine du travail.

## **EN TCHÉCOSLOVAQUIE**

### **MINISTÈRE DE LA SANTÉ**

Dr Theodor Kucharsky, médecin-chef; Dr Jaromir Stepan, du ministère de la Santé publique; Dr Josef Plojhar, ministre de la Santé publique; M. Jaroslav Kelis, du ministère de la Santé publique; Rencontre avec un groupe de médecins et Mme P.J. Matickova.

## **ÉCHANGES DE VUES (DIVERS)**

Dr Sidney S. Lee, vice-doyen, Harvard Medical School

M. Pierre Laroque, président du Conseil d'État à la Santé à Paris

M. Gunnar Myrdal, économiste à Stockholm, Suède

M. Ed. J.S. Morgan, directeur de l'École de service social de l'Université de Pennsylvanie, Philadelphie

Dr Sigmund L. Freidman, directeur du Service de planification et de consultation du Conseil de planification des Services de santé et des hôpitaux du «Southern New York»; Mlle Ann Coleman, assistant-directeur du Service de planification et de consultation du Conseil de planification des Services de santé et des hôpitaux du «Southern New York»; Dr D.D. Munro, coordonnateur du Comité d'expansion de l'hôpital Royal Victoria, Montréal

Monsieur le juge Jean-Paul Lavallée, juge en chef de la Cour de bien-être social à Montréal

Mgr Howard Duffey, évêque auxiliaire de Hauterive

Augusto J. Esquibel, m.d., Special Assistant to Director, National Institute of Mental Health, U.S.A.

Dr Robert Farrier, Acting Director of Clinical Centre of National Institute of Health, U.S.A.

Dr Milo Leavitt, Acting Program Director, Office of Program Planning, National Institute of Health, U.S.A.

Miss Pearl Bierman, Bureau of Health Manpower, Arlington, Virginia, U.S.A.

Dr J.A. Mahoney, American Hospital Association, U.S.A.

Dr Charles Hudson, Director, American Medical Association, U.S.A.

Mr. Wedermryer, Executive Director, American Public Welfare Association, U.S.A.

Basil J. Whiting Jr., Assistant Program Officer, Social Development, The Ford Foundation, New York

M. Jean Trillat, secrétaire général de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale à Paris

Dr Tixier, secrétaire adjoint de la Confédération des syndicats médicaux à Paris

Dr Brocart, secrétaire du Conseil national de l'Ordre des médecins à Paris

M. Clément Michel, directeur général de la Fédération nationale des organismes de sécurité sociale, France

Dr Georges Rosch du CREDOC à Paris

M. Gunnar Högberg, président de l'Association des conseils de comté suédois, Suède

Dr I. Crawford Jones, directeur du département médical du British Council

Miss Hall, bibliothécaire du département médical du British Council

Dr R.H. Barrett et Mrs. J.A. Hauff du ministère de la Santé, Alexander Fleming House, Elephant and Castle, Londres

Professeur B. Able-Smith, du London School of Economics

Dr M.D. Warren, professeur d'hygiène publique, London School of Hygiene

Dr Joachim Bellemare, représentant du gouvernement fédéral au comité d'expertise chargé d'accorder ou de refuser les demandes d'allocation d'assistance aux invalides du Québec

M. Joscelyn, agent du gouvernement fédéral auprès des Esquimaux de Fort Chimo

M. Lucien Grégoire, directeur du Service personnel aux étudiants à la régionale de La Vérendrye

M. Jean Filiatrault, directeur intérimaire du bureau régional de Rouyn-Noranda; M. Jean-Paul Demers, chef intérimaire du bureau régional de Ville-Marie; et M. Jean-Pierre Deslauriers, t.s.p., directeur de la filiale de Rouyn du Service social de l'Ouest-québécois Inc.

M. André Cournoyer, directeur, accompagné de tous les membres du Service du Bien-être social de la Ville de Montréal

Le directeur du Bureau régional du ministère de la Famille et du Bien-être social d'Alma, les représentants de la Filiale d'Alma du Service social du diocèse de Chicoutimi ainsi que les représentants du Service diocésain de bien-être

*Conseil des Oeuvres de Montréal et Montreal Council of Social Agencies*

M. le juge Gérard Trudel, président du C.O.M.; M. Yvon Belley, directeur général du C.O.M.; M. Aubert Ouellet, coordonnateur du C.O.M.; Dr John W. Frei, directeur exécutif du M.C.S.A.; Dr Mimi M. Belmonte, vice-présidente du M.C.S.A.

*Conseil canadien du bien-être*

M. Raymond Doyle, M. Reuben C. Baetz, directeur général; Mlle Godfrey (Comité sur les aspects de santé du bien-être); M. Miron (Commission sur les troubles de l'affectivité et de l'apprentissage chez l'enfant); M. C.W. Portal-Foster (Service de recherche)

*Conseil de Bien-être du Saguenay*

M. Roland Verrault, directeur général; M. Laurence Ramsay, animateur social; M. Sirois, membre du Conseil; Dr Thibeault, membre du Conseil; M. Marcel Godin, directeur du Service de probation

*Conseil régional de bien-être de Sherbrooke*

M. Guy Champagne, directeur général; Mme Aubé, responsable du secteur de l'enfance exceptionnelle; M. Maurice Champagne; M. Charbonneau; M. Pierre Fournier; MM. Gagné et Gingras; M. Jacques Johnson, ex-directeur du Conseil régional de bien-être; M. Reynald Perreault; M. Jean Vincent, responsable de la campagne de charité

*Caritas Sherbrooke et Service d'aide aux Néo-Canadiens*

M. Charbonneau, directeur de Caritas Sherbrooke; M. l'abbé Desève Cormier, secrétaire exécutif; M. Lionel Bureau, directeur du Service d'aide aux Néo-Canadiens; Mlle Anne-Marie de Léseleuc, directrice du Service d'aide aux Néo-Canadiens

