B 55 C

RAPPORT

31 AOU 1965

DU COMITÉ D'ÉTUDE SUR L'ASSISTANCE PUBLIQUE

JUIN 1963

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

Rapport

du

Comité d'étude sur l'assistance publique

JUIN 1963

BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DU QUÉBEC

INSTITUÉ PAR
L'ARRÊTÉ EN CONSEIL 2369
DU 6 DÉCEMBRE 1961

OFF
A11 D6
A29/A79
S

Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être ainsi que ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté.

Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, article 25, troisième Assemblée des Nations-Unies, 1948.

Comité d'étude sur l'assistance publique

MEMBRES

J.-Emile BOUCHER, président

Président du conseil d'administration de la Société Nationale de Fiducie,

Marcel BÉLANGER, C.A.

Professeur à la Faculté de Commerce de l'Université Laval,

Claude MORIN

Professeur à la Faculté des Sciences Sociales de l'Université Laval.

SECRÉTAIRES

Jean-Paul LABELLE

Directeur-adjoint des Services d'assistance sociale,

Me Marcel LEMIEUX

Secrétaire général de la Commission des allocations sociales du Québec.

A Son Excellence

LE LIEUTENANT-GOUVERNEUR EN CONSEIL DU QUÉBEC

Nous, membres du Comité d'étude sur l'assistance publique, avons l'honneur de présenter à Votre Excellence, notre rapport.

Notre Comité a été institué par l'arrêté en conseil numéro 2369, en date du six décembre 1961, pour faire l'étude de certains problèmes que présente l'application de la Loi de l'assistance publique de Québec et pour déposer des conclusions à ce propos.

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

Émile Gosselin

PRÉSIDENT

Marcel Bélanger

MEMBRE

Claude Morin

MEMBRE

Jean-Paul Labelle

SECRÉTAIRE

Marcel Lemieux

SECRÉTAIRE

Québec, juin 1963.

ARRÊTÉ EN CONSEIL

CHAMBRE DU CONSEIL EXÉCUTIF

Numéro 2369 Québec, le 6 décembre 1961

PRÉSENT :

Le lieutenant-gouverneur en conseil

Concernant la formation d'un comité d'étude sur l'assistance publique.

ATTENDU QU'en vertu de la Loi du ministère de la famille et du bien-être social (S.R.Q. 1941, c. 70A), le Ministre de la famille et du bien-être social est chargé de l'application des lois ayant pour sujet particulier le bien-être social;

ATTENDU QU'il y a lieu de faire l'étude de certains problèmes que présente, en particulier, l'application de la Loi de l'assistance publique de Québec et de constituer, à cette fin, un comité d'étude.

IL EST ORDONNÉ en conséquence, sur la proposition du Ministre de la famille et du bien-être social :

1 – 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 oeuvres privées avec les services publics de bien-être,

d) l'ensemble du problème de l'assistance à domicile, ses implications financières et sociales, prévention et réhabilitation;

2 – QUE ce comité soit composé de trois membres, à savoir : M. J.-Emile Boucher, d'Outremont; M. Claude Morin, secrétaire de la Faculté des Sciences Sociales de l'Université Laval de Québec et M. Marcel Bélanger, C.A., secrétaire de la Faculté de Commerce de l'Université Laval de Québec;

3 – QUE M. J.-Emile Boucher soit autorisé à agir comme président de ce comité.

GREFFIER DU CONSEIL EXÉCUTIF

Léopold DÉSILETS

TABLE DES MATIÈRES

Lettre d'envoi 7

Arrêté en conseil 9

Table des matières 11

Liste des tableaux 17

Liste des graphiques 19

INTRODUCTION

1 – Mandat du Comité 21

2 – Présentation du rapport 22

3 – Travaux du Comité 22

4 – Plan du rapport 24

CHAPITRE I

APERÇU HISTORIQUE ET GRANDES LIGNES DE L'ASSISTANCE SOCIALE AU QUÉBEC

A – Aperçu historique 27

1 – Le régime français 27

2 – Après la Conquête 29

3 – La Confédération 30

4 – La Loi de l'assistance publique 32

5 – Les nouveaux programmes de sécurité sociale 33

B – Situation actuelle 34

1 – Les structures administratives 34

2 – Les services municipaux de bien-être social 35

3 – L'assistance-chômage 35
4 – L'abolition de la participation municipale 36
5 – Les modifications aux règlements de l'assistance publique 37
6 – Les grandes lignes de l'assistance à domicile 37

CHAPITRE II

LES ASPECTS FINANCIERS DE L'ASSISTANCE-CHÔMAGE

A – L'assistance-chômage et les autres mesures de bien-être 50

B – L'accroissement rapide du coût de l'assistance-chômage et ses causes .. 52
1 – L'accroissement du coût de l'assistance-chômage 53
a – Les personnes aptes au travail 54
b – Les personnes inaptes au travail 54
2 – Les causes de l'accroissement du coût 55
a – L'entente fédérale-provinciale et ses conséquences 55
b – La création de catégories d'assistance et la majoration des taux 56
c – La situation du chômage 57
d – L'élection de 1960 57
e – La publicité "dirigée" 58
f – Le manque de contrôle 58
g – L'abolition de la participation municipale 58
h – La substitution de l'assistance-chômage aux allocations catégorisées 59

C – Le niveau élevé du coût de l'assistance-chômage et ses causes 59
1 – Le niveau élevé du coût de l'assistance-chômage 59
2 – Les causes du niveau élevé de l'assistance-chômage 60
a – Le mauvais état de santé de la population 60
b – La faiblesse de l'économie québecoise 61
c – La mentalité de la population 64

Chapitre III

L'INTERDÉPENDANCE DES PROBLÈMES ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX

A – Constatations 97

1 – L'absence et le manque de cohésion dans les politiques gouvernementales 97

2 – Le cloisonnement non réaliste de l'assistance sociale 98

a – Cloisonnement interministériel 99

b – Cloisonnement intraministériel 101

B – Recommandations 101

Chapitre IV

LE RÔLE DE L'ÉTAT

A – Constatations 107

1 – L'aspect philosophique 107

2 – L'aspect administratif 110

3 – L'aspect législatif 113

a – La conception de l'indigence 114

b – La catégorisation 115

B – Recommandations 117

Chapitre V

LES STRUCTURES ADMINISTRATIVES

A – Constatations 131

1 – Morcellement administratif 131

2 – Administration fortement centralisée 133

3 – Administration distante 135

4 – Délégation de pouvoirs mal définie 135
5 – Contrôle tatillon 136
6 – État rudimentaire de la recherche 138
7 – Normes administratives défectueuses 139
8 – Manque de personnel qualifié 140

B – Recommandations 140

Chapitre VI

COLLABORATION ENTRE LES SECTEURS PUBLIC ET PRIVÉ DU BIEN-ÊTRE

A – Constatations 153
1 – Politique de laisser-faire 153
2 – Attitude des municipalités 154
3 – Nouvelle orientation au niveau gouvernemental 155
4 – Directives unilatérales 156
5 – Attitudes du secteur privé 157
6 – Nouveau rôle des municipalités 158
B – Recommandations 158

Chapitre VII

LES MODALITÉS DE L'ASSISTANCE

A – La méthode actuelle de détermination des taux 169
1 – La méthode de l'indemnité journalière ("per diem") 169
2 – Les taux prévus par les règlements de mai 1960 170
3 – Les taux prévus par les règlements de septembre 1961 171
a – Les caractéristiques retenues 171
b – Les éléments nouveaux 172
i – Plafonnement des taux 172

ii – Taux régionaux 172
iii – Revenu permis 173
c – Le manque de considération à l'égard des charges familiales .. 173
i – Les allocations familiales 173
ii – L'augmentation des taux 174
iii – Les disponibilités permises 174
B – La méthode proposée pour la détermination des taux 175
1 – Les facteurs à considérer 175
a – Caractéristiques du milieu économico-social 175
b – Caractéristiques des personnes assistées 176
c – Circonstances provoquant l'état d'indigence 178
d – Durée de l'état d'indigence 178
2 – La méthode recommandée 180
a – Nature de la méthode 180
b – Problèmes soulevés 182
i – Confection des tables budgétaires 183
ii – Répercussions financières 183
c – Mise en oeuvre 184
C – L'administration courante de l'assistance sociale 184
1 – Normes d'assistance 184
2 – Classes d'assistance présentement en usage 185
a – L'assistance d'urgence 186
b – L'assistance spéciale 186
3 – Exclusion des allocations familiales et calcul du revenu permis .. 187
4 – Assistance sous forme de services 188
5 – Participation des obligés en loi 188
6 – Les procédures administratives 189
a – L'orientation des enquêtes 189
b – Le dossier et le fichier central 190

c – La formulation des chèques d'assistance 191
d – L'établissement d'un tribunal d'appel 191
e – La réadmission des cas à l'assistance 192

CHAPITRE VIII

PROBLÈMES PARTICULIERS

A – Travail et assistance financière 195
1 – "Travaux de chômage" 196
2 – Travaux d'hiver 197
3 – Travaux occasionnels 198
B – L'assistance en milieu rural 198
C – La formation technique des chômeurs 199
D – Les frais médicaux 200
E – La réadaptation des invalides 201
F – L'abandon de la famille 202
G – L'endettement 204

CHAPITRE IX

SYNTHÈSE DES CONSTATATIONS DU COMITÉ ET LISTE DES RECOMMANDATIONS

A – Synthèse des constatations 209
1 – Le coût de l'assistance sociale 210
2 – La politique du gouvernement québecois 210
3 – Le rôle de l'État 211
4 – Les structures administratives 212
5 – Les modes de collaboration 212
6 – Les modalités de l'assistance 213
B – Liste des recommandations 213

APPENDICE 229

LISTE DES TABLEAUX

Tableaux		*Pages*
I	Assistance à domicile – Sources légales et cadres généraux	39
II	Assistance à domicile – Admissibilité	40
III	Assistance à domicile – Évaluation des ressources	41
IV	Assistance-chômage – Évaluation des ressources	42
V	Taux mensuel pour allocation aux mères nécessiteuses	43
VI	Taux mensuels de l'assistance-chômage	44
VII	Taux mensuels de l'assistance supplémentaire aux bénéficiaires d'allocations d'assistance-vieillesse, de cécité, d'invalidité et de sécurité de la vieillesse	45
VIII	Aide aux familles et aux individus, avril 1960 à décembre 1962	66
IX	Déboursés de l'assistance à domicile selon les contributions respectives, avril 1960 à décembre 1962	67
X	Ventilation des déboursés selon les différentes catégories d'aide, avril 1960 à décembre 1962	68
XI	Nombre de personnes directement ou indirectement secourues (bénéficiaires et dépendants), selon les catégories d'allocations, avril 1960 à décembre 1962	70
XII	Déboursés relatifs à l'assistance-chômage, juillet 1958 à décembre 1962	72
XIII	Déboursés d'assistance-chômage selon la distribution en catégories, personnes aptes et personnes inaptes au travail, avril 1960 à décembre 1962	74

Tableaux *Pages*

XIV Déboursés d'assistance-chômage et bénéficiaires selon les catégories de personnes aptes et de personnes inaptes au travail, en pourcentages comparatifs d'accroissement, avril 1960 à décembre 1962 75

XV Asssitance-chômage aux personnes aptes au travail, avril 1960 à décembre 1962 76

XVI Assistance-chômage aux personnes inaptes au travail, déboursés selon les catégories, avril 1960 à décembre 1962 78

XVII Bénéficiaires d'assistance-chômage, selon les groupes de personnes inaptes au travail, avril 1960 à décembre 1962 80

XVIII Moyenne annuelle des chômeurs en proportion de la main-d'oeuvre civile, Canada et Québec, 1950-1962 82

XIX Nombre de personnes assistées et montants versés par le gouvernement fédéral sous l'empire de la loi de l'assistance-chômage en regard de la population de chaque province, avril 1961 à mars 1962 83

XX Quote-part fédérale de l'assistance-chômage et nombre de personnes assistées par rapport à la population de chaque province, avril 1961 à mars 1962 84

XXI Québec et Ontario par rapport à l'ensemble du Canada quant à l'assistance-vieillesse, les allocations aux aveugles et les allocations aux invalides, année terminée le 31 mars 1961 85

XXII Moyenne annuelle des chômeurs en proportion de la main-d'oeuvre civile : Canada, Québec, Ontario et provinces de l'Atlantique, 1958-1962 86

XXIII Main-d'oeuvre civile et chômeurs au Québec par rapport à l'ensemble du pays, 1959-1962 87

XXIV Niveau du chômage régional en pourcentage du chômage national, 1953-1959 88

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphiques		*Pages*
1	Déboursés d'assistance-chômage, juillet 1958 - décembre 1962	89
2	Montants déboursés pour les personnes aptes et les personnes inaptes au travail, avril 1960 - décembre 1962	90
3	Bénéficiaires d'assistance-chômage, personnes aptes et inaptes au travail, en pourcentages comparatifs d'accroissement selon les exercices financiers	91
4	Déboursés d'assistance-chômage pour les personnes aptes et inaptes au travail, en pourcentages comparatifs, selon les exercices financiers	92

INTRODUCTION

1 – Mandat du Comité

Le mandat du Comité d'étude sur l'assistance publique portait sur les quatre points suivants :

a) les échelles de taux d'allocations selon les région économiques;

b) le régime de taux fixes et le régime basé sur le budget du groupe familial;

c) les divers modes de collaboration des oeuvres privées avec les services publics de bien-être;

d) l'ensemble du problème de l'assistance à domicile, ses implications financières et sociales, prévention et réhabilitation.

