|  |
| --- |
| Serge MONGEAUMédecin, écrivain, éditeur et père de la simplicité volontaire au Québec(1967)ÉVOLUTIONDE L’ASSISTANCEAU QUÉBEC**LES CLASSIQUES DES SCIENCES SOCIALES**CHICOUTIMI, QUÉBEC<http://classiques.uqac.ca/> |



<http://classiques.uqac.ca/>

*Les Classiques des sciences sociales* est une bibliothèque numérique en libre accès, fondée au Cégep de Chicoutimi en 1993 et développée en partenariat avec l’Université du Québec à Chicoutimi (UQÀC) depuis 2000.



<http://bibliotheque.uqac.ca/>

En 2018, Les Classiques des sciences sociales fêteront leur 25e anniversaire de fondation. Une belle initiative citoyenne.

Politique d'utilisation
de la bibliothèque des Classiques

Toute reproduction et rediffusion de nos fichiers est interdite, même avec la mention de leur provenance, sans l’autorisation formelle, écrite, du fondateur des Classiques des sciences sociales, Jean-Marie Tremblay, sociologue.

Les fichiers des Classiques des sciences sociales ne peuvent sans autorisation formelle:

- être hébergés (en fichier ou page web, en totalité ou en partie) sur un serveur autre que celui des Classiques.

- servir de base de travail à un autre fichier modifié ensuite par tout autre moyen (couleur, police, mise en page, extraits, support, etc...),

Les fichiers (.html, .doc, .pdf, .rtf, .jpg, .gif) disponibles sur le site Les Classiques des sciences sociales sont la propriété des **Classiques des sciences sociales**, un organisme à but non lucratif composé exclusivement de bénévoles.

Ils sont disponibles pour une utilisation intellectuelle et personnelle et, en aucun cas, commerciale. Toute utilisation à des fins commerciales des fichiers sur ce site est strictement interdite et toute rediffusion est également strictement interdite.

**L'accès à notre travail est libre et gratuit à tous les utilisateurs. C'est notre mission.**

Jean-Marie Tremblay, sociologue

Fondateur et Président-directeur général,

LES CLASSIQUES DES SCIENCES SOCIALES.

Un document produit en version numérique par Jean-Marie Tremblay, bénévole, professeur associé, Université du Québec à Chicoutimi

Courriel: classiques.sc.soc@gmail.com

Site web pédagogique : <http://jmt-sociologue.uqac.ca/>

à partir du texte de :

Serge MONGEAU, M.D.

**L’évolution de l’assistance au Québec.**

Montréal : Les Éditions du Jour, 1967, 125 pp.

Police de caractères utilisés :

Pour le texte: Times New Roman, 14 points.

Pour les notes de bas de page : Times New Roman, 12 points.

Édition électronique réalisée avec le traitement de textes Microsoft Word 2008 pour Macintosh.

Mise en page sur papier format : LETTRE US, 8.5’’ x 11’’.

Édition numérique réalisée le 25 janvier 2022 à Chicoutimi, Québec.



Serge MONGEAU

Médecin, écrivain, éditeur et père de la simplicité volontaire au Québec

L’évolution de l’assistance
au Québec



Montréal : Les Éditions du Jour, 1967, 125 pp.

**L’évolution de l’assistance au Québec**

Quatrième de couverture

[Retour à la table des matières](#tdm)

ÉDITIONS DU JOUR

DU MÊME AUTEUR CHEZ LE MÊME ÉDITEUR

COURS DE SEXOLOGIE

NAISSANCES PLANIFIÉES

(en collaboration avec Hubert Charbonneau)

**Note pour la version numérique** : La numérotation entre crochets [] correspond à la pagination, en début de page, de l'édition d'origine numérisée. JMT.

Par exemple, [1] correspond au début de la page 1 de l’édition papier numérisée.

[3]

ÉVOLUTION
DE L’ASSISTANCE
AU QUÉBEC

[4]

Cet ouvrage a bénéficié d’une subvention
du Ministère des Affaires culturelles du Québec,
au titre de l’aide à la publication.

LA MAQUETTE DE LA COUVERTURE EST UNE CRÉATION DU STUDIO GAGNIER, FLEURY ET ASSOCIÉS

Tous droits réservés, Copyright, Ottawa, 1967

[5]

SERGE MONGEAU, M.D., M.A.

ÉVOLUTION
DE L’ASSISTANCE
AU QUÉBEC

Une étude historique des diverses modalités
d'assistance au Québec, des origines
de la colonie à nos jours

ÉDITIONS DU JOUR

3411, rue Saint-Denis, Montréal

[6]

[125]

**L’évolution de l’assistance au Québec**

Table des matières

[Quatrième de couverture](#Evolution_assistance_couverture)

[Avertissement](#Evolution_assistance_avertissement) [7]

[Introduction](#Evolution_assistance_intro) [9]

[Chapitre I](#Evolution_assistance_chap_1). Les débuts : Le régime français [13]

[Chapitre II](#Evolution_assistance_chap_2). La consolidation : Le régime anglais [21]

[Chapitre III](#Evolution_assistance_chap_3). La résistance à l'industrialisation : De la Confédération à la Loi d'Assistance publique [31]

[Chapitre IV](#Evolution_assistance_chap_4). Acceptation des conséquences de l'urbanisation et de l'industrialisation : La Loi de l'Assistance publique [43]

[Chapitre V](#Evolution_assistance_chap_5). L'osmose entre le fédéral et les provinces : La deuxième guerre mondiale [65]

[Chapitre VI](#Evolution_assistance_chap_6). L'approche globule de la Sécurité sociale : La révolution tranquille [87]

[Conclusions](#Evolution_assistance_conclusions) [107]

[Bibliographie](#Evolution_assistance_biblio) [115]

[7]

**L’évolution de l’assistance au Québec**

Avertissement

[Retour à la table des matières](#tdm)

Ce travail a permis à l’auteur d’obtenir sa maîtrise en service social, option organisation communautaire, à l’Université de Montréal. L’auteur désire remercier tous ceux qui, de près ou de loin y ont collaboré, et en particulier le Père André M. Guillemette, son directeur de thèse.

[8]

[9]

**L’évolution de l’assistance au Québec**

INTRODUCTION

[Retour à la table des matières](#tdm)

Le Québec, comme toute autre partie du monde, a toujours connu des problèmes sociaux pour lesquels il se devait de trouver des solutions. Les formes de l’assistance, de même que l’attribution de sa responsabilité, ont suivi une évolution semblable à celle qu’on retrouve dans les autres pays : alors qu’à l’origine on tenait le pauvre comme l’unique responsable de sa condition, avec les années on est arrivé à constater que la société, de par sa structure et surtout par les changements rapides qui y survenaient, causait maints mésajustements qu’il n’était pas possible d’imputer à l’individu ; à mesure que cette prise de conscience se faisait, les pouvoirs publics assumaient une part plus grande de la charge de l’assistance, aux dépens de l’entreprise privée. À cause de circonstances particulières, cette évolution a été très lente au Québec, et l’Église catholique y a joué un rôle de premier plan.

L’objet du travail que nous présentons est vaste : tenter de discerner les facteurs explicatifs des diverses phases de l’évolution de trois siècles d’assistance dans la seule province francophone du Canada. À cause de cette situation bien spéciale, entourée de toutes parts d’éléments anglophones et voulant préserver son héritage français, “la belle province” présente un grand intérêt pour l’étude de la dynamique du changement, dans le domaine de l’assistance entre autres. C’est l’aspect que nous étudierons.

Ce travail voudrait montrer les liens qui existent entre les diverses phases de l’évolution de l’assistance au Québec, ces faits qui expliquent les formes d’aide trouvées à chaque période, les résistances aux modifications dans les structures de l’assistance. Comme le dit Edward B. Taylor, “one event is always the son of another, and we must never forger the parentage”. [10] Le Québec a toujours été fort logique avec lui-même et son passé, et dans le domaine de l’assistance en particulier, des attitudes s’expliquant difficilement de l’extérieur deviennent fort compréhensibles lorsque replacées dans leur contexte.

Nous avons divisé l’histoire de la province en six périodes de longueur inégale, mais toutes fertiles en événements significatifs pour le sujet qui nous concerne. Dans chacune de ces périodes, nous verrons le rôle de l’État, qu’il soit provincial ou fédéral, celui de l’Église et finalement celui des laïcs. Nous tenterons de discerner les facteurs qui amenaient des changements à la structure de l’assistance, et l’influence de ces modifications sur l’évolution de l’assistance. Pour ce faire, nous consulterons trois sortes de documents :

1) *les textes officiels :* discours, lois, rapports de commissions d’enquête. Ces écrits nous permettront surtout de cerner l’attitude des pouvoirs publics et de voir le résultat des pressions qui s'exercent sur eux. De tels textes ont ponctué toutes les phases importantes de l’évolution que nous étudions, car de par son rôle, l’État devait s’intéresser aux crises avec lesquelles la population était aux prises : selon les circonstances, l’État choisissait soit d’entreprendre des mesures d’urgence, soit de tenter de discerner les causes profondes du malaise en instituant une commission d’enquête.

2) *les textes d’opinion :* journalistes, travailleurs sociaux, religieux et autres, par la voix des revues et journaux, exprimaient leurs opinions à mesure que se déroulaient les événements. Ils parlaient soit en leur nom, tout en offrant une image assez fidèle de l’opinion qui prévalait alors, soit au nom d’un organisme dans lequel ils oeuvraient. Une réserve s’impose ici : les textes consultés, et souvent cités, ne donnent qu’une vue partielle, même fréquemment partiale, de la situation ; pour pouvoir procéder autrement que par un choix susceptible de subjectivité, il aurait fallu des analyses de contenu systématiques, impossibles à accomplir pour une si longue période de temps. Nous avons donc dû nous contenter de consigner ce qui nous semblait représenter la tendance, d’après l’ensemble des documents examinés et, pour les périodes plus récentes, après consultation avec quelques praticiens qui ont vécu les événements rapportés. C’est d’ailleurs grâce à ces personnes que [11] nous avons pu nous permettre certaines interprétations dont on ne peut retrouver la trace dans aucun document écrit.

Pour cette catégorie de textes, nous avons procédé à un dépouillement systématique de certaines revues professionnelles ou à préoccupations sociales : *Service Social*, *Le Travailleur Social*, *Relations*. *Culture*, *Bien-être Social Canadien*, *Canadian Welfare*.

3) *les textes d'analyse :* les rétrospectives sur l’évolution de l’assistance sont rares, mais les quelques-unes qui existent nous ont été d’un grand secours.

On ne peut compter faire justice à 300 ans d’histoire en quelques pages. Mais une systématisation comme celle que nous entreprenons n’existait pas encore, et elle pourra s’avérer utile à ceux qui voudront aller plus en profondeur. En somme, ce travail ne sera qu’une ossature à laquelle on pourra par la suite rattacher des analyses plus substantielles. C’est donc volontairement que nous nous sommes gardé de tenter d’analyser les événements que nous relations, pour ne nous limiter qu’à donner une vue d’ensemble des phénomènes.

[12]

[13]

**L’évolution de l’assistance au Québec**

Chapitre 1

LES DÉBUTS :
LE RÉGIME FRANÇAIS

[Retour à la table des matières](#tdm)

Le 3 juillet 1608, accompagné d'une trentaine d’hommes, Champlain débarque à l’endroit où devait s'élever Québec. Tout de suite ils se mettent à l'œuvre et s'installent. Les premières années de séjour s’écoulent à explorer les environs, à se défendre contre les Indiens et à faire la traite des fourrures.

Des 1615 cependant, Champlain peut ramener de France quatre missionnaires et entreprendre la mission civilisatrice qu'il s'était assignée. Celle-ci s’accomplirait, d'après lui, grâce à l'influence qu'exercerait sur les Indiens la vie exemplaire des colons. Telle n'était pas l'intention des compagnies de fourrure qui jusqu'en 1663 allaient contrôler la colonie. Leur intérêt les amenait à encourager les colons à s'adonner au commerce avec les Indiens ; ce genre d'occupation convenant bien à l'esprit aventurier des jeunes surtout, plusieurs se laissent tenter et partent pour la traite. Les coureurs des bois augmentent donc progressivement en nombre mais en même temps leur départ désorganise la colonie ; et lorsqu'ils reviennent, ils ont perdu l'habitude du travail régulier et par ailleurs versent fréquemment dans l'alcoolisme. Ils ne sont cependant pas les seuls à causer des problèmes, car nombre d'autres facteurs ont un effet perturbateur :

[14]

l'importance donnée au trafic des fourrures contre l’industrie de base qu’était l’agriculture, l'influence de certaines moeurs blanches sur les sauvages et aussi l'établissement de colons non habitués aux travaux agricoles et qui préféraient souvent mendier plutôt que de s’adonner à de telles tâches. [[1]](#footnote-1)

En plus de ces problèmes d’ajustement à une nouvelle situation, les colons doivent affronter les guerres et les nombreuses maladies tant endémiques qu’épidémiques. Pour lutter contre ces risques, ils resserrent leurs liens d’entraide mutuelle, car ils sont pratiquement laissés à eux-mêmes. D’ailleurs c’était là un réflexe naturel, dans la situation :

La base de l’organisation sociale de la Nouvelle France fut dès le début un régime rural où les deux éléments essentiels étaient la famille et la paroisse. [[2]](#footnote-2)

À ce moment aussi, pour plusieurs, le facteur religieux était des plus importants : il dominait tout. Pour se sauver, il était essentiel d’aider son prochain, de faire la charité. Comme le note le Père Poulin :

Gérin... et Horace Miller., dans leurs études sur le foyer canadien-français de type rural ont observé un haut degré de solidarité, de cohésion, d'unité sur le plan économique et social, mais surtout sur le plan religieux. C’est la fidélité du foyer canadien-français au Décalogue et à la loi du Christ qui explique toutes les autres fidélités. [[3]](#footnote-3)

Lorsque les problèmes deviennent trop vastes pour la famille, les colons tentent de trouver un système plus adéquat, sur le modèle du régime qu’ils ont connu en France, “caractérisé par une centralisation de l’assistance dans les mains des [15] communautés religieuses”. [[4]](#footnote-4) En 1620 les Récollets ouvrent donc le couvent de Notre-Dame des Anges

qui fera un Couvent où vous et vos Pères et Frères servirez à Dieu, en l’observance régulière, en prières, contemplations, sacrifice et pénitence, et qui pourra servir d’un Séminaire de Sauvages, et d’un lieu pour exercer la charité vers les malades. Et en quatrième lieu sera une forteresse comme je vous disais. [[5]](#footnote-5)

C’était donc la première agence polyvalente de la colonie. L’Église contribue aussi largement que possible de sa charité à la survivance des colons, et il semble y avoir une division assez nette des tâches : l’État se charge de la défense des colons et de l’installation de la colonie

l’État... était débordé par ses occupations militaires, son souci de développer le commerce, l’organisation rurale et le système seigneurial, et ne pouvait compter du point de vue financier sur aucune ressource existante. [[6]](#footnote-6)

l’Église, de l’intégration des individus dans ce système bien imparfait. La colonisation avait été entreprise sous le signe de l’évangélisation, et l’Église conservait dans l’“aventure” une responsabilité égale à celle de l’État :

Société civile et société religieuse avaient alors les mêmes membres et en partie les mêmes chefs, l’une recouvrant exactement l’autre... L’État était confessionnel et exigeait de ses ressortissants, pour les reconnaître sujets de plein droit, une profession de foi catholique. [[7]](#footnote-7)

Sans compter que les ressources de l’administration de la colonie sont des plus réduites, tandis que celles de l’Église sont vastes ; aussi l’État ne peut-il qu’approuver les initiatives de l’Église.

[16]

Celle-ci, à l’exemple de l’État, est extrêmement centralisée. Et l’assistance s’oriente tout de suite vers le type institutionnel. Quelques années après le Couvent de Notre-Dame des Anges, en 1635, le collège des Jésuites est commencé. En 1639, l’Hôtel-Dieu et le couvent des Ursulines sont inaugurés à Québec. Montréal voit l’ouverture de son Hôtel-Dieu en 1644.

L’Acte de l’établissement de l’Hôpital Général de Québec nous montre bien l’esprit de ces institutions :

les pauvres mendiants valides et invalides y seront enfermés pour être employés aux ouvrages et travaux que les directeurs du dit hôpital jugeront à propos, sans toutefois que ceux qui seront d’âge à travailler à la culture des terres puissent y être enfermés, et en cas qu’il s’en trouve de cette qualité mendiante, ils seront punis de prison et autres plus grandes peines en cas de récidive. [[8]](#footnote-8)

Le Roi voit d’un bon œil le développement de ces institutions ; il leur verse de légères subventions et, surtout, fait don aux communautés religieuses de seigneuries, en spécifiant que les revenus qu’elles tireront de ces terres serviront à l’établissement et au maintien d’hôpitaux, d’institutions pour vieillards et pour orphelins, enfin de crèches. Ainsi que le note le Père Poulin :

Libérée de la tutelle étatique grâce à la personnalité agressive des premiers évêques de Québec, et répandue dans les seules villes du temps : Québec, Montréal et Trois-Rivières, cette forme d’institution abritait toutes les misères que ne pouvaient secourir la famille et la paroisse. Les pauvres étaient considérés alors comme des invalides qu’il fallait hospitaliser ou des mécréants à emprisonner. [[9]](#footnote-9)

Les institutions ne réussissant pas à répondre à tous les besoins, et d’ailleurs l’hospitalisation répugnant à plusieurs, les curés commencent à mettre sur pied les Bureaux des Pauvres. Cette organisation existait à Paris depuis 1544 ;

[17]

Un tel régime transplanté en Nouvelle France s’y développa et y prit une importance considérable. De plus, l’influence laïque qui existait au niveau des bureaux de direction et du personnel en France disparut au Canada, vu le manque de personnes capables d’atteindre de telles fonctions. [[10]](#footnote-10)

Malgré ces initiatives de l’Église, un malaise sérieux subsiste. Aussi, en 1663, les colons tentent-ils de se donner un corps représentatif qui pourrait parler en leur nom et faire valoir les nombreuses récriminations résultant de leur isolement. Cette initiative concorde cependant avec une reprise d’intérêt de Louis XIV pour la colonie, qui entend bien l’organiser de la même façon que la France, “sous le signe de l’absolutisme royal et de la centralisation”. [[11]](#footnote-11) L’organisation mise sur pied par les colons est donc désapprouvée, ainsi que le témoigne cet avertissement de Colbert au gouverneur Frontenac :

... il faudra même avec un peu de temps, et lorsque la colonie sera plus forte qu’elle n’est, supprimer insensiblement le syndic qui présente des requêtes au nom de tous les habitants, étant bon que chacun parle pour soi, et personne ne parle pour tous. [[12]](#footnote-12)

L’autorité est ainsi constituée par le Conseil Souverain, qui se compose du gouverneur, de l’intendant et de cinq conseillers, tous nommés par le roi. La Coutume de Paris devient la loi du pays. Les pouvoirs de ce Conseil sont illimités, et se font sentir dans les domaines les plus divers :

- en 1664, les premiers règlements d’hygiène publique sont édictés sur la propreté des villes, la qualité du pain, les abattoirs, les porcheries, les latrines et la destruction des déchets

- 1667, la procédure civile des cours municipales est réglementée

[18]

- dès 1668 le Conseil, se préoccupant de la croissance démographique trop lente de la colonie, entreprend une politique active et quelque peu coercitive dans ce domaine :

• primes au mariage

• primes aux familles nombreuses

• dots aux jeunes filles pauvres

• impôts aux célibataires

- en 1677, un premier édit défend de mendier dans la ville de Québec, et interdit également à la population de faire la charité aux mendiants. Ceux qui sont réduits à cette extrémité sont renvoyés en France, aux frais de l’État.

Par ailleurs, malgré cet absolutisme, l’État n’assume pas l’initiative et le contrôle de l’assistance, comme nous l’avons vu. Aussi les Bureaux des Pauvres continuent-ils à se développer à un rythme accéléré. En 1688, cette organisation est officiellement reconnue en Nouvelle-France ;

Cette forme d’assistance à domicile est l’une des plus caractéristiques de l’Ancien Régime. Elle se rapproche à la fois du service familial moderne et du bureau municipal d’assistance. Ses principaux caractères sont les suivants. Institution publique, le bureau des pauvres est administré par un Comité de bénévoles à la tête duquel se trouvent le curé, un directeur-trésorier et un directeur des pauvres. Le fonds d'assistance est constitué par des dons volontaires ou des collectes à domicile ou des quêtes dans les églises ou même des amendes imposées. Le bureau s’occupe surtout de la réhabilitation du pauvre. Le curé a pour fonction de découvrir les pauvres honteux. [[13]](#footnote-13)

Dans les règlements édictés par le Conseil Supérieur à l’occasion de la fondation de ces bureaux, on lit que “les directeurs excluront du bureau les fainéants et glorieux qu’ils renverront travailler.’’ Ces bureaux persisteront jusqu’en 1760.

Ainsi donc s’est peu à peu élaboré un schéma qui caractérisera pour de si longues années tous les services d’assistance au Québec. Ces services sont :

[19]

1) privés : le personnel et la politique de l’agence dépendent entièrement de l’initiative privée

2) confessionnels : ils sont inspirés de la philosophie catholique et relèvent effectivement de la hiérarchie religieuse

3) institutionnels : on bâtit d’abord, on sert ensuite. D’ailleurs le personnel religieux, étant parfois cloîtré, ne pouvait sortir de l’édifice. Les services se donnent donc sur place. [[14]](#footnote-14)

Grandes lignes de cette période

Dès les débuts de la colonie, les habitants de la Nouvelle-France ont à faire face à de multiples difficultés qui les obligent à prendre des mesures sociales. Isolés, pouvant difficilement s’organiser par eux-mêmes à cause de l'État qui voit d'un mauvais œil la prise de responsabilités par les civils et qui par ailleurs ne peut répondre aux besoins, les colons s’entraident mutuellement et se tournent, quand la tâche est trop lourde, vers l’Église qui d’une part a les moyens financiers et le personnel qualifié, et d’autre part est acceptée par l’État. L’Église développe des institutions polyvalentes et met sur pied les Bureaux des Pauvres pour l’assistance à domicile, bureaux qu’elle contrôle de la même façon que ses institutions.

[20]

[21]

**L’évolution de l’assistance au Québec**

Chapitre 2

LA CONSOLIDATION:
LE RÉGIME ANGLAIS

[Retour à la table des matières](#tdm)

En 1760, les Anglais réussissent à conquérir la Nouvelle-France. Les hôpitaux, privés à ce moment des subventions que l'État leur accordait, et devant faire face à de nouvelles obligations causées par la guerre — dommages physiques à leurs immeubles et augmentation du nombre des malades — se trouvent donc en mauvaise posture financière. Le général Murray accorde une subvention à l’Hôtel-Dieu de Québec, qu’il réquisitionne pour ses soldats blessés, et organise une souscription publique parmi ses soldats et les marchands pour venir en aide aux victimes de la guerre.

Par le Traité de Paris, conclu entre la France et l’Angleterre en 1763, le Canada est cédé à l’Angleterre. Dès la signature du traité, plusieurs marchands anglais viennent s’installer dans la nouvelle colonie, en même temps que l’élite canadienne-française retourne en France, ou cesse d’exercer son rôle de leadership Presque uniquement les prêtres continuent à soutenir les Canadiens français et malgré une proclamation de George  III faite la même année, qui octroie au peuple une certaine liberté politique, on assiste à un repliement vers les milieux ruraux des Canadiens français ainsi “décapités” ; cette [22] désurbanisation” est d'ailleurs fortement encouragée par l’Église. qui voit son rôle devenir de plus en plus important :

*...*la conquête et le régime qui l’a suivie ont pour effetd’unir plus intimement que jamais l'Église catholique et la communauté canadienne-française... Durant des années, la cause de l’Église va en quelque sorte s'identifier à la cause de la communauté canadienne-française.

Quand la communauté canadienne-française accepte la présence et l'aide de l’Église, elle sait fort bien que c’est là pour elle une nécessité vitale et quelle n'a pas le choix, car en dehors de l’Église tout lui est étranger et même hostile.

Parla force des circonstances, l’Église est ainsi amenée à prendre en charge la communauté canadienne-française et à lui fournir à sa manière et selon ses ressources la protection et l’assistance qu'un État, étranger de langue, de mentalité et de religion, ne se préoccupait guère de lui procurer. [[15]](#footnote-15)

Cette importance prise par l'Église se comprend bien dans la situation : les Canadiens français sont conquis par un peuple de culture et de langue différentes, et déjà ils possèdent un système d’assistance qui, même s’il n’est point entièrement satisfaisant. a au moins le mérite de faire partie de la tradition et d’être entre les mains des leurs. Le nouveau gouvernement, qui désirerait l’anglicisation des vaincus, oriente surtout ses efforts vers le système d’éducation, qu’il tente de s’accaparer. Il promulgue des lois qui établissent des cours de justice civile et criminelle, qui organisent le service militaire et qui assurent la sécurité du pays. Du point de vue assistance, la seule mesure prise est l’organisation de prêts de semences de blé d’inde et d’autres nécessités. Il est à noter qu’aucun effort n’est fait pour appliquer la "Poor Law”, qui prévalait depuis 1601 en Angleterre ; cette loi consacrait la responsabilité de l’État en matière d’assistance ; clic établissait les conditions de l’indigence d’après le “means test” et la résidence et fournissait par un système de [23] taxation spéciale des fonds aux municipalités qui devaient prendre soin de leurs pauvres. Le système d’assistance n’est donc nullement touché dans la nouvelle colonie anglaise.

La fortune des Anglais qui immigrent dans leur nouvelle possession ne s'édifie pas toujours aussi rapidement qu’espéré, et certains d’entre eux ne tardent pas à présenter des besoins que la communauté se devrait de soulager. Mais le gouvernement ne tient pas à légiférer pour cette minorité, il préfère laisser tel quel le système édifié par la majorité, système qui en fait ne lui coûte rien. Les colons anglais se voient donc dans l’obligation de mettre sur pied, sans assistance gouvernementale, des services adaptés aux besoins de l’heure. Il leur faut oublier la philosophie de l’assistance qui avait présidé à l’élaboration de la “Poor Law” en Angleterre, pour mouler les services qu'ils créent sur le modèle de ceux qui existent déjà sur place. Les Anglais de la colonie développent donc eux-aussi des institutions philanthropiques, dirigées par des laïcs cette fois car ils n’ont pas de communautés religieuses pour s’en charger. Par ailleurs, pour répondre à tous les besoins et remplir la fonction assumée par les Bureaux des Pauvres, s’entreprennent des mesures d’assistance privée à domicile. Ainsi s’élaborent côte à côte deux systèmes privés, identiques quant aux services, mais destinés à des gens de confession et de langue différentes. Ce cloisonnement se poursuivra jusque vers 1934.