*Conseil supérieur de la Famille et du Bien-être social à Montréal*

M. Philippe Garigue, président, professeur et doyen de la Faculté des sciences sociales de l'Université de Montréal; M. Jean-Guy Quirion, membre, t.s.p., à l'emploi de la Commission scolaire régionale des Mille-Iles; Mme John G. Howlett, membre, de la Women's Christian Association; M. Léo Cormier, membre, des Services familiaux de la Petite Bourgogne; Mme Gertrude Langlois, membre, présidente de la Fédération des Unions de familles Inc.; Mme Dominique Goudreault, membre, présidente générale de l'A.F.E.A.S.; Mme Yvette Rousseau, membre, conseillère en économie familiale de l'Union régionale des Caisses populaires de Sherbrooke

*Conseil de Bien-être régional d'Abitibi*

M. Réal Sureau, c.a., président du conseil d'administration; M. Gilbert Gagnon, directeur du Service social de l'Ouest québécois; M. Jean-Pierre Marquis, directeur général du Conseil; M. l'abbé René Rheault, directeur; Me Marcel Gagnon, directeur; M. Louis M. Martin, directeur

*Ministère de la Famille et du Bien-être social à Val d'Or*

M. Réginald Grenier, coordonnateur, et M. Marcel Lesyk, responsable régional des services d'aide sociale

*Représentants d'un certain nombre d'organismes bénévoles œuvrant dans les domaines de la santé et du bien-être à Chicoutimi*

- Le Conseil du Québec de l'enfance exceptionnelle
- Secteur de l'enseignement spécial à la Commission scolaire régionale du Saguenay
- La Société de criminologie du Lac St-Jean
- L'Association des paraplégiques et handicapés du Saguenay-Lac St-Jean
- L'Association de paralysie cérébrale du Québec, Saguenay-Lac St-Jean

- L'Institut national canadien pour les aveugles (Saguenay-Lac St-Jean)
- L'Association pour la santé mentale
- L'Association des laryngectomisés du Lac St-Jean
- La Société St-Vincent de Paul
- Les travailleurs sociaux professionnels du Saguenay-Lac St-Jean
- La Commission pastorale du monde ouvrier

*Fédération des Oeuvres de Charité canadiennes-françaises, Federation of Catholic Charities, Combined Health Appeal and Red Cross et Allied Jewish Community Services*

M. Jean-Yves Desbiens, directeur général, Fédération des Oeuvres de Charité canadiennes-françaises Inc.; M. Noël Perreault, directeur du service de la comptabilité, Fédération des Oeuvres de Charité canadiennes-françaises Inc.; M. Roland Hennessey, directeur général adjoint, Federation of Catholic Charities; M. Harold Baldwin, directeur général, Combined Health Appeal and Red Cross; M. Emanuel Weiner, représentant l'Allied Jewish Community Services

*Comité d'étude des relations entre l'université Laval, la Faculté de médecine et les hôpitaux d'enseignement (Comité Bonneau)*

M. Louis-Philippe Bonneau, président; Dr Georges-Albert Bergeron, vice-doyen de la Faculté de médecine de l'université Laval; Dr Rosaire Gingras, doyen de la Faculté de médecine; Dr Fernand Hould, secrétaire de la Faculté de médecine; Dr Jean-Louis Bonenfant, professeur; Dr Denys Jobin, professeur; Mlle Claire Gagnon, directrice de l'École des Sciences infirmières; Dr Guy Saucier, professeur

*Conseil du Département d'Orebro, Suède*

M. Ollo Thollander; M. Olle Wilander; Dr Bengt Rundberg, psychiatre

Conseil esquimau de Fort Chimo

Conseil de ville de Sept-Iles

## VISITES D'ÉTABLISSEMENTS

### AU QUÉBEC

Hôpital Général du Christ-Roi, Verdun; Montreal Children's Hospital, Montréal; Hôpital St-Joseph de Rosemont, Montréal; Institut Lavoisier, Montréal; Institut de cardiologie, Montréal; Hôpital Ste-Monique Inc., Ville des Saules; Hôpital St-Charles de Joliette; Service social de la Mauricie, Trois-Rivières; Bureau régional du ministère de la Famille et du Bien-être social, Trois-Rivières; Hôtel-Dieu d'Arthabaska; Hôpital Royal Victoria, Montréal; Institut de Réhabilitation, Montréal; Occupational Therapy and Rehabilitation Centre, Montréal; Hôpital Marie-Clarac des Sœurs de Charité de Ste-Marie, Montréal-Nord; Jewish Convalescent Hospital, Chomedey; Maimonides Hospital and Home for the Aged, Côte St-Luc, Montréal; Hôtel-Dieu de Hauterive; Service Social du Saguenay, Hauterive; Sous-bureau de l'Unité sanitaire de Baie-Comeau; Hôpital de Baie-Comeau; Bureau régional du ministère de la Famille et du Bien-être social, Hauterive; Hôpital de Sept-Iles; Bureau régional du ministère de la Famille et du Bien-être social, Sept-Iles; Filiale du Service social du Saguenay, Sept-Iles; Un foyer nourricier à Sept-Iles; Unité sanitaire de Sept-Iles; Hôpital Notre-Dame du Blanc Sablon; Hôpital de Fort Chimo; Familles esquimaudes de Fort Chimo; Maison du Sacré-Cœur, Rivière-du-Loup; Hôtel-Dieu de Rivière-du-Loup; Service social de Rimouski; Hôpital St-Joseph, Rimouski; Hôtel-Dieu de Gaspé; Sanatorium Ross de Gaspé; Bureau régional du ministère de la Famille et du Bien-être social, Gaspé; Service social de Gaspé; Filiale du Service social de Gaspé à Bonaventure; Hôpital Notre-Dame de Chartres de Maria, comté de Bonaventure; Hôpital du Saint-Sacrement de Québec; Allan Memorial Institute, Montréal; Faculté de Médecine de l'Université de Sherbrooke; Département du Service social de l'Université de Sherbrooke; CEGEP de Sherbrooke; Institut Val du Lac (sur les bords du Petit Lac Magog, près de Sherbrooke); Villa Marie-Claire, Sherbrooke; Cecil Butters Memorial Hospital, Austin, comté de Brome; Faculté de Médecine de l'Université Laval, Québec; Service de psychiatrie infantile et juvénile de l'Hôtel-Dieu du Sacré-Cœur de Jésus, Québec; Société d'orientation et de réadaptation sociale, Montréal; Faculté de médecine de l'Université McGill, Montréal; Institut de diagnostic et de recherches cliniques, Montréal; Unité sanitaire de Fort Coulonge, comté de Pontiac; Pontiac Community Hospital, Shawville; Service social de Mont-Laurier, comté de Labelle; Bureau régional du ministère de la Famille et du Bien-être social à Mont-Laurier, comté de Labelle; Atelier protégé de l'Hôpital des Laurentides à l'Annonciation,