En vertu de ce mandat, il était normal que le Comité s'attachât à l'étude de la croissance considérable et rapide du coût de l'assistance sociale au Québec. Cependant, le Comité a constaté, dès le début de son étude, que le problème auquel il avait à faire face était beaucoup plus vaste et surtout énormément plus complexe qu'il ne le semblait à première vue, le coût élevé de l'assistance sociale n'en étant en somme que la résultante. C'est pourquoi il a jugé plus utile d'orienter ses recherches vers l'analyse des conceptions sociales, politiques et économiques sous-jacentes à l'établissement des mesures d'assistance à domicile et des procédures administratives en usage dans leur application. En conséquence, le Comité a cru devoir s'interroger sur l'orientation de la politique du ministère de la Famille et du Bien-être social et sur ses structures. Il a également étudié le caractère des relations du Ministère avec le reste de l'administration provinciale et avec tout le secteur privé du bien-être social, comme le lui indiquait d'ailleurs son mandat.

Il faut enfin ajouter que le Comité s'est situé dans une perspective qui dépasse les faits immédiats qui ont provoqué sa création. Son optique demeure ainsi valable pour l'étude de tous les maux familiaux et sociaux qui s'imposent ou s'imposeront à l'attention du Ministère.

2 – Présentation du rapport

Le Comité tient à souligner l'esprit dans lequel il a préparé et rédigé ce rapport. Celui-ci pourra, à l'occasion, sembler sévère et même dur. Pourtant, il n'est une accusation contre personne. Les faits relatés ont été examinés objectivement et le Comité a dû se prononcer, non pas sur les personnes à l'origine de ceux-ci, mais sur la réalité qui les avait fait naître ou en découlait. À aucun moment, il n'a voulu faire le partage des responsabilités quant aux situations analysées et commentées. Il s'est contenté d'étudier un régime de sécurité sociale et non ceux qui l'animaient. Son rapport présente donc une opinion franche et nette sur la situation de l'assistance sociale au Québec. C'est dans le même esprit d'objectivité que sont formulées ses recommandations.

Deux facteurs ont retardé la présentation du rapport.

En premier lieu, les statistiques fournies par le ministère de la Famille et du Bien-être social sont peu abondantes et se prêtent difficilement à l'analyse, puisqu'elles ne sont pas colligées pour des fins de recherches économiques et sociologiques. Elles sont d'ailleurs présentées avec un retard de plusieurs mois. Le Comité a donc été dans l'obligation de soumettre à une analyse longue et minutieuse ces données éparses et en quelque sorte fournies en vrac.

En second lieu, le Comité a dû interrompre son travail régulier pendant un certain temps pour s'intéresser à la solution de problèmes urgents relatifs à l'assistance à domicile. C'est ainsi qu'au printemps de 1962, il a présenté au Premier Ministre et au Ministre de la Famille et du Bien-être social des recommandations concernant l'assistance d'urgence, l'assistance spéciale et les suppléments aux allocations gouvernementales. Ces recommandations ont donné lieu à des amendements temporaires aux règlements de la Loi de l'assistance publique.

3 – Travaux du Comité

Pour mener à bien le travail considérable qui lui incombait, le Comité a dû scruter les lois, les règlements, les directives, les rapports statistiques disponibles et les normes et procédures en usage. Il a aussi examiné, de façon globale, les structures du Ministère pour mieux saisir l'ensemble du problème soumis, sans s'arrêter cependant outre mesure aux techniques administratives courantes, ce qui aurait nettement débordé le cadre de son mandat. Le Comité n'a jamais conçu son rôle fondamental comme en étant un de conseiller en administration et ne s'est jamais considéré non plus comme comité d'enquête ayant pour objet primordial de définir les problèmes d'ordre administratif et d'apprécier les possibilités d'amélioration. Ce vaste champ de recherches ne pouvait constituer qu'une mince partie de la tâche à accomplir. Il a fallu en outre obtenir l'opinion d'organismes extérieurs à l'administration provinciale et mêlés intimement à l'application de la Loi de l'assistance publique. Toutes les personnes consultées ont ré-

pondu avec empressement à l'invitation qui leur avait été faite et ont apporté au Comité les lumières de leur expérience, les fruits de leurs études des divers milieux où s'exercent leurs fonctions, leur opinion sur l'application des lois d'assistance et sur les lacunes de ces lois.

Ces organismes ont fait parvenir au secrétariat du Comité des mémoires soignés dans lesquels ils ont fait connaître leurs vues, leurs propositions ainsi que leurs recommandations. Toutes ces études ont fait l'objet d'un examen approfondi.

Au cours de la période de mars à juillet 1962, des audiences ont été tenues à Québec, à Montréal et dans plusieurs autres villes de la province.

Le Comité a rencontré individuellement les représentants de dix-sept agences diocésaines. De plus, il a consulté le Conseil interfédératif de Montréal, le Conseil des oeuvres du diocèse de Québec, Caritas-Canada, la Corporation des travailleurs sociaux professionnels de la province de Québec, la Confédération des syndicats nationaux, la Fédération des travailleurs du Québec, l'Union catholique des cultivateurs, l'Association professionnelle des industriels, le Conseil canadien du Bien-être, l'Association de diététique du Québec, l'Union des municipalités ainsi que le directeur du Service du bien-être social de la Cité de Montréal.

Le Comité s'est rendu à Ottawa pour s'entretenir avec le sous-ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, les fonctionnaires supérieurs de la division de l'assistance-chômage, les directeurs de la division de la recherche et de la statistique ainsi que le personnel chargé de la réadaption pour le compte du gouvernement canadien. Les sous-ministres du bien-être social de toutes les autres provinces ont également fourni une collaboration empressée. De ces contacts, le Comité a tiré grand profit.

Pour se documenter sur les tendances les plus récentes de la sécurité sociale, le Comité a pris connaissance de nombreux travaux techniques et de résultats de recherche en provenance du Canada, des Etats-Unis et d'autres pays. Il a particulièrement apprécié les observations du professeur John S. Morgan, de l'Université de Toronto.

Le travail du Comité aurait été impossible sans la coopération efficace du ministère de la Famille et du Bien-être social et particulièrement de MM. Roger Marier et Fernand Dostie, sous-ministres; André Landry et Edgar Guay, sous-ministres adjoints ; J.-R. Forest, président et administrateur de la Commission des allocations sociales du Québec; Gérard Nepveu, directeur des Services d'assistance sociale; Pierre-Paul Archambault, directeur-adjoint du même service; Me Jean-Marie Bouchard, commissaire à la Commission des allocations sociales du Québec; Jean Tremblay, chef du Service de la famille et de l'aide à domicile; Alfred Letendre et Louis Larouche, du Service de recherches et de do-

cumentation ; Adrien Gaumond, assistant-chef des services à la Commission des allocations sociales et Guy Carle, chef du bureau régional de Rouyn-Noranda.

Le Comité désire également témoigner sa gratitude la plus profonde à l'égard de ses secrétaires, M. Jean-Paul Labelle et Me Marcel Lemieux. Sans leur dévouement inlassable et leurs grandes connaissances des problèmes de l'assistance publique, le travail du Comité aurait été virtuellement impossible. Il tient aussi à exprimer sa reconnaissance à l'égard de M. René Raymond, sociologue, pour son efficacité dans la poursuite des recherches de base. Il veut également remercier Mme Racine ainsi que Mlles Paradis, Mercier et Labranche, sténodactylos. M. Pierre-E. Laporte, sociologue, Mlle Danielle Drolet et M. Vincent Ross, étudiants, ont aussi droit à des remerciements sincères pour leur travail parfois obscur, mais non moins essentiel.

4 – Plan du rapport

Après un aperçu historique de l'évolution de l'assistance sociale au Québec, le rapport analyse la croissance et le niveau des charges financières qu'elle représente pour le Québec. Il montre également l'interdépendance des problèmes économiques et sociaux ainsi que le rôle de l'État dans le domaine du bien-être social. Il procède ensuite à l'étude des structures administratives du Ministère et des modes de collaboration entre les secteurs public et privé. Enfin, il s'arrête longuement aux modalités de l'assistance, notamment en ce qui a trait aux taux et aux normes en usage.

Certains sujets sont parfois traités à plusieurs reprises. Ces redites apparentes sont nécessaires à la bonne compréhension des problèmes étudiés puisque ceux-ci doivent être souvent abordés sous des angles différents.

On trouvera à la fin de ce rapport une synthèse des constatations du Comité et la liste des recommandations.

CHAPITRE I

APERÇU HISTORIQUE ET GRANDES LIGNES DE L'ASSISTANCE SOCIALE AU QUÉBEC

CHAPITRE I

APERÇU HISTORIQUE ET GRANDES LIGNES DE L'ASSISTANCE SOCIALE AU QUÉBEC

Pour situer le problème actuel de l'assistance à domicile, il importe d'en connaître les origines et l'évolution. Il faut aussi décrire brièvement les principales mesures d'assistance présentement en vigueur. C'est ce à quoi vise ce premier chapitre.

A – APERÇU HISTORIQUE

Les caractéristiques présentes de l'assistance sociale au Québec sont nées d'une combinaison de facteurs politiques, religieux, économiques et sociaux.

1 – Le régime français

L'assistance sociale québecoise s'est développée très lentement. Les traditions et les coutumes qui ont prévalu tout au long des années de colonisation du pays et jusqu'au début du vingtième siècle, renforcées qu'elles étaient par la présence vigilante de l'Église, ont fait graviter autour de la famille les droits et les responsabilités de type individuel ou communautaire. L'enseignement du clergé avait habitué les familles canadiennes à se considérer comme les premières responsables de la subsistance des leurs. À chacun incombait, par suite des liens du sang, des alliances, ou encore des relations de voisinage, le devoir de venir en aide à ses proches ou à ses amis sans qu'aucune autorité civile ne soit obligée de l'y contraindre. Le climat de solidarité et d'hospitalité qui a caractérisé pendant longtemps l'histoire sociale du Québec a donné lieu à des initiatives qui ont influencé les structures et les modes ultérieurs d'assistance.

Il serait trop long de mettre en lumière tous les éléments à l'origine des initiatives diverses qui ont joué un rôle prépondérant sous le régime français. Il importe toutefois de rappeler que l'organisation sociale en matière d'assistance a longtemps découlé du désir d'indépendance et de solidarité interne de la famille, en même temps que de l'inspiration active du clergé.

> Si l'on veut s'expliquer la physionomie particulière du régime social dans la province de Québec, il faut dégager deux notions absolument capitales dans l'enseignement catholique : celles de justice sociale et de charité, car le caractère et le régime des oeuvres sociales sont ici l'expression concrete d'une doctrine et non le fait d'une simple évolution historique.(1)

À cette époque, trop occupé par des querelles de principes et des luttes de privilèges, l'État ne se souciait guère de l'assistance sociale. D'ailleurs, la société du temps songeait rarement à intéresser ses gouvernants à ses problèmes particuliers qu'elle considérait trop intimes ou trop personnels pour se permettre de les confier à d'autres.

C'est ainsi que chaque famille, chaque village, chaque seigneurie et même chaque bourg considérait de son devoir de pourvoir à l'entretien de ses infirmes et de ses pauvres. Définie comme un devoir primordial et sacré de l'individu et de la famille, l'acceptation de cette responsabilité se traduisait en fait par la présence au foyer familial de membres de plusieurs générations, vieillards et proches parents, infirmes ou orphelins. Parfois même, on allait jusqu'à donner le gîte et le couvert à des étrangers complètement démunis.