Cette imperméabilité des deux systèmes sera, pour de nombreuses années, la cause principale de l’immobilisme des structures d’assistance, du côté français. En effet, les rapports sont coupés avec la France, et quelle qu’évolution qui s’y produise dans l’assistance n'affecte pas le système de la colonie, les contacts étant trop peu fréquents. Par ailleurs, même si l'élément anglais améliore ses services, du fait du cloisonnement étanche entre les deux systèmes, l’élément français ne tire aucun profit de ces modifications.

La direction de l’assistance par l’Église ne se fait pas sans problèmes. Également coupée de sa source (la France), l’Église ne peut plus compter sur les renforts qui lui arrivaient régulièrement. De plus, les subventions qu’accordait l’Ancien Régime à ses institutions ne viennent plus l'assister dans son rôle qu’elle continue à poursuivre ; car les hôpitaux demeurent des agences polyvalentes qui accueillent vieillards, orphelins, pauvres [24] et malades. Seuls quelques dons privés, des prodiges d’économie des communautés religieuses — qui d’ailleurs affecteront fréquemment la qualité des services fournis — et même des contributions financières assez élevées de ces communautés, permettent aux hôpitaux de survivre.

Dans les campagnes, où se retrouve un nombre de plus en plus considérable de Canadiens français, il n’existe pas d’institutions pour dispenser l’assistance. Les familles doivent donc s’organiser par elles-mêmes. Cette obligation est d’ailleurs renforcée en 1774 par le nouveau Conseil Législatif qui vient d’être formé par le roi, et qui restaure le droit civil français, tout en appliquant la loi anglaise pour les affaires criminelles. En effet, le droit civil français consacre l’importance de l’organisation sociale de la famille, renforce l’autorité paternelle et définit les responsabilités des parents vis-à-vis leurs enfants, et des enfants face à leurs parents.

Par la paroisse, l’Église assiste la famille dans sa tâche et l’encourage à poursuivre sa lutte contre des terres souvent incultivables. L’abbé P.J. Bédard, comparaissant devant un comité de l’Assemblée Législative en 1839, explique ainsi l’action du prêtre dans la colonisation :

Le prêtre est d’absolue nécessité pour la prospérité d’un nouvel établissement. C’est lui qui est l’âme de tout. Car les personnes instruites y sont rares ; et là où il faut tout créer pour donner la marche à la société, il faut une personne de tête qui jouisse de la confiance publique et qui puisse se sacrifier. [[16]](#footnote-16)

En 1791, sous la pression des colons anglais, un nouvel acte constitutionnel est promulgué, qui divise le Canada en deux parties politiquement autonomes : le Haut-Canada et le Bas-Canada. Les Canadiens français se voient alors garantir le respect de leur religion, de leurs institutions et de leur droit civil. Le système d'assistance prévalant à ce moment est donc accepté officiellement et même l'intervention de l’État s’avérera moins nécessaire au Bas-Canada, du fait de l’existence d’un [25] réseau d'institutions privées qui desservent la grande majorité de la population ; et le Haut-Canada pourra établir le système qui lui convient, ce qui ne manquera pas d’arriver rapidement.

Dès 1793, le nouveau gouvernement du Bas-Canada met en application le principe du respect des institutions privées et demande à l'Hôpital Général de Québec et à celui de Montréal de prendre à charge l'hospitalisation temporaire des malades mentaux ; le gouvernement s'engage à défrayer les coûts que ce service entraînera.

À partir de 1800, un nouveau problème vient surcharger les institutions qui existent : celui des immigrants. En effet, les lies Britanniques avaient trouvé, comme solution au problème aigu de paupérisme qu'elles connaissaient alors, l’émigration des indigents. Le transport de ceux-ci se faisait dans des conditions inhumaines, et leur état de santé déjà miné les exposait plus que d'autres aux maladies contagieuses. Aussi les 20.000 passagers que les navires déversent annuellement sur Québec amènent avec eux de nombreuses épidémies, et le gouvernement doit prendre des procédures d'urgence pour éviter des désastres.

Les premières mesures d'hygiène publique tentent d’isoler les nouveaux arrivants. Le gouvernement décide aussi, en 1801, de verser des subsides réguliers aux hôpitaux tenus par les communautés religieuses, pour qu'ils s'occupent des immigrants, des malades mentaux, des enfants trouvés, des malades et des invalides. Le problème continue tout de même à prendre de l'ampleur. Les bénévoles laïcs, tant protestants que catholiques, commencent à s'organiser pour faire face à ce problème. En 1810, la Société de Bienfaisance obtient son incorporation ; elle est rapidement suivie par d’autres, dont, en 1819, “La Société de Québec des Emigrés”.

En 1823, le Dr Joseph Painchaud fonde un hôpital pour les émigrés : en même temps, le gouvernement décide d’agir davantage dans ce domaine et vote un montant pour les immigrants pauvres et malades. Ces mesures ne suffisent pas à empêcher les épidémies d'éclater, aussi les pouvoirs publics décident-ils, en 1830, de construire un hôpital pour les marins et autres malades indigents non résidents.

[26]

Entre-temps, en 1824, le Conseil Législatif s’était inquiété de la croissance rapide des besoins des hôpitaux, et avait nommé un comité spécial pour “s’enquérir et faire rapport sur les établissements de cette province pour la réception et la cure des insensés, pour la réception et le soutien des enfants trouvés et pour le soulagement et la guérison des pauvres, malades ou infirmes”. Le rapport démontra que les institutions ne faisaient point une mauvaise administration des fonds publics, mais que l’augmentation de leurs coûts était causée par la croissance du nombre des assistés.

En 1840, le gouvernement du pays se renforce par l’Acte d'Union, qui unit les deux provinces sous un gouverneur général. Dès 1841, le nouveau gouvernement tente de régler le problème des immigrants à sa source, par un Acte qui interdit le pays aux immigrants pauvres du Royaume-Uni.

À cette époque, malgré le développement des sociétés laïques, que nous avons signalé, l’Église continue à conserver l'initiative de l’assistance à domicile par ses comités paroissiaux de secours aux pauvres, inspirés des anciens Bureaux des Pauvres. Les lois municipales de 1844 reconnaissent d’ailleurs les paroisses comme unités d’administration.

L’année 1846 voit la naissance des Sociétés de Saint-Vincent-de-Paul, une importation de France initiée au Canada par le Dr Painchaud. Ces Sociétés prennent rapidement de l’expansion et remplacent bientôt les comités paroissiaux. Elles reçoivent le plein appui de l’Église, mais rien de systématique de l’État, comme le note un historien :

Ces organismes de charité privée organisaient eux-mêmes leur Caisse de Bienfaisance et obtenaient parfois de maigres secours des autorités publiques. [[17]](#footnote-17)

Les évêques de Québec et de Montréal commencent aussi à fonder ou à importer de France des instituts religieux d’assistance. pour tenter de remédier aux maux suscités par l’exode rural, qui se fait de plus en plus grand. À lui seul, Mgr Bourget fait venir de France les Pères Oblats de Marie Immaculée, dont

[27]

les premiers arrivent le 2 décembre 1841, les Jésuites — partis après la conquête — qui débarquent le 31 mai 1842, les Dames du Sacré-Coeur, le 26 décembre 1842, et finalement les Religieuses du Bon Pasteur, le 7 juin 1844. De plus, il fonde vers 1842 la Congrégation des Soeurs des Saints Noms de Jésus et de Marie, et deux ans plus tard les Soeurs de la Providence. Ce qui permet au Père Pouliot de dire :

Peu d'hommes ont contribué autant que Mgr Ignace Bourget à la gloire de l'Église du Canada ; peu d'hommes ont fondé autant d’œuvres parfaitement adaptées aux besoins de notre époque et de notre peuple. [[18]](#footnote-18)

Le gouvernement se préoccupe également de la mauvaise situation et voulant s'attaquer à un des symptômes des conditions difficiles qui existent alors, charge en 1849 un comité spécial de l’Assemblée Législative de faire enquête “sur les causes de l’émigration des Canadiens aux États-Unis”. Et en effet les Canadiens français qui depuis la conquête ont fui les villes, veulent maintenant y revenir :

La misère de l'agriculture du Bas-Canada vers 1850, c’est la misère de tout art et de tout métier qui a vécu trop longtemps replié sur soi-même en dehors des courants du progrès, sans renouvellement possible de sa technique ou de ses méthodes. Privée depuis quatre-vingt-dix ans de tout contact avec d'autres méthodes agricoles, dépourvue d'enseignement professionnel, l’agriculture du Canada ne pouvait intéresser tous les enfants sortis du sol canadien et prêts à s’établir. [[19]](#footnote-19)

Les cultivateurs ne sont donc plus satisfaits de leur condition : les nouvelles terres défrichées ont souvent été mal choisies, elles sont trop petites, parce que les seigneurs exigent des prix prohibitifs pour ceux qui voudraient acquérir les terres qu’ils possèdent et aussi parce que le gouvernement pratique du favoritisme dans ses concessions, au profit d’une minorité [28] pour la plupart anglaise. Les habitants des campagnes n'ont que deux alternatives possibles : continuer à surpeupler leurs terres et voir ainsi leur misère s'accroître ou émigrer vers les villes, qui commencent à s'industrialiser. Au détriment de la solidarité familiale et paroissiale, qui tant bien que mal a réussi à les faire survivre, c’est cette dernière solution que beaucoup de jeunes choisissent. Mais les villes ne sont pas beaucoup mieux équipées pour faire vivre cette nouvelle masse de travailleurs : les industries sont petites et encore peu nombreuses, et la main-d'oeuvre est déjà surabondante à cause de la forte natalité et surtout de l’immigration massive. De plus, les salaires sont à la baisse par rapport à ceux des États-Unis, qui montent constamment.

En face de cette situation, les nouveaux urbains doivent soit accepter de grossir le nombre des indigents que les villes abritent déjà, soit répondre à l’appel que les manufacturiers de la Nouvelle-Angleterre lancent. Entre 1850 et 1870, plus de 300,000 Canadiens du Bas-Canada choisirent cette solution. [[20]](#footnote-20)

Le rapport du Comité Spécial sur l’immigration ouvre les yeux du gouvernement : aussi, après 1850, de nouvelles régions de colonisation sont-elles développées au Lac-St-Jean et au Saguenay, au nord de Montréal, dans le Témiscamingue et l’Abitibi.

L'urbanisation rapide amène aussi ses difficultés propres :

L’accroissement démographique en avance sur le progrès industriel aggrave nos problèmes d’assistance et de bien-être tels que la désorganisation familiale, qui a souvent pour cause le chômage prolongé, la délinquance, la prolifération des taudis dans les villes, l’action explosive des jeunes urbains. [[21]](#footnote-21)

La désorganisation sociale de l’époque cause d’ailleurs une forte augmentation des délits divers, qu’on punit indistinctement d'emprisonnement. Dès 1849, la Chambre charge un Comité [29] d'enquêter sur les institutions pénitentiaires ; ce Comité “décrit ces établissements comme des centres de dégradation humaine”.

Grandes lignes de cette période

Après la conquête, les Canadiens français se replient dans les campagnes. L'Église les assiste dans cette réaction, et continue à développer d’une part ses institutions, d'autre part son assistance à domicile, occupant tout le terrain du bien-être et laissant peu de place aux pouvoirs publics, qui d’ailleurs se montrent satisfaits de ces arrangements. La minorité anglaise se voit forcée de développer un système d'assistance sur le même modèle, c’est-à-dire confessionnel et privé.

Dans les années qui précèdent la Confédération, les régions rurales éprouvent des difficultés croissantes à subvenir aux besoins de leur population, et forcent plusieurs à émigrer vers les villes. Celles-ci sont déjà aux prises avec le problème de l’immigration massive des indigents en provenance des Iles Britanniques, et la désorganisation sociale croît constamment, malgré l’intervention des bénévoles laïcs qui prennent une part plus active dans l’assistance. L’État met en marche quelques demi-mesures qui visent davantage à aider les services privés existants qu’à prendre en main l’assistance.

[30]

[31]

**L’évolution de l’assistance au Québec**

Chapitre 3

LA RÉSISTANCE À L’INDUSTRIALISATION :
De la Confédération à
la Loi d’Assistance publique

[Retour à la table des matières](#tdm)

L'accord de 1867 s’est fait davantage par nécessité que par choix. En effet à ce moment, l’Union éprouvait de grandes difficultés du point de vue économique, du fait que depuis quelques années l’Angleterre avait cessé d’appliquer son régime protectionniste pour tenter le libre-échange et que les États-Unis avaient mis fin à la réciprocité commerciale : « Sa volonté (des États-Unis) de coopération se transforma vite en une attitude agressive et expansionniste. » [[22]](#footnote-22) II fallait donc trouver un moyen de survivre, et le Haut-Canada surtout le vit dans une plus grande union des colonies de l’Amérique du Nord. En supprimant les barrières douanières entre les colonies, en les reliant par le chemin de fer et en tentant d’étendre cet empire vers l’Ouest, toutes les colonies y trouveraient leur avantage.

D’autres facteurs que le point de vue économique importaient aux colonies. Leurs cultures différentes, leurs traditions [32] respectives, leurs problèmes propres expliquaient leurs réticences. Mais la menace d’une assimilation par les États-Unis était trop forte pour ne pas tenter de la combattre, et l’union semblait la seule solution possible, à certaines conditions cependant. M. Lamontagne résume la situation de cette façon :

Ainsi, on peut dire que les facteurs économiques favorisaient l’union législative, tandis que les facteurs culturels et géographiques justifiaient un haut degré de souveraineté régionale. La Confédération allait être un compromis entre ces deux tendances représentées par deux groupes différents. [[23]](#footnote-23)

D’autres historiens soulignent le caractère dualiste de cette union :

Ainsi, la Confédération fut une création politique qui a fourni un cadre dans lequel les habitants du Canada, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick pouvaient proposer des solutions concernant les problèmes politiques et économiques communs, tout en préservant des traditions particulières et un héritage bi-culturel.

La structure même de la Confédération impliquait que le gouvernement central se faisait le serviteur d’un consentement général. De fait, un tel consentement n’existait pas. [[24]](#footnote-24)

Dans un tel contexte, il est aisé de comprendre que le gouvernement central ne pouvait faire autrement que se tenir à l’écart du domaine social, comme le note si bien le Dr. Davidson :

Four islands, or almost islands, four separate entities, geographical, cultural, linguistic, is it any wonder that the Fathers of Confederation accepted the self evident fact that in matters so close to the people as our social services, the responsibility for dealing with the problems that affect the daily lives of human beings should be left [33] in the hands of those local authorities who were the only authorities who could possibly at that time deal with them ? [[25]](#footnote-25)

L’Acte de l’Amérique Britannique du Nord désigne donc le bien-être comme ressortissant aux provinces, ce qui permet à chaque province de poursuivre son développement social dans sa voie propre. Car en fait, trois systèmes d’assistance prévalaient à ce moment :

*Provinces Maritimes*: la Poor Law anglaise était appliquée depuis les débuts des colonies ; comme on sait, elle obligeait les municipalités à prendre soin des pauvres résidant dans leurs limites.

*Haut-Canada*: pour des raisons qu’on ignore [[26]](#footnote-26), le gouvernement du Haut-Canada inscrivait dans ses statuts, en 1792, “that nothing in this Act... shall... introduce any of the laws of England respecting the maintenance of the poor...” M. Splane décrit ainsi les conséquences de ce rejet :

The immediate effect*.*.. was to shift the responsibility for the poor from the public authority to the individual, the family, and private philanthropy. But this abdication of responsibility could not endure indefinitely : the years from 1792 to 1867 were to see a gradual and piecemeal assumption of public responsibility... [[27]](#footnote-27)

*Bas-Canada*: nous avons vu la situation de l’assistance dans cette province. Du côté français, l’Église et quelques laïcs en assumaient la pleine responsabilité, aidés par quelques octrois gouvernementaux. Pour leur part, les Canadiens anglais du Bas-Canada, ne recevant rien de l’État, ont dû développer leurs propres institutions en s’inspirant de l’esprit qui prévalait dans le Haut-Canada, mais selon le modèle québécois quant à la forme, confiant à des bénévoles et à des sociétés philanthropiques la responsabilité de l’assistance.

[34]

En définitive, les différences entre les systèmes appliqués par les provinces résident davantage dans le niveau d’administration des services que dans l’esprit avec lequel on les dispense. Cet esprit est fortement imprégné de l’influence anglaise qui avait abouti à l’élaboration de la Poor Law. Dorothy King le résume ainsi :

The less that could be given by way of assistance, and the harder it could be made to obtain it, the greater was the incentive to become self-supporting, or so it was thought. [[28]](#footnote-28)

Les seules juridictions sociales que l’AABN accorde au gouvernement fédéral sont l’administration des pénitenciers, des hôpitaux de quarantaine et de la marine et les affaires indiennes.

La nouvelle constitution ne change donc rien à la forme d'assistance au Québec : celle-ci se fait toujours au niveau local, entièrement décentralisée. Le code municipal de 1871 reconnaît juridiquement cette forme d’administration, et divise la province en 74 comtés où les conseils de paroisse, de village ou de ville ont pleine juridiction sur les affaires et problèmes locaux ; le gouvernement tente discrètement d’amener les municipalités à participer davantage à l’assistance, tout en ménageant les structures établies. Ainsi, ce code de 1871 admet la responsabilité des municipalités dans l’assistance, en leur accordant le droit :

- d’établir et d'administrer des maisons et autres établissements d’aumônes et de refuge pour le soulagement des nécessiteux

- d’accorder du secours à domicile aux pauvres de la municipalité

- de pourvoir à la santé publique [[29]](#footnote-29)

[35]

mais en même temps, le nouveau code encourage à conserver l’ancien système privé, en accordant aux municipalités le pouvoir :

- de subventionner les hôpitaux ou les institutions charitables établies dans la municipalité

- d’exempter de taxes la propriété actuellement utilisable par les institutions charitables en vue des fins pour lesquelles elles ont été établies. [[30]](#footnote-30)

Ces règlements reconnaissent des droits aux municipalités, mais ne les obligent nullement. Celles-ci ne s’en prévaudront pratiquement pas. L’Église et le secteur privé en général continuent donc à pourvoir aux besoins des plus démunis. Les Sociétés de Saint-Vincent-de-Paul se développent très rapidement, et dépassent bientôt les frontières du Québec.

Par ailleurs le gouvernement fédéral respecte cette tradition qui veut que le domaine social soit une responsabilité locale, et n’y intervient aucunement. Il prend cependant des initiatives dans le domaine économique qui ont des répercussions sur l’ensemble du Canada :

giving way to pressure from vested interests and a precariously based national economy, the State intervened increasingly in matters affecting the businessman. [[31]](#footnote-31)

Le développement des affaires, provoqué par l’amélioration des voies de communication par exemple, favorise surtout les milieux urbains et tend à accélérer l’urbanisation, qui déjà causait tant de problèmes. Malgré l’augmentation rapide de ceux-ci, l’État central ne se préoccupe guère de mesures sociales.

Le gouvernement de l’Ontario, face à cette situation, commence à assumer une part de plus en plus grande de la responsabilité de l’assistance : le “Charitv Aid Act” de 1874 lui permet de subventionner de façon équitable les agences privées incorporées, sur une base de “per diem”. Le gouvernement du Québec [36] attendra jusqu’en 1921 pour adopter une loi identique. Sauf cette différence fondamentale, les deux provinces qui, quelques années auparavant étaient sous la direction d’un même gouvernement, développent une législation sociale presque parallèle, au début. Car, comme le fait remarquer Margaret Kirkpatrick Strong :

To understand the development of governmental institutions in Quebec, one has to look to English rather than to French influence. Neither in national nor in local affairs have French governmental institutions been copied, and in cases in which public law has to be applied, it is not usual to refer to French authorities,... [[32]](#footnote-32)

Ainsi, en 1882 l’Ontario se nomme un Comité Consultatif Provincial de Santé : le Québec nomme le sien en 1886. Les années qui suivent voient l’Ontario légiférer de plus en plus souvent sur les problèmes d’hygiène sociale :

1884 : Factory’s Act

1887 : Workmen's Compensation Act

1893 : Act for the Prevention of Cruelty and Better Protection of Children.

Le Québec, de son côté, intervient très discrètement dans le domaine de l’assistance. En 1890 il vote une loi pour assister les pères et mères de plus de douze enfants vivants, qui leur accorde cent acres de terres publiques gratuites. En 1891. il émet ses premières lois de protection à l’enfance.

L'industrialisation du pays se poursuit toujours à un rythme rapide ; elle explique d’ailleurs plusieurs des lois édictées à cette époque, par l’Ontario surtout. Elle fait apparaître des problèmes nouveaux qui ne se posaient pas lorsque la majorité vivait encore sur des fermes, par exemple le problème des personnes âgées. Les cultivateurs voyaient à assurer la survivance de leurs vieillards, mais dans les villes la solidarité familiale était beaucoup moins grande et les salaires des ouvriers [37] ne leur permettaient pas de soutenir cette charge. Aussi dès 1905 les premières unions ouvrières commencent-elles des pressions pour qu'un régime de pensions soit instauré au Canada. En 1907 un membre de la Chambre des Communes propose une législation en ce sens :

Sir Wilfrid Laurier, alors premier ministre, se déclare sympathique au projet. La résolution est cependant retirée parce qu'il existe, dans l'esprit de la majorité, des doutes sérieux sur la validité de la juridiction fédérale dans ce domaine. [[33]](#footnote-33)

Au même moment, la Nouvelle-Ecosse nomme une commission d’enquête sur cette question, qui conclut rapidement que la province n’a pas les moyens financiers pour mettre sur pied un plan de pension. Dès l’année suivante, le Congrès des Métiers et du Travail revient à la charge et demande l’intervention fédérale dans le domaine, mais se fait répondre « que le Canada n’est pas prêt à administrer un régime de pension pour les vieillards et les invalides » [[34]](#footnote-34). Cependant le gouvernement adopte une loi sur les rentes viagères de l’État, qui devrait encourager les Canadiens à économiser en prévision de leur vieillesse.

Cette « délicatesse » dans le respect des juridictions provinciales disparaît à l’occasion de la déclaration de la guerre par l’Angleterre à l’Allemagne, en 1914. Le Canada n’avait aucune obligation de participer activement au conflit ; mais au nom du Canada, le gouvernement fédéral s’y engage à fond : près d’un dixième de la population du pays, soit 619,656 personnes, prend part à cette guerre : 60,661 Canadiens n’en reviennent jamais. [[35]](#footnote-35)

Cette participation ne se fait pas sans problèmes : familles démembrées, soldats invalides ou mésadaptés qui retournent au foyer, privation de certaines matières pour poursuivre la guerre. Les Canadiens anglais, dans l’ensemble, acceptent bien [38] ces difficultés et sacrifices : étant pour la plupart d’immigration récente, ils considèrent l'Angleterre comme leur patrie. Tel n'est pas le cas pour les Canadiens français : leur groupe est dû davantage à leur accroissement naturel qu’à l’immigration massive et les liens avec la France sont coupés depuis longtemps ; quant à l’Angleterre, ils n’ont pas encore totalement oublié quelle est leur conquérante. Aussi se montrent-ils des plus réticents à participer à l’effort national, et la conscription les indispose tout particulièrement. On encourage ouvertement les conscrits à se cacher ; *Le Devoir*, dirigé par Henri Bourassa, suggère aux jeunes de se marier pour éviter le départ.

Malgré l’ampleur des problèmes créés par la guerre, les gouvernements n'interviennent pas au niveau de l’assistance : le fédéral possède des moyens financiers, mais se doit de les utiliser à la lutte entreprise ; quant aux gouvernements provinciaux, ils sont dépourvus. Il ne reste donc que la charité privée. Celle-ci accepte d’ailleurs cet état de choses comme normal : elle voit même à supplémenter les salaires des soldats, qui sont insuffisants pour faire vivre leur famille :

Those men (the soldiers) were recruited by voluntary enlistment and many were married and fathers of familles. That the families and dependents of our army overseas should be enabled to live at a fitting standard of comfort, and that the men should be free to “carry on” without fear of financial embarrassment at home, the government allowance to soldiers’ dependents was supplemented by a considerable amount from a fund, contributed by citizens from all parts of the Dominion. [[36]](#footnote-36)

Par ailleurs, les difficultés de l’époque ne sont pas que financières : les familles sans chef, les soldats démobilisés qui ont de la difficulté à se réadapter à la vie civile, les invalides qui acceptent mal leur nouvel état, les mariages hâtés pour éviter la conscription, le travail des femmes, l’immigration urbaine que l’industrie grandissante encourage [[37]](#footnote-37), tout cela [39] crée des besoins en face desquels l’assistance traditionnelle se trouve dépourvue. Du côté anglais, on s’inspire des États-Unis et de l’Angleterre pour développer, chez ceux qui se dévouent bénévolement au soulagement de la misère, des connaissances techniques qui transforment leur bonne volonté en assistance efficace : à Toronto s’ouvre en 1914 la première école canadienne de service social. L’université McGill de Montréal inaugure bientôt la sienne, en 1918. Ce besoin d’un personnel spécialisé se faisait déjà sentir depuis quelques années, car

n’ayant pas les communautés religieuses sur lesquelles s’appuyer, la population non catholique de la Province avait fondé un petit nombre d’institutions, mais elle avait surtout organisé selon la formule des Charity Organization Societies, des agences sociales employant un personnel laïque formé, et régies par des conseils d’administration bénévoles.) [[38]](#footnote-38)

Du côté français, les institutions religieuses qui ne suffisent pas font de plus en plus appel aux bénévoles laïcs : Mgr Bruchési s’adresse directement aux Sociétés de Saint-Vincent-de-Paul et leur demande d’accroître leur effort. Malgré l’ampleur des problèmes, l’État ne doit, dans l’optique canadienne-française, intervenir que pour assister les œuvres existantes ; un journaliste du Devoir écrit à l’époque :

Il faut qu’elle (la charité publique) vienne en aide à la charité, que des institutions urgentes soient fondées, qu’elle fournisse le capital... Seules en ce moment de désarroi, les autorités municipales et provinciales peuvent prendre l’initiative de ces institutions pour les confier, bien entendu, à l’administration des particuliers qui, on le sait, coûte infiniment moins cher que celle de l’État. [[39]](#footnote-39)

Vers la fin de la guerre, le gouvernement fédéral s’inquiète un peu plus de la réadaptation des soldats démobilisés : il vote une loi accordant les postes du Service Civil aux vétérans sans qu’un examen de compétence ne soit nécessaire. M. Rowell propose, en décembre 1918, la formation d’un Ministère du Bien-être national, qui aurait à s’occuper de « pensions de [40] vieillesse, assurances d’État, assurances de maternité, minimum de salaire » [[40]](#footnote-40). Cette proposition n’est pas acceptée, et on continue à se fier à la charité privée. Le “War Charities Act” de 1917 confirmait cette attitude :

The whole object of the Act is to make sure that all the money raised for sufferers through the war reaches these sufferers with as much economy as possible. [[41]](#footnote-41)

Craignant un afflux d’immigrants après la cessation des hostilités, et désireux de réintégrer avant tout les vétérans canadiens à la vie civile, le gouvernement fédéral forme en

le ministère de l’Immigration et de la Colonisation, dont la première tâche sera de rétablir les soldats démobilisés, en collaboration avec le Ministère du Rétablissement Civil des Soldats mis sur pied à ce moment, et la seconde de sélectionner les immigrants pour que n’entrent au Canada que ceux “who would assist in developing the natural resources of the country”. [[42]](#footnote-42)

En 1919, le gouvernement fédéral, qui a vu ses charges s'accroître du point de vue santé, met sur pied deux organismes : le ministère de la Santé, qui s’occupera de toutes les questions de santé confiées à l’État fédéral par l’Acte de l’Amérique du Nord : quarantaine, inspection des immigrants, pollution des eaux limitrophes, hôpitaux de la marine ; et le Conseil de Santé du Dominion, “to enable the health officers of the provinces and the Dominion to correlate their work and avoid the defects of isolation” [[43]](#footnote-43).