comté de Labelle; Hôpital St-François d'Assise de La Sarre, Abitibi; Foyer de l'Age d'Or de La Sarre, Abitibi; Unité Sanitaire de Rouyn; Un dispensaire de colonie à Ste-Agnès Bellecombe; Hôpital Youville de Noranda; Hôpital Ste-Famille de Ville-Marie, comté de Témiscamingue; Bureau régional du ministère de la Famille et du Bien-être social de Ville-Marie, comté de Témiscamingue; Unité sanitaire de Hull; Hôpital du Sacré-Cœur de Hull; Atelier Laurentien de l'Association de Hull pour les enfants arriérés; Hôpital Pierre-Janet, Hull; Service social de l'Outaouais, Hull; Service de santé de la Ville de Montréal; Office de la prévention et du traitement de l'alcoolisme et des autres toxicomanies (OPTAT), Ste-Foy, Québec; Institut des Sourds de Charlesbourg; Centre de réadaptation de la Commission des accidents du travail, Québec; Institut Louis-Braille, Jacques-Cartier, comté de Chambly; Hôpital Notre-Dame de la Merci, Montréal; Crèche St-François d'Assise, Pointe-aux-Trembles; Centre de rééducation Clair-séjour, Montréal; Jewish Vocational Service de Montréal; Hôpital Mont-Providence, Rivière-des-Prairies; Boscoville, Montréal; Service du Bien-être social de la Ville de Montréal; Children's Service Centre, Westmount, Montréal; Hôtel-Dieu d'Amos; Service social de l'Ouest québécois à Amos; Filiale du Service social de l'Ouest québécois à Val-d'Or; Hôpital St-Sauveur à Val-d'Or; L'Oasis de Mistassini; Hôtel-Dieu du Sacré-Cœur de Jésus, Dolbeau; Garderie St-Ludger Enr. de Normandin; Foyer St-Cyrille de Normandin; Institut La Chesnaie Inc. de Roberval; Unité sanitaire de Chicoutimi; Garderie Anne-de-Noûe de Jonquière; Hôtel-Dieu d'Alma; Foyer St-Joseph de la Baie, Port Alfred; Hôtel-Dieu St-Vallier, Chicoutimi; Service social du diocèse de Chicoutimi; Hôtel-Dieu de Roberval; Hôpital Préville, Montréal; Collège d'enseignement général et professionnel (CEGEP) de Jonquière; École de santé publique de l'Université de Montréal; Institut de microbiologie et d'hygiène de l'Université de Montréal; École Cardinal-Villeneuve de Québec; Hôpital Ste-Justine de Montréal; Hôpital Notre-Dame de Montréal; Faculté de médecine de l'Université de Montréal; Centre des services communautaires de Pointe Saint-Charles, Montréal.

## AUX ÉTATS-UNIS

The Florence Heller Graduate School for Advanced Studies in Social Welfare, Brandeis University, Waltham, Massachusetts; Dr Roland Warren; Dr William Eicker; Dr Alvin L. Schorr; Dr Charles I. Schottland, doyen; Dr Robert Morris, expert en planification sociale;



Dr Violet N. Sieder, experte en administration sociale et en planification; Professeur Binnstock, politicologue du *task force* présidentiel américain.

## EN FRANCE

Hôpital René-Muret à Sevran; Hôpital Notre-Dame de Bonsecours à Paris; Centre hospitalier universitaire St-Antoine à Paris; Direction départementale de l'action sanitaire et sociale de l'Aisne à Laon; Centre de santé publique rurale de Soissons; Centre hospitalier universitaire de Reims; Cabinet de groupe à Reims; Foyer pour débiles mentaux dirigés par M. Jean Vanier à Trosly-Breuil; l'Arche et Val fleuri.

## EN SUÈDE

Institut pour la planification et la rationalisation de la santé et des services sociaux : rencontre avec M. Lindh, architecte.

Hôpital Karolinska (visite avec Mlle I. Strindberg) : rencontre avec le Dr Ineroth, département externe ORL; Dr Martensson, département de chirurgie dentaire; Dr Almquist, département d'endocrinologie; Dr Reymerz, visite d'urgence et des soins intensifs.

Hôpital Tarsta (hôpital pilote pour les malades chroniques et convalescents) : rencontre avec M. Hannerz, directeur.

Centre hospitalier universitaire d'Uppsala : rencontre avec M. G. Laurell, professeur de sciences de base de la faculté de médecine; M. K. J. Obrink, professeur; M. R. Berfenstam, chef du Service de médecine sociale; M. T. Skoog, chef du Service de chirurgie plastique; M. B. Nohrman, chef de Service de radiothérapie; M. C. H. de Verdier, chef de Service de laboratoire; M. C. Hogman, Banque de sang; M. L. Nordgren, service de physiologie clinique.