Les prises de responsabilité individuelles et familiales donnaient lieu à des initiatives diverses, à une organisation sociale locale et restreinte de type communautaire, visant à pourvoir aux besoins et à l'entretien de co-paroissiens moins fortunés. Cette situation a prévalu même au cours du XIXe siècle. Dans son étude, *L'Habitant de Saint-Justin*, Léon Gérin mentionne que la famille reçoit, comme par héritage, l'obligation de se suffire à elle-même et de porter aide et secours à tous ses membres moins fortunés. Quand le chef de famille lègue ses biens à un héritier universel, il n'oublie jamais d'y inscrire les redevances et obligations dont celui-ci devra s'acquitter, s'il désire que les biens de la succession lui soient transmis en propre. Gérin fait état de cette responsabilité en matière de bien-être comme d'un phénomène familial et communautaire :

> Chaque rang pourvoit à l'assistance de ses pauvres. À Saint-Justin, la mendicité est fort exceptionnelle. Toutefois, quelques journaliers sur leurs vieux jours restent à charge aux habitants. C'est d'abord la famille, ce sont les parents du nécessiteux qui sont censés devoir aviser à son entretien. Mais si la famille est elle-même hors d'état de supporter le fardeau, alors c'est le rang qui s'en charge. Ces indigents sont logés et pourvus de toute chose au moyen de contributions volontaires. Tous les six mois environ, on fait dans chaque rang une collecte ou tournée au bénéfice des pauvres du rang. Les aumônes sont faites en nature et les tournées sont très fructueuses.(2)

---

(1) 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, appendice 5, p. 45, Imprimeur du Roi, Ottawa, 1939.

(2) Gérin, Léon : *L'Habitant de Saint-Justin*, extrait des Mémoires et Comptes rendus de la Société Royale du Canada, série II, Tome IV, Séance de mai 1898. La citation est tirée d'un document polycopié à l'usage des étudiants, bibliothèque de la Faculté des Sciences Sociales, Université Laval, page 49.

C'est là un état de fait qui montre que l'initiative privée, individuelle, familiale ou communautaire s'inscrit comme une caractéristique maîtresse du bien-être durant plus de deux siècles.

À côté des services rendus à la population par les communautés religieuses, le clergé et les hôpitaux du temps, il faut signaler une organisation qui, émanant de l'autorité du Roi, fit oeuvre auprès des familles et des individus. Dès son arrivée au pays, Monseigneur de Laval mit sur pied, dans les principaux centres de la colonie, des comités dits "des pauvres" en vue d'assister les indigents.

En France, ces comités existaient déjà depuis longtemps dans la plupart des villes. C'est seulement en 1688 que le roi Louis XIV en reconnaissait l'existence au Canada. Précurseur de l'assistance sociale à domicile, le comité ou bureau des pauvres était une institution publique tenant lieu de service social, de caisse d'oeuvre et de bureau municipal d'assistance avant la lettre. Un tel comité était formé de personnes bénévoles ayant à leur tête le curé, un secrétaire-trésorier et un directeur des pauvres. Le fonds d'assistance était alimenté par les aumônes, les dons, les collectes à domicile, les quêtes dans les églises ou même les amendes imposées pour certains délits. Le bureau cherchait à diminuer les misères physiques en même temps qu'il incitait ses protégés à des efforts de réadaptation. Le curé servait en quelque sorte d'enquêteur social et les services rendus par les comités prenaient la forme de secours en argent, en nourriture, en outillage et même en travail.

Ces comités dits "des pauvres" comportaient une structure et une organisation solidement établies et ils fonctionnaient selon des règlements inspirés d'une attitude punitive.

> Les dits directeurs excluront du bureau les fainéants et glorieux qu'ils renverront travailler; mais les pauvres honteux que l'on reconnaîtra d'ailleurs attachés au bien de leur famille et n'être point débauchés leur seront en très grande considération, et les vieillards seront assistés, en gardant pour les uns et pour les autres un très grand ménagement, ne donnant que le nécessaire absolu, le tout à l'arbitrage des dits directeurs.(1)

2 – **Après la Conquête**

La Conquête n'a pas immédiatement modifié les formes d'assistance au Québec. Au contraire, le climat de crainte et la peur d'une ingérence indue de la part de nouveaux gouvernants ont contribué à renforcer les liens communautaires et à rendre davantage privées et personnelles les formes de secours.

Si, à partir de 1763, les dirigeants ont invoqué une vieille loi d'Elizabeth I, connue sous le nom de Loi des Pauvres, pour demander aux municipalités

---

(1) Cité par le R. P. Poulin, lors du 2e congrès de Caritas-Canada en 1954. L'auteur a tiré ce texte des *Arrêts et Règlements du Conseil Supérieur*, tome 2, page 119, avril 1688.

de prendre charge des vieillards, la population française ignora longtemps cette formule nouvelle, ou du moins ne voulut pas s'en prévaloir.

Au cours des années qui suivirent la Conquête, les comités des pauvres, autrefois associés à la structure administrative du pays, se désintégrèrent, puis disparurent. En 1846, certaines sociétés nouvelles, introduites de France par le docteur Painchaud, firent leur apparition à Québec. Les Conférences Saint-Vincent-de-Paul se substituèrent aux anciens comités des pauvres et se répandirent très vite dans toutes les paroisses.

À cette époque, on ne comptait que trois hôpitaux, l'Hôtel-Dieu de Montréal fondé en 1644, l'Hôtel-Dieu et l'Hôpital Général de Québec, fondés respectivement en 1639 et 1692. Ces institutions se décentralisèrent peu à peu pour donner naissance à une série d'hospices ou asiles. Ce n'est qu'en 1880, que débuta l'expansion des services hospitaliers proprement dits.

Vers la fin du XVIIIe siècle, quelques institutions dirigées surtout par les communautés religieuses, commencèrent à s'occuper de certaines catégories d'indigents. À partir de 1801, le gouvernement commença à distribuer avec parcimonie des subsides aux institutions hospitalières s'occupant de la surveillance et de l'entretien des malades mentaux ainsi que des enfants trouvés. Ce fut là un des rares domaines où l'État participa directement à l'entretien de ses citoyens déshérités. Par la suite, son action se fit sentir de façon croissante et continue.

Ce ne fut qu'en 1869 que les problèmes de l'enfance attirèrent l'attention des dirigeants. Ils organisèrent des écoles de réforme où les enfants étaient traités en véritables prisonniers. De plus, le gouvernement vint en aide à certaines institutions spécialisées dans la garde des aliénés.

Parmi les forces qui ont contribué à maintenir l'assistance traditionnelle au sein de la famille au cours des années qui suivirent la Conquête, il faut souligner le rétablissement du droit civil français qui reconnaissait à la famille des droits et des devoirs envers ses proches. Il remettait en vigueur les normes juridiques qui régissaient l'organisation sociale de la famille, l'autorité paternelle, les responsabilités entre les membres de deux ou plusieurs générations. Le code civil apparaît comme l'instrument puissant de la cohésion et de la continuité des responsabilités familiales en matière de bien-être. De même, il inspirait, conformément à la tradition de l'Église canadienne, des initiatives privées qui débordèrent les cadres de la famille.

3 – **La Confédération**

L'article 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique reconnut aux provinces la responsabilité du bien-être et de la santé. Ainsi leur furent dévolus les devoirs et les responsabilités relatives à l'établissement, l'entretien et l'ad-

ministration des asiles, institutions, hospices et hôpitaux autres que ceux de la marine.

En 1832, la mise sur pied des institutions municipales donna à l'organisation sociale autant de gouvernements locaux qui très tôt se dirent mandataires des responsabilités et des droits reconnus à la petite communauté. Les problèmes locaux, jusqu'alors regardés sous l'angle individuel, commencèrent à être traités au niveau municipal. Le conseil municipal prit figure d'organisme permanent ayant juridiction sur ses citoyens et le code municipal le reconnut responsable de l'assistance directe et de l'aide aux institutions de charité. Comme il n'obligeait pas formellement la municipalité à assumer ce rôle, ces obligations ont été longtemps discrétionnaires. Ce ne sera qu'ultérieurement, grâce à la Loi de l'assistance publique, que la municipalité devra obligatoirement assumer ses responsabilités auprès d'indigents hospitalisés.

De 1867 à 1921, les charges financières des municipalités à l'égard de l'assistance sociale se limitèrent à l'entretien des prisonniers, à l'absorption de la moitié du coût de l'entretien des aliénés indigents et au paiement d'une partie des frais de séjour des enfants dans les écoles de réforme ou d'industrie.

Ainsi, pendant près de deux siècles, l'assistance sociale n'eut d'autres formes d'expression que le secours en nature et en services apporté par les individus et les familles et qu'une aide assez arbitraire consentie par l'État. Cependant, l'apparition de l'État dans ce secteur n'a diminué en rien l'importance du rôle supplétif de l'Église qui ajoutait à celui des familles ou des municipalités un complément indispensable. Du début de la colonie jusqu'à 1921, celle-ci demeura la principale initiatrice de plusieurs formes d'assistance.

Avant d'indiquer les principales étapes de l'histoire de l'assistance publique, il importe de résumer ici l'ensemble des transformations économiques qui ont été à l'orgine de la Loi de l'assistance publique et ont confirmé sans équivoque sa nécessité. Ces transformations découlent d'une série d'événements qui ont marqué le XIXe siècle et le début du XXe siècle.

À la suite de la Conquête, la population s'était surtout repliée sur l'agriculture et très vite les terres arables devinrent surpeuplées. Le manque d'éducation agricole ainsi qu'une mauvaise politique de colonisation et de voirie provoquèrent dès 1820 un premier mouvement d'urbanisation au moment où naissaient des embryons de centres industriels. Des ruraux vinrent s'établir à Québec et à Montréal. À l'occasion de dépressions économiques prolongées, ils durent même émigrer aux États-Unis. À cette situation s'ajouta l'immigration massive d'Anglais et d'Irlandais déjà chassés de leur pays par le paupérisme. La population autochtone dut recevoir des immigrants non seulement pauvres, mais encore affaiblis par la maladie.

L'industrialisation fit son apparition vers 1850, accélérant les mouvements de population et créant en même temps un type nouveau de société. Les fonc-

tions de la famille furent vite modifiées par l'introduction de modes nouveaux d'existence et du régime du salariat.

Pendant les périodes de dépression économique, les autorités civiles et religieuses préconisaient le retour à la terre et l'ouverture de nouvelles régions à la colonisation. Leurs efforts furent tantôt couronnés de succès, tantôt marqués d'exodes nouveaux vers la ville.

Avant 1867, au delà de 80% de la population du Québec vivait encore en milieu rural, sur une terre ou au village. Dès 1931, les proportions étaient à l'avantage du milieu urbain. Enfin, en 1961, les statistiques démographiques révèlent que plus de 71% de la population du Québec habite des agglomérations de 2,500 âmes et plus. La région métropolitaine de Montréal compte à elle seule 40% de la population totale de la province.

4 – La Loi de l'assistance publique

L'introduction de la Loi de l'assistance publique dans le contexte économique et social de 1921 s'avéra une nécessité historique en même temps qu'une tentative de systématisation de l'assistance gouvernementale aux institutions de bienfaisance. Les organismes de charité de l'époque ne pouvaient plus répondre seuls aux besoins provoqués par les problèmes nouveaux, nés de cette première vague d'industrialisation. Les difficultés économiques des années 30, même si elles révélèrent subitement la faiblesse de l'initiative privée et son incapacité à pallier aux maux du temps, ne modifièrent guère le régime de l'assistance. En revanche, on s'en remit à des mesures éphémères, tels les secours directs.

La Loi de l'assistance publique, telle que codifiée actuellement au chapitre 187 S.R.Q., 1941, est demeurée la plus importante loi d'assistance sociale québecoise et elle n'a subi que de légères modifications entre l'année de sa promulgation et 1960.

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 payer le second tiers ; quant à l'institution, elle supportait le dernier tiers, généralement sous forme de services.

La reconnaissance de l'indigence et la détermination du domicile légal relevaient en première instance de la municipalité. En cas de conflit, des tribunaux étaient autorisés à déterminer s'il y avait indigence et à désigner la muni-

cipalité qui était responsable de l'indigent aux termes de la Loi. Enfin, suivant l'article 37 de cette même loi, il était loisible, "dans un but d'humanité et de protection publique", au Service de l'assistance publique, sous l'autorité du Ministre, de payer, en tout ou en partie, l'hospitalisation de cette personne.

5 – Les nouveaux programmes de sécurité sociale

La Loi de l'assistance publique comportait des faiblesses ou des lacunes que l'évolution économico-sociale, et surtout la grande dépression des années 30, mirent en lumière. Le rapport de la Commission Montpetit, déposé en 1933, ainsi que l'entrée du gouvernement fédéral dans le champ de la législation sociale vers la même période, provoquèrent l'instauration de nouveaux programmes de bien-être.

Il faut reconnaître qu'en vertu de la Loi de l'assistance publique, il n'existait à cette époque aucun organisme gouvernemental, provincial ou municipal, habilité à distribuer les secours à domicile.