Pendant que le gouvernement d’Ottawa s’organise pour faire face à l’après-guerre s’amorce un autre genre de réaction, au Québec : les Canadiens français n’ont pas oublié leur participation forcée à une guerre où ils ne se sentaient nullement engagés. Le nationalisme prend corps. L’année 1917 voit naître une nouvelle revue, L’Action Française, fondée par Omer Héroux en réaction à la conscription. Cette revue, de même que *Le Devoir*, encourage les familles à avoir beaucoup d’enfants [41] pour assurer la survivance de la race canadienne-française. Et même davantage,

dans l’idée de la « revanche des berceaux » introduite en 1918 par le Père Louis Lalande... cette revendication prend la forme extrême de la domination du Canada par le groupe français. [[44]](#footnote-44)

De son côté, l’élite canadienne-française s’est regroupée autour de l’Ecole Sociale Populaire, dirigée par des Jésuites, qui exerce une grande influence par ses cours, cercles d’études, conférences publiques et brochures multiples. En 1920 l’Ecole Sociale Populaire inaugure ses Semaines Sociales.

L’enseignement des Semaines Sociales n’est tout d’abord, et ne veut être, en matière doctrinale, que l’écho fidèle de l’enseignement social de l’Église. Il est ensuite profondément imprégné de préoccupations patriotiques et nationales, ou si l’on veut nationalistes. Il est en troisième lieu nettement orienté vers l’action. [[45]](#footnote-45)

C’est aussi la même année que l’Abbé Groulx prend la direction de L’Action Française et publie le texte d’Emile Bruchési Si la Confédération disparaissait. Les premiers séparatistes étaient nés.

Grandes lignes de cette période

La Confédération s’accomplit davantage par nécessité que par goût. Les provinces réunissent leurs forces pour solutionner les problèmes surtout économiques, mais entendent bien demeurer autonomes dans la plus grande mesure possible. Dans le domaine du bien-être, toutes sont influencées par l’esprit de la Poor Law, qui considère le pauvre comme quelqu’un qu’il ne faut pas aider, mais contraindre à devenir indépendant le plus tôt possible. Les provinces n’interviennent donc [42] pas dans l’assistance, laissant cette tâche aux agences privées, municipales ou religieuses.

Du point de vue social, l’Acte de l’Amérique Britannique du Nord n’apporte aucune modification à l’assistance. Le gouvernement fédéral laisse le domaine aux provinces, qui légifèrent timidement et continuent à se fier presque entièrement aux œuvres privées. Les pressions qui se font pour amener le gouvernement central à instaurer un régime de pensions de vieillesse débouchent sur l’adoption d’une demi-mesure, l’institution de rentes viagères de l’État.

La guerre de 1914, à laquelle le Canada participe très activement, provoque de nombreux bouleversements dans la société canadienne. Le gouvernement central consolide son emprise dans les domaines qui lui ont été dévolus par l’AABN, mais la majorité des problèmes amenés par la guerre continuent à être affrontés de la façon traditionnelle, c’est-à-dire par la charité privée.

L’élite canadienne-française — prêtres, professionnels et intellectuels — commence à se regrouper et à développer un nationalisme canadien-français plus ou moins séparatiste. Le gouvernement du Québec, pour sa part, n’intervient aucunement.

[43]

**L’évolution de l’assistance au Québec**

Chapitre 4

Acceptation des conséquences
de l’urbanisme et de l’urbanisation :
La Loi de l’Assistance publique
(1921)

[Retour à la table des matières](#tdm)

Les problèmes amenés par l’après-guerre s’aggravent. Chaque province tente de leur apporter ses propres solutions : le Manitoba adopte en 1916 son “Mothers’ Allowance Act”, la Saskatchewan et l’Alberta établissent un service d’hospitalisation municipale gratuite en 1917.

La Commission Royale d’enquête sur les Relations Industrielles recommande bien au gouvernement fédéral d’établir un système d’assurance-chômage, en 1919, mais les parlementaires se dérobent :

The responsibility of the municipalities and the provinces to aid the unemployed was a forceful argument against such a program, although the mixed success of provincially operated employment agencies held out little hope for a sound program except under federal auspices. [[46]](#footnote-46)

[44]

Au Québec, la situation des institutions se détériore constamment, du point de vue financier. À la fin de l’année 1919, elles accusent un déficit de plus d’un quart de million de dollars. [[47]](#footnote-47) Pour éviter que ne s’aggrave cette situation, le gouvernement du Québec sanctionne le 14 février 1920 une loi qui permet aux institutions privées de santé et de bien-être de refuser l’assistance aux indigents, si la municipalité où ils résident depuis six mois ne défraie pas le coût de leur séjour. Cette loi s’avère inapplicable dans la plupart des cas, les municipalités n’ayant pas les fonds pour répondre à cette obligation inattendue. Aussi, dès 1921, le gouvernement de la province se voit-il contraint à chercher une nouvelle solution, les pressions pour qu'il intervienne se faisant de plus en plus fortes. Trois alternatives sont possibles :

1) créer des services publics d’assistance, comme ceux qui existent aux États-Unis et on Ontario.

2) laisser les institutions privées se sortir elles-mêmes de leur mauvaise situation.

3) appuyer ces institutions dans leur tâche.

Dans le contexte canadien-français, la création d’un réseau d'assistance publique était pratiquement impensable :

La charité privée, individuelle et organisée assumait le fardeau complet de l’assistance. Le soin des pauvres, des infirmes et des orphelins était considéré comme le devoir de l'individu et de la famille et, à défaut de ceux-ci, l’unité sociale la plus rapprochée. Chaque famille prenait soin de ses infirmes, de ses vieillards et des orphelins de la parenté immédiate, voire du voisinage ; chaque paroisse s’occupait de ses pauvres. [[48]](#footnote-48)

« Quand ces ressources faisaient défaut », ajoute l’Abbé Simard. « l’Église intervenait par ses merveilleuses institutions hospitalières ». [[49]](#footnote-49) Pourtant, la situation montrait bien que les institutions privées n’étaient plus à la hauteur de la tâche. Il [45] ne restait donc que la troisième alternative, celle de renforcer les institutions et leur permettre d’assister plus de gens. La solution trouvée fut la Loi de l’Assistance Publique, fort improprement nommée car cette loi ne visait aucunement à fournir une assistance directe aux indigents, mais à assister les institutions privées pour leur donner les moyens de continuer à aider gratuitement les indigents.

Cette législation, en facilitant l’hospitalisation des indigents et leur entretien, consacrait l’intervention de l’État dans un domaine nouveau, celui des institutions privées de bienfaisance. Elle prévoyait la création, au sein du ministère de la Santé et du Bien-être social, d’un organisme administratif désigné sous le nom de Service d’assistance publique. Elle instituait la contribution financière tripartite à l’entretien des personnes admissibles aux bénéfices de l’assistance. Le gouvernement du Québec acquittait le tiers des frais d’hospitalisation et d’entretien des indigents recueillis dans les institutions d’assistance publique ; la municipalité où l’indigent avait élu domicile devait noyer le second tiers ; quant à l’institution, elle supportait le dernier tiers, généralement sous forme de services. [[50]](#footnote-50)

La loi de l’Assistance Publique signifie donc la fin du régime de subventions, maintenu depuis les premiers jours de la colonie, et sa substitution par un mode statutaire de financement. « Ce système consacrait la structure privée de l’Assistance mais lui reconnaissait une fonction publique ». [[51]](#footnote-51) Jusqu’en 1960, la loi ne subira que de très légères modifications. Elle aura deux conséquences principales : le développement encore plus marqué des institutions de toutes sortes qui hébergent les indigents, et l’engagement progressif de la responsabilité gouvernementale, du point de vue financier tout au moins : les [46] 165 institutions qui desservent 45,000 patients en 1921 atteindront le nombre de 466 en 1950, fournissant des soins à 450,713 patients, dont 108,698 indigents.

L’État se défend bien de se substituer aux structures traditionnelles d’assistance : l’article 3 de la loi décrit ainsi l’indigent :

Toute personne qui ne peut subvenir, ni directement, ni indirectement à son entretien par elle-même ... ou par des personnes tenues de lui fournir des aliments ou des soins.

On reconnaît là l’influence du code civil français. M. Taschereau, premier ministre de la province, affirme d’ailleurs :

Il n’est nullement question d’une mainmise de l’État sur nos institutions d’assistance publique. La charité fait des merveilles qu’aucun gouvernement ne pourrait accomplir, et il convient de lui laisser toute son initiative. Nous voulons simplement aider le plus possible nos hôpitaux et toutes nos œuvres d’assistance. [[52]](#footnote-52)

Malgré cette profession de foi de l’État en l’assistance privée, les réticences sont nombreuses. M. Marier, sous-ministre de la Famille et du Bien-être social, fournit cette explication :

Cette loi avait été élaborée dans un climat de défense des œuvres et institutions charitables catholiques contre les empiètements possibles de l’État, ce qui s’explique en partie par la vie difficile faite aux œuvres catholiques en France sous les gouvernements anti-cléricaux du début du siècle. [[53]](#footnote-53)

Comme le souligne Esdras Minville,

L’adoption de cette loi n’alla pas sans de nombreuses discussions, même de vertes critiques de la part des chefs catholiques et sociaux qui craignaient que cette loi n’ouvrît [47] la porte à l’ingérence de l’État, ne marquât les débuts de l’étatisation de la charité dans la province. [[54]](#footnote-54)

L'épiscopat demande qu'on apporte quelques modifications à la Loi, ce qui est fait ; ce n’est qu’ensuite que le projet reçoit la sanction officielle ; « et c’est à l’invitation expresse des évêques que les congrégations religieuses se décidèrent à s’en assurer le bénéfice ». [[55]](#footnote-55)

Henri Bourassa se fait le chef de file de la résistance à l’État. Il écrit en 1921 :

L’assimilation des œuvres de charité privée aux services d’ordre public est fausse en principe. L’application aux œuvres de bienfaisance des lois qui régissent actuellement ces services en fait une formidable menace à la charité libre, aux institutions qui l’exercent, aux indigents qui en profitent. [[56]](#footnote-56)

L’influence de Bourassa est grande. Malgré les recommandations des évêques, beaucoup d’institutions attendent de nombreuses années avant de se prévaloir des avantages offerts par la nouvelle loi. Celle-ci n’est d’ailleurs pas sans reproches : l’influence de la “Poor Law” s’y fait sentir par la condition de résidence de douze mois qui est exigée de l’indigent. De plus, les taux d’assistance sont souvent arbitraires, et laissent des déficits que l’institution doit combler par ses propres moyens. Comme l’indigence est déterminée par la municipalité, c’est là encore donner prise à l’arbitraire. Enfin, il s’agit d’une consécration de l’assistance en institution. Comme le fait encore remarquer Henri Bourassa :

Si dans l’exercice de la charité libre, on se préoccupait davantage de venir en aide à la famille sans la désorganiser ; si l’on s’appliquait davantage à faciliter le soin à domicile des malades et des infirmes, la garde des vieil [48] lards au foyer, l’adoption des orphelins, on ferait meilleure besogne sociale qu’en invitant les familles par les industries de la charité publique ou privée, à se débarrasser de leurs membres souffrants. [[57]](#footnote-57)

Mgr Pelletier, supérieur du Séminaire de Québec et recteur de l’Université Laval, met un frein aux attaques de Bourassa quand il dit publiquement que l’État ne fait qu’assumer une fonction normale en assistant les œuvres privées. Fonction partiellement remplie seulement, car l’assistance à domicile demeure entièrement à la charge du secteur privé. La minorité anglaise profite donc peu de cette loi, car ne possédant qu’un nombre restreint d’institutions, son aide se fait surtout à domicile.

Quant au gouvernement fédéral, il ne peut être témoin de la misère de l'époque sans tenter d’agir. Les esprits encore échauffés par le souvenir de la conscription ne permettent pas d’intervention directe dans le domaine de l’assistance, traditionnellement assumé au niveau local ; aussi le gouvernement contourne-t-il les problèmes constitutionnels que des ententes fédérales-provinciales n’auraient pas manqué de soulever, en mettant directement à la disposition des municipalités qui en ont besoin des fonds pour l’assistance. Au Québec, ces octrois rétablissent ainsi : 1920-21, $6,200.00 ; 1921-22, $32,800.00 ; et 1922-23, $38,600.00. [[58]](#footnote-58) Le gouvernement admet cependant qu’il s’agit de mesures extraordinaires :

Lorsque le gouvernement conservateur autorisa des subventions de secours aux provinces en 1921, il fut énoncé « que les secours de chômage ont toujours été, et doivent nécessairement continuer d’être du ressort d’abord des municipalités et, en deuxième lieu, de la province » (C.P. 3831). L’administration libérale qui prit peu après le pouvoir maintint ces subventions et prit soin aussi de dégager sa responsabilité. « Le ministre se rallie », lit-on dans le décret C.P. 191, du 25 janvier 1922, « à l’opinion que [49] les secours de chômage sont par essence du ressort municipal et provincial ; que les conditions économiques et industrielles anormales qui existent actuellement et qui résultent en partie de la dernière guerre justifient seules cette initiative des autorités fédérales ». [[59]](#footnote-59)

À part ccs quelques octrois fédéraux, les municipalités trouvent surtout leurs fonds dans la nouvelle taxe d’amusement qu'elles perçoivent pour la province, et à qui elles doivent en remettre la moitié.

De leur côté, les institutions doivent continuer à compter sur la charité privée pour leur fournir le troisième tiers du coût de l'assistance, et aussi pour subvenir aux frais d’administration et d’amélioration que la nouvelle loi ne couvre pas. L’assistance à domicile, également laissée aux bons soins de la charité privée, rencontre des problèmes toujours plus nombreux, qui amènent à chercher de nouvelles solutions :

Les conditions de vie sont telles de nos jours, si complexes, si diverses, si mouvantes, qu’elles ne sauraient s’en tenir aux méthodes coutumières de l’aumône qui se cache, ne vise à rien de plus que le soulagement temporaire de la pauvreté ou de la maladie ... Il faut éviter tout gaspillage d’argent et d’énergie et pour cela coordonner l’action des œuvres en vue d’en accroître l’efficacité. C’est la raison d’être des conseils d’études, des fichiers centraux et autres organismes de coordination d’une part ; des fonds communs des œuvres, d’autre part. [[60]](#footnote-60)

En effet naissent à cette époque, en 1917 la “Fédération of Jewish Philanthropies”, le Secrétariat des Familles à Québec en 1922, et la même année, du côté anglais, la “Welfare Federation”. Les Canadiens français mettent quelques années à entreprendre un premier effort de coordination pour la cueillette des fonds. La Fédération des Œuvres Sociales de Santé, qui se voue au financement des camps d’été, ne remporte qu’un succès mitigé, lors de son lancement en 1927. [50] Transformée en 1929 en une Fédération des Œuvres d’Hygiène Infantile, l'accueil n’est pas meilleur : il répugne à la population de contribuer à des œuvres qui ne s’adressent pas directement à sa paroisse. Et même lorsque la Fédération atteint sa forme définitive, en 1932, et qu’elle devient la Fédération des Œuvres de Charité Canadiennes-françaises, pendant quelques années encore il y a une lutte ouverte entre les paroisses et l'organisme central. Le succès ne vient que lorsqu’on réussit à structurer la campagne de telle sorte que dans chaque paroisse il y ait un comité local qui se charge de la cueillette des fonds.

Les institutions profitent peu de ces regroupements, et accusent des déficits de plus en plus considérables. Les municipalités, à qui incombe la responsabilité de déterminer l’indigence, se dérobent fréquemment soit par l’exigence de la résidence dans leur territoire depuis six mois — inscrite dans la loi —, soit par le refus net d'admettre l’indigence d'une personne donnée. Elles diminuent d’autant leurs coûts, mais les institutions se voient dans l’obligation de fournir leurs soins aux personnes ainsi refusées, et par suite d’assumer les frais en entier. De plus, il faut apporter certaines améliorations aux édifices, en construire de nouveaux, et ces charges ne sont pas partagées par les municipalités ni la province. Aussi, en 1924, le gouvernement provincial se voit-il forcé de commencer à accorder des octrois globaux pour les améliorations qu’apportent les institutions à leurs édifices, pour l’administration générale des services existants, et même pour le développement d’institutions nouvelles — hôpitaux, crèches, orphelinats et hospices.

Le département de l’Assistance Publique, créé en même temps que la loi du même nom, est rattaché au Ministère de la Santé Publique ; il a comme fonction de « collaborer étroitement avec les institutions d’assistance. » En fait, il se contente de distribuer les octrois.

Par ailleurs, le développement industriel de la province se poursuit à un rythme rapide, favorisé par l’établissement des grands réseaux routiers. La situation financière de la province est excellente. Tel n’est pas le cas dans tout le Canada : les provinces devant investir de fortes sommes pour leur développement [51] économique, ne disposent pas de fonds suffisants pour les programmes sociaux qui s’imposent. Aussi,

Un nouveau type de subside — la subvention conditionnelle — fit son apparition quelque temps après la guerre : le gouvernement fédéral offrait de partager le coût d’une fonction particulière, à condition que celle-ci obtienne des résultats convenables. [[61]](#footnote-61)

Cette formule présente de sérieux inconvénients :

Tout d’abord il n’y avait qu’un nombre limité de fonctions dont le coût pouvait être partagé et qui étaient d’un intérêt égal pour toutes les provinces. En second lieu, le fait qu’une subvention pouvait être obtenue fréquemment encourageait les provinces à créer des services qu’elles ne pouvaient assumer qu’avec difficulté après que cette subvention fut supprimée. En troisième lieu, à cause des problèmes d’administration et de contrôle, la subvention conditionnelle était un instrument de transfert défectueux du gouvernement fédéral aux provinces, dès qu’il s’o gis sait de montants importants. Enfin, les subventions n’apportaient aucune solution au problème essentiel des disparités régionales. [[62]](#footnote-62)

Aussi la qualité des relations fédérales-provinciales varie-t-elle beaucoup, d’une province à l’autre :

Les provinces qui peuvent alors supporter leurs nouvelles obligations financières manifestent de l’indépendance envers Ottawa. Les autres se font importunes et obtiennent concessions financières sur concessions. [[63]](#footnote-63)

Ainsi que le notent Moore, Perry et Beach :

La récession économique dura plus longtemps dans les Maritimes qu’ailleurs et y ranima le sentiment profond que la politique nationale n’avait pas été à leur avantage. En 1926, le gouvernement fédéral devait donc créer la [52] Commission Duncan pour étudier les réclamations des provinces atlantiques. Cette commission recommanda que des subventions annuelles supplémentaires soient payées, sur une base provisoire, à la Nouvelle-Écosse,... au Nouveau-Brunswick et à l’Île-du-Prince-Edouard... Le gouvernement fédéral se conforma à ces suggestions seulement après qu'une conférence provinciale, en 1927, eût montré clairement que toutes les autres provinces les approuvaient. Mais ces dernières, à l’exception de l’Ontario et du Québec, demandèrent immédiatement une augmentation de leurs subsides, soulignant que leurs propres ressources fiscales étaient insuffisantes pour couvrir leurs engagements. [[64]](#footnote-64)

En plus de ces octrois spéciaux, le gouvernement fédéral poursuit sa politique d’octrois conditionnels. La mesure la plus importante sera, en 1927, le régime des pensions de vieillesse :

Under the Old Age Pensions Act the Federal Government was enabled to make agreements with the provinces to share equally the costs of means test pensions to persons age 70 and over. [[65]](#footnote-65)

Les octrois conditionnels antérieurs se sont faits pour des projets d’importance mineure : formation professionnelle, construction de routes, établissement de bureaux d’emploi, prévention des maladies vénériennes. Cette fois, il s’agit d’une mesure susceptible d’influencer un jour ou l’autre la vie de la plupart des Canadiens, à l’échelle du pays. Et c’est le premier régime d’envergure mis sur pied par le Dominion. Si la formule fonctionne bien, elle offrira de nouvelles possibilités pour le gouvernement fédéral dans le domaine social, comme le remarque Grauer :

Quand la loi des pensions de vieillesse fut adoptée, en 1927, elle fut considérée comme constituant un précédent dans la participation de l’État aux services sociaux. L’idée d’offrir des subventions aux provinces qui accorderaient la pension aux vieillards sembla contourner l’empêchement constitutionnel de toute initiative fédérale, en même [53] temps qu’elle détruisait les objections des provinces, à l’effet qu’elles manquaient de revenus pour entreprendre d’autres services sociaux. On croyait y voir un procédé savant que l’on pourrait utiliser pour d’autres lois d’ordre social... [[66]](#footnote-66)

La province de Québec, flairant un danger d’intrusion fédérale, décide de ne pas se prévaloir des avantages de ce nouveau régime. Mais les événements qui vont bientôt se dérouler feront reconsidérer cette décision. En effet, la dépression des années ’29 surprend le monde entier, et le Québec n’y échappe pas, loin de là, surtout dans ses villes qui ont crû à un rythme accéléré.

L’avènement d’un chômage massif qui frappa 84,822 chefs de famille du Québec révèle, pour la première fois, l’insuffisance des attitudes traditionnelles à l’égard de la famille. Déjà timidement exprimée dans la loi de l’Assistance Publique de 1921, la responsabilité publique envahit des champs d’assistance jusque-là jalousement gardés par l’initiative privée. [[67]](#footnote-67)

Il est vrai que les institutions ressentent depuis quelque temps déjà un sérieux malaise financier. Il fallait des circonstances de l’envergure de celles causées par la crise pour faire admettre la responsabilité de l’État. Le Dr. Dubé, à la Conférence Canadienne du Service Social de 1928, exprime bien cette foi en l’initiative privée, en même temps que cette conscience de son insuffisance :

Pourquoi faut-il que nos institutions de charité restent toujours incapables de répondre à toutes les demandes faites par la population ? Ne serait-il pas temps d’assurer le maintien et la survivance d'un nombre suffisant de maternités, de crèches, ... en adoptant le même moyen trouvé nécessaire par nos ancêtres pour la construction et l'entretien de nos églises et de nos écoles. Il conviendrait d’ajouter à la « loi de la fabrique » la « Loi Hospitalière » ayant un même mécanisme, permettant la création d’une [54] taxe spéciale qui garantirait la collaboration inévitable de tous les intéressés. [[68]](#footnote-68)

Face aux innombrables problèmes suscités par la crise, tous les pouvoirs publics collaborent aux tentatives de solution, sans se préoccuper des difficultés constitutionnelles : le gouvernement fédéral cesse ses allocations aux municipalités pour les donner aux provinces :

... the System of payment was altered and grants were made directly to the provinces for distribution among the municipalities. Thus, a new subsidy relationship was inaugurated between the provinces and the Dominion. [[69]](#footnote-69)

De 1930 à 1937, le Québec reçoit $45.471,000.00 du gouvernement fédéral, pour distribution en secours direct aux vêtîmes du chômage. [[70]](#footnote-70)

Cependant, le premier ministre du Canada, en 1930, prend bien soin de réitérer le principe de la responsabilité provinciale de l'assistance :

Under our constitution the obligation or responsibility for coring for citizens within the area called a province, primarily rests upon the shoulders of that province. [[71]](#footnote-71)

Et en effet une des lois promulguées pendant cette période, celle du 78 juin 1935 sur le placement et les assurances sociales. devait être déclarée inconstitutionnelle par la Cour Suprême et le Comité Juridique du Conseil Privé. Malgré les accrocs à la Constitution, devant l’urgence des problèmes et la situation parfois désespérée des provinces, le gouvernement [55] vote une douzaine de lois d’assistance, entre 1930 et 1940. [[72]](#footnote-72) Elles pourvoient des fonds soit pour l’assistance directe aux chômeurs, soit pour l’encouragement de travaux qui amèneront une diminution du chômage. Mesures d’urgence et temporaires qui seront reprises durant la guerre, mais d’une façon plus centralisée et plus ordonnée.

La province de Québec, de son côté, contribue largement au soulagement des conséquences de la crise : entre 1930 et 1937, elle dépensera des sommes de 26 millions de dollars pour l'établissement des colons, 54 millions pour la construction de routes et 14 millions en prêts aux cultivateurs. Elle ajoutera aussi aux 45 millions du fédéral $13,471,000.00 pour le secours direct. [[73]](#footnote-73) Comme le gouvernement ne possède pas de services adéquats pour distribuer ces sommes à la population. il fait appel aux seuls organismes suffisamment structurés et répandus par toute la province, les Conférences de Saint-Vincent-de-Paul. Ces dernières, formées de bénévoles, s’acquittent de cette charge d’une façon admirable et rendent à ce moment un service inestimable.

En même temps que ces mesures à long et à court termes sont mises en marche, le gouvernement du Québec cherche à déterminer la meilleure façon de régler les problèmes qui confrontent sa population. Le 4 avril 1930, il édicte une loi « concernant la création d’une commission chargée d’étudier un système d’assurance sociale pour la province. » La Commission des Assurances Sociales du Québec naît le 20 octobre 1930 : elle fournira pendant les trois années suivantes sept rapports, que nous étudierons plus loin.