Hôpital Général de Gavle : Dr Gustav Weissglas (Senior County Medical Officer); M. Gert Noren, directeur de la planification du Conseil général; Mlle Berit Ostling, i.l., directrice de l'École d'infirmières du département; Dr Ake Holmgard, chef des services de laboratoire de l'Hôpital Général Central d'Hudikswall; Dr Mats Pehrsson, chef du service de pédiatrie de l'Hôpital Général Central de Gavle et secrétaire de l'Association suédoise des pédiatres; Dr Per Aren,

chef du service de gynécologie de l'Hôpital Général Central de Gavle;  
Dr Mats Bruvstad, chef du service de psychiatrie de l'Hôpital Général Central de Gavle.

Pavillon pour le traitement des maladies mentales

Établissement pour l'hébergement d'enfants débiles profonds (souffrant pour la plupart d'un handicap physique sérieux)

Hôpital-Annexe d'Hofors (Hofors Cottage Hospital) : Dr Reimund Brolen, médecin de district, et la directrice de l'établissement

Foyer pour personnes âgées à Sandviken

Hôpital régional d'Orebro

Centre de santé de Kunla

Hôpital Mellringe (hôpital psychiatrique situé à l'extérieur de la Ville d'Orebro).

## **EN TCHÉCOSLOVAQUIE**

Policlinique N° 3 de l'Institut de district de la Santé publique à Prague

Office national de la sécurité sociale

Institut de district de la santé publique de Kutna Hora

Hôpital de Bratislava en Slovaquie

Maison de retraite pour personnes âgées à Prague

Établissement spécialisé pour l'éducation des enfants débiles légers et moyens à Prague

Clinique d'endocrinologie de l'Université Charles de Prague

Institut d'hygiène professionnelle à Prague





# Index des tableaux, diagrammes et schémas

## TOME I

<i>Tableau</i>	<i>Page</i>
II.1 Population du Québec par régions administratives au 31 décembre 1969 . . . . .	54
II.2 Accroissement prévisible de la population du Québec de 1966 à 1986 par régions économiques . . . . .	55
II.3 Répartition en pourcentage de la population du Québec par régions économiques de 1961 à 1986 . . . . .	56
II.4 Densité moyenne de la population du Québec et de l'Ontario de 1931 à 1966 . . . . .	57
II.5 Densité moyenne de la population du Québec par régions administratives en 1966 . . . . .	57
II.6 Densité moyenne de la population de l'Ontario par régions administratives en 1966 . . . . .	58
II.7 Évolution en pourcentage de la population urbaine du Québec, par rapport à la population totale, de 1851 à 1966 . . . . .	59
II.8 Évolution en pourcentage de la population urbaine du Québec par régions économiques de 1941 à 1966 . . .	60
II.9 Évolution en pourcentage de la population urbaine future du Québec de 1966 à 1986 . . . . .	61
II.10 Taux de natalité dans les régions du Québec de 1941 à 1966 . . . . .	64
II.11 Dimension moyenne de la famille québécoise suivant les régions, de 1941 à 1966 . . . . .	66
II.12 Dimension moyenne de la famille ontarienne suivant les régions, de 1941 à 1966 . . . . .	67
II.13 Migration nette au Québec, par régions économiques et par sexe, pour la période de 1956 à 1961 . . . . .	68

<i>Tableau</i>	<i>Page</i>
II.1.1 Répartition de la population du Québec par groupes d'âge en 1941, 1951, 1956, 1961 et 1966 — Gaspésie-Rive-Sud . . . . .	71
II.1.2 Répartition de la population du Québec par groupes d'âge en 1941, 1951, 1956, 1961 et 1966 — Saguenay-Lac St-Jean . . . . .	72
II.1.3 Répartition de la population du Québec par groupes d'âge en 1941, 1951, 1956, 1961 et 1966 — Trois-Rivières	73
II.1.4 Répartition de la population du Québec par groupes d'âge en 1941, 1951, 1956, 1961 et 1966 — Québec . .	74
II.1.5 Répartition de la population du Québec par groupes d'âge en 1941, 1951, 1956, 1961 et 1966 — Cantons-de-l'Est . . . . .	75
II.1.6 Répartition de la population du Québec par groupes d'âge en 1941, 1951, 1956, 1961 et 1966 — Montréal .	76
II.1.7 Répartition de la population du Québec par groupes d'âge en 1941, 1951, 1956, 1961 et 1966 — Outaouais .	77
II.1.8 Répartition de la population du Québec par groupes d'âge en 1941, 1951, 1956, 1961 et 1966 — Nord-Ouest québécois . . . . .	78
II.1.9 Répartition de la population du Québec par groupes d'âge en 1941, 1951, 1956, 1961 et 1966 — Côte-Nord-Nouveau-Québec . . . . .	79
II.14 Répartition de l'emploi dans l'industrie manufacturière au Canada, en Ontario et au Québec en 1966 . . . . .	90
II.15 Augmentation de l'emploi dans l'industrie manufacturière au Canada, en Ontario et au Québec de 1956 à 1966	91
II.2.1 Le revenu personnel par habitant au Québec, selon les divisions de recensement, en 1961 . . . . .	97
II.2.2 Le revenu personnel par habitant au Québec par comparaison avec celui du Canada, de 1961 à 1968 . . . . .	98