Le rapport de la Commission Montpetit favorisait l'assistance à domicile plutôt que le placement des membres d'une famille dans des institutions. C'est alors que des agences sociales diocésaines, à l'instar des organismes similaires du milieu anglo-canadien de Montréal, firent leur apparition et furent progressivement reconnues comme institutions "sans murs" d'assistance publique.

En 1936, par son adhésion au programme conjoint touchant les pensions de vieillesse pour personne de 70 ans et plus, programme institué par le gouvernement fédéral en 1927, le Québec dotait la population âgée d'une nouvelle forme de secours à domicile. Le 14 avril 1937, la Législature québecoise adoptait une loi prévoyant le versement, aux mères nécessiteuses, d'allocations financées entièrement par la province.

Un amendement à la Loi fédérale des pensions de vieillesse, sanctionné le 31 mars 1937, autorisait le paiement d'une allocation aux aveugles. Le 1er octobre de la même année, le Québec acceptait ce plan qui prévoyait une contribution fédérale de 75% des sommes versées. En 1951, l'assistance aux aveugles fit l'objet d'une loi fédérale distincte. Le Québec introduisit sa propre législation le 1er janvier 1952.

En 1952, le gouvernement du Canada prit entièrement à sa charge le paiement d'une allocation universelle aux personnes de 70 ans et plus. Il élargit en même temps son aide aux personnes de 65 à 70 ans exclusivement, grâce à un programme conjoint administré par les provinces et auquel il contribue encore dans la proportion de 50% des sommes versées.

À compter du 1er janvier 1955, le gouvernement canadien inaugurait un programme conjoint d'aide aux invalides. Sa contribution à ce programme fut fixée à 50% des allocations octroyées. Le Québec y adhéra immédiatement.

B – SITUATION ACTUELLE

Il convient maintenant de décrire, après ce bref aperçu historique, le régime actuel de l'assistance sociale au Québec. On insistera particulièrement sur les modifications récentes apportées aux différentes mesures de bien-être.

1 – Les structures administratives

Parmi les mesures administratives mises de l'avant sur le plan social, il faut mentionner la création, en 1944, du département du Bien-être social (8, Georges VI, chapitre 32), transformé en département du Bien-être social et de la Jeunesse (10, Georges VI, chapitre 22). De sa création à 1957, la juridiction de ce ministère, appelé à l'époque "département", s'étendait principalement aux mesures suivantes : l'assistance aux personnes de 65 à 70 ans, aux aveugles, aux invalides et aux mères nécessiteuses. L'administration de ces mesures était confiée, par pouvoirs délégués, à la Commission des allocations sociales du Québec.

La Commission des allocations sociales, connue sous le nom de Commission des pensions de vieillesse et instituée en vertu de la Loi des pensions de vieillesse (1, Edouard VIII, chapitre 1, 1936), fut d'abord placée sous la juridiction du département des Affaires municipales, puis transférée en août 1936 à celui du Travail et enfin à celui du Bien-être social et de la Jeunesse en 1946. C'est en 1952 qu'elle prit le nom de Commission des allocations sociales du Québec. Cette dernière absorba alors l'Office des mères nécessiteuses qui existait depuis 1937 au département du Bien-être social et de la Jeunesse.

Par une législation adoptée lors de la session 1956-1957, le département du Bien-être social et de la Jeunesse vit sa juridiction administrative étendue à d'autres secteurs du bien-être social, notamment aux orphelinats, crèches, garderies d'enfants et agences sociales. Les hôpitaux, les sanatoria et les hospices demeuraient cependant sous la juridiction du département de la Santé. Toutefois, dès le début de 1960, les hospices relevèrent du département du Bien-être social, selon l'appellation encore en usage.

De la sorte, l'administration de la majeure partie de l'assistance publique fut transférée du département de la Santé à celui du Bien-être social et de la Jeunesse. Le 1er avril 1957, pour répondre aux besoins administratifs de l'heure, on institua les Services d'assistance sociale, groupant deux secteurs distincts : celui des institutions pour enfants de toutes catégories et celui des agences sociales.

Le 1er décembre 1958, par arrêté en conseil, les Services de protection de la jeunesse furent constitués en unité distincte. Deux ans plus tard, les Services d'assistance sociale furent divisés en trois services principaux : celui de la famille et de l'assistance à domicile, celui de l'enfance, celui des personnes âgées.

L'accroissement considérable des responsabilités de l'État dans les domaines de l'éducation et du bien-être social incita le gouvernement à séparer les champs de compétence et à former deux ministères distincts, celui de la Jeunesse et celui du Bien-être social (7 et 8, Elizabeth II, chapitre 58). Le nouveau ministère du Bien-être social prenait charge de l'administration des diverses mesures sociales, notamment celles qui étaient liées à l'assistance à domicile. En avril 1961, une loi (9 et 10, Elizabeth II, chapitre 35) instituait le ministère de la Famille et du Bien-être social. Par ce geste, le gouvernement du Québec confiait à un de ses ministres la responsabilité des intérêts de la famille dans le but d'aider cette dernière à remplir son rôle dans l'édification de la société.

2 – Les services municipaux de bien-être social

Un arrêté en conseil, sanctionné le 10 janvier 1957, reconnaissait le Service du bien-être social de la Cité de Montréal comme institution d'assistance publique, habilitée à la distribution de l'assistance à domicile et au placement des enfants, des malades et des vieillards. Ce geste marquait le début d'une ère nouvelle où des services municipaux furent graduellement appelés à remplacer les agences sociales privées pour la distribution des versements d'assistance à domicile, notamment dans la région du Montréal métropolitain. En 1959, à la suite d'études et de rencontres, des ententes furent conclues entre le Service du bien-être social de la Cité de Montréal et les principales agences sociales oeuvrant sur le même territoire. En vertu de ces ententes, le service municipal se chargeait de la distribution de l'assistance à domicile et, pour ce qui regarde le secteur canadien-français, du placement des enfants en foyer nourricier et en institution ainsi que du placement des malades et des vieillards. En revanche, les agences sociales entendaient se consacrer davantage aux tâches de prévention et de réadaptation. Des ententes concernant la transmission des cas furent conclues entre le service municipal et les agences sociales afin d'assurer aux personnes le maximum de services. Ces ententes servirent de modèle à d'autres municipalités de la banlieue montréalaise.

3 – L'assistance-chômage

Le 1er juillet 1959, le gouvernement du Québec signait avec celui du Canada un accord rétroactif au 1er juillet 1958. En vertu de cette entente, le gouvernement fédéral s'engageait à défrayer la moitié des sommes versées "aux personnes en chômage qui sont dans le besoin" suivant les modalités prescrites par la province elle-même, modalités demeurant toutefois soumises à certaines clauses restrictives

En mai 1960, on publiait les premiers règlements provinciaux de l'assistance publique régissant l'assistance à domicile, le placement des enfants et le

placement des adultes dans des établissements pour soins spéciaux. En même temps, la Commission des allocations sociales qui, jusque là, avait confiné ses activités à l'administration des pensions dites catégorisées, vit étendre sa juridiction à l'assistance publique. On lui confia en effet l'aide à domicile aux personnes inaptes au travail pour douze mois ou plus. Les autres cas d'assistance à domicile continuaient de relever des Services d'assistance sociale.

4 – L'abolition de la participation municipale

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. De plus, le produit de la taxe foncière, source principale du revenu de ces dernières, ne manifestait pas, de par sa nature, la même tendance à la hausse. Les dépenses municipales consacrées à l'assistance sociale s'accrurent considérablement et devinrent tellement lourdes en certains endroits que des municipalités négligèrent ou refusèrent même de remettre au gouvernement provincial leur quote-part des frais d'assistance.

En vue de porter remède à la situation et surtout pour permettre aux municipalités d'honorer leurs engagements, le gouvernement décida, le 15 avril 1952, de réduire de 33⅓ % à 15 % la quote-part des municipalités régies par le code municipal. Le 1er janvier 1960, il la réduisait à 8 % pour enfin la supprimer définitivement le 11 mai 1960 dans tous les cas, sauf pour les frais d'entretien des enfants normaux placés en institutions et des indigents hospitalisés.

Le 15 avril 1957, les municipalités régies par la Loi des cités et villes virent leur quote-part réduite à 24 %. Elle fut abaissée à 12 % le 1er janvier 1960. Enfin, le 11 mai de la même année la quote-part municipale fut complètement abolie, sauf en ce qui a trait aux frais d'entretien des enfants normaux placés en institutions et des indigents hospitalisés. Pour ces cas, elle fut fixée à 12 %. Le fardeau des municipalités fut encore allégé par l'entrée en vigueur de la Loi de l'assurance-hospitalisation, le 1er janvier 1961. La quote-part municipale relative aux frais d'hospitalisation était en effet automatiquement supprimée.

Au cours de l'année 1960, comme compensation à l'abolition de la quote-part municipale, les autorités du ministère de la Famille et du Bien-être social prièrent les municipalités de collaborer à la distribution des versements d'assistance-chômage. On demanda à certaines d'organiser elles-mêmes des services municipaux de bien-être et d'en assumer les frais d'administration. On sollicita l'appui des autres pour qu'elles collaborent étroitement avec les agences privées de bien-être, surtout pour la détermination de l'admissibilité à l'assistance.

Vers la même époque, le Ministère laissa entendre qu'il développerait un réseau de bureaux régionaux destinés à déconcentrer l'administration des mesures sociales.

5 – Les modifications aux règlements de l'assistance publique

La nouvelle mesure d'assistance à domicile, dérivée de l'accord fédéral-provincial sur l'assistance-chômage (appelée communément et improprement assistance-chômage), était devenue partie intégrante de la Loi de l'assistance publique. La montée en flèche des dépenses s'y rapportant alarma les autorités gouvernementales et les amena à modifier les règlements ainsi que les procédures administratives.

En ce qui a trait aux procédures administratives, ces amendements eurent pour effet de placer sous l'autorité de la Commission des allocations sociales toute l'assistance à domicile, y compris les suppléments aux diverses allocations versées par elle. Ces décisions provoquèrent de multiples protestations de la part des agences sociales, des conseils d'oeuvre, des syndicats ouvriers et d'autres organismes intéressés. On craignait une trop forte centralisation à Québec des décisions administratives. On prévoyait même des délais très sérieux pouvant porter préjudice aux nécessiteux, délais susceptibles d'empêcher l'application des principes de prévention et de réadaptation, préconisés par les organismes de bienfaisance.

Devant ce concours de circonstances diverses, le Lieutenant-gouverneur en conseil créa, le 6 décembre 1961, un Comité d'étude en vue de conseiller le gouvernement sur une politique d'ensemble à suivre dans le domaine de l'assistance publique.

6 – Les grandes lignes de l'assistance à domicile

À l'heure actuelle, on peut dire que l'assistance versée aux individus et aux familles prend la forme d'un éventail composite de lois sociales qui peuvent se grouper en neuf modalités d'expression :

a) sécurité de la vieillesse
b) allocations aux aveugles
c) assistance-vieillesse
d) allocations aux invalides
e) allocations aux mères nécessiteuses
f) allocations scolaires
g) assistance publique proprement dite
h) assistance publique (assistance-chômage)
i) allocations familiales.

Comme la législation et le financement des allocations familiales relèvent entièrement du gouvernement du Canada et qu'elles ne sont pas sujettes à des suppléments de la part du gouvernement du Québec, elles ont été délibérément exclues des tableaux qui suivent.

Ces tableaux présentent de la façon la plus simple, en même temps que la plus complète possible, les cadres généraux. les conditions d'admissibilité, les modes de financement et les autres particularités de ces diverses mesures sociales. Les raisons qui ont conduit le Comité à les préparer peuvent se ramener aux deux motifs fondamentaux suivants. Il a d'abord voulu jeter un peu de lumière sur un sujet extrêmement complexe et enchevêtré, car les lois sociales du Québec ne sont pas le fruit d'une pensée cohérente, mais le résultat d'une mosaïque de mesures introduites à des époques diverses et influencées par des préoccupations souvent contradictoires. En second lieu, le Comité est d'avis que cette synthèse, présentée pour la première fois d'une façon aussi détaillée, est essentielle à la bonne compréhension des chapitres qui suivent.