Quant aux municipalités, elles assument au Québec une part plus grande de la responsabilité des frais de chômage que dans les autres provinces, ainsi que le démontre le tableau suivant : [[74]](#footnote-74)

[56]

Provincial-Municipal Sharing of Responsibility for Total Relief Costs
(excluding Dominion Share) for the Seven Years 1931-1937
by Provinces

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Direct Relief | Direct Relief | All ReliefExpenses |
| Prov. % | Mun. % | Prov. % | Mun. % | Prov. % | Mun. % |
| P.E.I. | 66 | 34 | 78 | 22 | 85 | 15 |
| Nova Scotia | 49 | 51 | 72 | 28 | 72 | 28 |
| New Brunswick | 61 | 39 | 71 | 29 | 79 | 21 |
| Quebec | 50 | 50 | 56 | 44 | 57 | 43 |
| Ontario | 67 | 33 | 70 | 30 | 72 | 28 |
| Saskatchewan | 85 | 15 | 84 | 16 | 81 | 19 |
| Alberta | 60 | 40 | 64 | 36 | 71 | 29 |
| B.C. | 79 | 21 | 78 | 22 | 79 | 21 |

Cette contribution inattendue à l’assistance grève considérablement le budget des municipalités. Et il leur est impossible d’augmenter leurs revenus, au contraire même :

Les propriétaires demandaient aux municipalités de réviser les rôles d’évaluation pour tenir compte de la baisse de la propriété foncière depuis 1929. Ils demandaient encore aux municipalités de payer, à même les secours directs, une partie du loyer des chômeurs. Or les caisses étaient vides. La Commission Municipale avait pris 75 municipalités en tutelle. [[75]](#footnote-75)

Même si les pouvoirs publics défraient une grande part du coût de l’assistance, les services privés n’en demeurent pas moins actifs. En effet, l’ampleur des problèmes requiert l’apport de toutes les forces disponibles. Les agences anglaises, presque exclusivement centrées sur les soins à domicile, éprouvent des difficultés particulièrement grandes, du point de vue financier. Aussi exercent-elles de fortes pressions pour que Québec les assiste :

Ne pouvant être officiellement reconnues comme institutions, sous la Loi de l’Assistance Publique, elles en arrivèrent, vers 1932, à se faire accepter officieusement comme « institutions sans murs ». [[76]](#footnote-76)

[57]

Sauf pour la mesure de stricte urgence qu’a été l’instauration de la distribution du secours direct, c’est la première participation officielle de la province à l’assistance à domicile. Cette contribution s’impose, car les agences ne pouvant trouver seules les fonds suffisants pour répondre à tous les besoins, tentent de résoudre leurs problèmes financiers en plaçant en institution le plus de gens possible, engageant ainsi le partage des frais par les municipalités et la Province.

Seules les agences anglaises se prévalent de cette interprétation, au début. Les agences françaises continuent pour quelques années de tenter de fonctionner dans le cadre des institutions. Pour le financement, on recourt aux campagnes de charité. En effet, après les premiers succès de la Fédération des Œuvres de Charité canadiennes-françaises, mise sur pied à Montréal en 1932, la formule se répand par la suite à travers la province. Les intellectuels et ceux qui en général sont préoccupés des questions sociales continuent leurs recherches théoriques à l’Ecole Sociale Populaire ; les Semaines Sociales du Canada de 1932 sont consacrées à l’étude de l’encyclique *Ouadragesimo Anno*, qui établit la pensée sociale de l’Église. Un groupe de prêtres publie après ces Semaines un premier document qui est fort bien accueilli. « Pour la Restauration sociale du Canada ». Le Père Archambault y explique :

Avant l'apparition de l’encyclique *Quadragesimo Anno*, l’attitude passive des catholiques, dans ce formidable cataclysme économique qui secoue l’univers, sans être louable, pouvait à la rigueur s’expliquer... Depuis que le Pape a parlé, ces hésitations n’ont plus leur raison d’être ? [[77]](#footnote-77)

Le programme est en 13 points, dont :

— une législation sociale s’impose qui assure

- aux ouvriers : une protection efficace contre les risques d’accident, de maladie, de vieillesse et de chômage ;

- aux agriculteurs : un crédit agricole effectif, une adaptation équitable du droit de faillite ou de saisie, une protection suffisante contre les accidents (incendie, maladies du bétail, mauvaise récolte) ;

[58]

— l'ouvrier a droit à un salaire familial...

— le chômage actuel réclame une intervention spéciale des pouvoirs publics

— des mesures s’imposent pour rendre moins onéreux aux familles peu fortunées les services médicaux et les frais d’hospitalisation.

Ce programme est signé le 9 mars 1933 par une douzaine de prêtres et religieux de différents diocèses du Québec. Mais il ne satisfait pas tout le monde :

Bien accueilli en général, plusieurs trouvèrent cependant qu’il demeurait trop sur les hauteurs, dans les généralités. Telle fut notamment l’opinion de quelques laïcs qui proposèrent d’eux-mêmes d’en faire une application plus concrète aux problèmes du jour. Et voilà l’origine du fameux programme No 2. [[78]](#footnote-78)

Le programme de Restauration sociale No 2 préconise une réforme morale d’abord, puis une restauration rurale, une lutte contre les trusts, des réformes financières et politiques. Sur la question ouvrière, il recommande :

— une réglementation des heures de travail

— une organisation progressive d’assurances sociales à base contributoire

— l’application immédiate, comme mesure transitoire, de la loi fédérale des pensions de vieillesse

— des allocations aux mères nécessiteuses

— un salaire vital proportionné à la famille moyenne

— des allocations familiales

— un salaire minimum aux journaliers

la disparition des taudis.

L'Union Nationale, qui tente de renverser le gouvernement libéral au pouvoir, voyant la popularité des réformes demandées, les intègre en entier dans son programme électoral.

[59]

Par ailleurs, la gravité des problèmes a rendu désuètes les organisations paroissiales d’assistance :

Le cadre paroissial s’avérant incapable de continuer à solutionner les problèmes sociaux, Baptiste qui hier comptait sur le curé, aujourd’hui se tourne vers Monseigneur l’Evêque. Il accepte le service social professionnel, mais en lui donnant une configuration propre à son milieu social. Il va se modeler sur un autre cadre traditionnel de l’Église, sur un cadre plus apte à répondre aux nouveaux besoins de la population, à savoir le diocèse. [[79]](#footnote-79)

Le premier service social diocésain naît à Trois-Rivières, en 1934 :

La première initiative concrète du Service Social diocésain remonte officiellement à l’année 1934, alors qu’un jeune prêtre fondait « l'Œuvre du placement de l’orphelin ».

... Près de quinze années devront s’écouler avant que l’on voie éclore une floraison de Services Sociaux diocésains ? [[80]](#footnote-80)

Cette agence, ainsi que les autres qui se modèleront sur elle, est constituée selon la Loi des Evêques, ce qui signifie que l’Evêque du diocèse y a droit de veto, et que rien ne peut s'v faire sans son consentement. L’Abbé Riendeau explique ainsi le pourquoi de cette façon de procéder :

... il est normal de s’attendre que... l’Église se réserve certains droits quand il s’agit d’une œuvre officiellement catholique et engageant de ce fait la responsabilité de l’Evêque. C’est selon cette logique que l’on trouvera par exemple dans les Services Sociaux diocésains qui font l’objet de cette étude, certaines clauses ou articles de la constitution en vertu desquels l’Evêque se réserve certains droits. [[81]](#footnote-81)

[60]

**La Commission des Assurances Sociales du Québec
(commission Montpetit)**

L'arrête en Conseil du 20 octobre 1930 assigne comme tâche à la commission d’enquêter sur l’assistance, les assurances sociales et l’hygiène industrielle. Pendant un peu plus de deux ans. la commission poursuit une enquête sérieuse, tient des audiences, consulte les compétences et se rend même dans plusieurs pays d’Europe pour examiner sur place les régimes existants (Allemagne, Autriche. Belgique, France, Angleterre, Suisse. Tchécoslovaquie, Danemark). Elle conduit aussi des études comparées des régimes de plusieurs autres pays.

Dans son premier rapport, remis dès le 29 décembre 1930, elle recommande au gouvernement d’inclure dans la loi des accidents du travail qu’il s’apprête à voter le risque des maladies professionnelles.

Le second rapport (janvier 1932) fait comme recommandations, entre autres :

2- un bureau provincial pour la protection de l’enfance devrait être institué et rattaché au Secrétariat de la Province.

3- que des sociétés pour la protection de l’enfance soient constituées dans les villes de plus de 25,000 âmes.

9- que les pouvoirs publics d’assistance ou les commissions scolaires favorisent en les subventionnant plus libéralement la multiplication des garderies d’enfants et des écoles maternelles.

10- d’instituer un régime d’assistance aux mères nécessiteuses.

La Commission recommande enfin que les associations bénévoles qui font l’assistance à domicile soient subventionnées, comme les institutions, par la Province et la municipalité dans la proportion d’un tiers chacun. Nous avons vu plus haut que le gouvernement se rendit à cette demande, en nommant ces associations des « institutions sans murs ».

Dans son troisième rapport (mars 1932), la Commission fait écho à une pétition qui est circulée à ce moment par toute la province, et qui dit :

[61]

Nous croyons ferme que la première des assurances sociales à établir dans notre province comme étant la plus juste, la plus urgente et la plus justifiable, est l’allocation familiale.

Cependant, la Commission recommande d’attendre, car elle juge d’autres mesures plus urgentes.

Le quatrième rapport déposé en mars 1932 étudie en profondeur le problème de l’hygiène industrielle, et recommande finalement :

La sécurité du travail relèvera du ministère du travail et l’hygiène industrielle du directeur du Service d’Hygiène de la Province.

Dans son cinquième rapport (novembre 1932), la Commission étudie la sécurité de la vieillesse. Elle en vient à la conclusion qu’un régime de rentes, très près d’ailleurs de celui que nous connaissons depuis 1965, est la solution idéale. Elle recommande donc :

1) que la province de Québec prenne l’initiative d’une démarche collective des provinces, auprès du gouvernement fédéral, dans l’intention de promouvoir et de faire établir un système d’assurance vieillesse, obligatoire et contributoire.

2) que la province de Québec accepte comme mesure temporaire et transitoire la mise en vigueur chez elle de la loi fédérale actuelle des pensions de vieillesse.

Le sixième rapport, remis en décembre 1932, fournit d'abord une étude détaillée des causes du chômage et des remèdes possibles : travaux publics, réduction de la durée du travail, partage du travail, limitation du travail des enfants et des vieillards, retour à la terre, assurance-travail et assurance chômage. La Commission Montpetit conclut :

1) que le chômage est un problème national et même international.

2) que l’assurance-chômage, bien qu’elle relève, en vertu de la loi, de l’autorité provinciale, et bien que, en théorie, elle soit applicable dans le cadre de l’administration [62] provinciale, ne peut être efficacement organisée... que dans le cadre national.

3) qu’il faudrait que le gouvernement du Québec prie le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces d’accepter la formation d’un comité national permanent d’action commune contre le chômage.

Le dernier rapport (décembre 1932) étudie l’assurance maladie-invalidité et recommande une action en deux temps :

1) « une loi devrait être faite... aux fins d’autoriser la formation de sociétés... qui admettraient la contribution des patrons et des ouvriers, et auxquelles une subvention serait versée par l’État... » Ces sociétés d’assurance mi-privées couvriraient les risques de la maladie et de l’invalidité.

2) « munis de cette expérience, les pouvoirs publics verront, après cinq ans, s’il y a lieu d’imposer l’assurance obligatoire. »

Les recommandations de la Commission des Assurances Sociales furent très peu suivies. Le secrétaire de la Commission nous en indique la cause :

Le rapport de la Commission Montpetit n’a pas eu les répercussions qu’il aurait dû à cause de la mentalité qui régnait à l’époque : le libéralisme économique primait, et il n’était pas acceptable que l’État intervienne dans l’entreprise privée. Chacun devait voir à ses propres responsabilités. Les syndicats acceptaient bien les pensions de vieillesse, mais non davantage. [[82]](#footnote-82)

La seule recommandation majeure acceptée résulte dans l'acquiescement du Québec aux pensions de vieillesse fédérales. M. Doucet explique ainsi ce geste :

M. Godbout, le premier ministre du Québec, fit adopter les pensions de vieillesse seulement parce qu’il craignait la réaction des électeurs face à son refus : ceux-ci étaient las de payer des pensions aux habitants des autres provinces, et de ne pas en profiter eux-mêmes. [[83]](#footnote-83)

[63]

Le 1er août 1936, une entente est donc signée entre les gouvernements d'Ottawa et de Québec, entente qui permet à la province de se prévaloir des avantages offerts aux provinces depuis 1927. La même année les questions constitutionnelles refont l'objet de rencontres fédérales-provinciales :

En 1936, une conférence fédérale-provinciale n’aborda que superficiellement le problème, et quelques mois plus tard, deux provinces menaçaient de répudier leur dette, alors qu’une troisième faisait partiellement défaut à ses engagements. Le gouvernement fédéral s’inquiéta de la situation et chargea la Banque du Canada de faire enquête sur les finances des provinces des Prairies. Le rapport conclut à la nécessité d’une enquête complète sur les pouvoirs et responsabilités financières des gouvernements à tous les degrés, au Canada. [[84]](#footnote-84)

Le gouvernement fédéral nomme donc une commission d'enquête sur les relations entre le Dominion et les provinces, qui commence son travail en 1938. La Commission Rowell-Sirois remettra son rapport en 1939.

Sur le plan provincial, l’atmosphère politique est tendue. L'année 1936 amène le renversement du gouvernement libéral de M. Godbout, et l’installation au pouvoir de l’Union Nationale, dirigée par M. Duplessis.

Grandes lignes de cette période

La loi de l’Assistance Publique de 1921 est provoquée par la crise financière des institutions. Elle reconnaît la responsabilité publique de l’assistance tout en laissant aux institutions privées le contrôle de celle-ci.

Les services privés s’organisent pour éviter les dépenses inutiles, par une certaine coordination de leur action et le début de fédérations d'œuvres. Quelques municipalités sollicitent du gouvernement fédéral de l’aide financière, qui leur est accordée directement. De son côté, la province est financièrement [64] bien établie et ne veut pas se prévaloir de l’aide fédérale, concrétisée par les pensions de vieillesse de 1927. La crise de 1929 montre combien inadéquates sont les structures traditionnelles d’assistance, et amène le gouvernement fédéral à mettre à la disposition des provinces des sommes de plus en plus fortes. La province de Québec nomme sa Commission des Assurances Sociales, mais n’en suit pas les recommandations. Elle ne se résigne à accepter le plan de pensions du Canada que neuf ans après sa mise en application.

Les institutions privées d’assistance tentent de répondre à la crise en modifiant leurs structures, ce qui est d’ailleurs favorisé par l’interprétation plus large de la loi d’Assistance Publique de 1921, qui à partir de 1932 reconnaît les organismes d’assistance à domicile comme des « institutions sans murs ». Un premier service social diocésain naît.

[65]

**L’évolution de l’assistance au Québec**

Chapitre 5

L’OSMOSE
ENTRE LE FÉDÉRAL
ET LES PROVINCES :
La Deuxième Guerre Mondiale

[Retour à la table des matières](#tdm)

En septembre 1939, jugeant qu’il ne lui est pas possible de demeurer neutre dans le conflit qui vient de débuter, le Canada déclare la guerre à l’Allemagne. Le gouvernement s’engage avec moins de fougue qu’en 1914, et semble bien décidé à ne pas recourir à la conscription, pour ne pas s’exposer à la crise qu’a provoquée cette mesure lors du premier conflit mondial.

En mai 1940, la Commission Rowell-Sirois — sur les relations entre le Dominion et les provinces — remet son rapport. Elle recommande comme premier remède aux problèmes fiscaux une concentration fédérale de l’administration de certains services sociaux ; en second lieu, elle opte pour une centralisation du contrôle fiscal : en échange du droit exclusif sur l’impôt sur le revenu personnel, les corporations et les successions, droit que les provinces céderaient à Ottawa, le gouvernement fédéral verrait au service des dettes provinciales, prendrait de nouvelles responsabilités dans le domaine social et verserait aux provinces des subventions annuelles « d’après la norme nationale ». [66] Par ce système de péréquation financière, les provinces plus pauvres recevraient proportionnellement davantage.

Le professeur MacKay, membre de la Commission, explique ainsi ce qui motivait ces recommandations :

The provinces have had the constitutional responsibility, but they have not had the économie powers to effect adequate remedies or the provincial capacity to carry the relief themselves. The Dominion had control of the most effective economic weapons... but it has not had the constitutional capacity to handle directly the problem of unemployment ; it has had to do it indirectly through the provinces, with some of which it has frequently been at cross purposes ... The other alternative was to provide for unconditional grants to the provinces on the basis of their needs, leaving to the provinces full autonomy and full discretion in the expenditure of these grants. This is the course recommended by the Commission. [[85]](#footnote-85)

Les provinces ne l’entendent pas de la même façon : elles s’objectent à des recommandations qu’elles considèrent centralisatrices ; et ce n’est qu’à cause de la situation d’urgence créée par la guerre qu’elles acceptent finalement de se départir temporairement de champs de taxations qui leur fournissent la grande partie de leurs revenus. Cette cumulation par le gouvernement fédéral de sources de revenus importantes aura une influence marquante sur l’origine des initiatives sociales pour de nombreuses années à venir : seul ce niveau gouvernemental aura les fonds nécessaires à la mise en marche de mesures sociales d’envergure.

Les décisions du Conseil Privé, qui avait déclaré inconstitutionnelle la loi du 28 juin 1936 sur le placement et les assurances sociales, avaient quelque peu ralenti les élans du parlement. Aussi lorsqu’il est question de la loi d’assurance-chômage et du service national de placement, le gouvernement décide-t-il de rendre constitutionnelle son intervention : il fera amender par Londres l’Acte de l’Amérique Britannique du Nord. Le 25 juin 1940, M. King annonce que toutes les provinces acceptent [67] l’amendement constitutionnel. [[86]](#footnote-86) Le 10 juillet 1940, s’ajoute donc à l’article 91 de l’Acte le paragraphe 2a, qui désigne l’assurance contre le chômage comme ressortissante au fédéral.

Muni de ce nouveau droit, le parlement adopte le 7 août de la même année la loi de l’assurance-chômage, qui doit s’appliquer dès le mois de juillet 1941. En fait, il ne s’agit que de formaliser ce qui est établi depuis plusieurs années : des bureaux de placement existent dans toutes les provinces — sauf l’Ile du Prince-Edouard — depuis la fin de la première guerre, financés à même les fonds fédéraux. Et comme nous l’avons souligné plus haut, des secours versés aux chômeurs pendant la crise sont subventionnés par le fédéral. La nouvelle législation institutionnalise donc des façons de procéder qui ont été mises sur pied dans des situations d’urgence et pour des périodes limitées. Aussi la nouvelle loi ne rencontre-t-elle pas d’opposition de la part des gouvernements provinciaux. Telle n’est pas la réaction de la faction nationaliste de l’élite québécoise :

Le Québec ne peut adhérer à cette loi d’assurance-chômage que le gouvernement propose à son assentiment... Qu’Ottawa obtienne le pouvoir qu’il sollicite et, dans un avenir rapproché, disparaîtra le privilège des provinces d’organiser leur vie sociale, selon la conception que s’en font leurs habitants... Province française, poursuivant un idéal de culture française, le Québec ne peut le rester sans une certaine autonomie législative et administrative, en particulier dans l’ordre économique et social. [[87]](#footnote-87)

C’est aussi l’avis des autorités sociales :

Au point de vue économique, comme au point de vue politique, cette législation fédérale nous paraît inopportune, [68] chaque province étant plus ou moins spécialisée dans un genre de production qui lui est propre, ayant une population à caractère et revenus différents, ayant aussi un niveau de vie, des besoins et des revenus variables, nous concevons difficilement que l’on puisse, sans ennuis futurs, rendre homogène toute loi de prévoyance sociale. [[88]](#footnote-88)

L’opposition à l’assurance-chômage n’est pas le fait de tous les Québécois : cette loi est en grande partie le résultat des pressions des syndicats, en particulier de ceux du Québec. Les syndicalistes désirent une protection adéquate : son origine leur importe peu.

Les Canadiens français ont maintes raisons de craindre le pouvoir central, à ce moment : malgré les affirmations de principe, le gouvernement fédéral a eu recours à la conscription et, pas plus que lors de la première grande guerre, le Québec n’a apprécié cette mesure. La réaction fut très forte. De plus, un geste du premier ministre MacKenzie King, en 1941, démontre la faible protection qu’apporte l’Acte de l’Amérique Britannique du Nord : il fait amender la constitution pour ne pas avoir à remanier la carte électorale, ainsi que l’exige la loi. Le Québec ne peut donc que craindre les effets à long terme de toute législation sociale émanant du fédéral, même si à court terme ces lois aideraient à la solution des problèmes de l’heure. Ceux-ci sont nombreux :

Depuis dix ans, le chômage a été considéré comme la plaie sociale de notre ville. Les ménages brisés, la dénutrition, le moral qui baisse, voilà autant de problèmes que nous traînons actuellement après nous, mais qui sont considérés comme étant de seconde ou de troisième zone. [[89]](#footnote-89)

Et Montréal est loin d’être seule à vivre une telle situation. Dans un effort d’amélioration des mesures d’assistance, le gouvernement du Québec, en 1941, révise plusieurs de ses lois sociales : assistance publique, aide aux mères nécessiteuses, [69] institutions pour malades mentaux. En fait, il ne s’agit que d’une nouvelle codification qui ne change rien à leur contenu. Et surtout, il crée le Service d’assistance publique, qui relève du ministère de la Santé. La mesure est bien accueillie :

Nos gouvernements ne peuvent plus se contenter de soulager les misères les plus criantes. Il est temps qu’ils adoptent une politique constructive d’hygiène publique. Il leur en coûtera à la longue beaucoup moins cher et les résultats seront autrement encourageants. [[90]](#footnote-90)

Mais le manque de leadership du gouvernement provincial dans le domaine de l’assistance est ressenti de plus en plus cruellement :

Dans la province de Québec, nous avons un peu partout des œuvres sociales admirables, mais en dehors de Montréal, existe-t-il une cohésion, une collaboration véritable ? Nous sommes au regret de constater que tel n’est pas le cas. [[91]](#footnote-91)

En effet, ces quelques initiatives du gouvernement provincial ont peu modifié les structures de l’assistance : les services privés en assument encore la responsabilité. Les conséquences de la crise économique forcent les responsables de l’assistance à chercher des moyens pour améliorer leurs services. Aussi se tournent-ils vers les techniques développées depuis quelques années dans le milieu anglo-canadien :

C’est ainsi qu’avec l’appui des techniciens anglo-canadiens, les Canadiens français fondèrent à Montréal, en 1938, le Bureau d’Assistance aux Familles, spécialisé dans le relèvement et le bien-être des familles... La forme relativement nouvelle des services sociaux professionnels à caractère spécialisé vint compléter les autres [70] types d’assistance charitable tout en dénonçant leurs limitations et en clarifiant leur champ d’activité. [[92]](#footnote-92)

Les services qui se multiplient rendent de plus en plus urgente une coordination efficace : la Fédération des Œuvres de Charité Canadiennes-françaises a mis sur pied dès sa seconde année d’existence, en 1933, le Conseil des Œuvres de Montréal. Sous l’impulsion du cardinal Villeneuve naît en 1940 le Bureau des Œuvres de Charité Catholiques à Québec.

Tous ces nouveaux services font appel à un personnel qui doit être formé dans les techniques du service social : en 1940 se fonde à Montréal la première école canadienne-française de service social. Québec suit de quelques années, en fondant la sienne en 1943.

La vigueur manifestée par le secteur privé pendant cette période évite au gouvernement provincial un plus grand engagement dans le domaine :

Grâce à ces agences sociales qui se multiplient à travers la province, l’État provincial continue à déléguer la grande part de sa responsabilité en tout ce qui touche l’assistance à domicile et l’assistance hospitalière. [[93]](#footnote-93)

Les agences manquant continuellement de fonds et devant répondre à des demandes d’aide financière toujours plus fréquentes, se résignent finalement, vers 1942, à faire comme les agences anglaises qui depuis 1932 sont considérées comme « institutions sans murs ». Elles prennent alors la responsabilité de la distribution de l’assistance publique pour les indigents non hospitalisés — mais non en état de travailler — au risque de devoir diminuer leur travail de traitement social pour ne devenir que des distributrices d’allocations.

Le Service de l’Assistance Publique n’apporte pas les résultats de coordination qu’on en attendait : il se restreint à [71] l’administration des allocations. Aussi les pressions continuent-elles à s’exercer pour que le gouvernement du Québec se décide à mettre de l’ordre dans la presque anarchie qui règne dans le domaine, surtout en ce qui concerne l’enfance. Ces pressions ne réussissent pas à faire intervenir le gouvernement. Un événement cependant le force à s’interroger sérieusement sur sa politique sociale : en décembre 1943, plusieurs jeunes enfants placés dans des garderies commercialisées trouvent la mort par suite, semble-t-il, du manque d’hygiène de ces garderies. Le gouvernement de la province décide donc d’instituer une enquête royale sur la situation des garderies et du bien-être de l’enfance en générale. La Commission Garneau termine son enquête par quatre conclusions majeures : [[94]](#footnote-94)

1) la famille souffre de dislocation : le cas de chaque enfant doit être étudié individuellement et le système de placement familial doit recevoir la même considération que le placement institutionnel

2) le gouvernement devrait créer deux ministères distincts, celui de la Santé et celui du Bien-être Social

3) il devrait nommer un Conseil Supérieur de la protection de l’enfance pour une durée de trois ans

4) des cours familiales devraient être instituées.

En 1944, le gouvernement établit donc la Loi de la protection de l’enfance, qui d’ailleurs n’est pas mise en application « à cause de certaines dispositions inacceptables pour la philosophie et les traditions de l’assistance du Québec. » [[95]](#footnote-95) L’éditorialiste de Relations juge que cette loi « … marque un recul de 75 ans dans notre législation. » [[96]](#footnote-96) II est vrai que plusieurs articles de l’édit se préoccupent peu de la famille, ainsi qu’on peut en juger :

Art. 27 : Le directeur, ou toute personne autorisée par lui, un constable, un agent d’une société, un membre d’un [72] comité de protection, un agent de surveillance ou un contrôleur d’absence, peut appréhender et amener devant un juge tout enfant apparemment négligé.

Art. 39 : Le juge peut ajourner l’enquête et le prononcé de son jugement à plusieurs reprises, suivant qu’il est jugé bon de le faire.

Art. 40 : Pendant la durée de l’ajournement et jusqu’à ce qu'il ait rendu sa décision finale, le juge peut confier la garde de l’enfant à ses parents ou à une société ou à toute autre personne et déterminer les conditions de cette garde.

Art. 47 : Le père, ou, à son défaut, la mère ou le tuteur ou le gardien d’un enfant peut le traduire devant le juge qui procède alors comme dans le cas d’un enfant qui est traduit devant lui en vertu des dispositions de l’article 27. [[97]](#footnote-97)

Pendant qu’à Québec, l’État éprouve ces difficultés à trouver la façon dont il pourrait assumer la responsabilité qu'il se reconnaît maintenant, il n’en est pas de même à Ottawa.