<i>Tableau</i>	<i>Page</i>
II.2.3 Évolution du revenu personnel par habitant au Québec, en Ontario et au Canada, de 1961 à 1969 . . . . .	99
II.2.4 Taux de chômage annuel, trimestriel et mensuel, au Québec, en Ontario et au Canada . . . . .	100
II.2.5 Répartition des employés suivant les secteurs de l'économie au Canada, au Québec et en Ontario de 1963 à 1967	101
II.2.6 Taux d'accroissement et augmentation absolue de la main-d'œuvre et de l'emploi au Québec, en Ontario et au Canada de 1961 à 1969 . . . . .	102
II.2.7 Augmentation de l'emploi dans l'industrie manufacturière au Canada, au Québec et en Ontario de 1961 à 1965	103
II.2.8 Augmentation de l'emploi et répartition des investissements cumulés dans l'industrie manufacturière selon les secteurs de productivité, forte, moyenne ou faible, au Canada, en Ontario et au Québec . . . . .	104
II.2.9 Importance des investissements par rapport au PNB (produit national brut) au Québec, en Ontario et au Canada de 1961 à 1969 . . . . .	105
II.2.10 Évolution des investissements dans le secteur de la fabrication au Québec, en Ontario et au Canada de 1961 à 1969 . . . . .	106
II.2.11 Évolution des investissements totaux et du PNB (produit national brut) au Québec, en Ontario et au Canada de 1961 à 1969 . . . . .	107
II.2.12 Tableau récapitulatif des indicateurs économiques pour le Québec, l'Ontario et le Canada de 1961 à 1968 . . .	108
II.16 Classification des familles et des personnes hors famille par échelle de revenus au Canada en 1961 . . . . .	117
II.17 Incidence de la pauvreté des familles selon leur taille .	120
II.18 Personnes recevant des prestations en vertu du régime d'assistance publique (bien-être) en 1957 . . . . .	147

<i>Diagramme</i>	<i>Page</i>
II.1 Répartition proportionnelle des familles et des personnes seules par tranches de revenus au Québec et en Ontario en 1961 . . . . .	112
II.2 Répartition proportionnelle des familles et des personnes seules par tranches de revenus au Québec et en Ontario en 1965 . . . . .	112

## TOME II

### *Tableau*

V.19 Évolution en pourcentage du chômage annuel moyen au Québec, en Ontario et au Canada de 1958 à 1970 . . .	20
V.20 Taux de chômage moyen par région au Québec pour la période de 1955 à 1964 . . . . .	21
V.21 Résultats d'une enquête menée sur la qualité des logements de certains secteurs particulièrement défavorisés des zones prioritaires de Montréal en 1962 . . . . .	55
V.22 Allocations familiales — Part du coût réel d'entretien par enfant absorbée par l'ensemble des allocations familiales versées aux familles québécoises suivant le nombre d'enfants admissibles, en 1967 . . . . .	75

### *Schéma*

VIII.1 Modèle systémique d'interaction entre les systèmes d'enseignement, de la main-d'œuvre et de l'activité socio-économique . . . . .	178
--	-----



# Table des matières

## TOME I

### AVANT-PROPOS

	<i>Page</i>
I. Notre mandat . . . . .	11
A. Nos collaborateurs . . . . .	12
B. Notre méthodologie . . . . .	14
1. Le programme de recherche . . . . .	14
2. Le programme de consultations . . . . .	14
a) Réception de mémoires et audiences publiques . .	15
b) Échanges de vues avec les fonctionnaires . . . . .	15
c) Visites d'établissements . . . . .	15
d) Les comités de consultation populaire . . . . .	16
II. La préparation du rapport . . . . .	16
III. Aperçu du volume III . . . . .	19

### TITRE PREMIER

LA SITUATION SOCIALE . . . . .	25
--------------------------------	----

### CHAPITRE PREMIER

UNE ÉPOQUE DE CHANGEMENT . . . . .	27
Introduction . . . . .	29
I. Une époque de transition . . . . .	29

	<i>Page</i>
II. Le changement dans la société contemporaine . . . . .	31
A. Le travail . . . . .	31
B. Le milieu . . . . .	32
C. Les mouvements de population . . . . .	32
D. L'activité économique . . . . .	33
III. Les effets du changement . . . . .	33
A. L'économie d'abondance . . . . .	33
B. Le développement des moyens d'information . . . . .	34
C. La recherche de l'égalité . . . . .	34
D. L'inadaptation . . . . .	35
E. La pauvreté . . . . .	36
F. La contestation . . . . .	41
IV. Une lueur d'espoir . . . . .	45

## CHAPITRE II

REGARDS SUR LE QUÉBEC . . . . .	49
Introduction . . . . .	51
I. Tendances démographiques . . . . .	53
A. Données générales sur la population . . . . .	53
B. La composition de la population . . . . .	62
C. Le taux de natalité . . . . .	63
D. La migration . . . . .	65

APPENDICE II.1

RÉPARTITION PAR GROUPES D'ÂGE ET PAR RÉGIONS DE LA POPULATION DU QUÉBEC, DE 1941 À 1966 . . . . .	69
II. Données économiques . . . . .	81
A. L'évolution du revenu et sa répartition . . . . .	81
B. L'évolution structurelle . . . . .	84
1. Composition industrielle, conditions régionales et emplois . . . . .	86
2. La productivité, l'emploi et l'investissement dans l'in- dustrie manufacturière . . . . .	89
Conclusion . . . . .	93

APPENDICE II.2

INDICATEURS ÉCONOMIQUES . . . . .	95
III. Le problème du niveau de vie . . . . .	109
A. Sa signification . . . . .	109
B. La détermination d'un minimum vital . . . . .	111
C. La localisation de la pauvreté . . . . .	118
D. L'incidence des charges familiales . . . . .	119
IV. Coup d'œil sur la société . . . . .	121
A. Les attitudes des citoyens . . . . .	126
B. Le pouvoir politique . . . . .	129
C. L'université . . . . .	131

	<i>Page</i>
D. L'entreprise . . . . .	133
E. Les professions . . . . .	135
F. La classe moyenne . . . . .	136
G. Les comités de citoyens . . . . .	139
V. De la protection au développement . . . . .	140
A. La protection sociale . . . . .	140
B. Le régime de l'assistance publique . . . . .	141
C. L'intervention du gouvernement fédéral . . . . .	144
D. La création d'un ministère du Bien-être social . . . . .	145
E. L'assistance-chômage . . . . .	148
F. Les mesures récentes de bien-être . . . . .	150
G. Le développement social . . . . .	152