TABLEAU I — ASSISTANCE À DOMICILE — SOURCES LEGALES ET CADRES GENERAUX

Dénomination	*Sources légales*	*Entrée en vigueur au Québec*	*Financement*	*Organisme actuel de distribution*	*Assistance supplémentaire*	*Portée*	*Conditions*
Sécurité de la vieillesse	Loi du Canada	1937	Programme conjoint jusqu'à 1952. Canada, 100% depuis	Ministère canadien de la Santé nationale et du Bien-être social	Modalités particulières selon règlements de l'assistance publique	Individuelle	Générales à toute personne de 70 ans
Allocation aux aveugles	Loi du Canada et Loi du Québec	1937	Canada, 75% Québec, 25%	Ministère de la Famille et du Bien-être social, Commission des allocations sociales	Modalités particulières selon règlements de l'assistance publique	Individuelle	Conditions spécifiques
Assistance-vieillesse (65 à 70 ans exclusivement)	Loi du Canada et Loi du Québec	1952	Canada, 50% Québec, 50%	Ministère de la Famille et du Bien-être social, Commission des allocations sociales	Modalités particulières selon règlements de l'assistance publique	Individuelle	Conditions spécifiques
Allocation aux invalides	Loi du Canada et Loi du Québec	1955	Canada, 50% Québec, 50%	Ministère de la Famille et du Bien-être social, Commission des allocations sociales	Modalités particulières selon règlements de l'assistance publique	Individuelle	Conditions spécifiques
Allocation aux mères nécessiteuses	Loi du Québec	1938	Québec, 100%	Ministère de la Famille et du Bien-être social, Commission des allocations sociales	Extension de la loi des mères nécessiteuses	Familiale	Conditions spécifiques
Allocation scolaire	Loi du Québec	1961	Québec, 100%	Ministère de la Famille et du Bien-être social, Commission des allocations sociales	Aucune	Familiale	Enfant de 16 à 17 ans fréquentant l'école
Assistance publique proprement dite	Loi du Québec	1921	Québec, 100%	Ministère de la Famille et du Bien-être social, organismes de bienfaisance et autres institutions sous contrôle des Services d'assistance sociale	Modalités particulières selon règlements de l'assistance publique	Individuelle et Familiale	Conditions spécifiques
Assistance publique (assistance-chômage)	Loi du Canada, Loi et règlements du Québec	1959 avec rétroactivité au 1-7-1958	Canada, 50% Québec, 50%	Ministère de la Famille et du Bien-être social, Commission des allocations sociales, organismes de bienfaisance et autres institutions sous contrôle des Services d'assistance sociale	Modalités particulières selon règlements de l'assistance publique	Individuelle et Familiale	Conditions spécifiques

TABLEAU II — ASSISTANCE À DOMICILE — ADMISSIBILITÉ

Dénomination	*Preuve d'indigence*	*Résidence*	*Âge*	*Normes*
Sécurité de la vieillesse	Aucune	Dix années de résidence au Canada	70 ans et plus	Pension universelle
Allocation aux aveugles	Selon les ressources	Dix années de résidence au Canada	18 à 69 ans inclusivement	Aveugle au sens de la loi
Assistance-vieillesse	Selon les ressources	Dix années de résidence au Canada	65 à 69 ans inclusivement	Personne dans le besoin
Allocation aux invalides	Selon les ressources	Dix années de résidence au Canada	18 à 69 ans inclusivement	Invalidité totale et permanente
Allocation aux mères nécessiteuses	Selon les ressources	Un an de résidence au Québec	Aucune stipulation	Femme ayant au moins un enfant de moins de 16 ans ou de 18 ans, si ce dernier est à l'école. Veuve ou femme dont le mari est invalide, incarcéré ou déserteur
Allocation scolaire	Aucune	Résidence des parents dans le Québec au moment de la demande	16 et 17 ans	Preuve de scolarité requise
Assistance publique proprement dite	Selon les besoins	Résidence au Québec	Adulte	Personne dans le besoin
Assistance publique (assistance-chômage)	Selon les besoins	Résidence au Québec	Adulte	Personne en chômage et qui est dans le besoin

TABLEAU III — ASSISTANCE À DOMICILE — EVALUATION DES RESSOURCES

Dénomination	*Revenu annuel permis y compris l'allocation*	*Calcul du revenu permis*		
		Allocation familiale	*Revenu imputé aux biens mobiliers*	*Revenu imputé aux biens immobiliers*
Allocation aux aveugles	Personne seule, $1,380; personne seule avec un enfant, $1,860; conjoints dont l'un est aveugle, $2,340; deux conjoints aveugles, $2,460	Non considérée comme revenu	Revenu équivalant à celui que donnerait une rente viagère immédiate sur l'État dont la valeur escomptée serait égale aux biens mobiliers du requérant. S'il s'agit d'un bénéficiaire marié, le calcul se fonde sur la moitié de ce montant	Propriété résidentielle sans revenu, au moins 5% de l'évaluation municipale. Propriété à revenu et servant de résidence, au moins 5% de l'évaluation municipale et les revenus nets. Propriété à revenu ne servant pas de résidence, au moins 5% de l'évaluation municipale ou les revenus nets (on retient le montant le plus élevé)
Assistance-vieillesse	Personne seule, $1,140; conjoints, $1,980; conjoints dont l'un est aveugle, $2,340	Non considérée comme revenu	Déduire $1,000 pour un bénéficiaire non marié et $2,000 pour un bénéficiaire marié, et "considérer comme revenu pour chaque mois de l'année durant la période pendant laquelle le bénéficiaire a droit à une assistance, un montant calculé en divisant le reliquat d'après une base mensuelle répartie sur 60 mois"	Propriété résidentielle sans revenu, au moins 5% de l'évaluation municipale. Propriété à revenu et servant de résidence, au moins 5% de l'évaluation municipale et les revenus nets. Propriété à revenu ne servant pas de résidence, au moins 5% de l'évaluation municipale ou les revenus nets (on retient le montant le plus élevé)
Allocation aux invalides	Personne seule, $1,140; conjoints dont l'un est invalide, $1,980; conjoint dont l'un est aveugle, $2,340	Non considérée comme revenu	Revenu équivalant à celui que donnerait une rente viagère immédiate sur l'État dont la valeur escomptée serait égale aux biens mobiliers du requérant. S'il s'agit d'un bénéficiaire marié, le calcul se fonde sur la moitié de ce montant	Propriété résidentielle sans revenu, au moins 5% de l'évaluation municipale. Propriété à revenu et servant de résidence, au moins 5% de l'évaluation municipale et les revenus nets. Propriété à revenu ne servant pas de résidence, au moins 5% de l'évaluation municipale ou les revenus nets (on retient le montant le plus élevé)
Allocation aux mères nécessiteuses	La bénéficiaire peut gagner, outre l'allocation, jusqu'à $600. Si le mari est invalide à la maison, ce revenu peut aller jusqu'à $780	Non considérée comme revenu	Déterminé au moment de l'enquête. Toutefois, le capital de l'unité familiale ne doit pas dépasser $13,000, dont $5,000 en disponibilités et $8,000 en biens immobiliers	Déterminé au moment de l'enquête. Toutefois, le capital de l'unité familiale ne doit pas dépasser $13,000, dont $5,000 en disponibilités et $8,000 en biens immobiliers
Assistance publique (assistance-chômage)	Voir tableau IV	Considérée comme revenu à raison de $6 par mois par enfant	Voir tableau IV	Voir tableau IV

TABLEAU IV — ASSISTANCE-CHÔMAGE — ÉVALUATION DES RESSOURCES

Catégorie d'assistés	*Disponibilités permises*		*Revenus à déduire du maximum permis*	
	Personne seule	*Personne avec charges familiales*	*Milieu autre que rural*	*Milieu rural* (1)
Allocation "F" — célibataire de sexe féminin ou veuve de 60 à 65 ans exclusivement	Maximum de $1,000 en argent ou valeurs immédiatement réalisables	Sans objet	a) 100% de tout revenu ou contribution reçu par le requérant et son conjoint (exception des paragraphes c et d) b) 100% de tous revenus nets provenant d'une propriété immobilière c) 60% des montants réalisés par la location de chambre d) 30% du montant touché pour nourriture et logement d'un pensionnaire étranger e) contribution des obligés en loi f) allocations familiales au taux mensuel de $6 par enfant g) prestations d'assurance-chômage, lesquelles doivent être soustraites de l'allocation totale d'assistance autorisée h) avantages d'obligations contractuelles en faveur du bénéficiaire et de son conjoint	a) les déductions mentionnées pour le milieu autre que rural b) 30% du revenu brut de la ferme c) 10% du revenu maximum permis pour les produits consommés venant de la ferme d) 20% du revenu maximum permis pour le logement occupé par le requérant e) 6% du revenu maximum permis quand le requérant n'a pas à acheter du combustible f) 4% du revenu maximum permis si le requérant n'a pas à payer d'électricité
Allocation "D" — personnes inaptes au travail pour douze mois ou plus	Maximum de $1,000 en argent ou valeurs immédiatement réalisables	Maximum de $1,000, y compris les disponibilités du conjoint		
Personnes inaptes au travail pour moins de douze mois	Maximum de $200	Maximum de $400, y compris les disponibilités du conjoint		
Personnes aptes au travail	Maximum de $200	Maximum de $400, y compris les disponibilités du conjoint		

(1) Ces normes sont de régie interne et ne s'appliquent pas nécessairement d'égale façon aux différentes catégories d'allocations.

TABLEAU V — TAUX MENSUELS POUR ALLOCATION AUX MÈRES NÉCESSITEUSES

Particularités	*Mère et un enfant*	*Mère et un enfant, époux invalide et demeurant à la maison*
Taux maximum de base	$75	$75
À partir du deuxième enfant, par enfant additionnel	$10	$10
Supplément maximum selon la résidence et le besoin si la mère vit dans :		
(a) Municipalités régies par le code municipal et celles de moins de 10,000 âmes	Aucun supplément	Aucun supplément
(b) Cités et municipalités de 10,000 âmes et plus	$25	$25
(c) Québec et Montréal métropolitains	$40	$40
Maximum du revenu permis, y compris l'allocation et les suppléments versés selon l'endroit de résidence	$125, plus $10 par enfant, à compter du deuxième	$140, plus $10 par enfant, à compter du deuxième
Autres suppléments :		
(1) raison de santé	Maximum de $5 par mois, ajouté à l'allocation totale (allocation et supplément) et autorisé sans égard au revenu maximum permis pour permettre à la mère d'obtenir des soins médicaux nécessités par son état, sur production d'un certificat médical vérifié par les médecins reviseurs	
(2) mari vivant au foyer et ne bénéficiant d'aucune allocation gouvernementale	Un montant additionnel maximum de $10 par mois sans égard au revenu permis et à l'allocation totale permise, selon les besoins	

TABLEAU VI — TAUX MENSUELS DE L'ASSISTANCE-CHÔMAGE

Cadres de vie et charges familiales	*Résidence*	*Maximum de l'allocation de base (a)* (1)	*Maximum du supplément* (2)	*Maximum de l'allocation et du supplément* (1) + (2)	*Revenus réalisables (b)* (3)	*Maximum du revenu permis y compris l'allocation* (1) + (2) + (3)
Personne seule vivant dans sa famille	1—Localité n'ayant pas le statut de cité	$ 30	$25	$ 55	$25	$ 80
	2—Localité ayant le statut de cité	$ 55	—	$ 55	$25	$ 80
	3—Québec et Montréal métropolitains	$ 55	$15	$ 70	$10	$ 80
Personne seule vivant hors de sa famille	1—Localité n'ayant pas le statut de cité	$ 55	$10	$ 65	$25	$ 90
	2—Localité ayant le statut de cité	$ 65	—	$ 65	$25	$ 90
	3—Québec et Montréal métropolitains	$ 65	$15	$ 80	$10	$ 90
Chef de famille avec un enfant à charge	1—Localité n'ayant pas le statut de cité	$ 75	—	$ 75	$25	$100
	2—Localité ayant le statut de cité	$ 75	$25	$100	$25	$125
	3—Québec et Montréal métropolitains	$ 75	$40	$115	$10	$125
Chef de famille avec un adulte à charge	1—Localité n'ayant pas le statut de cité	$ 85	$10	$ 95	$25	$120
	2—Localité ayant le statut de cité	$ 95	$25	$120	$25	$145
	3—Québec et Montréal métropolitains	$ 95	$40	$135	$10	$145
Chef de famille avec un enfant et un adulte à charge	1—Localité n'ayant pas le statut de cité	$ 95	$10	$105	$25	$130
	2—Localité ayant le statut de cité	$105	$25	$130	$25	$155
	3—Québec et Montréal métropolitains	$105	$40	$145	$10	$155

Note : (a) À compter du deuxième enfant, l'allocation mensuelle augmente de $10 par enfant.
(b) Le revenu réalisable comprend les allocations familiales à raison de $6 par mois par enfant.