Sous l’influence des idées de Lord Keynes, de Sir William Beveridge et de Leonard Marsh, l’État fédéral assume une part de plus en plus large de la fonction de solidarité nationale. [[98]](#footnote-98)

Ces théoriciens de la pensée sociale commencent déjà à songer aux problèmes qu’amènera l’après-guerre :

La fin de la guerre signifierait-elle le retour aux allocations de chômage, à l’indigence partielle ? Interrogés sur leurs projets d’avenir, les soldats avouèrent que leur plus grand souci était de se trouver un emploi en revenant au foyer ... La paix ramènerait-elle la stagnation économique ? Les gouvernants des pays en guerre ne pouvaient [73] pas ignorer cette inquiétude presque générale ... Ils promirent à leurs administrés d’adopter une politique économique et sociale qui assurerait à toutes les familles un minimum de bien-être et de sécurité... L'ère semblait être à la planification et à la rationalisation. Le Canada s’engagea résolument dans cette voie. [[99]](#footnote-99)

Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social est créé en 1944. Le gouvernement élabore aussi, à la suite du premier rapport présenté en mars 1943 par le comité consultatif sur l’assurance santé, un projet de loi préliminaire sur cette forme d’assurance. De plus, l’évolution de la pensée économique amène l’élaboration d’autres mesures :

La conception traditionnelle de l’économie nationale subit un changement radical. Les politiques fiscales du gouvernement fédéral furent employées comme des moyens d’influence et de contrôle des mouvements majeurs du revenu dans la vie économique. Avec l’objectif d’un haut niveau de revenu et d’emploi, les investissements publics furent utilisés comme un compensateur... des formules de maintien de revenu furent employées pour encourager un haut niveau de consommation et un équilibre de stabilité dans le pouvoir d’achat. [[100]](#footnote-100)

La loi des allocations familiales est un exemple-type de la mise en application de ces idées. Le gouvernement fédéral ne s’attend pas à trouver de résistance du côté du Québec, face à cette loi, car comme l’explique le directeur du Conseil Canadien de Bien-être :

La province de Québec est sans doute mieux préparée que toute autre partie de notre population au système... Le R. P. Léon Lebel s’est fait l’avocat sincère d’un tel système depuis de nombreuses années... Les Syndicats Catholiques ont aussi manifesté dès 1933... leur sympathie [74] à un tel système... Divers organismes d’action catholique se sont prononcés en faveur... [[101]](#footnote-101)

Bien que les Québécois soient d’accord en principe, l’administration soulève des difficultés :

Au dire de juristes aussi réputés que Messieurs P. B. Mignault, Emery Beaulieu et Edouard Asselin, cette loi est inconstitutionnelle, puisqu’elle empiète sur la juridiction des provinces. En accordant des allocations, le fédéral pénètre dans le domaine sacré de la famille et porte atteinte aux droits civils...

Les allocations familiales sont l’appât par où Ottawa espère nous enlever une large portion de notre autonomie et de notre liberté. Les provinces troqueront-elles leurs droits et les nôtres contre un plat de lentilles ? [[102]](#footnote-102)

La province a encore frais à la mémoire la conscription de 1940 et surtout le plébiscite de 1942, où le peuple du Québec s’était prononcé contre l’envoi des conscrits au front, tandis que le reste du Canada était pour ; la volonté du Québec n’avait donc pas été respectée. D’ailleurs, la tendance à la centralisation est extrêmement forte à ce moment. Comme l’explique le professeur Smiley, cette tendance est le fait des Anglo-canadiens :

Anglo-Canadians have ordinarily not felt it necessary to demonstrate the administrative or other disabilities of exclusively provincial action or the constitutional appropriateness of their proposals ; the case usually goes no further than a démonstration that the subject under discussion is of great importance and ipso facto Ottawa should do something about it. [[103]](#footnote-103)

Black et Cairns poursuivent dans le même sens :

A number of English-speaking elite groups continued to behave as they had during the war — as if they lived in a unitary rather than a federal State. [[104]](#footnote-104)

[75]

Cette attitude s’exprime ainsi :

À mon avis, quelle que soit l’ampleur de notre concept de sécurité sociale pour le Canada, la responsabilité en incombe à Ottawa. [[105]](#footnote-105)

Le premier ministre du Québec, M. Godbout, accepte sans opposition les allocations familiales. Mais les Québécois ne voient pas d’un bon œil ces interventions croissantes du fédéral dans leur province, et immédiatement après la guerre, ils reportent au pouvoir M. Duplessis et l’Union Nationale. Quelques mois après l’élection, une conférence fédérale-provinciale de reconstruction est convoquée par le premier ministre du Canada. Aucune entente n’y est conclue, car les propositions fédérales découlent directement du rapport Rowell-Si-rois, que déjà les provinces ont trouvé par trop centralisateur, et en face duquel leur opinion n’a nullement changé.

Au niveau provincial, le gouvernement cherche encore de quelle façon il pourrait coordonner efficacement les diverses mesures d’assistance déjà en application. En 1946, il restructure le ministère du Bien-être Social et en fait le ministère du Bien-être Social et de la Jeunesse, avec comme fonction principale l’administration des allocations sociales et des organisations s’occupant de la jeunesse. Encore une fois, cette modification ne change rien à la situation, car malgré certaines affirmations de principe sur la responsabilité de l’État, la plupart des agences et institutions, en pratique, redoutent les interventions possibles. Le directeur du Service Social de Hull écrit :

Tout le monde est d’accord sur un point. Il faut sauvegarder nos services sociaux privés. La charité privée a des qualités, des potentialités que n’a pas la charité publique... Il appert que la charité privée est plus apte à ressembler à la charité tout court. De plus, l’organisation privée de la charité est un indice de maturité chez un peuple, une communauté. Les peuples, les groupes qui se tournent toujours vers l'État pour résoudre leurs problèmes font preuve d’immaturité et de manque de sens civique et social... Au Canada comme ailleurs, la main de [76] l’État se fait sentir de plus en plus puissante et trop souvent accapareuse... [[106]](#footnote-106)

L’abbé Bourgeois, directeur de l’Assistance à l’Enfant sans soutien, affirme de son côté :

On ne saurait trop craindre la mainmise de l’État sur les œuvres de charité, lesquelles perdraient ainsi l’autonomie si nécessaire à leur rendement maximum. [[107]](#footnote-107)

L’Église exerce donc, tant par sa pensée sociale que par sa propriété des œuvres, un ascendant puissant sur tout le système d’assistance.

L’Église catholique s’est occupée pendant des siècles de résoudre des problèmes sociaux. L’évêque alors est le guide spirituel du service social diocésain ... (il) accomplit une fonction de direction, de pensée, et de supervision afin de conduire le service diocésain sur la route de la charité et de la vérité. [[108]](#footnote-108)

Seule l’augmentation des travailleurs sociaux professionnels laïcs mettra un terme à cette hégémonie de l’Église. Mais comme le révélait une enquête menée en 1954, « les Services diocésains étudiés ayant tous un prêtre comme directeur en titre, ce fait éloigne les travailleurs sociaux laïques qui aspirent à un poste de direction ». [[109]](#footnote-109) Et même plus, « parmi quatre directeurs interrogés, trois préfèrent employer des non professionnels en service social pourvu que ce soient de véritables apôtres de la charité ». [[110]](#footnote-110) Selon ces directeurs, les professionnels se croyaient trop bons et posaient trop de questions. Cependant, à partir de 1947, un amendement apporté à la loi des allocations familiales contribuera énormément à cette augmentation du personnel professionnel :

[77]

…. des ententes jurent passées, en 1947, avec le Ministère, pour la distribution des allocations aux enfants en institution. Mais... ce privilège ne fut accordé qu'à la condition que, pour chaque enfant concerné, les allocations soient recommandées et administrées par des travailleurs sociaux professionnels qui devraient suivre les enfants dans un but de traitement social. [[111]](#footnote-111)

L’abbé Girouard ajoute :

Il n’est certainement pas téméraire d’affirmer que sans cette spécification, la majorité des services sociaux diocésains n’auraient aucun travailleur social, mais seulement des bénévoles. Désirant obtenir pour leurs enfants des sommes variant de $5,000 à $25,000 en allocations familiales, les services sociaux ont alors obtempéré aux désirs du gouvernement. [[112]](#footnote-112)

Pour obtenir les fonds supplémentaires essentiels à leur survie, les agences n’ont pas grand choix, il leur faut se tourner vers le gouvernement du Canada, car la province n’a pas encore récupéré les impôts cédés à Ottawa pour la période de la guerre. Entre 1947 et 1948, sept provinces signent des ententes qui prolongent les arrangements fiscaux « temporaires » avec le fédéral. Le Québec et l’Ontario restent à l’écart.

Il ne restait aux deux provinces récalcitrantes qu’à réorganiser leur propre régime de taxation... C’est ce qu’elles firent aussitôt, en établissant, entre autres taxes, un impôt de 7 pour cent sur le revenu des corporations, impôt pour lequel le gouvernement fédéral allait bientôt accorder une déduction. [[113]](#footnote-113)

En 1950, le premier ministre St-Laurent convoque une conférence constitutionnelle sur les gouvernements fédéral et provinciaux. M. Duplessis y adopte une attitude claire et ferme : [78] il faut amender la Constitution, mais d’une façon qui respecte les droits des provinces. La conférence se termine sans réponses immédiates : les représentants s’entendent pour modifier la Constitution et nomment un comité permanent “to study the proposais which it received with a view to arriving at an amending procedure satisfactory to all governments concerned”. [[114]](#footnote-114)

Deux mois après la clôture de cette conférence sur la Constitution s’en tient une autre “to discuss general questions of common concern to the provincial and federal governments”. [[115]](#footnote-115) Plusieurs ententes fédérales-provinciales devant prendre fin bientôt, il faut songer à leur renouvellement. Le gouvernement fédéral profite aussi de l’occasion pour proposer de nouvelles mesures de sécurité sociale. En effet, le comité parlementaire sur la sécurité de la vieillesse, présidé par M. Jean Lesage — alors député fédéral — vient de terminer ses travaux et recommande d’amender la Constitution, pour permettre au gouvernement fédéral de mettre sur pied un régime de sécurité de la vieillesse. Les mesures contenues dans ce régime conviennent bien au Québec, et M. Duplessis les accepte. Ainsi l’assistance-vieillesse est adoptée en 1951, et les pensions sont modifiées de façon à ce que tous les reçoivent. Une entente est même conclue pour les soins ophtalmiques aux aveugles récupérables, et le Québec est le premier à s’en prévaloir.

En fait, le gouvernement du Québec peut difficilement, à ce moment, refuser toute aide financière en provenance d’Ottawa Car déjà il éprouve certaines difficultés à financer ses propres mesures d’assistance ;

Le problème de la contribution municipale au financement de l’assistance publique devint fort complexe par suite de l’accroissement constant du nombre d’indigents et de la majoration des taux quotidiens d’assistance. Ces charges accrues venaient grever les budgets des municipalités au moment où celles-ci devaient consacrer des sommes considérables à l’expansion d’autres services essentiels . . . Les dépenses municipales consacrées à l’assistance sociale s’accrurent considérablement et devinrent [79] tellement lourdes en certains endroits que des municipalités négligèrent ou refusèrent même de remettre au gouvernement provincial leur quote-part des frais d’assistance... le gouvernement décida, le 15 avril 1952, de réduire de 33 1/3% à 15 pour cent la quote-part des municipalités régies par le code municipal. [[116]](#footnote-116)

Cet arrangement subsistera jusqu’au premier janvier 1960, moment où la part municipale sera à nouveau réduite à 8% cette fois. Quelques mois plus tard, le 11 mai 1960, elle sera entièrement supprimée, sauf pour quelques cas spéciaux. D’ailleurs, comme le fait remarquer M. Laplante, « la contribution administrative et financière des municipalités en matière d’assistance publique comporte sûrement de graves inconvénients ». [[117]](#footnote-117) Selon lui, les municipalités les plus pauvres sont celles où les besoins sont les plus grands ; elles doivent donc taxer plus et maintenir un personnel plus considérable.

Cette diminution de la participation municipale entraîne cependant des charges accrues pour le gouvernement provincial. Et comme ses revenus ne s’accroissent pas au même rythme que ses obligations, il doit se chercher de nouvelles sources de revenus. Aussi, au début de 1954, M. Duplessis décide-t-il de reprendre au compte de la province l’impôt sur le revenu des particuliers, qui a été cédé au fédéral en 1942 comme mesure provisoire de guerre. La loi de l’impôt fédéral prévoit bien une déduction de 5% pour les résidents des provinces où le gouvernement provincial prélève ses propres impôts, mais M. Duplessis fixe à environ 15% son impôt, qui sera employé ainsi :

The main object of this bill is to safeguard the autonomy of the province in the educational field, and to assist universities by giving them grants. It also provides for social and health improvements. [[118]](#footnote-118)

[80]

La mesure crée un certain émoi, mais le gouvernement fédéral ne prend pas position :

Le gouvernement fédéral et les adversaires politiques de L’Union Nationale s’étaient d’abord imaginé que les contribuables s’opposeraient à la nouvelle loi d’impôt du gouvernement provincial. Au contraire... les principaux porte-parole de la population approuvaient la politique autonomiste du gouvernement québécois...

Du mois de février au mois de septembre 1954, la tension entre Québec et Ottawa augmentait de semaine en semaine. Chacun demeurait sur ses positions. Aucun compromis ne s’annonçait. [[119]](#footnote-119)

Après quelques déclarations orageuses faites chacun de leur côté, finalement le 5 octobre 1954 les deux chefs se rencontrent et se mettent d’accord : le gouvernement provincial modifiera le préambule de la loi (où il était dit que la constitution accordait la priorité aux provinces en matière de taxation directe) et le gouvernement fédéral accordera un dégrèvement de 10% aux contribuables.

M. Duplessis, dans cette lutte contre Ottawa, a reçu l’appui massif de la population, car il existe à ce moment un malaise incontestable. La Chambre de Commerce de la province de Québec, à la fin de 1952, adresse un mémoire au gouvernement provincial où elle réclame la création d’une commission Royale d’enquête sur les problèmes constitutionnels. Le gouvernement se plie à cette demande et, le 12 février 1953, la loi créant cette commission est adoptée.

La Commission Tremblay dépose en 1956 son rapport, qui préconise un retour à l’esprit originel de l’Acte de l’Amérique Britannique du Nord, donc une plus grande autonomie provinciale et des champs de taxation plus étendus qui lui permettront de réaliser ses aspirations propres, en particulier du point de vue sécurité sociale :

Le retour à l’esprit de la Constitution en matière fiscale implique, avons-nous dit, un retour parallèle en matière sociale. En premier lieu, les transferts d’impôt dont nous venons de parler exigent un allègement correspondant des [81] charges du gouvernement fédéral. Surtout, le texte originel de la Constitution réserve aux provinces tout le domaine dit aujourd’hui de la sécurité sociale : aide aux vétérans, allocations familiales, pensions aux vieillards, assurance-chômage, etc. Du point de vue des fins supérieures du fédéralisme canadien, il est nécessaire qu’il en soit ainsi.[[120]](#footnote-120)

Les conclusions du rapport ne peuvent être appliquées immédiatement par le gouvernement du Québec. Elles serviront cependant de référence pour les relations fédérales-provinciales futures. Dans l’intervalle, les ententes continuent à se faire sur la base d’octrois. Ainsi, le 28 mars 1955, le Québec accepte le plan de pensions aux invalides.

Les agences privées poursuivent leur développement, avec une intervention financière de l’État de plus en plus grande, mais avec peu de contrôle du bailleur de fonds. Voici la description du Service Social du diocèse de St-Jean, telle que la donne son directeur en 1955 :

1) C’est une agence professionnelle de Service Social...

2) C’est une agence diocésaine confessionnelle : notre service social est catholique, non seulement parce que le bureau de direction, les administrateurs, le personnel sont catholiques, mais parce qu’il relève en premier lieu directement de l’évêque du diocèse et aussi parce qu’il adhère totalement à la doctrine sociale de l’Église catholique...

3) C’est une agence privée : une organisation financée en tout ou en partie par les contributions privées (par opposition à gouvernementales)...

 Les revenus de notre agence sont de deux sortes actuellement :

a) Les revenus de *fidei commis*. Le *fidei commis* c’est un don fait à quelqu’un pour qu’il le remette à un autre. En reconnaissant le Service Social du diocèse de St-Jean comme agence pouvant distribuer l’assistance publique à domicile, [82] le ministère de la Santé de la province de Québec a ainsi permis à notre service d’accorder aux indigents du diocèse tout près d’un demi-million en 1954...

 Notre agence diocésaine reçoit de plus mensuellement environ mille dollars représentant les allocations familiales des enfants illégitimes et des enfants indigents placés en institution ou en foyers nourriciers.

b) les revenus d’administration : sources privées : $30,000, sources publiques : $25,750.

 Grâce cependant à de nouvelles Caisses de Bienfaisance qui surgiront progressivement dans le diocèse, nous espérons que dans un avenir assez rapproché, notre population diocésaine financera de plus en plus directement son agence sans passer par l’État.

4) C’est une agence polyvalente. [[121]](#footnote-121)

Si nous calculons la part du budget total de cette agence « privée » qui provient de source autre que gouvernementale, nous trouvons 5.3%. Une étude faite sur sept services sociaux diocésains, en 1952-1953, montre que 98% de leurs fonds proviennent des divers gouvernements. [[122]](#footnote-122). En milieu rural, où les fédérations d’œuvres existent rarement, les agences éprouvent beaucoup de difficulté à trouver des fonds « privés ».

En même temps que le nombre d’assistés augmente, les frais d’administration s’élèvent et plusieurs agences demandent au gouvernement de couvrir ces frais. Pour ce qui est du tiers de l’assistance, qui d’après la loi doit être trouvé par l'institution, les agences, institutions « sans murs », n’ont pas à le fournir : leur contribution se fait en services. Et même plus, certaines agences parviennent à « économiser » à même l’argent qu’elles doivent distribuer :

Certains services sociaux suivent littéralement le texte de la loi et le montant tout entier va à la personne éligible, d'autres auront un fonds constitué par les balances non [83] utilisées par le client et sera attribué à d’autres indigents non éligibles ou pour un surplus d’assistance. [[123]](#footnote-123)

Quelques agences auraient constitué un fonds qui dépassait le million de dollars.

Malgré cette dépendance financière des agences face à l'État, on tient à tout prix à conserver le caractère « privé » de celles-ci :

Trop souvent de nos jours l’État est considéré comme « un remède à tous les maux », c’est là une tendance dangereuse du corps social, qui risque de nous conduire à l’étatisme et au socialisme. [[124]](#footnote-124)

M. Rocher explique ainsi la réticence du secteur privé à se voir étatiser :

... toute intervention de l’État était perçue comme une menace non seulement à la liberté mais à l’honnêteté même des citoyens. On connaît la relation étroite, presque nécessaire entre la politique et le « patronage » au Québec ; la politique salissant tout ce qu’elle touche, il fallait la tenir éloignée des domaines où l’Église a si bien rempli ses obligations jusqu’ici. [[125]](#footnote-125)

Cet arrangement entre les services privés et l’État ne peut durer longtemps, si les agences veulent vraiment s’orienter vers la réhabilitation. En effet, les sommes énormes qu’elles ont à administrer mobilisent toutes leurs énergies. Aussi en 1956 certaines agences de Montréal refusent-elles de continuer à être des distributrices pour l’État. Par un arrêté en conseil de 1957, le gouvernement provincial établit à ce moment des services municipaux comme « agences de bien-être » et distributeurs directs de secours financiers aux indigents. Les services sociaux qui le voudront pourront donc se consacrer uniquement au travail social. Pendant la même session, la juridiction administrative du ministère du Bien-être social et de la Jeunesse est étendue à d’autres secteurs, comme les orphelinats, [84] crèches, garderies d’enfants et agences sociales. Ce nouveau regroupement permettra de « donner une législation rationnelle, complète et souple ». [[126]](#footnote-126)

Le 1er juillet 1959, le Québec signe un accord avec le gouvernement fédéral : il accepte le plan d’assistance-chômage rétroactivement au 1er juillet 1958. Ce nouveau régime est la première mesure réelle d’assistance publique au Québec (mis à part le secours direct des années ’30), car la loi de 1921 ne visait qu’à secourir les institutions. À tel point que pour être admissible aux bénéfices de cette loi, il ne suffisait pas d’être indigent, mais il fallait être malade. Lorsque leurs allocations d’assurance-chômage étaient terminées, les victimes d’un chômage prolongé ne recevaient rien des agences, à moins d'avoir un certificat médical attestant la maladie. Plusieurs employés des agences utilisaient tout leur temps à « chasser » de tels certificats pour leurs clients, car c’était la seule façon de pouvoir les assister. Tandis que l’assistance-chômage s’applique même pour ceux qui ne sont pas malades. Cette lourde restriction enlevée, de nombreuses personnes qui, tout en étant dans le besoin, ne pouvaient rien recevoir auparavant, deviennent soudainement admissibles à une assistance quelconque.

Le nouveau régime alourdit encore plus la tâche des services sociaux qui ont continué à dispenser l’assistance publique. Mais comme effet secondaire, les laïcs seront davantage appelés à augmenter leur importance au sein des agences.

Les demandes d’assistance continuant à croître à un rythme effarant, les municipalités ne peuvent absolument plus défrayer la part qui leur est imposée. En 1960, le gouvernement abolit donc cette participation municipale, mais en même temps, il resserre ses contrôles administratifs :

En dépit des assurances que l’État continue à donner de sa non-intervention et de la méfiance qu’entretient le secteur privé, le gouvernement se voit obligé d'entrer toujours davantage dans les deux domaines de l’enseignement et du bien-être. Un écart grandissant s’est donc créé entre les déclarations de principe et la réalité, entre la perception qu’on continuait à avoir ou à vouloir avoir des choses et la nouvelle situation. [[127]](#footnote-127)

[85]

Conséquence inévitable de cette tension,

les positions des deux parties, toutes deux aux prises avec une hausse de coûts et une clientèle accrue qui les surprenaient, se modifièrent suffisamment pour que le front commun antérieur du secteur privé s'effrite et que le secteur public, face à une situation qui l’inquiétait, prenne conscience du rôle nouveau qu'il allait devoir assumer. [[128]](#footnote-128)

M. Rocher ajoute :

Il faut reconnaître que la prédominance accordée au secteur privé n’avait pas favorisé la formation d’un véritable système d’enseignement ou de bien-être : ce n’est pas le propre de l’initiative privée de planifier, d’organiser des ensembles, d’établir des contrôles et des normes générales. À cette absence de système, l’intervention gouvernementale est venue ajouter de nouveaux éléments d’anarchie : l’État est entré dans des domaines au moins en partie couverts par le secteur privé ; l’État et le secteur privé ont élaboré chacun leurs normes, leurs exigences, leur mentalité, leur politique. [[129]](#footnote-129)

C’est dans ce climat d’anarchie que se déroulera l’élection de 1960, provoquée par la mort de M. Duplessis.

Grandes lignes de cette période

La seconde guerre mondiale fournit l’occasion au gouvernement fédéral de prendre le leadership dans le domaine social. Le « Welfare State » s’élabore grâce à l’assurance chômage et aux allocations familiales. Les provinces s’effacent quelque peu devant le Dominion, et le Québec n’échappe pas à cette tendance. Les quelques mesures sociales que la province tente de mettre en marche, surtout dans le domaine de la coordination, s'avèrent insuffisantes et inadaptées. Cependant, la responsabilité provinciale est maintenant admise par tous. Et, fait nouveau au Canada français, on reconnaît que la bonne volonté [86] ne suffit pas pour solutionner les problèmes : le service social professionnel prend donc une importance accrue dans le milieu.

La période de l'après-guerre se termine sur une note d’insatisfaction face au rôle centralisateur que s’est assigné le Dominion : et ce sentiment trouve son expression dans le vote du Québec qui reporte au pouvoir le parti nationaliste de M. Duplessis. L’attitude autonomiste de ce dernier n’aide pas au succès des conférences fédérales-provinciales de reconstruction, où d’ailleurs le Dominion continue à afficher des tendances centralisatrices qui sont aussi dénoncées par d’autres provinces.

Progressivement, la contribution municipale à l’assistance est diminuée, ce qui secondairement amène comme conséquence une augmentation du nombre des assistés : les cadres traditionnels d’assistance sont de moins en moins capables de suffire à la tâche. Les charges financières du gouvernement provincial augmentant, M. Duplessis décide de reprendre au compte de la province une partie des impôts sur le revenu personnel.

Au niveau fédéral, quelques nouveaux plans d’assistance sont offerts aux provinces. Le Québec accepte immédiatement l’assistance-vieillesse et les pensions de vieillesse, mais attend quelques années avant de se prévaloir de la loi d’assistance-chômage. Lorsqu’enfin il accepte ce régime, cette mesure provoque une nouvelle augmentation du nombre d’assistés, car le plan fédéral fait disparaître la restriction que l’assisté doit être malade pour recevoir l’assistance, et permet ainsi d’aider plusieurs indigents qui auparavant étaient écartés. Face à ce surcroît de demandes, certaines des agences privées cessent d’être distributrices d’assistance. Pour les autres, malgré que la grande partie de leurs fonds provienne du trésor public, elles continuent à se dire agences privées et à n’accepter aucun contrôle. La mort de M. Duplessis, en 1959, amène dans les mois qui suivent une élection provinciale.

[87]

**L’évolution de l’assistance au Québec**

Chapitre 6

L’APPROCHE GLOBALE
DE LA SÉCURITÉ SOCIALE :
LA RÉVOLUTION TRANQUILLE

[Retour à la table des matières](#tdm)

La mort subite de M. Duplessis a désorganisé l’Union Nationale : le chef du parti tenait en mains tous les leviers de commande importants et laissait peu de responsabilités à son équipe. Son successeur, M. Sauvé, semblait vouloir entreprendre des réformes, mais la mort l’emporte quelques mois après son accession au pouvoir. M. Barrette assure la succession, mais il n’apporte rien de nouveau jusqu’aux élections, qui se tiennent le 22 juin 1960. Malgré la solide machine électorale de l'Union Nationale, le parti libéral réussit à gagner l’élection.