## TITRE DEUXIÈME

LE CHANGEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT . . . . .	155
---	-----

### CHAPITRE III

LE DÉVELOPPEMENT HUMAIN . . . . .	157
Introduction . . . . .	159
I. L'homme dans la société . . . . .	162
A. Le besoin social . . . . .	163
B. Le droit social . . . . .	163

	<i>Page</i>
C. Le bien commun . . . . .	164
D. L'autonomie de l'homme . . . . .	165
II. Les besoins et les droits . . . . .	166
A. Les besoins sociaux . . . . .	166
B. L'évolution des besoins dans la société industrielle . . .	168
C. Les droits sociaux . . . . .	170
D. Les droits civils et politiques . . . . .	171
E. Le développement de la personne . . . . .	173
III. Le droit social et les droits sociaux . . . . .	176
A. Les droits sociaux fondamentaux . . . . .	178
1. Le droit au travail . . . . .	178
2. Le droit au repos et aux loisirs . . . . .	180
3. Le droit à la santé . . . . .	181
4. Le droit à l'éducation . . . . .	182
5. Le droit aux services sociaux . . . . .	183
6. Le droit à un logement convenable . . . . .	184
7. Le droit à la sécurité du revenu . . . . .	186
B. Conclusion . . . . .	187
IV. Le droit positif et les droits sociaux . . . . .	188

#### APPENDICE III.1

DÉCLARATION UNIVERSELLE DES DROITS DE L'HOMME . . . . .	191
--	-----

# CHAPITRE IV

LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL . . . . .	201
Introduction . . . . .	203
I. Rappel de principes . . . . .	205
II. Rappels historiques . . . . .	206
A. L'individualisme . . . . .	207
B. L'intervention des pouvoirs publics . . . . .	208
C. La sécurité sociale . . . . .	209
D. Le <i>Welfare State</i> . . . . .	212
E. Le développement social . . . . .	213
F. Conclusion : une recherche de l'humanisme . . . . .	216
III. La nature du développement social . . . . .	217
A. L'opposition artificielle du social et de l'économique . . . . .	218
B. L'interdépendance du développement social et du développement économique . . . . .	220
IV. Les objectifs du développement social . . . . .	224
A. L'objectif ultime . . . . .	224
B. Les objectifs intermédiaires . . . . .	225
C. Les objectifs immédiats . . . . .	229
V. Les agents du développement social . . . . .	231
A. L'homme . . . . .	231

	<i>Page</i>
B. Les groupes . . . . .	232
C. L'État . . . . .	233
D. Les spécialistes et les techniciens . . . . .	234
VI. Les limites du développement social . . . . .	235
Index des tableaux et diagrammes . . . . .	239

## TOME II

### TITRE TROISIÈME

LES SECTEURS DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL . . . . .	9
--	---

### CHAPITRE V

EXAMEN DES MESURES ET DES PROGRAMMES ACTUELS . . . . .	11
Introduction . . . . .	13
I. Le travail . . . . .	15
A. L'évolution historique . . . . .	15
B. Le chômage et le sous-emploi au Québec . . . . .	18
C. L'aspect humain du problème . . . . .	23
D. La nature et le contenu de la politique actuelle de la main-d'œuvre . . . . .	24
1. Les services de placement . . . . .	24
2. Les mesures d'aide à la mobilité géographique . . . . .	24
3. L'orientation professionnelle . . . . .	25
4. L'élévation du niveau de qualification professionnelle . . . . .	25
	271

	<i>Page</i>
5. La réadaptation des travailleurs . . . . .	26
6. La création de nouveaux emplois . . . . .	27
7. Quelques changements d'orientation . . . . .	27
II. Le repos et les loisirs . . . . .	30
A. Les ressources intérieures . . . . .	32
B. Les vertus du sport . . . . .	32
C. L'activité culturelle et récréative . . . . .	33
D. La situation actuelle . . . . .	34
III. La santé . . . . .	35
IV. L'éducation . . . . .	38
A. La double mission de l'éducation . . . . .	39
B. L'évolution . . . . .	40
C. L'accès à l'enseignement . . . . .	40
1. Les obstacles au plan des individus . . . . .	41
2. Les obstacles au plan des politiques et de l'organi- sation du système . . . . .	44
3. L'enfance inadaptée . . . . .	47
V. Les services sociaux . . . . .	48
VI. Le logement . . . . .	51
A. L'aspect social . . . . .	52
B. L'aspect économique . . . . .	54
C. La politique du logement . . . . .	56
D. Le besoin de logements . . . . .	59
E. L'importance d'une orientation nouvelle . . . . .	61



	<i>Page</i>
VII. La sécurité du revenu . . . . .	63
A. L'insuffisance de revenus . . . . .	64
B. Analyse critique du système actuel . . . . .	69
1. L'influence d'une fausse hypothèse . . . . .	69
2. Les déficiences des régimes d'assurance sociale . . .	71
3. L'absence de critères de détermination des besoins	73
4. La portée limitée des régimes d'allocations familiales . . . . .	74
5. L'insuffisance des mécanismes d'ajustement des prestations . . . . .	76
6. La difficulté d'une coordination fonctionnelle . . . .	76
7. La nécessité de l'assistance sociale . . . . .	77
C. Philosophie de l'assistance sociale . . . . .	78
VIII. Conclusion . . . . .	79

## CHAPITRE VI

LES OBJECTIFS DES SECTEURS DU DÉVELOPPEMENT	81
Introduction . . . . .	83
I. L'emploi . . . . .	85
A. La prévision de l'emploi . . . . .	86
1. La population active . . . . .	86
2. L'évolution de l'activité . . . . .	87
B. Un salaire stable et juste . . . . .	87
C. Les moyens de mise en œuvre . . . . .	89
D. Les services de main-d'œuvre . . . . .	89
E. Les ateliers protégés . . . . .	91