TABLEAU VII — TAUX MENSUELS DE L'ASSISTANCE SUPPLÉMENTAIRE AUX BÉNÉFICIAIRES D'ALLOCATIONS D'ASSISTANCE-VIEILLESSE, DE CÉCITÉ, D'INVALIDITÉ ET DE SÉCURITÉ DE LA VIEILLESSE

Allocations	*Composition du ménage*	*Maximum de l'allocation de base*	*Total maximum de l'allocation et des suppléments*						*Revenu maximum permis incluant l'allocation et les suppléments*
			Localité de moins de 10,000 âmes et n'ayant pas le statut de cité		*Cités et municipalités de 10,000 âmes*		*Québec et Montréal métropolitains*		
			supplément	*allocation et supplément*	*supplément*	*allocation et supplément*	*supplément*	*allocation et supplément*	
Sécurité de la vieillesse, Assistance-vieillesse et invalidité	1—Personne seule	$ 65	$10	$ 75	$10	$ 75	$25	$ 90	$ 95
	2—Le mari reçoit une allocation et l'épouse n'en reçoit pas	$ 65	$30	$ 95	$45	$110	$60	$125	$165
	3—Les conjoints reçoivent chacun une allocation	$130	$20	$150	$35	$165	$35	$165	$165
CÉCITÉ	1—Personne seule	$ 65	$10	$ 75	$10	$ 75	$25	$ 90	$115
	2—Le mari reçoit l'allocation, l'épouse ne recevant aucune allocation	$ 65	$30	$ 95	$45	$110	$60	$125	$195
	3—Le mari recevant une allocation autre que celle pour aveugle, la femme recevant l'allocation aux aveugles	$130	$20	$150	$35	$165	$50	$180	$195
	4—Les conjoints reçoivent tous deux l'allocation aux aveugles	$130	$20	$150	$35	$165	$50	$180	$205

Chapitre II

LES ASPECTS FINANCIERS DE L'ASSISTANCE-CHÔMAGE

Chapitre II

LES ASPECTS FINANCIERS DE L'ASSISTANCE-CHÔMAGE

Toute mesure de bien-être social comporte des aspects financiers dont on ne saurait minimiser l'importance. Que le financement repose sur un impôt spécial, comme dans le cas de la sécurité de la vieillesse, ou que les deniers proviennent du fonds consolidé de l'État, c'est en définitive le contribuable qui doit faire les frais des diverses mesures de sécurité sociale. Il doit donc se priver des bénéfices qu'apporteraient d'autres mesures gouvernementales plus productives ou supporter le fardeau fiscal accru que peut entraîner l'assistance sociale. De plus, c'est la population active, proportionnellement de plus en plus restreinte à cause du nombre croissant de jeunes aux études et de vieillards à la retraite, qui doit en défrayer le coût.

Comme les ressources sont forcément limitées, la société doit faire un choix entre les différents besoins à satisfaire. En d'autres termes, l'État ne dispose pas d'une corne d'abondance d'où sortiraient, comme par magie et en quantité illimitée, les fonds destinés au financement du programme de bien-être social. Ainsi, ne faut-il pas se surprendre de ce que la population et les gouvernants s'émeuvent devant l'accroissement rapide du coût de l'assistance sociale.

Pour ce qui est de l'assistance-chômage, l'augmentation des déboursés a été tellement impressionnante de 1959 à 1961 qu'elle a fini par inquiéter les administrateurs provinciaux, les organismes de bienfaisance ainsi qu'une bonne partie de la population québecoise. Lorqu'on se rendit compte de cet accroissement, on s'accusa réciproquement. D'un côté, les organismes de bien-être social, privés aussi bien que municipaux, furent accusés de dilapider les fonds publics en fournissant impunément l'assistance au premier venu ; on les taxa même de faire du recrutement et de solliciter la "clientèle". Par contre, on se mit à chercher chez les fonctionnaires gouvernementaux des preuves d'incompétence, d'incurie et d'ignorance des problèmes sociaux. À propos des indigents, on parla même de parasitisme, d'abus, quand ce ne fut pas de fraude. De part et d'autre, accusateurs et accusés tentèrent ainsi de se confondre sans rien apporter de positif à la solution du problème.

Mais au fond, quels sont les faits exacts ?

Le Comité s'est penché longuement sur ce problème et présente, dans ce chapitre, le résumé de ses constatations sur l'aspect financier de l'assistance-chômage. Le chapitre se divise en trois parties :

A – L'assistance-chômage et les autres mesures de bien-être,

B – l'accroissement rapide du coût de l'assistance-chômage et ses causes,

C – le niveau élevé du coût de l'assistance-chômage et ses causes.

On constate donc, d'après le titre des parties B et C, que le Comité établit une distinction entre le problème de la hausse du coût de l'assistance et celui de son niveau élevé. Ces deux problèmes sont distincts, mais on a souvent tendance à les confondre.

A – L'ASSISTANCE-CHÔMAGE ET LES AUTRES MESURES DE BIEN-ÊTRE

Pour bien en comprendre l'aspect financier, il importe de situer l'assistance-chômage (1) dans le cadre des autres mesures d'aide financière aux individus et aux familles, telles l'assistance aux mères nécessiteuses, aux personnes de 65 à 70 ans exclusivement, aux aveugles et aux invalides.

Comme le démontre le tableau VIII, présenté à la fin de ce chapitre (2), les déboursés mensuels de l'assistance sociale sont passés au Québec de $7.9 millions en avril 1960 à $14.7 millions en décembre 1962, ce qui constitue une augmentation de 86%. De son côté, la population secourue a plus que doublé au cours de la même période. C'est donc dire que l'élargissement des cadres du bien-être a fourni l'occasion de venir en aide, en particulier par l'assistance-chômage, à une couche importante de la population qui n'avait pas été secourue jusqu'alors.

La proportion par rapport à la population totale du Québec des personnes recevant une aide financière mérite d'être notée. En avril 1960, un québecois sur vingt-cinq recevait une assistance quelconque de la part du ministère de la Famille et du Bien-être social. Environ un an plus tard, soit en juin 1961, la proportion était de un sur quinze. Evidemment, tous ces bénéficiaires ne

(1) Au cours de ce chapitre, comme ailleurs dans le rapport, le Comité emploie fréquemment cette appellation d'usage courant, bien qu'il la considère impropre et ambiguë. En effet, l'assistance-chômage est versée aussi bien à des personnes qui sont victimes de conditions économiques défavorables, qu'à celles qui sont incapables de travailler à cause de leur état de santé. Le Comité déplore qu'au Québec cette appellation soit à ce point répandue. Elle engendre des malentendus quant à la nature de ce programme de sécurité sociale. Le terme "assistance sociale" serait beaucoup plus juste.

(2) Les tableaux VIII à XXIV sont présentés à la fin du chapitre afin d'en rendre la lecture plus facile.

sont pas des dépendants sociaux ou des indigents sans ressources, mais il reste que des citoyens de plus en plus nombreux sont aidés d'une façon ou de l'autre par des versements en provenance de l'État.

La quote-part fédérale

Les déboursés en assistance sociale ne sont pas tous financés entièrement par le gouvernement du Québec. Si l'assistance aux mères nécessiteuses, le placement des enfants, les allocations scolaires et certains cas dits "d'assistance publique" sont à la charge exclusive de la province, les autres mesures sociales font partie de programmes conjoints auxquels le gouvernement fédéral contribue dans la proportion de 50%, sauf pour les allocations aux aveugles où la quote-part fédérale est de 75%.

Pour ce qui est de l'assistance-chômage, il y a remboursement aux provinces, par le gouvernement fédéral, de la moitié de l'assistance versée aux chômeurs dans le besoin. Au Québec, ces versements s'effectuent en vertu de la Loi de l'assistance publique et de ses règlements. En somme, l'assistance-chômage est tout simplement une forme d'assistance publique partageable entre la province et le gouvernement central.

Comme l'indique le tableau IX, la contribution fédérale globale a crû d'un mois à l'autre ; de $2.4 millions qu'elle était en avril 1960, elle atteignit un sommet de $5.2 millions en mai 1962. Elle était de $4.8 millions en décembre de la même année. En pourcentage du total des déboursés en assistance sociale au Québec, la contribution fédérale tend à augmenter dans la mesure où les programmes conjoints prennent une importance plus grande dans l'ensemble des mesures de bien-être.

La ventilation du montant global de l'assistance

L'assistance-chômage, quoique d'origine très récente, constitue tant du point de vue des déboursés que du nombre de personnes secourues, la mesure de bien-être social la plus importante au Québec. Elle dépasse de beaucoup l'assistance aux mères nécessiteuses, le placement des enfants, l'assistance-vieillesse et les autres mesures de bien-être social prises une à une. En effet, comme il ressort du tableau X, une somme de $5.6 millions a été consacrée à l'assistance-chômage en décembre 1962, alors que les montants destinés à l'assistance aux mères nécessiteuses, au placement des enfants et à l'assistance-vieillesse ont été de $1.8, $2.2 et $2.3 millions respectivement. Une constation analogue peut être faite en ce qui a trait au nombre de personnes assistées (voir tableau XI).

Ce qui doit également frapper le lecteur à l'analyse des tableaux X et XI, c'est la croissance rapide de l'assistance-chômage. En l'espace d'un an, soit d'avril 1960 à avril 1961, les sommes consacrées à ce genre d'aide passent de $1.4

million à $4.6 millions, tandis que le nombre de personnes secourues croît de 47,235 à 170,385.

Pendant la même période, d'autres allocations sont demeurées assez stables. Ainsi en est-il par exemple de l'assistance aux invalides dont les déboursés mensuels n'ont pratiquement pas varié, le nombre de bénéficiaires accusant même une régression assez sensible (25,087 en avril 1960 à 21,572 en décembre 1962). Un phénomène analogue existe pour l'assistance aux aveugles dont le nombre de bénéficiaires est également à la baisse. On verra plus loin en vertu de quelle technique administrative ces diminutions se sont produites.

Le nombre de personnes assistées sous l'empire de la Loi de l'assistance-vieillesse a légèrement augmenté, ce qui correspond à l'accroissement du nombre des personnes de 65 à 70 ans exclusivement. Étant donné la majoration des taux d'assistance, les déboursés accusent une augmentation plus sensible que celle du nombre des bénéficiaires.

Le fait marquant en ce qui a trait au placement des enfants est son accroissement continu. En moins de trois ans, on retrouve à la charge de l'État un effectif additionnel d'environ 10,000 enfants. Cette augmentation semble attribuable en bonne partie, surtout à compter de septembre 1961, à un raidissement des pratiques administratives concernant l'aide à domicile. En somme, ce que l'on a voulu épargner d'un côté s'est traduit de l'autre par des déboursés nouveaux et plus onéreux. En effet, le placement d'un seul enfant coûte au trésor public quelque $800 par année.

Les allocations aux écoliers de 16 et 17 ans ont accru de façon appréciable les charges financières du gouvernement québecois. Plus de $9 millions ont été affectés à cette mesure au cours de l'année scolaire 1961-1962, pour un total de 131,596 enfants. Pour l'année scolaire 1962-1963, ces déboursés dépasseront probablement $10 millions. Il convient de signaler en passant que les allocations scolaires constituent un programme universel d'assistance qui s'apparente difficilement aux autres formes de secours destinés aux nécessiteux et dont il est question dans la présente étude.

B – L'ACCROISSEMENT RAPIDE DU COÛT DE L'ASSISTANCE-CHÔMAGE ET SES CAUSES

Comme on l'a dit, l'accroissement rapide des déboursés en assistance-chômage, d'avril 1960 à mars 1961, inquiéta les administrateurs provinciaux et aboutit à la création du Comité. À ce moment, le tableau XII et le graphique s'y rapportant avaient été soumis aux autorités gouvernementales par le ministère de la Famille et du Bien-être social. Ils constituent en quelque sorte l'arrière-plan du problème tel qu'on l'a présenté au Comité au début de son travail.

1 – L'accroissement du coût de l'assistance-chômage

Le tableau XII et le graphique 1, complétés par le Comité de façon à couvrir la période de juillet 1958 à décembre 1962, comprennent le total des sommes versées selon les normes de l'entente fédéral-provinciale. On y inclut donc, en plus des déboursés effectués par le ministère de la Famille et du Bien-être social, certains versements faits par d'autres ministères, en particulier celui de la Colonisation et celui de la Santé.

Il est à remarquer que ce tableau remonte à juillet 1958, bien que l'entente fédérale-provinciale ait été signée le 1er juillet 1959. Le gouvernement du Québec a pu réclamer la quote-part fédérale dans le cas des personnes déjà aidées à cette époque, c'est-à-dire des inaptes au travail.

Les données de juillet 1958 à avril 1960 ne peuvent guère être considérées comme significatives, car ce n'est qu'à compter de cette dernière date que les modalités de l'entente commencèrent effectivement à s'appliquer. Avant cette époque, le tracé de la courbe de l'assistance-chômage n'est influencé que par la législation et les cadres administratifs du temps (assistance publique), tandis qu'après avril 1960, il reflète l'application d'une mesure nouvelle (assistance-chômage) dans des cadres administratifs récents (abolition de la contribution municipale et nouveaux services gouvernementaux).