Dès le mois de juillet de la même année, M. Lesage participe à sa première conférence fédérale-provinciale, qui est convoquée par M. Diefenbaker « for the purpose of discussing the fiscal arrangements between the Dominion and the provinces to follow the tax sharing arrangements which end on March 31, 1962. » [[130]](#footnote-130) M. Lesage y définit la politique qui inspirera son gouvernement pour les prochaines années :

[88]

... la province de Québec entend sauvegarder les droits et les pouvoirs que lui confère la Constitution. Nous voulons non seulement conserver ces droits, mais nous désirons les utiliser pleinement en vue de promouvoir le bien-être de notre population dans toutes les matières qui relèvent de la juridiction provinciale. Toutefois nous n’avons pas l'intention de nous enfermer dans un isolement qui serait aussi illusoire pour un membre de notre confédération que nuisible à son ensemble... L’expérience démontre que souvent ces programmes conjoints ne permettent pas aux provinces d’utiliser leurs propres revenus comme elles l’entendent et de tenir suffisamment compte des conditions locales. De plus, ils soulèvent aussi des difficultés administratives qui signifient une perte d’efficacité, ou double emploi et des frais plus élevés. [[131]](#footnote-131)

Après la conférence, M. Lesage s’attèle à la tâche : assainissement de la fonction publique, réformes dans l’éducation, mise en œuvre d’une politique sociale adéquate. Au mois de septembre 1960, le gouvernement adopte plusieurs lois :

1) allocations scolaires familiales de $10.00 par mois, versées aux parents des adolescents de 16 à 18 ans fréquentant l’école

2) allocations supplémentaires jusqu’à concurrence de $10.00 par mois, selon le besoin, aux récipiendaires des pensions de vieillesse, d’invalides, d’aveugles et d’assistance-vieillesse

3) extension de l’assistance-vieillesse aux veuves et célibataires de sexe féminin de 60 ans et plus

4) mise sur pied d’un comité d’étude et d’information sur l’alcoolisme.

Le 1er avril 1961, le bill 25 établit le ministère de la Famille et du Bien-être Social. Il succède au ministère du Bien-être Social et de la Jeunesse. Il a comme rôles :

1) d’aider la famille à remplir son rôle [89] de coordonner l’application des lois de bien-être

2) d’étudier les problèmes de l’enfance abandonnée et de la délinquance juvénile

3) d’étudier les divers aspects du problème de l’habitation familiale

4) d’administrer les lois qui relevaient précédemment du ministère du Bien-être Social.

Le gouvernement, en mettant sur pied un ministère de la Famille, affirme avec force sa foi en la famille et sa ferme intention de centrer sur elle toutes ses réformes sociales et économiques. Il reconnaît un de ses ministres responsable des intérêts de la famille dans la province. Ce ministre est spécialement chargé de surveiller les intérêts de la famille dans l’administration provinciale. [[132]](#footnote-132)

Le nouveau ministère entend bien ne pas procéder à la légère, et accorde une importance particulière à la recherche :

Les services d’étude sont nécessaires pour découvrir les zones de besoins et de difficultés, évaluer les ressources et leur disponibilité de façon à ce que les services directs s’appliquent avec un maximum d’efficacité. Les services d’étude s’arrêteront aussi à rechercher les meilleurs modes de collaboration et de coordination inter-ministérielles. Car il s’avère désormais difficile de vouloir soulager un malaise social sans l’appui et la coopération des autres ministères qui eux aussi détiennent des éléments de solution.

Un soin tout particulier sera apporté pour renouveler, d’une façon positive, les modes de collaboration avec les organismes privés... [[133]](#footnote-133)

Le ministère de la Famille n’a pas une tâche facile. Nous avons parlé au chapitre précédent du désordre qui régnait dans le domaine de l’assistance ; les nouvelles mesures adoptées en [90] septembre 1960 ajoutent encore du travail. Une entente a bien été conclue à cette époque avec les agences privées pour qu’elles mettent sur pied des sections économico-sociales, qui s’occuperont de la distribution de l’assistance-chômage, mais le nombre des assistés continuant à augmenter, le gouvernement s'interroge sur la qualité de l’administration des agences :

... lorsqu'il se rendit compte de la montée vertigineuse des frais de l’assistance-chômage, le gouvernement adopta une série de mesures restrictives inattendues qui furent interprétées par les agences sociales comme un blâme à l’égard de leur administration des deniers publics... [[134]](#footnote-134)

Le seul résultat qui découle de ces directives est le retour des agences privées à leur attitude antérieure de méfiance et de crainte face au gouvernement. Car le coût de l'assistance ne cesse pas d’augmenter. En vue de répondre aux questions qu’il se pose, le 6 décembre 1961 le gouvernement crée un comité d'étude sur l’assistance publique:

Il est ordonné... qu’un comité soit institué, pour faire une étude sur les sujets suivants :

a) les échelles de taux d’allocations selon les régions économiques,

b) le régime des taux fixes et le régime basé sur le budget du groupe familial,

c) les divers modes de collaboration des œuvres privées avec les services publics de bien-être,

d) l’ensemble du problème de l’assistance à domicile, des implications financières et sociales, prévention et réhabilitation. [[135]](#footnote-135)

La Commission Boucher remettra son rapport en juin 1963. Nous étudierons ses recommandations plus loin.

[91]

La Commission découvre, pendant son enquête, plusieurs raisons à l’accroissement du coût de l’assistance : [[136]](#footnote-136)

a) l’entente fédérale-provinciale sur l’assistance-chômage, qui rendit «admissible à l’assistance financière toute une population qui. jusqu’alors, n’avait pu trouver de soulagement à son indigence»,

b) la création de nouvelles catégories d’assistance et la majoration des taux,

c) la situation de chômage : « en 1961, un travailleur sur onze se trouvait en chômage »,

d) l’élection de 1960 : «certains politiciens... ont fourni à la population des renseignements, qui sentaient la partisannerie politique, sur la nature de cette mesure et ont invité des électeurs à présenter leurs demandes au gouvernement.»

e) la publicité «dirigée»

f) le manque de contrôle

g) l’abolition de la participation municipale. «Les municipalités qui étaient, à tort ou à raison, très parcimonieuses dans l’attribution du secours aux indigents lorsqu’elles devaient solder une partie de la note, devinrent du jour au lendemain beaucoup plus complaisantes»

h) la substitution de l’assistance-chômage aux allocations catégorisées.

Tous ces facteurs expliquent l’augmentation des frais d’assistance-chômage. Mais en fait, cet accroissement n’est qu’un symptôme d’un malaise beaucoup plus profond. Les divers facteurs énumérés ont permis à plus de gens d’être assistés; mais d’autres causes doivent expliquer leurs besoins. La Commission en trouve trois :

1) le mauvais état de santé de la population

[92]

2) la faiblesse de l’économie québécoise

3) la mentalité de la population : «Il existe une certaine attitude quémandeuse...»

Ces trois causes laissent entrevoir l'envergure des réformes qui s’imposent, si l’on désire davantage que seulement soulager la misère. Le gouvernement du Québec démontre bien qu’il entend s’attaquer aux racines du problème, et sur tous les plans à la fois. Une de ses premières mesures concrètes est la mise en marche de l’assurance-hospitalisation, dès le début de 1961; le gouvernement fédéral mettait ce plan à la disposition des provinces depuis 1958, mais le Québec ne s'était pas jugé prêt à l’appliquer et n’en ayant pas terminé l’étude, n’y avait pas encore adhéré. La Commission royale d’enquête sur l’éducation reçoit son mandat le 21 avril 1961. Du point de vue économique, le gouvernement entreprend aussi plusieurs initiatives. L’une de celles-ci, à cause de son importance, requérait l’approbation du peuple : la nationalisation de l’électricité. M. Lesage décide donc de retourner aux urnes à l’automne 1962: il pourra ainsi s’appuyer sur un mandat plus fort pour effectuer la nationalisation de onze entreprises hydro-électriques : cette étatisation fournira au Québec un instrument que le gouvernement juge nécessaire pour assurer son autodétermination économique. Elle s’inscrit dans la ligne du «Maîtres chez nous» qui sert de mot d’ordre au parti libéral.

Malgré l’allure quelque peu socialisante de son programme, le gouvernement Lesage remporte la victoire. Le Ministre des Ressources Naturelles, M. René Lévesque, contribue fortement à cette victoire, semble-t-il.

Les œuvres privées, qui à date se sont montrées réticentes face aux actions du Ministère de la Famille, commencent à comprendre la sincérité du gouvernement et à admettre l’importance de son rôle. M. Richer, directeur général de la Fédération dés Œuvres de Charité Canadiennes-françaises, affirme, lors d’un colloque le 3 février 1962 :

... En effet, l’œuvre privée dirigée par des groupes de bénévoles, issus de divers milieux de la société n’est-elle pas la mieux placée pour servir d’intermédiaire entre l’état et la population...

[93]

II revient particulièrement à l’œuvre privée d’éveiller les corps publics aux problèmes qu’elle découvre, de leur indiquer l’ampleur, la nécessité d’y remédier et de faire valoir les priorités qui s’imposent...

Le rôle d’assistance de l’œuvre privée est donc devenu complémentaire de celui de l’œuvre publique. [[137]](#footnote-137)

Le rapport Boucher, qui donne à l’État une importance accrue, sera d’ailleurs applaudi par la plupart des autorités sociales du Québec. Une autre attitude s’expliquerait difficilement, lorsqu’on s’arrête aux principes de base qui se dégagent du rapport :

...the necessity of acknowledging the dignity of the citizen ; his right to assistance when in need, regardless of causes ; the obligation to consider first and always in the administration of financial assistance the welfare of the per son, trying not to damage his self-esteem and moreover, the acceptance of individual differences in considering the need, and the importance of orienting the whole of welfare politics to the welfare of the family, finally the necessity to include the goals of prevention and readaptation into the politics of assistance and the impossibility of separating the ideas of prevention and rehabilitation in pursuing a real goal of welfare. [[138]](#footnote-138)

Le Rapport Boucher a été jugé

one of the most important documents on public assistance in Canada... It reflects the mood and character of the present provincial government. It is thorough, unequivocal, and incisively critical in its examination of public assistance in Quebec, past and present. Its seventy-one recommandations are both radical and explicit. [[139]](#footnote-139)

[94]

Après cette appréciation, M. Gripton analyse le rapport en détail:

The report excoriates previous provincial administrations for their incompetence, disorganization, shortsightedness, and timidity, and, above all, for the total absence of any coherent social and economic policy. The committee takes the view that social problems are the direct consequences of inadequate social and economic systems and that these problems are cumulative. In such a situation it behooves any government to formulate a positive policy and to take concerted action in line with that policy. Furthermore, even the most vigorous action on the part of the welfare department alone will not suffice. [[140]](#footnote-140)

Les deux premières recommandations du Rapport demandent donc à l’État de se définir une politique sociale adéquate et cohérente :

1. Le gouvernement du Québec devrait, dans les limites de ses attributions, intensifier l’application d’une politique économique et sociale d’ensemble orientée vers la solution des problèmes dont le ministère de la Famille et du Bien-être social a, en grande partie, à supporter les conséquences sans être pour autant en mesure d’en corriger toutes les causes.

2. Il importe que la politique économique et sociale d’ensemble du gouvernement du Québec soit coordonnée dans ses parties et cohérente dans son orientation. [[141]](#footnote-141)

M. Gripton ajoute: “Clearly the policy of laissez faire has been rejected in favor of one of active intervention and planning.”

C'est au gouvernement à définir la politique sociale de la province, mais c’est aussi à lui, en grande partie, qu’il reviendra de l’appliquer :

[95]

The thirteen recommendations concerning the role of the State would, if implemented, put Quebec in the forefront in public assistance services. These recommendations embody a clear commitment of the province to the establishment of a comprehensive and adequate social security System, recognition of a universal right to assistance at an adequate level, integration of all public assistance programs through a new social assistance act, uniform rates for different categories of risk, categorization based on the rehabilitation potential of the recipient, a préventive and rehabilitative orientation to both individuals and communities, and eventual withdrawal of Quebec from joint participation with the federal government in public assistance...

The reorganization of public assistance administration is set out in eleven recommendations. If implemented, they would provide for rational and effective organization and operations and appropriate delegation of authority to field units. [[142]](#footnote-142)

L’État ne peut et ne doit tout faire lui-même. La Commission reconnaît les services rendus par le secteur privé, mais recommande une réévaluation des relations entre les deux secteurs :

The committee recommended that future administration and disbursement of public assistance funds be undertaken by the provincial government services, with the occasional exceptions of designated municipalities and selected private agencies able to meet specific administrative standards. The committee suggested that municipalities re-examine their welfare role and focus their efforts on problems of a distinctly local char act er, such as juvenile delinquency and substandard housing. It urged municipalities to give financial support to local welfare councils and to develop preventive services as well as those that complement public assistance programs. The committee also proposed the establishment of a Council on Family and Social Welfare to advise the ministry. An important function of the council would be to create and keep open channels of [96] communication between the private and public welfare sectors. [[143]](#footnote-143)

Et comme le note Me Bureau :

Ce serait trop facile de limiter l’intervention de l’État au contrôle budgétaire. Il faut aller plus loin et orienter l’action gouvernementale vers une politique systématique de prévention et de réadaptation sociales.

Seul l’État, avec les pouvoirs dont il dispose, peut réaliser ces objectifs. D’abord par une législation adaptée aux besoins du Québec, une législation unifiée et cohérente qui suppose une consultation avec tous les ministères et les corps intéressés. Seul l’État peut assurer à tous les membres de la société la sécurité et l’assistance sociales nécessaires. Seul l’État dispose de structures administratives essentielles pour mettre en œuvre une telle politique. Cette analyse met fortement l’accent sur le rôle de l’État et pourrait laisser croire que le Comité recommande l’abolition des agences privées. Il s’agit plutôt de remettre les choses à leur place et d’attribuer les fonctions au véritable titulaire. Voilà qui est plus juste. D’ailleurs, le rapport contient une recommandation précise préconisant un support financier aux œuvres de bienfaisance et une collaboration étroite de ces dernières avec l’État. [[144]](#footnote-144)

Le Comité avait aussi comme mandat d’étudier les échelles de taux :

The report States that the construction of a realistic and equitable System of rates must be based on an appreciation of four factors that influence indigency — the recipient’s socio-economic milieu, his personal characteristics, the circumstances precipitating the condition of indigence, and the duration of indigence. The report recommends therefore that the method of determining grants be one that would “automatically take into account, without administrative complications, the multiplicity of special situations and the place of residence of the beneficiaries” [97] (p. 179). In addition, the method should take into account the sex, âge, and Health characteristics of the recipient family and the probable length of time that assistance will be needed.

The committee believed that the dilemma of equity versus efficiency can be satisfactorily resolved by the “family budget method’’ rather than by a Systemof fixed rates. [[145]](#footnote-145)

Tout en déplorant le fait que la Commission ne soit pas allée assez loin dans ses recommandations, M. Gripton conclut ainsi son analyse :

If the recommendations of the report do become a reality, Quebec will have a public assistance program that may be second to none. [[146]](#footnote-146)

Comme le fait remarquer M. Bureau,

La présentation du Rapport Boucher au gouvernement n'a pas été marquée d’éclats. Il fallait s’y attendre ! Pour certains, le réveil fut brutal. Preuve, ce n’est que plusieurs mois après sa publication que le gouvernement québécois a manifesté clairement la volonté de s’en inspirer et encore là, qu’il soit permis de douter de l’unanimité au sein du même gouvernement. Au fond il n’y a pas que les 71 recommandations du Rapport qui portent à réflexion. Il y a toute une philosophie, une manière de penser qui se dégagent de ce document, qu’on le veuille ou non. [[147]](#footnote-147)

Un an après la publication du Rapport, le 18 juin 1964, le gouvernement crée le Conseil Supérieur de la Famille :

Ce conseil est chargé d’aviser le Ministère de la Famille et du Bien-être Social sur toutes les questions du ressort de son ministère qui mettent en jeu l’intérêt et le sort des familles du Québec. [[148]](#footnote-148)

[98]

C’est déjà une première indication que le gouvernement n’entend pas oublier les recommandations de la Commission.

Le Conseil Supérieur a trois buts, ainsi que les définit son secrétaire permanent :

1) assurer une liaison permanente, unifiée, et symbolique entre les familles québécoises et les responsables gouvernementaux.

2) représenter officiellement l’ensemble des familles du Québec auprès du Ministre responsable de leur mieux-être.

3) orienter et / ou suggérer le maintien ou la création de services publics ou privés d’intérêt familial jugés nécessaires en vue de la satisfaction des besoins et aspirations de la famille québécoise. [[149]](#footnote-149)

Les transformations entreprises par le gouvernement du Québec dans tous les secteurs créent de nouveaux besoins, du point de vue financier. Aussi les conférences fédérales-provinciales se multiplient-elles. Le gouvernement fédéral, sous la direction de M. Pearson, se montre très compréhensif face aux besoins des provinces. Et ceux-ci sont grands. À la conférence du 26 au 29 novembre 1963, M. Lesage définit les objectifs du Québec :

In brief, we have to improve our level of education, since the goal of national self-assertion for which we are now striving would otherwise be ephemeral. We have to raise the level of public health and social welfare in our province, so that our citizens may play a more efficient part as producers in our economy and so that they may become happier human beings. Finally, it is necessary that the province be henceforth in a position to carry out its responsibilities in the economie sphere. [[150]](#footnote-150)

Le Québec entend continuer de collaborer avec le Dominion, mais ne veut pas se laisser indiquer quoi faire :

[99]

Le problème constitutionnel soulevé par les programmes conjoints est grave. En pratique, la présence de ces plans réduit l'initiative des provinces dans les champs d'action que la constitution leur reconnaît et vient même déformer l'ordre de priorité que les provinces désireraient établir dans leurs propres dépenses. De plus, la plupart du temps, ils visent à défrayer le coût d'initiatives qui devraient normalement relever des juridictions provinciales.

Pour des raisons politiques faciles à comprendre, les provinces peuvent difficilement refuser les subventions rattachées aux programmes à frais partagés. . . . C’est cette situation qui a forcé le Québec à adhérer, depuis I960, à plusieurs programmes conjoints. Cette adhésion toutefois n'a toujours été pour nous qu’un pis-aller en attendant une solution satisfaisante à ce problème. [[151]](#footnote-151)

M. Emilien Lafrance, ministre de la Famille et du Bien-être social du Québec, précise la politique sociale de sa province :

Le Québec est conscient que les problèmes de bien-être ne peuvent être traités en vase clos. Ils sont étroitement reliés aux autres mesures, de caractère économique et social, élaborées par les autres ministères.

Très souvent, en effet*,* le Ministère de la Famille et du Bien-être social hérite des conséquences de l’absence ou des carences d’autres politiques gouvernementales, si bien qu’on a pu le qualifier de « ministère des conséquences ».

C'est dans cette perspective que le gouvernement du Québec a pris certaines initiatives qui sont susceptibles, à courte ou à longue échéance, d’atténuer les maux sociaux et familiaux auxquels mon ministère doit faire face et « dont les montants croissants d’assistance financière ne sont que l’indice et la conséquence ». Qu’il me soit permis de mentionner, à titre d'exemples, la création du Conseil d'Orientation économique du Québec, de la Société générale de Financement, la nationalisation de l’électricité, le développement d’une politique d’éducation, etc... C’est donc dire que le gouvernement du Québec poursuit des [100] objectifs se rattachant au développement régional, à la décentralisation de l’industrie, à l’éducation et à la formation technique, à la rénovation rurale, à l’amélioration du niveau de santé, etc ...

Par ailleurs, nous croyons qu’il est impérieux d’utiliser davantage certains programmes relevant d’autres ministères, par exemple, ARDA et celui des travailleurs âgés de 45 ans et plus. Il importe, plus que jamais, que les mesures d’assistance publique soient coordonnées aux autres initiatives gouvernementales, si l’on veut prévenir la dépendance sociale et économique. C’est dans ce but, qu’au Québec, nous avons créé un certain nombre de comités interministériels pour mettre en œuvre des solutions appropriées aux problèmes les plus aigus de bien-être. [[152]](#footnote-152)

On reconnaît l’influence directe du Rapport Boucher. Dans une optique aussi particulière, on comprend facilement que les mesures d'une province à l’autre varieront énormément. Aussi faut-il trouver une nouvelle façon de permettre aux provinces de se prévaloir des fonds fédéraux :

Pour assurer le retour des plans conjoints aux provinces, le Québec préconise la formule d’option. Cette formule comporterait diverses modalités d’application suivant la nature des différents plans conjoints. Elle implique une compensation financière que le gouvernement fédéral accorderait aux provinces en retour de leurs responsabilités accrues. Cette compensation financière pourrait prendre la forme de droits additionnels d’imposition spécifique réservés aux gouvernements provinciaux ou d’additions aux paiements de péréquation. [[153]](#footnote-153)

Les demandes du Québec semblent fondées : aussi les ententes avec le gouvernement fédéral se concluent-elles sans trop de difficultés, et tout en tenant compte des exigences de la province.

En novembre 1965, M. René Lévesque est nommé ministre de la Famille et du Bien-être Social. Comme le note M. Weiss :

[101]

Mr. Lévesque’s new appointment is probably intented to be a guaruntee that the Boucher Report, the Liberal Party’s likely manifeste for the next election, will be implemented. [[154]](#footnote-154)

M. Lévesque ne tarde pas à confirmer cette hypothèse : dans une entrevue accordée au Devoir le 30 novembre 1965, il déclare : « Ma Bible : le rapport Boucher. » Dès le début de son mandat, M. Lévesque est appelé à définir sa politique, à la conférence sur la pauvreté qui se tient à Ottawa du 7 au 10 décembre 1965 :

Notre objectif devrait donc être de nous attaquer à la fois aux conséquences de la « pauvreté », peu importe comment elle est définie, et à toutes ses causes. De cette façon, nous conjuguerions efficacement les mesures à courte, à moyenne et à longue portée. C’est la perspective dans laquelle le Québec se situe. [[155]](#footnote-155)

M. Lévesque souligne les exigences du Québec :

Nos positions sur le problème de la « guerre à la pauvreté » et sur les questions connexes se résument à trois exigences fondamentales... : 1) nous recherchons une action *effi*cace et intégrée, 2) nous tenons au respect intégral de notre compétence et 3) nous voulons poursuivre la mise en œuvre chez, nous d’une politique de développement économique et social conforme à nos besoins particuliers. [[156]](#footnote-156)

Selon le ministre, les réformes amorcées par son gouvernement indiquent bien que celui-ci a la compétence nécessaire pour établir ses propres politiques sociales :

... nous devons réorganiser la politique d’assistance sociale de façon à ce quelle ne soit pas uniquement un moyen de soutenir indéfiniment les revenus d’une fraction de la population considérée une fois pour toutes, ou tout au moins pour une longue période de temps comme inapte à une économie moderne. L’assistance peut et doit, au [102] contraire, devenir un instrument positif de réhabilitation sociale et humaine en se conjuguant à une aide sous forme de services personnels ou communautaires, en étant adaptée aux besoins de la personne ou de la famille assistée et en perdant quelque peu ce caractère d’automatisme administratif aveugle qui engendre et nourrit la dépendance sociale dans un trop grand nombre de cas. L’assistance cessera alors d'être le tribut qu’une société de *type* bourgeois doit payer pour se donner bonne conscience en face de la misère humaine. Evidemment, l’assistance sociale est forcée de prendre la relève d’une économie mal organisée, peu concurrentielle et peu dynamique. Mais dans la mesure où l’on s’occupe d’exercer une action profonde sur l’économie elle-même, il importe que la politique d’assistance soit agencée de façon à pousser aussi loin qu’il est possible la réhabilitation et la mobilité des travailleurs ou de ceux qui peuvent le devenir, et ainsi redonner leur fierté humaine aux assistés sociaux qui l’auraient perdue et les rendre plus rapidement aux circuits productifs. Une telle politique implique que des ressources importantes soient consacrées à identifier les facteurs qui ont contribué à l’apparition de cas individuels ou collectifs d’assistance. Cette identification des causes permet alors de recourir à ceux des services gouvernementaux qui peuvent corriger la-situation. [[157]](#footnote-157)

.

Le Québec ne refuse pas de collaborer avec le reste du Canada, mais il n’entend pas se laisser imposer des mesures inadaptées :

... le Régime d’assistance publique du Canada a-t-il pour but d’aider financièrement les provinces à s’acquitter des obligations qui' sont les leurs et dont elles doivent garder l’entière responsabilité, ou vise-t-il plutôt à orienter la politique sociale des provinces dans un sens ou dans un autre ? De la réponse à cette question dépend, en fait, l’attitude que prendra le Québec dans ses négociations sur le genre d’option qu’il doit se faire reconnaître. [[158]](#footnote-158)

[103]

M. Lévesque n’apporte pas des réticences seulement pour des questions de principe : à la même conférence, il présente le plan que le Québec entend mettre en marche, les « instruments de sa politique sociale » :

1) allocations familiales et scolaires :

a) aux étudiants de 16-17 ans : allocation doublée et étendue à ceux de 18 ans

b) aux enfants de 13 à 15 ans, de rang 3 et plus : augmentation à $16.00 par mois

2) assistance financière :

- sera régie par une loi générale d’assistance sociale

- l’assistance se fera selon la méthode du budget

3) Services Sociaux :

a) l’État administrera la sécurité et l’assistance sociales

b) on insistera pour établir un bon diagnostic social et pour utiliser les ressources nécessaires pour une réhabilitation

c) les services offerts seront :

- santé

- auxiliaires familiales

- garderies

- foyers nourriciers

- établissements pour soins spéciaux

- maisons familiales et villages d’enfants

d) le dépannage rapide sera favorisé par une réglementation adéquate qui apportera les fonds aux agences

e) système d’information

f) services de protection de l’enfance et de la jeunesse

- probation

- service social scolaire

- cliniques d’aide à l’enfance

[104]

- cours de bien-être

- centres d’accueil

- écoles de protection

- foyers nourriciers

g) le gouvernement se fera le partenaire des organismes de planification et d’action communautaire et financera des projets pilotes

4) décentralisation et régionalisation du système administratif.

Il semble bien que le Rapport Boucher ne restera pas sur les tablettes :

At this writing, eight of those jundamental recommendations have been put into effect*.* The most critical and crucial resultant act occurred in Jan. ’65, when Québec opted ont of the Federal-Provincial tax agreements, collecting 45% of all provincial income taxes directly.

Some thirty of the recommendations are “en marche”. These deal with research programmes; the development of regional, decentralized public operating and administrative units for social assistance ; action to integrate public assistance with prevention and rehabilitation programmes by the coordination of private welfare programmes with Government support for social treatment, and with improved eligibility conditions for relief based on family size and need. [[159]](#footnote-159)

Lors des discussions avec le gouvernement fédéral pour l’établissement d’un régime de Rentes, le Québec a influencé le plan définitif par sa politique familiale. Même si les deux régimes (celui du Canada et celui du Québec) sont devenus identiques par les compromis consentis de part et d’autre, le Québec a décidé d’administrer lui-même le sien; il sera cependant transportable pour toutes les parties du Canada. Ce régime permet à la majorité des travailleurs d’être assurés d’un revenu minimal à leur retraite. Financé à partir de cotisations versées par l’employeur et l’employé, le régime accorde une pension [105] automatique à 70 ans, ou facultative à partir de 65 ans. Les prestations sont proportionnelles au salaire du récipiendaire, au nombre d’années de cotisation, et ajustées au niveau du coût de la vie de l’époque de réception. Le régime couvre également les éventualités d’incapacité permanente ou de décès survenant après une certaine période de contribution, accordant des allocations pour les dépendants dans les deux cas.