	<i>Page</i>
II. Le repos et les loisirs . . . . .	92
III. La santé . . . . .	93
A. L'action sanitaire . . . . .	94
B. L'efficacité et le rendement . . . . .	95
IV. L'éducation . . . . .	95
A. L'allocation des ressources . . . . .	97
B. La pédagogie . . . . .	97
C. La recherche . . . . .	98
D. Le niveau préscolaire . . . . .	98
E. Les services parapédagogiques et les services communautaires . . . . .	99
F. La valorisation des études techniques et professionnelles. . . . .	100
G. L'éducation permanente . . . . .	100
H. La participation . . . . .	101
V. Les services sociaux . . . . .	101
VI. Le logement . . . . .	102
VII. La sécurité du revenu . . . . .	104
VIII. L'orientation des secteurs . . . . .	105

#### TITRE QUATRIÈME

LES EXIGENCES DU DÉVELOPPEMENT . . . . .	109
--	-----

## CHAPITRE VII

LES EXIGENCES HUMAINES . . . . .	111
Introduction . . . . .	113
I. La famille . . . . .	116
A. Les transformations de la famille . . . . .	118
B. L'élaboration d'une politique familiale . . . . .	120
C. Les problèmes de la famille . . . . .	121
1. Le travail . . . . .	122
2. La sécurité du revenu . . . . .	123
3. La santé . . . . .	125
4. L'éducation . . . . .	125
5. Les loisirs . . . . .	126
6. Le logement et l'aménagement de l'espace . . . . .	126
7. Les services sociaux . . . . .	127
D. Conclusions . . . . .	128
II. Les personnes . . . . .	128
A. Les grandes étapes de la vie . . . . .	130
1. L'enfance et la jeunesse . . . . .	130
a) Les services . . . . .	132
b) L'éducation . . . . .	132
c) La santé . . . . .	133
d) L'enfant et l'Église . . . . .	135
e) La protection de l'enfance et de la jeunesse . . . . .	135
2. La vieillesse . . . . .	136
a) L'emploi . . . . .	137
b) Les loisirs . . . . .	139

	<i>Page</i>
c) La santé . . . . .	140
d) Le logement . . . . .	141
e) Les services sociaux . . . . .	142
f) La sécurité du revenu . . . . .	142
<b>B. Les catégories administratives de citoyens . . . . .</b>	<b>143</b>
1. L'handicapé . . . . .	145
a) Condition actuelle de l'handicapé au Québec . .	147
b) Nécessité d'une orientation nouvelle . . . . .	148
i) Le travail . . . . .	149
ii) Le repos et les loisirs . . . . .	149
iii) La santé . . . . .	150
iv) L'éducation . . . . .	150
v) Les services sociaux . . . . .	150
vi) Le logement . . . . .	150
vii) La sécurité du revenu . . . . .	151
2. L'assisté social . . . . .	151
<b>III. Conclusion . . . . .</b>	<b>152</b>

## CHAPITRE VIII

<b>LES EXIGENCES ADMINISTRATIVES . . . . .</b>	<b>155</b>
Introduction . . . . .	157
I. La réalité administrative . . . . .	158
II. Les obstacles administratifs au développement . . . . .	160
III. La réforme administrative . . . . .	163
IV. La décentralisation . . . . .	166
V. La participation consultative . . . . .	170

	<i>Page</i>
VI. Le partage des compétences . . . . .	173
VII. La nécessité de modifications . . . . .	175
VIII. La protection du citoyen . . . . .	179

## CHAPITRE IX

LES EXIGENCES TECHNIQUES . . . . .	185
Introduction . . . . .	187
I. Au niveau de la connaissance . . . . .	189
A. Les indicateurs sociaux . . . . .	190
B. Les données . . . . .	192
C. La recherche scientifique . . . . .	193
D. La prévision et la prospective . . . . .	194
II. Au niveau de la planification . . . . .	197
A. L'existence d'un plan . . . . .	199
B. L'histoire de la planification . . . . .	200
C. L'expérience de la planification . . . . .	202
D. L'élaboration et l'exécution . . . . .	204
E. Les limites de la planification . . . . .	207
III. Au niveau de l'exécution . . . . .	208
A. L'animation . . . . .	212
B. La consultation . . . . .	213
C. La participation . . . . .	213
Conclusion . . . . .	214

	<i>Page</i>
Traduction des textes anglais . . . . .	217

## SUPPLÉMENT

EXPERTS CONSULTANTS ATTACHÉS À LA COMMISSION . . . . .	237
CHARGÉS DE RECHERCHE ATTACHÉS À LA COMMISSION . . . . .	237
EXPERTS CONSULTANTS DE L'EXTÉRIEUR ET PER- SONNEL DE RECHERCHE . . . . .	237
Santé . . . . .	237
Services sociaux . . . . .	237
Chargés de recherche . . . . .	238
Autres . . . . .	238
LISTE DES ORGANISMES QUI ONT PRÉSENTÉ UN MÉ- MOIRE À LA COMMISSION ET QUI ONT ÉTÉ REÇUS EN AUDIENCE PUBLIQUE . . . . .	238
AUTRES PERSONNES ET ORGANISMES QUI ONT PRÉ- SENTÉ UN MÉMOIRE À LA COMMISSION . . . . .	244
ÉCHANGES DE VUES AVEC LES FONCTIONNAIRES . .	245
Au Québec . . . . .	245
Ministère de la Santé, de la Famille et du Bien-être social	245
Ministère de l'Éducation . . . . .	246
Société d'habitation du Québec . . . . .	246
Au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social à Ottawa . . . . .	247
En Ontario . . . . .	247
Ministère de la Santé . . . . .	247