À compter de mai 1960, la courbe des déboursés relatifs à l'assistance-chômage se mit à monter en flèche. Les versements mensuels passèrent de $1,676,961 en mai 1960 à $5,023,715 en juin de l'année suivante, se multipliant en fait par trois. Depuis cette date, ils ont oscillé, à l'exception de certains mois particuliers, entre $5 et $6 millions. Comme ces frais sont remboursables dans la proportion de 50% par le gouvernement fédéral, les allocations d'assistance-chômage, exception faite des frais d'administration, grèvent à l'heure actuelle le budget provincial de quelque $35 millions annuellement.

Il est à remarquer que les premiers mois de l'année 1962 se situent au-delà de la moyenne. Sur le graphique, ces déboursés anormaux se traduisent par une pointe passablement accentuée. Ce sommet paraît attribuable à plusieurs causes, dont l'une ne devrait pas se présenter au cours des années futures. L'examen des déboursés montre en effet que les versements des cinq premiers mois de l'année 1962 ont considérablement augmenté à cause des suppléments à certaines allocations, appliqués rétroactivement aux quatre derniers mois de l'année 1961. Alors que la moyenne mensuelle du total des suppléments pour les quatre derniers mois de l'année 1961 était de $147,059, elle est de $636,342 pour les cinq premiers mois de l'année 1962. Il est donc clair que les retards apportés aux versements des suppléments, à la suite de leur transfert à la Commission des allocations sociales, furent responsables de la pointe qui marque le début de 1962.

La ventilation du tableau général des déboursés d'assistance-chômage éclaire le phénomène de l'augmentation des déboursés. Les tableaux XIII et XIV, ainsi que les graphiques correspondants (2, 3 et 4) servent de base aux commentaires qui suivent.

a – *Les personnes aptes au travail* (1)

L'augmentation du nombre des personnes aptes au travail, qu'on aidait pour la première fois dans les cadres de l'assistance à domicile fut particulièrement responsable de l'augmentation spectaculaire des déboursés d'assistance. De fait, le nombre des bénéficiaires passa de 3,626 en avril 1960 à 22,002 en juin 1961, pour des déboursés mensuels correspondants de $268,867 et de $2,011,782. En quatorze mois, le nombre des bénéficiaires fut donc multiplié par six et celui du montant des déboursés par sept. La possibilité pour les chômeurs indigents d'être secourus se traduisit en somme par une augmentation remarquable du nombre des bénéficiaires et des déboursés s'y rapportant.

Parmi les personnes aptes au travail, on est particulièrement frappé par le grand nombre de personnes seules et libres de charges familiales. Ces personnes seules, célibataires des deux sexes, de même que les personnes séparées, sans dépendant et en chômage, comptent en effet pour environ le tiers des bénéficiaires aptes au travail. Elles reçoivent approximativement le cinquième des versements globaux aux personnes aptes au travail. Comme l'atteste le tableau XV, le nombre des personnes seules accuse une hausse particulièrement prononcée, passant de 463 en avril 1960 à 5,800 en décembre 1962. Les déboursés présentent une progression analogue.

Quant aux bénéficiaires qui sont des chefs de famille, leur effectif se multiplie par plus de quatre (3,163 en avril 1960 comparativement à 12,800 environ, en décembre 1962) au cours de la même période. La hausse est moins prononcée que pour les personnes seules, mais le nombre de bénéficiaires demeure relativement beaucoup plus important.

b – *Les personnes inaptes au travail* (2)

Pour ce qui est des personnes inaptes au travail, elles formaient déjà, en avril 1960, un total de 17,216 et recevaient un montant global de $1,073,636 (voir tableaux XVI et XVII). En juin 1961, les versements atteignirent $2,-938,048 et le nombre de bénéficiaires, 38,554. En dépit du fait que déjà, en

---

(1) Par personne apte au travail, on entend généralement une personne capable de travailler qui manque d'emploi ou n'a pas d'autres moyens de subsister et qui, conséquemment, ne peut subvenir à ses besoins ni à ceux de sa famille, à cause du manque de travail, mais non à cause d'infirmité physique ou mentale.

(2) Par personne inapte au travail, on entend généralement une personne souffrant d'une invalidité temporaire ou se trouvant dans une situation telle qu'elle ne peut occuper un emploi rémunérateur.

avril 1960, une partie des personnes inaptes au travail étaient secourues en vertu de la Loi de l'assistance publique, les déboursés se multiplièrent par 3 et le nombre de bénéficiaires par 2.2 au cours des quatorze mois qui suivirent.

C'est sur le graphique 2 qu'il faut lire cette croissance impressionnante au cours de l'exercice financier 1960-61. Le parallèle établi entre les personnes aptes et les personnes inaptes montre nettement que l'accroissement pour l'un et l'autre groupe s'est produit au cours de cette période.

Dans le cas des personnes inaptes au travail, comme dans celui des aptes, on constate une augmentation remarquable du montant total des allocations versées aux personnes seules. De plus, bien que les statistiques disponibles n'aient pas permis d'établir clairement, au tableau XVII, la distinction entre les chefs de famille et les personnes seules, on peut affirmer, grâce à certains recoupements, que ces dernières représentent plus de 60% des bénéficiaires d'allocations pour inaptes au travail.

2 – **Les causes de l'accroissement du coût**

De son examen des motifs sous-jacents à la hausse du coût de l'assistance-chômage, le Comité a retenu un groupe de facteurs explicatifs d'importance inégale. Comme les tableaux précédents situent la période la plus rapide de l'augmentation entre avril 1960 et juillet 1961, c'est sur l'analyse des conditions qui ont prévalu immédiatement avant cette époque et au moment même où l'accroissement s'est produit que s'appuient les remarques suivantes.

a – *L'entente fédérale-provinciale et ses conséquences*

La cause primordiale et fondamentale de la montée en flèche des déboursés en assistance-chômage n'est nulle autre que la signature de l'entente fédérale-provinciale à l'été 1959. En d'autres termes, cette entente et la réglementation provinciale qui en découla introduisirent non seulement un programme nouveau d'assistance, mais encore rendirent admissible à l'assistance financière toute une population qui, jusqu'alors, n'avait pu trouver de soulagement à son indigence sous l'empire de la Loi de l'assistance publique ou en vertu de l'une ou l'autre des allocations dites catégorisées (1). À la suite de l'entente fédérale-provinciale, le Québec établissait en quelque sorte une mesure généralisée d'aide financière à domicile.

En premier lieu, tant par l'extension donnée aux cadres de l'assistance que par les modifications apportées aux critères d'admissibilité, on ouvrit largement la porte aux demandes de citoyens dont l'indigence était due au chômage. Pour la première fois dans l'histoire de la sécurité sociale au Québec, on

(1) On entend par allocations catégorisées, des allocations qui sont versées à des personnes faisant partie de groupes particuliers et bien définis i. e. aveugles, invalides, etc.

se trouvait en face d'une mesure sociale qui, que ce soit ou non l'intention du législateur, considérait l'indigence comme une situation de fait pouvant à elle seule, quelles qu'en fussent les causes, justifier le secours de l'État. D'un coup, les chômeurs reconnus indigents devinrent admissibles à une nouvelle forme d'assistance. Ils n'ont pas hésité, comme l'indique le tableau XV, à se prévaloir rapidement de ce qu'elle pouvait offrir.

En second lieu, la réglementation consécutive à l'entente fédérale-provinciale consacra officiellement le droit à l'assistance pour les personnes inaptes au travail. La Loi de l'assistance publique permettait auparavant une assistance financière à ces personnes, mais la décision quant à l'admissibilité et aux montants à être versés était laissée à la discrétion des conseils municipaux, des tribunaux et du Service d'assistance publique sous l'autorité du ministre qui en était responsable. Le remplacement de ce pouvoir discrétionnaire par une réglementation uniformisée à l'échelle provinciale permit à un nombre beaucoup plus grand de personnes inaptes au travail de bénéficier de l'assistance financière.

b – *La création de catégories d'assistance et la majoration des taux*

Avant même que les répercussions financières de l'entente fédérale-provinciale ne soient connues dans toute leur ampleur, le gouvernement du Québec modifia sensiblement les structures de l'assistance sociale en créant de nouvelles catégories d'assistés, en majorant les taux d'assistance et en généralisant en quelque sorte l'octroi de suppléments à diverses allocations. Les sommes affectées à ces dépenses accrues font toutes partie du coût total de l'assistance-chômage.

Dès le début de mai 1960, le gouvernement institua une catégorie dite "D", applicable aux invalides non permanents, c'est-à-dire aux personnes inaptes au travail pour 12 mois ou plus. C'est ainsi que des personnes, qui ne pouvaient travailler à cause d'un handicap d'ordre physique ou mental purent être secourues. Auparavant, elles n'étaient aidées qu'exceptionnellement en vertu d'autres mesures sociales. On créa aussi l'allocation dite "F" à l'intention des veuves et célibataires de sexe féminin, nécessiteuses et âgées de 60 à 65 ans exclusivement.

L'accroissement des montants déboursés provient également d'une majoration des taux de l'assistance, variant d'une façon globale de 8% à 12%. Au tableau XIII, on constate que les montants versés accusèrent une hausse proportionnellement plus marquée que celle du nombre de bénéficiaires.

De plus, les chiffres qui apparaissent aux tableaux XVI et XVII montrent une augmentation importante du nombre de bénéficiaires d'allocations catégorisées auxquels on a versé un supplément.

c – *La situation du chômage*

Les conditions économiques et sociales constituent un ensemble d'influences variables dont il ne faudrait jamais minimiser l'importance, lorsqu'il s'agit d'expliquer l'évolution de l'assistance sociale. Le niveau du chômage exerce une influence sensible sur la croissance des déboursés effectués sous forme d'aide aux chômeurs aptes au travail.

Le Comité spécial du Sénat canadien, chargé de faire enquête sur la main-d'oeuvre et l'emploi, souligne l'importance du chômage au Canada :

> Au cours des dix (10) dernières années, le niveau général du chômage a manifesté une tendance à la hausse qui a été tout particulièrement marquée depuis la fin de la période de prospérité en 1956-57.(1)

Cette tendance à la hausse du chômage, au cours des dix dernières années, s'est particulièrement manifestée au Québec, comme en fait foi le tableau XVIII. En 1961, un travailleur sur onze se trouvait en chômage. Cette année-là, on atteignait le palier supérieur d'un accroissement constant du pourcentage de la main-d'oeuvre sans travail. Un grand nombre de personnes sans travail ne tombaient pas sous l'empire de la Loi de l'assurance-chômage, tandis que d'autres, à la suite d'une longue période de sous-emploi, avaient épuisé leur droit aux prestations. Elles devaient par conséquent recourir à l'assistance-chômage. La précarité prolongée de l'emploi est ainsi une des causes les plus puissantes de l'accroissement de l'assistance à domicile.

d – *L'élection de 1960*

La nouvelle mesure qu'était l'assistance-chômage a servi d'arme électorale au cours de la campagne de 1960. Certains politiciens ou "organisateurs" 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. La population a saisi ce qu'elle a pu de ces exposés pour ensuite les utiliser comme fondement à des requêtes qui ne toléraient pas de réponses négatives. Il est même arrivé que les services gouvernementaux eux-mêmes, avant les élections de 1960, "recrutent" des bénéficiaires non admissibles à une allocation déjà demandée dans le passé, mais possiblement admissibles à une nouvelle. Ce fut notamment le cas d'invalides temporaires (voir tableau XVII) à qui l'allocation pour invalidité avait été refusée, mais auxquels s'appliquait l'allocation "D", instituée à compter de mai 1960. Comme le gouvernement possédait la formule de demande des requérants, il était facile de les retracer pour leur faire part de l'existence de la nouvelle allocation.

---

(1) Rapport du Comité spécial du Sénat chargé de faire enquête sur *la main-d'oeuvre et l'emploi*, page 2, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1961.

e – *La publicité "dirigée"*

Certains journaux, de même que les Pèlerins d'un monde meilleur, appelés "Bérets Blancs", se sont plu à frapper l'imagination populaire en montant en épingle le cas de certains miséreux à qui les agences sociales ou le gouvernement auraient, selon eux, injustement refusé du secours. Pour leur part, les syndicats ouvriers ont contribué à diffuser, parfois sans connaissance suffisante, les conditions de l'admissibilité à l'assistance.

En somme, on peut dire que les journaux quotidiens et hebdomadaires, la télévision, la radio, les publications syndicales et les communications verbales ont joué, dans la diffusion des renseignements relatifs à l'assistance-chômage, un rôle tout aussi important que la propagande électorale du printemps 1960. Une telle publicité, souvent erronée et parfois contraire à l'esprit même de cette nouvelle mesure, a certainement accéléré l'accroissement des déboursés de l'assistance-chômage. Il est bien évident que la publicité n'a pas créé l'indigence, mais elle a grandement contribué à propager le recours à l'assistance-chômage dans un laps de temps anormalement bref.