Quelques mois avant sa défaite, le parti libéral démontre que les politiques du gouvernement ne s’établissent plus de façon cloisonnée: le ministre de la Santé met sur pied le système d’assistance médicale et chirurgicale pour les indigents, premier pas vers un régime d’assurance-santé universel qui serait mis en marche dès 1967 :

En vertu de la Loi de l'assistance médicale, l’État paie, à même le fonds consolidé du revenu de la province:

- les honoraires des médecins qui dispensent des soins médicaux et chirurgicaux aux bénéficiaires d’assistance sociale et aux personnes à leur charge;

- les examens de diagnostic (radiographies, laboratoire, etc.) faits sur ordonnance médicale dans les services externes des hôpitaux du Québec... [[160]](#footnote-160)

Malgré la «révolution» mise en marche, et peut-être un peu à cause d’elle, malgré un programme qui veut faire un Québec «plus humain, plus prospère, plus efficace et plus fort», le parti libéral doit courber l’échine aux élections du 5 juin 1966 : l’Union Nationale l’emporte par une faible majorité de sièges, tout en ayant une minorité de voix recueillies.

Grandes lignes de cette période

M. Lesage et son équipe, préoccupés de changements en profondeur, permettent au Québec d’entreprendre sa révolution «plus ou moins tranquille». L’inauguration de l’assurance-hospitalisation, la nomination des commissions d’enquête sur l’éducation et l’assistance publique, la nationalisation de l’électricité, [106] la mise sur pied de la Société générale de Financement ne sont que quelques exemples des réformes entreprises dans tous les domaines.

Parallèlement à une plus grande prise en charge de ses responsabilités provinciales, le Québec demande d’Ottawa une part accrue de l’assiette fiscale, et une liberté élargie dans les plans conjoints. Le gouvernement du Canada juge légitimes les exigences du Québec et se montre coopératif.

Vers la fin du régime libéral, le Québec met sur pied son Régime de Rentes, entreprend l’Assistance Médicale et. Chirurgicale pour les indigents, premier pas vers un régime d’assurance-maladie universel. M. René Lévesque, nouveau titulaire du Ministère de la Famille et du Bien-être Social, annonce et met en marche plusieurs mesures découlant d’une politique sociale familiale, intégrée et progressiste. Les élections du 5 juin 1966 causent une surprise générale, en mettant l’Union Nationale au pouvoir.

[107]

**L’évolution de l’assistance au Québec**

CONCLUSIONS

[Retour à la table des matières](#tdm)

À première vue, il paraît difficile de dégager des conclusions d’une étude couvrant une si longue période. Nous en retiendrons trois qui nous semblent primordiales : le Québec a toujours été logique avec lui-même et son passé, au cours de son évolution ; en second lieu, il est possible de discerner des constantes qui marquent cette évolution ; finalement, on peut découvrir certains facteurs de résistance et d'autres de facilitation qui retardent ou accélèrent l’évolution des services.

La logique du Québec

Cette vue à vol d’oiseau nous a permis de constater à quel point l’attitude du Québec, aux différents moments de son histoire, s’expliquait par les circonstances. À la fondation de la colonie, l'Église assume la responsabilité de l’assistance, car elle est seule à être en mesure de le faire, tant financièrement qu’humainement. La conquête par les Anglais accentue cette tendance, car les Canadiens français se replient dans les campagnes et se regroupent autour de leur clergé. La Confédération [108] accorde sur papier la responsabilité de l’assistance au gouvernement provincial, mais celui-ci s’accommode du statu quo et ne tente que des interventions timides dans le domaine social : la plupart du temps il se contente de subventionner les œuvres privées.

L’urbanisation massive de la province amène des problèmes pour la solution desquels les œuvres privées ne sont pas prêtes. Les pressions se faisant de plus en plus fortes, le gouvernement du Québec accepte en 1921 une part de sa responsabilité, et par la Loi d’Assistance Publique s’engage à fournir un tiers de l’assistance, obligeant les municipalités à trouver un autre tiers et laissant le soin du dernier tiers aux œuvres. La crise de 1929 frappe durement le Québec et montre à quel point la structure de l’assistance n’est pas adaptée. À ce moment, le gouvernement fédéral doit commencer lui aussi à accorder son appui financier. Les difficultés constitutionnelles qui jusqu’à ce moment l’avaient empêché d’intervenir sont contournées, et la guerre de 1939 devait lui permettre de prendre un rôle beaucoup plus important que les provinces. La politique du « Welfare State » commence à s’élaborer.

Immédiatement après la guerre, en réaction à cette tendance centralisatrice, les Canadiens français élisent un gouvernement autonomiste, avec M. Duplessis à sa tête. Ce dernier s’engage dans les relations fédérales-provinciales avec une attitude défensive : il réussit à récupérer une partie des impôts qui avaient été cédés au fédéral, mais son souci d’autonomie le conduit à refuser maintes occasions de collaboration avec Ottawa et prive ainsi la province de progrès sociaux considérables. La révolution tranquille est le moyen trouvé par la province pour récupérer le retard dont elle souffre dans tous les domaines. Sous M. Lesage, nombreux sont les changements, entre autres dans les domaines de l’éducation, l’économie, les transports et communications, la sécurité sociale. Dans ce dernier surtout, le Québec élabore une philosophie propre et se montre de plus en plus déterminé à procéder de la façon qu’il l’entend et au rythme qu’il choisit et non à adopter des mesures pensées au gouvernement central et adaptées aux besoins de l’ensemble du Canada, mais pas nécessairement à ceux du Québec. La province s’est armée d’instruments efficaces, et elle se dit adulte : elle veut donc procéder selon ses propres priorités.

[109]

Les constantes de l’évolution

Tout au long de l’histoire de l’assistance au Québec, on retrouve quatre constantes qui influencent à chaque instant le sens de l’évolution des divers modes d’assistance :

1) les services offerts sont de plus en plus étendus

La société québécoise, comme d’ailleurs celle du Canada entier, devient progressivement plus opulente et tolère plus mal les inégalités sociales trop flagrantes ; aussi tente-t-elle par divers moyens de mieux assister les marginaux qui ne réussissent pas à participer au progrès général, et même se permet-elle de forcer par des mesures universelles de sécurité sociale tous les individus à se garantir des services adéquats. Nous assistons donc à un élargissement progressif des mesures d’assistance ou d’assurance sociales, avec un plus grand nombre de risques couverts, des prestations toujours plus élevées et plus réalistes, et un plus grand nombre d’individus qui sont touchés par ces mesures. Ce processus semble irréversible, car on ne retire pas facilement des avantages déjà acquis, au contraire, la population en découvre de nouveaux qu’elle pourrait s’acquérir.

2) le rôle de l’État croît constamment

À cause de l’importance des sommes nécessaires au financement des diverses mesures sociales, à cause également d’un besoin d’aplanissement des disparités régionales qui requiert l’imposition de directives centralisées, l’État joue un rôle en constante croissance. Cette reconnaissance de la responsabilité gouvernementale ne s’est pas faite d’un coup, comme nous avons pu le constater, mais elle s’est accomplie par étapes : confiée d’abord à l’individu et sa famille, la fonction d’assistance est ensuite échue à la paroisse ou la municipalité puis bientôt au diocèse et enfin à l’État. Même dans cette dernière étape, il est possible de discerner une gradation, car ce n’est que dans les années plus récentes qu’on a pu constater une tendance du gouvernement central à initier des mesures à l’échelle du pays.

L’importance du rôle de l’État a aussi suivi des étapes : de complémentaire qu’il se voulait des services privés, il est devenu [110] primordial ; maintenant ce sont les services privés qui reconnaissent leur complémentarité.

3) la qualité de l’aide s’améliore toujours

En plus d’augmenter quantitativement, l’assistance s’améliore progressivement du point de vue qualitatif. Trois facteurs expliquent ce phénomène : la professionnalisation des dispensateurs d'aide, l’ouverture vers les programmes mis en œuvre dans d’autres pays et plus récemment, l’utilisation de la recherche.

Au contact des techniciens canadiens-anglais, les Québécois ont découvert que la seule bonne volonté ne suffisait pas à la solution de problèmes toujours plus complexes. Aussi sont nées les écoles de service social, et depuis les techniciens scientifiquement formés remplacent progressivement les prêtres et autres qui pratiquaient une charité certes méritoire, mais loin d’être toujours aussi efficace que souhaitable.

Le Québec a longtemps vécu en vase clos, ignorant et craignant même les développements qui se produisaient ailleurs. Tette résistance est un jour tombée et à partir de ce moment on a pu tirer profit des expériences réussies dans d’autres pays. Les commissions d’enquête, entre autres, qu’elles soient du Québec ou du Canada, ont pris soin de tenir compte des expériences étrangères pour arriver à leurs recommandations.

La recherche, nous l’avons fort peu souligné dans cette étude, joue un rôle croissant depuis quelques années. Et, croyons-nous, c’est là une garantie de la plus grande pertinence des nouvelles mesures entreprises. Aujourd’hui un ministre serait malvenu de présenter un nouveau programme sans être en mesure de préciser à quels besoins il entend répondre, quel en sera le coût exact, et quelles sont les conséquences qu’on peut attendre de son application. Les mesures sociales des dernières années portent cette marque de sérieux.

4) élargissement de la politique sociale

La Commission Boucher l’a souligné, le ministère du Bien-être social avait souvent à compenser pour des erreurs commises [111] dans d’autres secteurs du gouvernement. Depuis, et c’était une façon de faire réclamée depuis nombre d’années, la collaboration entre les divers ministères est beaucoup plus grande. Peut-être à cause de l’influence des sociologues, qui ont commencé à s’exprimer il y a peu de temps dans notre milieu, on aboutit à une conception plus globale de la société et, lorsqu’un secteur de cette société souffre de mésajustement, à une approche plus rationnelle et plus intégrée de l’assistance qui s’impose.

Cette nouvelle façon d’envisager les problèmes sociaux a considérablement influencé les rapports Québec-Ottawa, car les mesures émanant du gouvernement central, bien que possiblement fort utiles, ne sont peut-être pas prioritaires pour le gouvernement provincial, qui entrevoit des interventions fort différentes pour arriver à un résultat pratiquement identique.

Les facteurs de résistance
ou de facilitation

Lorsqu’on cherche à découvrir un secteur de la population ou un ensemble de circonstances qui constitueraient à coup sûr et en toute occasion une résistance à une évolution souhaitée dans notre société, on se trouve face à une impossibilité. On a parfois tendance à reprocher à l’Église catholique son immobilisme, mais les résistances offertes à un moment donné trouvaient une explication dans certaines circonstances et lorsque la situation avait changé, les résistances s’évanouissaient. L’Église a d’ailleurs été à l’origine de maintes innovations, du point de vue social. En fait, chaque segment de la société peut se reprocher son inertie à un moment de l’évolution, qu’il s’agisse de l’État ou du secteur privé.

Une résistance qu’on retrouve partout, et elle n’est pas originale à notre province, réside dans la lutte pour la survie : on peut difficilement accepter de disparaître, même lorsqu’on est un organisme ou une institution qui se voue au bien public et que pour un plus grand bien il faudrait céder la place à une nouvelle mesure. À la base de toute organisation on retrouve un fort instinct de conservation qui mène fréquemment au conservatisme. Nombreux sont les exemples de cette volonté de durer à tout prix, dans l’histoire sociale du Québec.

[112]

Quant aux facteurs qui faciliteraient une saine évolution, là encore il est difficile d’en trouver qui immanquablement provoqueraient l’adoption des mesures qui s’imposent. Nous pouvons cependant discerner, au cours de l’histoire que nous venons de voir, certains facteurs qui accélèrent les changements positifs. En premier lieu, on ne peut nier l’influence des crises qui ont secoué le Québec : chacune a requis l’instauration de mesures d’urgence qui, même si elles paraissaient imparfaites ou dangereuses aux yeux de certains, étaient acceptées du fait de la gravité de la situation. Une fois mises en marche, ces mesures devenaient acceptables et ne pouvaient que difficilement s’arrêter.

Nous avons parlé plus haut de l’ouverture sur les autres pays comme responsable d’une meilleure qualité de services. Les progrès réalisés ailleurs ont aussi été, et continuent à être, un moteur puissant dans le processus d'un meilleur équipement social, et en particulier l’influence des États-Unis et des autres provinces canadiennes joue un rôle prédominant dans cette direction.

Enfin, les pressions de la population, du fait de notre système démocratique qui habilite les électeurs insatisfaits à se donner une autre équipe de direction, orientent l’État vers des solutions parfois fort précises. Cependant la constitution de groupes de pression puissants peut aussi devenir un facteur important de ralentissement.

Directions de recherche

Une étude comme celle que nous achevons est insatisfaisante, car pour avoir voulu trop s’attacher aux grandes étapes de l’évolution, nous avons dû négliger des analyses qui auraient pu apporter plus de lumière. Nous ne pouvons donc que formuler le souhait que d’autres poursuivent ce travail par des analyses plus poussées. Entre autres choses, il serait intéressant d’étudier comment ont été adoptée les nouvelles mesures, quelle y a été l’influence des groupes de pression et des technocrates gouvernementaux, à quelles nécessités politiques ces mesures répondaient-elles. Aussi, il faudrait procéder à des comparaisons [113] entre diverses mesures sociales et voir leurs effets selon qu’elles originent du gouvernement fédéral, du provincial ou d’une collaboration entre les deux. Les possibilités de recherche ne manquent pas au long d’une évolution accidentée et riche en événements significatifs.

[114]

[115]

**L’évolution de l’assistance au Québec**

BIBLIOGRAPHIE

Livres

[Retour à la table des matières](#tdm)

Bourassa, Henri, *Une mauvaise loi*, (Montréal, 1921)

Un plaidoyer contre la Loi de l’Assistance Publique de 1921.

Brunet, Michel, *Histoire du Canada par les textes*, (Montréal, Fides 1963), tome II.

David, Laurent-Olivier, *L’Union des deux Canadas 1841-1867*, (Montréal, Sénécal 1898), 332 p.

Analyse des facteurs qui ont amené l’union du Haut et du Bas Canada, et description de cette période d’union.

Kirkpatrick Strong, Margaret, *Public Welfare Administration in Canada*, (Chicago, University Press 1930), 246 p.

Vue de l’assistance dans les diverses provinces dans les années ’30, replacée dans son contexte historique.

Lamontagne, Maurice, [*Le Fédéralisme Canadien*](http://classiques.uqac.ca/contemporains/lamontagne_maurice/federalisme_canadien/federalisme_canadien.html), (Québec, Les Presses Universitaires Laval, 1954).

Situation de l’Acte de l’Amérique Britannique du Nord dans son contexte historique, et étude de l’interprétation à donner à cet Acte.

Moore. Perry et Beach, *Le financement de la fédération canadienne*, (L’Association Canadienne d’études fiscales. 1966).

Étude détaillée des arrangements fiscaux fédéraux-provinciaux aux divers moments de la Confédération, avec leurs avantages et leurs désavantages.

Poulin. Gonzalve, *Problèmes de la famille canadienne-française*. (Québec Les Presses Universitaires Laval, 1952), 75 p.

Une étude succincte des facteurs influençant la cellule familiale canadienne-française, aux diverses époques de l’histoire du Canada.

[116]

Pouliot, Léon, *Monseigneur Bourget et son temps*, (Montréal, Beau- chemin, 1955), 2 tomes.

Description du rôle d’une des plus grandes figures de l’Église québécoise.

Rumilly, Robert, *Histoire de la Province de Québec*, (Montréal) ; tome 33 : La plaie du chômage.

Étude de la période de la crise de 1929, et de ses répercussions sur le Québec ainsi que des façons trouvées pour lui faire face.

Sagard Theodat, Gabriel, *Histoire du Canada et voyages*, (Paris 1636, réimprimé à Paris en 1865), 2 tomes.

L’histoire de l’insertion au Canada des Récollets, aux premiers temps de la colonie, et la description des mœurs et coutumes des indiens avec lesquels ils furent en contact.

Splane, Richard B., *Social* *Welfare in Ontario 1791-1893*, (Toronto, University of Toronto Press, 1965), 305 p.

Étude historique détaillée de l’évolution de l’assistance en Ontario, pour tout le XIXe siècle.

\_\_\_\_\_, *Encyclopedia Canadiana* 1958, tome X.

Le chapitre sur la guerre de 1914-1918 fournit de précieuses indications sur les répercussions de ce phénomène sur le Canada.

\_\_\_\_\_, *Encyclopedia of Social Work* 1965.

L’encyclopédie contient un chapitre sur l’historique du bien-être au Canada.

Articles et pamphlets

Arès, Richard, L’Église et l’État au Québec, *Relations*, mai, 1963.

L’évolution de la conception des rôles de l’Église et de l’État faces l’un à l’autre, et leurs interrelations aux divers moments de l’histoire du Québec.

Beaupré, Louis, Comment meurt la charité privée, *Bien-être Social Canadien*, Vol. 4 no 4, 1952.

Prise de position en faveur du statu quo dans la responsabilité privée de l’assistance.

Bench, Rev. P.J., Canadian War Experience, *The Public Health Journal*, Vol. IX no 10, 1918.

Les solutions privées trouvées pour résoudre les divers problèmes amenés au Canada par la guerre de 1914-1918.

Berry, Gérald. Québec légifère sur la protection de l’enfance, *Missive* (Bulletin du Conseil Canadien de Bien-être), vol. 4 no 4, 1944. Analyse du rapport de la Commission Garneau.

[117]

Black, Edwin R. and Cairns, Alan C., A Different Perspective on Canadian Federalism, *Canadian Public Administration*, Vol. IX no 1, mars 1966.

Essai d’explication des réticences des Canadiens français devant les législations d’origine fédérale.

Bourgeois, Mgr, *Rapport de la Conférence Canadienne du Bien-être tenue à Sherbrooke, en 1952*.

Discours sur le rôle traditionnel de l’Église dans l’assistance.

Breton, Raymond et Breton, Albert, Le séparatisme ou le respect du Statu Quo, *Cité Libre*, avril 1962.

Analyse des origines du séparatisme québécois.

Bureau, Robert D., Le déblocage social au Québec, *Bien-être Social Canadien*, mars-avril 1966.

Analyse du Rapport Boucher et de la réception qu’on lui a réservé.

Clark, Robert M., *Economic Security for the Aged in the United States and Canada*, Brochure publiée par le gouvernement du Canada, Ottawa 1960.

Etude comparative de la législation sur la vieillesse au Canada et aux États-Unis.

Davidson, George F., Des allocations pour nos enfants canadiens, *Missive*, vol. 3, no 6, 1943.

Analyse du programme fédéral d’allocations familiales, avec les réactions à prévoir au Québec.

Davidson, George F., *Missive*, vol. 3, no 3, 1943.

Elaboration d’une politique globale de sécurité sociale pour le Canada.

Davidson, George F., *Canadian Conference on Social Work*, June 14-20, 1952.

Discours prononcé lors de la conférence et tendant à expliquer pourquoi le gouvernement central s’est tenu à l’écart de l’assistance après la Confédération, et comment son rôle a évolué depuis.

Denault, Hayda, L’insertion du Service Social dans le milieu canadien-français. *Service Social*, Vol. 10, no 3 et Vol. 11, no 1.

Les débuts du service social professionnel au Québec.

Denault, Hayda. The Profession of Social Work in the Quebec of the Future, *The Social Worker*, Vol. 32, no 1.

Projection de l’évolution du rôle des travailleurs sociaux au Québec, à la lumière du Rapport Boucher.

[118]

Dubé, Dr., *Rapport imprimé de la Conférence Canadienne du Service Social*, 1928.

Plaidoyer pour le maintien à tout prix des institutions privées, avec les transformations nécessaires pour assurer la survie financière de ces institutions.

Escojido, André, *Bien-être Social Canadien*, janv.-fév. 1966.

Présentation du Conseil Supérieur de La Famille et de ses objectifs.

Gérin-Lajoie, Paul, Origine de nos problèmes constitutionnels et fiscaux actuels. *Relations*, mai 1953.

Explication des diverses ententes conclues entre Ottawa et les provinces, avec les tares des systèmes trouvés.

Girouard, Albini, Le Service Social du diocèse de Saint-Jean, *Le travailleur social*, vol. 23, no 3, 1955.

Présentation de la structure d’un service social diocésain typique des années ’50.

Gripton. James, Blueprint for Revolution in Public Welfare in Quebec : an Essay Review, *Social Service Review,* sept. 1965.

Analyse détaillée du Rapport Boucher.

Guillemette, André M., Welfare in French Canada, *Canadian Welfare*, Jan.-Feb. 1966.

Étude des facteurs qui ont amené la constitution des institutions privées, avec leurs caractéristiques fondamentales.

Guimont, Paul-Henri, *Cours donné aux Semaines Sociales du Canada*, 1938 (Volume contenant ces cours).

Cours sur les législations sociales du Canada et du Québec.

Hamelin, Jean. Huot, John, Hamelin, Maurice, Aperçu de la politique canadienne au XIXe siècle. *Culture*, juin 1965.

Les faits historiques du XIXe siècle vus sous un nouvel éclairage, à l’aide de faits généralement non connus.

King, Dorothy, *Canadian Confwrence on Social Work*, June 11-17, 1950.

Aperçu des diverses conceptions de l’assistance de par les provinces, avant la Confédération.

Laplante, Pierre, L’assistance publique et les municipalités, *Relations,* mars 1953.

Description des difficultés rencontrées par les municipalités du fait de leur obligation à contribuer pour un tiers aux frais de l’assistance publique.

[119]

MacKay, R.A., *Canadian Conférence on Social Work*, 1940.

Une explication des positions adoptées par la Commission Rowell-Sirois.

Marier, Roger, Discours prononcé le 20 novembre 1962, reproduit dans *Service Social*, nov.-déc. 1962.

Analyse du rôle croissant de l’État dans l'assistance et des réticences manifestées par le secteur privé.

Marquis, Paul, *Bien-être Social Canadien*, Vol. X, no 1, 1958.

Analyse de la restructuration du ministère du Bien-être social et de la jeunesse, en 1958.

Minville, Esdras, *L’aspect économique du Problème National*, L’Ecole Sociale Populaire, tract no 436.

Étude de la situation économique et sociale du Canada français des années ’30.

Poulin, Gonzalve, *Les attitudes de la société à l’égard de la famille*, Rapport imprimé du 5e Congrès Caritas, 1957.

Analyse des circonstances qui ont amené la société à assumer le rôle d’entraide traditionnellement rempli par la famille.

Poulin, Gonzalve, Évolution des Services Sociaux de la Province de Québec, *Bien-être Social Canadien*, vol. 1, no 1.

Historique des formes d’assistance trouvées par le secteur privé, aux diverses époques du Québec.

Poulin. Gonzalve, La Socialisation des structures de bien-être, *Culture*, déc. 1964.

Analyse des circonstances qui ont forcé l’évolution des formes d’assistance au Québec.

Poulin, Gonzalve, Les problèmes de bien-être et de santé dans la Province de Québec, Service Social vol. 13 no 2-3, 1964.

Étude des modalités d’assistance au Québec, des origines du Québec à nos jours.

Richer, M., Discours prononcé le 3 février 1962 et reproduit dans *La Voix des Oeuvres*, bulletin du Conseil des Ouvres de Montréal, vol. III, no 1, avril 1962.

Analyse de l’évolution du rôle des services privés face aux responsabilités croissantes assumées par l’État.

Rocher. Guy, Évolution des rapports entre le secteur privé et le secteur public. *Service Social*, Vol. 13, no 2 et 3, 1964.

Analyse comparée des rapports des commissions d’enquête sur l’assistance publique (Boucher) et sur l’enseignement (Parent).

[120]

Saint-Pierre, Arthur, Esquisse historique de la pensée sociale au Canada français (1910-1935), *Culture*, Vol. 18, no 3, septembre 1957.

L’auteur retrace les diverses sources d’influence sociale au Québec, pour les années 1910 à 1935, et en particulier le rôle des Jésuites.

Simard, Noël, Répercussions de l’assistance publique sur la structure et les fonctions des institutions et des œuvres. *Bien-être Social Canadien*, mars 1956.

L’évolution des structures d’assistance en regard de la loi d’assistance publique de 1921.

Smiley, Mr., Two Themes of Canadian Federalism, *Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. 31, no 1, 1965.

Comparaison entre les attitudes des Canadiens français et celles des Canadiens anglais face aux initiatives fédérales.

Weiss. David. Québec’s Welfare Renaissance, *Viewpoints*, March 1966.

Analyse des modifications apportées dans la politique sociale du Québec à la suite de la présentation du Rapport Boucher.

\_\_\_\_\_, La famille et le bien-être social au Québec, *Bien-être Social Canadien,* Vol. 13, no 4, texte préparé par le ministère de la Famille et du Bien-être Social.

Présentation du ministère du Bien-être social et de la Famille du Québec, tel qu’établi en 1961.

\_\_\_\_\_, Federal Legislation related to Social Welfare, 1908-1965, Research and Statistics Division Mrmo, Dept. of National Health and Welfare, Ottawa 1966.

Énumération des lois sociales promulguées par le gouvernement fédéral de 1908 à 1965.

\_\_\_\_\_, *L’Action Nationale*, février 1938.

La position d’un groupe nationaliste face à la loi d’assurance-chômage proposée par Ottawa en 1938,

\_\_\_\_\_, *La Voix des Œuvres*, mai 1941. Bulletin périodique du Conseil des Œuvres de Montréal.

Une description des problèmes avec lesquels Montréal était aux prises dans les années ’40.

\_\_\_\_\_, Loi de l’assistance *médicale*, Pamphlet publié par le gouvernement du Québec, 1966.

Le fonctionnement de la loi d’assistance médicale, tel qu’expliqué aux médecins appelés à l’utiliser.

\_\_\_\_\_, *Missive*, Vol. 2, no 2, 1942. *Bulletin du Conseil Canadien de Bien-être*, précurseur de *Bien-être Social Canadien*.

Article sur l’atomisation des services au Québec, avec préconisation d’un regroupement de ces services.

[121]

\_\_\_\_\_, *Pour la Restauration sociale du Canada*, L’Ecole Sociale Populaire, mai et juin 1933, tracts nos 232-233.

Programme proposé par un groupe de prêtres pour la solution des problèmes amenés par la crise au Québec, à la lumière des enseignements de l’encyclique *Quadragesimo Anno*.

\_\_\_\_\_, *Programme de Restauration sociale*, No 2, L’Ecole Sociale Populaire, déc. 1933 et janv. 1934, tracts nos 239-240.

Plan semblable au précédent, cette fois rédigé par un groupe de laïcs, avec quelques mesures nouvelles surajoutées.

\_\_\_\_\_, *Relations*, Editorial du Vol. 1, no 1, 1941.