	<i>Page</i>
Direction générale de l'assurance-maladie . . . . .	247
<i>Ontario Hospital Services Commission</i> . . . . .	247
Direction générale de la santé mentale . . . . .	248
<i>Committee on the Healing Arts</i> . . . . .	248
Service de la planification et de la recherche du ministère de la Santé . . . . .	248
En Saskatchewan . . . . .	248
Commission de l'assurance-maladie . . . . .	248
Aux États-Unis . . . . .	248
<i>Department of Health, Education and Welfare</i> . . . . .	248
Aux Nations-Unies . . . . .	249
En France . . . . .	249
Ministère des Affaires sociales . . . . .	249
En Suède . . . . .	249
Ministère de la Santé et des Affaires sociales . . . . .	249
En Tchécoslovaquie . . . . .	250
Ministère de la Santé . . . . .	250
ÉCHANGES DE VUES (DIVERS) . . . . .	250
VISITES D'ÉTABLISSEMENTS . . . . .	255
Au Québec . . . . .	255
Aux États-Unis . . . . .	256
En France . . . . .	257
En Suède . . . . .	257
En Tchécoslovaquie . . . . .	258
Index des tableaux, diagrammes et schémas . . . . .	261





RAPPORT

VOL. I	L'ASSURANCE-MALADIE	TROISIÈME PARTIE	
VOL. II	LES MÉDECINS INTERNES ET RÉSIDENTS	VOL. V	LA SÉCURITÉ DU REVENU
PREMIÈRE PARTIE		QUATRIÈME PARTIE	
VOL. III	LE DÉVELOPPEMENT	VOL. VI	LES SERVICES SOCIAUX
DEUXIÈME PARTIE		CINQUIÈME PARTIE	
VOL. IV	LA SANTÉ	VOL. VII	
		TOME I	LES PROFESSIONS ET LA SOCIÉTÉ
		TOME II	LES ÉTABLISSEMENTS À BUT LUCRATIF

ANNEXES

- ANALYSE COMPARATIVE DES COÛTS DE L'HOSPITALISATION AU QUÉBEC ET EN ONTARIO  
LA COMMISSION
- 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
- INDICES DE L'ÉTAT DE SANTÉ DE LA POPULATION DU QUÉBEC  
MADELEINE BLANCHET-PATRY, M.D.
- LES MÉCANISMES DE DISTRIBUTION DES MÉDICAMENTS ET PROTHÈSES : ANALYSE ÉCONOMIQUE  
FRANÇOIS D. LACASSE
- CONTRIBUTION À UN PROJET DE LOI-CADRE EN MATIÈRE DE MALADIE MENTALE  
LUCIEN PANACCIO, M.D.
- PROBLÈMES DE LA DÉTÉRIORATION DU MILIEU ET DE LA CONSERVATION DE L'ENVIRONNEMENT  
GEORGES S. GANTCHEFF
- URBANISME ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EN RELATION AVEC LA CONSERVATION DE LA SANTÉ  
GEORGES ROBERT
- LA PRÉVISION DE MAIN-D'OEUVRE DANS LE SECTEUR HOSPITALIER  
RICHARD BÉLAND ET THOMAS BOUDREAU
- LA SITUATION FINANCIÈRE DES HÔPITAUX DU QUÉBEC AU 31 DÉCEMBRE 1967  
NICOLE MARTIN, CHARLES CHAMARD, CLAUDE E. FORGET ET ANDRÉ MOISAN
- LES COÛTS DE FONCTIONNEMENT DE CERTAINS SERVICES HOSPITALIERS AU QUÉBEC : ANALYSE ÉCONOMIQUE  
CLAUDE E. FORGET
- 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.
- L'ORGANISATION ET LA RÉGLEMENTATION DES PROFESSIONS DE LA SANTÉ ET DU BIEN-ÊTRE AU QUÉBEC  
M<sup>re</sup> CLAUDE-ARMAND SHEPPARD
- LA RÉMUNÉRATION DU CORPS MÉDICAL  
JEAN-YVES RIVARD
- UTILISATION COMPARÉE DES SERVICES DE SANTÉ  
RAYNALD PINEAULT, M.D.
- INVENTAIRE DE L'ÉQUIPEMENT HOSPITALIER ET DES PROJETS D'IMMOBILISATIONS AU QUÉBEC AU 31 DÉCEMBRE 1969.  
LA COMMISSION
- LES FONDEMENTS D'UNE POLITIQUE FAMILIALE  
PHILIPPE GARIGUE
- POUR UNE POLITIQUE DE LA VIEILLESSE  
JEAN-MARIE MARTIN
- POLITIQUE DE BIEN-ÊTRE DE L'ENFANCE POUR LE QUÉBEC DE DEMAIN — VERSIONS FRANÇAISE ET ANGLAISE  
ROLAND HENNESSEY
- LA RECHERCHE EN MATIÈRE DE BIEN-ÊTRE SOCIAL AU QUÉBEC — VERSIONS FRANÇAISE ET ANGLAISE  
D.E. WOODSWORTH ET PATRICK DEEHY
- LE PERSONNEL DES ORGANISMES DE BIEN-ÊTRE AU QUÉBEC  
MONTREAL COUNCIL OF SOCIAL AGENCIES
- L'ASSURANCE-CHÔMAGE ET LES SERVICES AUX TRAVAILLEURS  
BERNARD SOLASSE ET JEAN BOIVIN
- LA VOIX DES HOMMES SANS VOIX  
LA COMMISSION
- BIBLIOGRAPHIE SUR LES SERVICES SOCIAUX  
LA COMMISSION
- LE CHAMP DU BIEN-ÊTRE DANS LA SOCIÉTÉ OCCIDENTALE — VERSIONS FRANÇAISE ET ANGLAISE  
HERMAN LEVIN
- LA SOCIÉTÉ DE DEMAIN : SES IMPÉRATIFS, SON ORGANISATION  
GÉRALD FORTIN
- L'ANIMATION SOCIALE  
RENÉ DIDIER
- LE LOISIR  
JEAN-CHARLES GUINDON
- L'INSUFFISANCE DES REVENUS AU QUÉBEC ET LE COÛT DE LA GARANTIE D'UN REVENU MINIMUM  
GILLES DESROCHERS