Plaidoyer en faveur d’une politique sociale gouvernementale adéquate.

\_\_\_\_\_, *Relations*, Editorial du mois de juin 1944.

Critique de la loi de la protection de l’enfance de 1944.

\_\_\_\_\_, Une manœuvre d’Ottawa, *Relations*, Editorial de mars 1945. Analyse de la signification politique du régime d’allocations familiales.

Documents officiels

Gouvernement du Canada :

Eggleston et Kraft, *Dominion-provincial subsidies and grants. Study for the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations*, Ottawa 1939.

Goldenberg, Carl H., *Municipal Finance in Canada, a study prepared for the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations*, Ottawa 1939.

Grauer. A. F., *Assistance Publique et Assurance Sociale*, Etude préparée pour la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces, Ottawa 1939.

Minville. Esdras, *La législation ouvrière et le régime social dans la Province de Québec*, Étude préparée pour la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces, Ottawa 1939.

*Hansard*. Journal de la Chambre des Communes du Canada, (23 mars 1954).

Appendice du VIIIe volume des journaux de l’Assemblée Législative.

Rapport de la Conférence fédérale-provinciale de 1950.

Rapport de la Conférence sur les problèmes constitutionnels. 1950.

Rapport de la Conférence fédérale-provinciale, Ottawa mars 1964.

[122]

Report of the Dominion-Provincial Conférence, Ottawa 1960.

Report of the Federal-Provincial Conférence, Ottawa 1963.

Gouvernement du Québec.

*Code municipal de la Province de Québec*, 1871.

*Rapport de la Commission des Assurances Sociales*, Québec 1932-1933.

*Rapport de la Commission Royale d’enquête sur les problèmes constitutionnels*, Québec 1956.

*Rapport du comité d’étude sur l’assistance publique*, Québec 1963.

*Rapport du Comité Interministériel d’étude sur le Régime de Rentes du Québec*, Québec avril 1964.

*Sommaire du Rapport de la Commission Royale d’enquête sur les problèmes constitutionnels*, Québec 1956.

*Statuts révisés*, Québec 1944.

Documents non publiés

Girard, Lucien, *Nos services sociaux diocésains*, Thèse de Maîtrise en Service Social, Université de Montréal 1954.

Les standards professionnels dans huit services sociaux diocésains du Québec.

Girouard, Albini, *Nos services sociaux diocésains*, Thèse de Maîtrise en service social. Université de Montréal, 1954.

Situation actuelle et perspectives du financement de huit services sociaux diocésains du Québec.

Lafrance, Emilien, Texte miméographié du discours prononcé à la conférence fédérale-provinciale des 28 et 29 mai 1964.

Élaboration d’une politique sociale propre au Québec.

Lévesque, René, Texte miméographié du mémoire du Québec à la conférence sur la pauvreté, tenue à Ottawa du 7 au 10 décembre 1965.

Analyse des réformes à apporter à l’équipement social du Québec.

Lévesque. René, *Mémoire du Québec*, Conférence fédérale-provinciale sur le plan canadien d’assistance publique, janvier 1966 (texte miméographié).

La position du Québec face au plan canadien d’assistance publique.

[123]

Manseau, Paul, *Nos Services sociaux diocésains*, Thèse de Maîtrise en service social, Université de Montréal 1954.

Étude statistique des services rendus dans huit services sociaux diocésains du Québec.

Poulin, Gonzalve, *L’assistance sociale dans la province de Québec*, 1608-1951, Annexe 2 miméographiée, Commission royale d’enquête sur les problèmes constitutionnels, Québec 1955.

Étude approfondie du rôle de l’État, de l’Église et des laïcs dans l’assistance au Québec, de la fondation de la colonie à 1951, suivie de recommandations pour améliorer les structures existantes à la parution de l’étude.

Riendeau, Robert, *Nos services sociaux diocésains*. Thèse de Maîtrise en service social. Université de Montréal 1954.

Étude de la politique administrative de huit services sociaux diocésains du Québec.

\_\_\_\_\_, Mémoire du Centre de Service Social du diocèse des Trois-Rivières présenté à la Commission Tremblay le 7 janvier 1954, texte miméographié.

Plaidoyer pour le maintien des services privés et pour une aide accrue à ces services.

\_\_\_\_\_, *Rôle historique des institutions dans l’évolution du bien-être au Canada français*, texte miméographié d’une conférence du directeur de la Fédération des Œuvres de Charité canadiennes-françaises, Québec le 2 juin 1961.

Une description à grands traits de l’histoire de l’assistance au Québec.

Périodiques

*Le Devoir*, Montréal 21 décembre 1918.

*Le Devoir*, Montréal, 18 décembre 1918.

*Le Devoir*, Montréal, 13 avril 1921.

[124]

[125]

TABLE DES MATIÈRES

Avertissement [7]

Introduction [9]

Chapitre I. Les débuts : Le régime français [13]

Chapitre II. La consolidation : Le régime anglais [21]

Chapitre III. La résistance à l'industrialisation : De la Confédération à la Loi d'Assistance publique [31]

Chapitre IV. Acceptation des conséquences de l'urbanisation et de l'industrialisation : La Loi de l'Assistance publique [43]

Chapitre V. L'osmose entre le fédéral et les provinces : La deuxième guerre mondiale [65]

Chapitre VI. L'approche globule de la Sécurité sociale : La révolution tranquille [87]

Conclusions [107]

Bibliographie [115]

Fin du texte

1. *Rôle historique des institutions dans l’évolution du bien-être au Canada français,* texte imprimé d’une conférence du directeur de la Fédération des Œuvres de Charité canadiennes-françaises, Québec le 2 juin 1961 [↑](#footnote-ref-1)
2. Rôle historique des institutions... *loc. cit.* [↑](#footnote-ref-2)
3. Gonzalve Poulin, [Problèmes de la famille canadienne-française](http://classiques.uqac.ca/contemporains/poulin_gonzalve/Problemes_famille_can-fr/Problemes_famille_can-fr.html), (Québec. Les Presses Universitaires Laval, 1952), p. 13. [↑](#footnote-ref-3)
4. Rôle historique des institutions... *loc. cit.* [↑](#footnote-ref-4)
5. Gabriel Sagard Theodat, *Histoire du Canada et voyages* (Paris 1636, réimprimé à Paris en 1865), livre I, p. 75. [↑](#footnote-ref-5)
6. Rôle historique des institutions, *loc. cit.* [↑](#footnote-ref-6)
7. Richard Arès, S.J., L’Église et l’État au Québec, *Relations* mai 1963 p. 123. [↑](#footnote-ref-7)
8. Archives de l’Hôpital Général de Québec ; signé le 9 déc. 1692 par Louis XIV. [↑](#footnote-ref-8)
9. Gonzalve Poulin, *Bien-Etre Social Canadien,* Vol. I, no 1, 1949. [↑](#footnote-ref-9)
10. Rôle historique des institutions ... *loc. cit.* [↑](#footnote-ref-10)
11. Gonzalve Poulin, *L’assistance sociale dans la province de Québec, 1608-1951,* Commission royale d’enquête sur les problèmes constitutionnels, Annexe 2, (Québec 1955), p. 12. [↑](#footnote-ref-11)
12. Cité par le Père Poulin, *op. cit*. p. 13. [↑](#footnote-ref-12)
13. Gonzalve Poulin, *op. cit.* p. 16. [↑](#footnote-ref-13)
14. Voir l’article du Père André M. Guillemette, Welfare in French Canada, *Canadien Welfare*, Jan.-Feb. 1966. [↑](#footnote-ref-14)
15. Richard Arès. S.J., L’Église et l’État au Québec, *Relations,* mai 1963. [↑](#footnote-ref-15)
16. Journaux de l’Assemblée Législative. Appendice du VIIIe volume. [↑](#footnote-ref-16)
17. Gonzalve Poulin, Evolution des Services Sociaux de la Province de Québec. *Bien-Etre Social Canadien,* vol. I, no 1. [↑](#footnote-ref-17)
18. Léon Pouliot. s.j., *Monseigneur Bourget et son temps,* Montréal 1955. Beauchemin. Tome I, p. 11. [↑](#footnote-ref-18)
19. Abbé Lionel Groulx, *Orientations,* Montréal 1935. [↑](#footnote-ref-19)
20. Voir L. O. David, *L’Union des deux Canadas.* Montréal 1898, (Fd. Sénécal). [↑](#footnote-ref-20)
21. Gonzalve Poulin. La Socialisation des structures de bien-être, *Culture,* déc 1964. [↑](#footnote-ref-21)
22. Maurice Lamontagne, [Le Fédéralisme Canadien](http://classiques.uqac.ca/contemporains/lamontagne_maurice/federalisme_canadien/federalisme_canadien.html), (Québec, Les Presses Universitaires Laval, 1954), p. 8. [↑](#footnote-ref-22)
23. Maurice Lamontagne, *op. cit.,* p. 10. [↑](#footnote-ref-23)
24. Jean Hamelin, John Huot, Maurice Hamelin, Aperçu de la politique canadienne au XIXe siècle. *Culture,* juin 1965. [↑](#footnote-ref-24)
25. George F. Davidson, *Canadian Conference on Social Work*, June 14-20, 1952. [↑](#footnote-ref-25)
26. Voir Richard B. Splane, *Social Welfare in Ontario,* (University of Toronto Press, 1965), p. 66. [↑](#footnote-ref-26)
27. *Ibid.* p. 68. [↑](#footnote-ref-27)
28. Dorothy King, *Canadian Conference on Social Work*, June 11-17, 1950. [↑](#footnote-ref-28)
29. Code municipal de la Province de Québec, 1871. [↑](#footnote-ref-29)
30. *Ibid*. [↑](#footnote-ref-30)
31. *Encyclopedia of Social Work*, 1965, p. 40. [↑](#footnote-ref-31)
32. *Public Welfare Administration in Canada*, (Toronto, 1930), p. 139. [↑](#footnote-ref-32)
33. Rapport du Comité Interministériel d’étude sur le Régime de Rentes du Québec, (Québec, avril 1964), Vol. I, p. 5. [↑](#footnote-ref-33)
34. *Ibid.,* p. 6. [↑](#footnote-ref-34)
35. Chiffres tirés de l’*Encyclopedia Canadiana,* 1958, Tome X, p. 369. [↑](#footnote-ref-35)
36. Rev. P.J. Bench. Canadian War Experience, *The Public Health Journal.* Vol. IX no 10, 1918. [↑](#footnote-ref-36)
37. Les exportations manufacturières sont passées de $67,000,000 en 1913-1914 à $660,000,000 en 1917-1918 (Encyclopedia Canadiana, Tome X, p.374). [↑](#footnote-ref-37)
38. Hayda Denault, L’insertion du Service Social dans le milieu canadien-français, *Service Social,* Vol. 10 no 3 et Vol. 11 no 1. [↑](#footnote-ref-38)
39. Louis Dupire ; *Le Devoir,* 21 décembre 1918. [↑](#footnote-ref-39)
40. *Le Devoir,* 18 décembre 1918. [↑](#footnote-ref-40)
41. Bench, Rev. P.J., *loc. cit.* [↑](#footnote-ref-41)
42. Margaret Kirkpatrick Strong, *op. cit.* p. 91. [↑](#footnote-ref-42)
43. Margaret Kirkpatrick Strong, *op. cit.* p. 78. [↑](#footnote-ref-43)
44. Raymond Breton et Albert Breton, Le séparatisme ou le respect du Statu Quo, *Cité Libre,* avril 1962. [↑](#footnote-ref-44)
45. Arthur Saint-Pierre, Esquisse historique de la pensée sociale au Canada français (1910-1935), *Culture,* Vol. 18, no 3, septembre 1957. [↑](#footnote-ref-45)
46. *Encyclopedia of Social Work,* 1965, p. 43. [↑](#footnote-ref-46)
47. Déclaration de M. Taschereau, *Le Devoir,* 13 avril 1921. [↑](#footnote-ref-47)
48. Esdras Minville, *L’aspect économique du Problème National*, L’Ecole Sociale Populaire, no. 436, p. 6. [↑](#footnote-ref-48)
49. Abbé Noël Simard, Répercussions de l’assistance publique sur la structure et les fonctions des institutions et des œuvres, *Bien-être Social Canadien,* mars 1956. [↑](#footnote-ref-49)
50. Rapport du comité d’étude sur l’assistance publique, Gouvernement du Québec, Québec 1963, p. 32. [↑](#footnote-ref-50)
51. Gonzalve Poulin, L’*assistance sociale dans la province de Québec, op. cit.,* p. 71. [↑](#footnote-ref-51)
52. *Le Devoir,* 13 avril 1921. [↑](#footnote-ref-52)
53. Discours prononcé le 20 novembre 1962, reproduit dans *Service Social,* nov.-déc. 1962. [↑](#footnote-ref-53)
54. *La législation ouvrière et le régime social dans la Province de Québec,* Etude pour la Commission Royale d’enquête sur les relations fédérales-provinciales, Ottawa 1939, p. 55. [↑](#footnote-ref-54)
55. *Ibid.,* p. 55. [↑](#footnote-ref-55)
56. *Une mauvaise loi,* Montréal 1921. [↑](#footnote-ref-56)
57. *Op. cit.,* p. 6. [↑](#footnote-ref-57)
58. Eggleston et Kraft, *Dominion-provincial subsidies and grants.* Study for the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations, Ottawa 1939. [↑](#footnote-ref-58)
59. A.E. Grauer, *Assistance Publique et Assurance Sociale,* Etude préparée pour la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces, Ottawa 1939. [↑](#footnote-ref-59)
60. Esdras Minville, *La législation ouvrière et le régime social dans la province de Québec, op. cit*., p. 63. [↑](#footnote-ref-60)
61. Moore, Perry et Beach, *Le financement de la fédération canadienne,* (L’Association Canadienne d’études fiscales, 1966), p. 8. [↑](#footnote-ref-61)
62. Moore, Perry et Beach, *op. cit.* p. 10. [↑](#footnote-ref-62)
63. Paul Gérin-Lajoie, Origine de nos problèmes constitutionnels et fiscaux actuels. *Relations* mai 1953. [↑](#footnote-ref-63)
64. Moore,... *op. cit.* p. 8 et 9. [↑](#footnote-ref-64)
65. Robert M. Clark, *Economic Security for the Aged in the United States and Canada*, (Government of Canada, Ottawa 1960). [↑](#footnote-ref-65)
66. A.E. Grauer, op. cit. p. 42. [↑](#footnote-ref-66)
67. Gonzalve Poulin, Les attitudes de la société à l’égard de la famille. Rapport imprimé du *5e Congrès Caritas,* 1957. [↑](#footnote-ref-67)
68. Rapport imprimé de la Conférence Canadienne du Service Social. 1928. [↑](#footnote-ref-68)
69. Eggleston et Kraft, *Dominion-Provincial subsidies and grants*, 1939. [↑](#footnote-ref-69)
70. *Ibid.* p. 123. [↑](#footnote-ref-70)
71. House of Common Debates, Sept. 12, 1930. [↑](#footnote-ref-71)
72. Voir *Federal Legislation related to Social Welfare, 1908-1965,* Research and Statistics Division Mémo, Dept. of National Health and Welfare, (Ottawa 1966). [↑](#footnote-ref-72)
73. Voir l’appendice 1 du Rapport de la Commission Royale des relations entre le Dominion et les provinces, (Ottawa 1939). [↑](#footnote-ref-73)
74. Carl H. Goldenberg, *Municipal Finance in Canada,* a study prepared for the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations (Ottawa 1939), p. 69. [↑](#footnote-ref-74)
75. Rumilly. *Histoire de la Province de Québec*, tome 33 p. 207. [↑](#footnote-ref-75)
76. Hayda Denault, l’insertion du Service Social dans le milieu canadien-français, *Service Social,* Oct. 1961-Avril 1962. [↑](#footnote-ref-76)
77. *L’École Sociale Populaire,* mai et juin 1933, nos 232-233. [↑](#footnote-ref-77)
78. Introduction au programme de Restauration sociale No 2, *Ecole Sociale Populaire,* décembre 1933 et janvier 1934, Nos 239-240. [↑](#footnote-ref-78)
79. Albini Girouard, Le Service Social du diocèse de Saint-Jean. *Le Travailleur Social,* vol. 23 no 3, 1955. [↑](#footnote-ref-79)
80. Paul Manseau. *Nos Services sociaux diocésains,* Thèse de maîtrise en Service Social, Montréal mai 1954, p. 41. [↑](#footnote-ref-80)
81. Robert Riendeau, *Nos Services sociaux diocésains,* Thèse de maîtrise en Service Social. Montréal avril 1954, p. 18. [↑](#footnote-ref-81)
82. Emile Doucet ; entrevue personnelle accordée le 13 juin 1966. [↑](#footnote-ref-82)
83. Paul Gérin-Lajoie, Origine de nos problèmes constitutionnels et fiscaux actuels. *Relations,* mai 1953. [↑](#footnote-ref-83)
84. Paul Gérin-Lajoie, Origine de nos problèmes constitutionnels et fiscaux actuels. *Relations*, mai 1953. [↑](#footnote-ref-84)
85. R.A. MacKay, *Canadian Conference on Social Work*, 1940. [↑](#footnote-ref-85)
86. La Commission Tremblay note : « En réalité, seule la province de la Colombie-Britannique a accepté l’amendement par l’entreprise de sa Législature. Les huit autres provinces ont donné leur assentiment par une lettre de leur premier ministre au premier ministre du Canada. » *Commission Royale d’enquête sur les problèmes constitutionnels,* Québec 1956. [↑](#footnote-ref-86)
87. *L’Action Nationale*, février 1938. [↑](#footnote-ref-87)
88. Paul-Henri Guimont, *Semaines Sociales du Canada,* 1938. [↑](#footnote-ref-88)
89. *La Voix des Œuvres,* Montréal mai 1941. (Bulletin périodique du Conseil des Œuvres de Montréal). [↑](#footnote-ref-89)
90. Editorial de *Relations,* Vol. 1, no 1, 1941. [↑](#footnote-ref-90)
91. *Missive,* Vol. 2, no 2, 1942. [↑](#footnote-ref-91)
92. Gonzalve Poulin, Evolution des Services Sociaux de la Province de Québec, *Bien-être Social Canadien,* Vol. 1, no 1, janvier 1949. [↑](#footnote-ref-92)
93. Gonzalve Poulin, La socialisation des structures de bien-être, *Culture,* Vol. XXV, no 4, décembre 1964. [↑](#footnote-ref-93)
94. Voir Gérald Berry, Québec légifère sur la protection de l’enfance, *Missive* vol. 4, no 4, 1944. [↑](#footnote-ref-94)
95. Gonzalve Poulin, *Bien-être social Canadien,* vol. 1 no 1, 1949. [↑](#footnote-ref-95)
96. *Relations,* juin 1944. [↑](#footnote-ref-96)
97. *Statuts révisés,* c. 180 A, Québec 1944. [↑](#footnote-ref-97)
98. Gonzalve Poulin, Les problèmes de bien-être et de santé dans la Province de Québec, *Service Social,* vol. 13 no 2-3, 1964. [↑](#footnote-ref-98)
99. Michel Brunet, *Histoire du Canada par les textes,* (Montréal, Fides 1963), tome II, p. 138. [↑](#footnote-ref-99)
100. Joseph W. Willard, cité par Gonzalve Poulin, *Service Social* vol. 13, no 2-3. [↑](#footnote-ref-100)
101. George F. Davidson, Des Allocations pour nos enfants canadiens !, *Missive,* vol. 3, no 6, 1943. [↑](#footnote-ref-101)
102. Editorial, Une manœuvre d’Ottawa, *Relations*, mars 1945. [↑](#footnote-ref-102)
103. Two Themes of Canadian Federalism. *Canadian Journal of Economics and Political* *Science*, vol. 31, no 1, 1965. [↑](#footnote-ref-103)
104. A Different Perspective on Canadian Federalism. *Canadian Public Administration*, Vol. IX, no 1, 1966. [↑](#footnote-ref-104)
105. George F. Davidson. *Missive,* vol. 3 no 3, 1943. [↑](#footnote-ref-105)
106. Louis Beaupré, Comment meurt la charité privée, *Bien-être Social Canadien,* Vol. 4, no 4, 1952. [↑](#footnote-ref-106)
107. Cours donné aux *Semaines Sociales du Canada*, 1951. [↑](#footnote-ref-107)
108. Mgr Bourgeois, *Conférence Canadienne du Bien-être,* Sherbrooke, 1952. [↑](#footnote-ref-108)
109. Lucien Girard. *Nos services sociaux diocésains,* Thèse de Maîtrise en Service Social, Université de Montréal, 1954, p. 15. [↑](#footnote-ref-109)
110. *Ibid*. [↑](#footnote-ref-110)
111. Hayda Denault, L’insertion du service social dans le milieu canadien-français. *Service Social,* Vol. 10, no 3 et Vol. 11, no 1. Le Ministère dont il est question est le Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, au gouvernement fédéral. [↑](#footnote-ref-111)
112. Albini Girouard, *Nos services sociaux diocésains,* Thèse de maîtrise en service social, Montréal 1954, p. 30. [↑](#footnote-ref-112)
113. *Commission Royale d’enquête sur les problèmes constitutionnels*, Québec 1956, p. 151. [↑](#footnote-ref-113)
114. *Press Statement,* sept. 28, 1950. [↑](#footnote-ref-114)
115. Lettre du premier ministre du 7 décembre 1949. [↑](#footnote-ref-115)
116. *Rapport du comité d’étude sur l’assistance publique*, Québec juin 1963, p. 36. [↑](#footnote-ref-116)
117. Pierre Laplante, L’assistance publique et les municipalités, *Relations,* mars 1953. [↑](#footnote-ref-117)
118. M. Gagnon, *Chambre des Communes du Canada*, 23 mars 1954. [↑](#footnote-ref-118)
119. Michel Brunet, *Histoire du Canada,* p. 204. [↑](#footnote-ref-119)
120. Sommaire du Rapport de la Commission Royale d’enquête sur les problèmes constitutionnels, Québec 1956, p. 24. [↑](#footnote-ref-120)
121. Albini Girouard. *The Social Worker,* Vol. 23, no 3, mars 1955. [↑](#footnote-ref-121)
122. Albini Girouard, *Nos services sociaux diocésains,* thèse de maîtrise en service social, Montréal 1954. [↑](#footnote-ref-122)
123. Albini Girouard, *Nos services sociaux*.... p. 46. [↑](#footnote-ref-123)
124. Mémoire du Centre de Service Social du diocèse des Trois-Rivières, présenté à la Commission Tremblay le 7 janvier 1954, p. 34. [↑](#footnote-ref-124)
125. Guy Rocher, Évolution des rapports entre le secteur privé et le secteur public. *Service Social,* Vol. 13, no 2 et 3, 1964. [↑](#footnote-ref-125)
126. Paul Marquis, *Bien-être Social Canadien,* Vol. X, no 1, 1958. [↑](#footnote-ref-126)
127. Guy Rocher, *op. cit.* [↑](#footnote-ref-127)
128. *Rapport du comité d’étude sur l’assistance publique*, Québec juin 1963, p. 110. [↑](#footnote-ref-128)
129. Guy Rocher, *op. cit.* [↑](#footnote-ref-129)
130. *Dominion-Provincial Conference 1960,* (Ottawa, Gouvernement du Canada, Foreword, p. 5. [↑](#footnote-ref-130)
131. *Ibid.* p. 26 et p. 31. [↑](#footnote-ref-131)
132. Texte préparé par le ministère de la Famille et du Bien-être Social, publié dans *Bien-être Social Canadien,* vol. XIII no 4, p. 118. [↑](#footnote-ref-132)
133. *Ibid.* p. 121. [↑](#footnote-ref-133)
134. *Rapport du Comité d’étude sur l’assistance publique* (Québec, juin 1963). p. 156. [↑](#footnote-ref-134)
135. Arrêté en conseil numéro 2369 (Province de Québec). [↑](#footnote-ref-135)
136. *Op. cit.,* p. 55 et ss. [↑](#footnote-ref-136)
137. Texte reproduit dans *La Voix des Œuvres,* bulletin du Conseil des Œuvres de Montréal, vol. VII, no 1, avril 1962. [↑](#footnote-ref-137)
138. Hayda Denault, The Profession of Social Work in the Quebec of the Future, *The Social Worker,* Vol. 32, no 1. [↑](#footnote-ref-138)
139. James Gripton, Blueprint for Revolution in Public Welfare in Quebec; an Essay Review, *Social Service Review,* sept. 1965, p. 320. [↑](#footnote-ref-139)
140. *Ibid*. [↑](#footnote-ref-140)
141. *Rapport du Comité d’étude sur l’assistance publique* (Québec, juin 1963), p. 102. [↑](#footnote-ref-141)
142. James Gripton, *op. cit.,* p. 325. [↑](#footnote-ref-142)
143. James Gripton, *op. cit.,* p. 328. [↑](#footnote-ref-143)
144. Robert D. Bureau, Le déblocage social au Québec, *Bien-être Social Canadien,* mars-avril 1966. [↑](#footnote-ref-144)
145. James Gripton, *op. cit.,* p. 330. [↑](#footnote-ref-145)
146. *Ibid.,* p. 332. [↑](#footnote-ref-146)
147. Robert D. Bureau, *op. cit.* [↑](#footnote-ref-147)
148. André Escojido, *Bien-être Social Canadien,* janv.-fév. 1966. [↑](#footnote-ref-148)
149. André Escojido, *op. cit.* [↑](#footnote-ref-149)
150. *Report of the Federal-Provincial Conference* (Ottawa, 1963), p. 36-37. [↑](#footnote-ref-150)
151. Jean Lesage, *Rapport de la conférence fédérale-provinciale,* mars 1964 (Gouvernement du Canada, Ottawa 1964). [↑](#footnote-ref-151)
152. Emilien Lafrance, Discours prononcé à la conférence fédérale-provinciale des 28 et 29 mai 1964, (Texte miméographié). [↑](#footnote-ref-152)
153. *Ibid*. [↑](#footnote-ref-153)
154. David Weiss, Quebec's Welfare Renaissance, *Viewpoints.* March 1966. [↑](#footnote-ref-154)
155. *Mémoire du Québec à la conférence sur la pauvreté*. Texte miméographié. [↑](#footnote-ref-155)
156. *Ibid.,* p. 17. [↑](#footnote-ref-156)
157. *Mémoire du Québec*.... p. 26 et 27. [↑](#footnote-ref-157)
158. *Mémoire du Québec*. Conférence fédérale-provinciale sur le plan canadien d’assistance publique, janvier 1966 (texte miméographié). [↑](#footnote-ref-158)
159. David Weiss, Quebec’s Welfare Renaissance, *Viewpoints,* March 1966. [↑](#footnote-ref-159)
160. Loi de l’assistance médicale. Gouvernement du Québec, 1966. [↑](#footnote-ref-160)