Si, comme on le lui avait demandé, l'administration gouvernementale avait exposé elle-même en temps et lieu la nature de l'assistance-chômage en expliquant la raison d'être et les modalités réelles de ce programme, il est certain que le public n'aurait pas encombré les bureaux distributeurs d'assistance avec une multitude de demandes fondées sur une perception inexacte des conditions d'admissibilité.

f – *Le manque de contrôle*

De ce fait, on peut déduire une autre des causes de la hausse de l'assistance-chômage. Plusieurs organismes de bienfaisance à qui le gouvernement venait de confier la distribution de l'assistance-chômage, sans pour autant leur fournir en temps utile tous les instruments et les directives nécessaires, furent très souvent incapables de vérifier le bien-fondé de chaque demande et de contrôler ultérieurement des changements possibles dans les conditions d'admissibilité des requérants. Ils furent tout simplement débordés, mais moins encore que ne l'eût été le Ministère, s'il avait lui-même procédé directement à la distribution de l'assistance. En effet, il ne disposait pas des structures administratives qui lui auraient permis de faire face à de telles obligations nouvelles.

g – *L'abolition de la participation municipale*

Une autre raison qui explique l'accroissement soudain des versements d'assistance-chômage est l'abolition à toutes fins utiles, le 11 mai 1960, de la contribution municipale aux frais encourus pour le secours des indigents. 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, de-

vinrent du jour au lendemain beaucoup plus complaisantes. Il est bien difficile de mesurer la portée financière d'un tel changement d'attitude. Toutefois, il appert que de nombreux indigents n'ont pas eu, dans le passé, l'aide qui leur revenait parce que, dans plusieurs municipalités, on a eu tendance à aborder le problème du soulagement de la misère de façon négative et rétrograde. Que le pendule ait, dans une certaine mesure, oscillé de l'autre côté à la suite de l'abolition de la participation municipale, la chose n'étonne pas.

h – *La substitution de l'assistance-chômage aux allocations catégorisées*

Enfin, l'assistance-chômage a, depuis sa mise en vigueur, servi de soupape aux allocations catégorisées. Un nombre important de cas marginaux ont été transférés des allocations catégorisées à l'assistance-chômage. En se reportant au tableau XI, on constate que, d'avril 1960 à décembre 1962, quelque 3,500 personnes ont cessé de recevoir l'allocation aux invalides. Tous ces bénéficiaires ne sont pas pour autant devenus valides ou aptes au travail. La période est certainement trop courte pour qu'ils aient été réadaptés, surtout si l'on tient compte du fait que, pour être admise à l'allocation pour invalidité, une personne doit être frappée d'une infirmité physique ou mentale grave et quasi incurable.

Pendant la même période, le nombre des personnes assistées sous l'empire de la Loi d'assistance aux mères nécessiteuses varia très peu, passant de 74,-386 en avril 1960 à 75,142 en décembre 1961, ce qui représente une légère augmentation de quelque 750 personnes. Avant l'apparition de l'assistance-chômage, le nombre de ces personnes était sensiblement à la hausse. Dans l'ensemble, il appert qu'on s'est servi, dans le but d'alléger le fardeau des allocations catégorisées, du déversoir commode de l'assistance-chômage.

Tous ces facteurs (le Comité en a mentionné huit) ont contribué à l'accroissement du coût de l'assistance-chômage, mais de façon inégale. Quoi qu'il en soit, l'assistance-chômage est une mesure sociale dont les instigateurs eux-même n'avaient prévu ni les dimensions ni les conséquences.

C – LE NIVEAU ÉLEVÉ DU COÛT DE L'ASSISTANCE-CHÔMAGE ET SES CAUSES

Comme le démontre la section précédente, le coût de l'assistance-chômage, après une ascension rapide, s'est stabilisé aux environs de $5 à $5.5 millions par mois. Ce niveau est-il normal ? Comment se compare-t-il avec celui atteint dans les autres provinces ?

1 – Le niveau élevé du coût de l'assistance-chômage

Le gouvernement fédéral contribuant pour 50% au coût de l'assistance-chômage, il est facile de comparer, en regard de leur population respective, les

montants remboursés par ce dernier à chacune des provinces. Le tableau XIX indique que le Québec a reçu, pour l'exercice financier 1961-1962, 36.8% des sommes versées par Ottawa au chapitre de l'assistance-chômage, alors que sa population ne représente que 28.8% de l'ensemble de la population canadienne. Par contre, l'Ontario, avec 34.2% de la population canadienne, n'a touché que 21.3% des sommes fournies par le gouvernement fédéral.

Le Québec vient au troisième rang quant au montant per capita de la quote-part fédérale versée en assistance-chômage; celle-ci s'élève à $9.80 pour la Colombie-Britannique, à $8.88 pour Terre-Neuve, et à $6.15 pour le Québec. Ce dernier montant est le double de celui de l'Ontario. En ce qui a trait au pourcentage des personnes assistées par rapport à la population totale de chaque province, le Québec vient au quatrième rang, étant cette fois dépassé par le Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve et la Colombie-Britannique (voir tableau XX).

Même s'il existe des variations marquées d'une province à l'autre, il est bien clair que l'assistance-chômage au Québec se situe à un niveau relativement plus élevé que celui atteint par la plupart des autres provinces. En d'autres termes, ce programme coûte proportionnellement plus cher au Québec que dans l'ensemble du pays, à l'exception de Terre-Neuve et de la Colombie-Britannique. Comment expliquer un tel état de choses ? Le Comité a analysé longuement la question et a retenu les explications suivantes qui, comme dans le cas de l'accroissement du coût, ne sont pas toutes d'égale importance.

2 – Les causes du niveau élevé de l'assistance-chômage

Le niveau élevé de l'assistance-chômage peut s'expliquer par la présence de trois grands facteurs : le mauvais état de santé de la population, la faiblesse de l'économie québecoise et la mentalité des gens.

a – *Le mauvais état de santé de la population*

Le niveau moyen de santé de la population québecoise est inférieur à celui de l'ensemble des citoyens des autres provinces. Plusieurs familles ont de nombreux enfants et il n'est pas rare de rencontrer chez certaines un malade mental, un épileptique ou un infirme. De plus, plusieurs fils de familles peu fortunées ont dû quitter l'école à l'âge de treize ou quatorze ans pour s'adonner à de durs labeurs sur la ferme, en forêt ou à l'usine, ruinant ainsi leur santé au bout de quelques années. On trouve donc un très grand nombre de personnes qui sont inaptes à certains genres de travaux. D'autres sont complètement invalides.

La faiblesse de la population québecoise à cet égard se répercute sur les autres types d'allocations où l'état de santé entre en ligne de compte. Ainsi, par rapport au total canadien, le Québec comptait, pour l'année terminée le 31 mars

1961 (voir tableau XXI), 35.4% des bénéficiaires de l'assistance-vieillesse, 34.1% des bénéficiaires de l'allocation aux aveugles et 47.4% des personnes touchant l'allocation aux invalides. Il est à remarquer qu'il s'agit là de programmes conjoints administrés selon une réglementation uniforme à travers tout le pays. Le Comité en vient à la conclusion que le pourcentage élevé des bénéficiaires d'assistance-chômage (33.9%) par rapport à l'ensemble canadien ne constitue pas un phénomène isolé puisqu'il se retrouve dans les autres catégories d'allocations.

La correspondance d'une catégorie d'allocation à l'autre est la même en Ontario, mais à un niveau nettement plus bas. Cette province, où on ne retrouve que 17.7% de tous les bénéficiaires canadiens de l'assistance-chômage, ne compte respectivement que 22.7%, 21.4% et 26.3% des bénéficiaires de l'allocation d'assistance-vieillesse, de l'allocation aux aveugles et de l'allocation aux invalides. Sa population représente pourtant 34.2% de la population canadienne. Il y a ainsi coïncidence pour les deux plus importantes provinces du pays entre les divers types d'allocations.

b – *La faiblesse de l'économie québecoise*

Comme les allocations sont versées aux personnes dans le besoin, le pourcentage élevé des bénéficiaires peut également être expliqué par la faiblesse de l'économie québecoise. En effet, la production domestique brute du Québec ne représente que 23% de celle du Canada (1). De plus, le revenu est distribué d'une façon très inégale d'une région économique à l'autre. Il y a forte concentration à Montréal alors que plusieurs régions sont économiquement sous-développées. Par exemple, le revenu moyen des contribuables du Montréal métropolitain est le double de celui d'autres régions, notamment les comtés de Yamaska, Bonaventure, Dorchester, etc. (2) Comme le nombre de contribuables est relativement plus élevé dans les grands centres que dans les milieux ruraux (le nombre de ceux qui ne font pas de déclaration d'impôt est proportionnellement plus élevé à la campagne), l'écart est en réalité plus grand que ne l'indiquent les statistiques fiscales.

Un haut niveau de chômage a traditionnellement caractérisé l'économie du Québec. En effet, le taux de chômage est constamment plus élevé au Québec que dans l'ensemble du pays. Seules les provinces de l'Atlantique l'emportent sur le Québec sous ce rapport, comme l'indique le tableau XXII.

Une autre indication du fardeau que le chômage représente pour l'économie du Québec est fournie par la comparaison du pourcentage des chômeurs avec celui de la main-d'oeuvre civile (voir tableau XXIII). Le pourcentage de

---

(1) *Document de base en vue de la planification*, Conseil d'orientation économique du Québec, 1962, page 16.

(2) *Statistiques fiscales*, Ministère du revenu national, Division de l'Impôt, 1962, Ottawa.

la main-d'oeuvre civile au Québec correspond sensiblement à celui de la population, soit, en 1961, 27.8% comparativement à 28.8%. En revanche, le Québec compte environ 36% des chômeurs du pays, bien que la situation se soit améliorée depuis 1959. Ce pourcentage de 36%, comparé aux données qui apparaissent au tableau XIX (33.9% des personnes assistées et 36.8% de la quote-part fédérale de l'assistance-chômage), est nettement significatif. Il démontre que le haut niveau des déboursés relatifs à l'assistance-chômage au Québec correspond à celui du chômage lui-même.

Le taux du chômage n'est pas distribué également à travers le Québec. Le tableau XXIV en fait largement état et indique que la situation réelle dans certaines régions est encore plus sérieuse que ne le laisse voir la moyenne provinciale. Sans accepter nécessairement la délimitation des régions présentées dans ce tableau, notamment parce qu'elle ne correspond pas à celle établie par le ministère de l'Industrie et du Commerce du Québec, le comité a néanmoins tenu à s'en servir à titre d'illustration.

Les études du Comité et les documents statistiques consultés démontrent également que celui qui demeure dans une localité rurale, non seulement est plus exposé au chômage que son confrère de la ville, mais il est plus souvent et plus longtemps sans emploi. L'embauchage est en effet nettement supérieure en milieu urbain. Plus ces centres prennent de l'importance, meilleure est la situation de l'emploi. Le chômage est d'autant plus important que les régions sont plus éloignées des grandes villes. C'est ainsi que l'on observe une gradation très nette de Québec à Gaspé, en passant par Montmagny, Rivière-du-Loup et Rimouski. Parallèlement au niveau de chômage (Gaspé, 210% de la moyenne nationale pour les années 1953 à 1959; Rimouski, 180%), Montréal, malgré une situation nettement avantageuse, ne réussit pas à compenser l'état défavorable de l'emploi ailleurs dans le Québec.

Ce manque d'équilibre, qui se manifeste par des îlots alarmants de sous-emploi, constitue un facteur important dans l'explication du nombre relativement élevé des bénéficiaires d'assistance-chômage qu'on trouve dans certaines parties de la province. Il explique aussi, lorsqu'on le relie aux facteurs déjà mentionnés, les hausses extrêmement rapides constatées dans les versements globaux d'assistance-chômage de 1959 à 1961 pour certaine régions du Québec. Pour d'autres régions, au même moment, la tendance à l'augmentation, quoique évidente et marquée, n'est nullement impressionnante si on la compare à celle du reste de la province. Les deux extrêmes à ce sujet sont la région administrative formée par la Cité de Montréal et la région de Chicoutimi-Lac Saint-Jean. Dans la première, d'avril 1960 à juillet 1961, c'est-à-dire pendant la période où la hausse fut la plus rapide, l'augmentation a été de près de 250%. Dans la seconde, l'accroissement des montants globaux versés en assistance-chômage a été de presque 3000%. Il est à remarquer que la région de Chicoutimi-Lac Saint-Jean a connu une période de chômage aiguë en 1960-61. Bien que cette région soit sensiblement industrialisée et que le niveau des salaires y soit

élevé, son économie reste déficiente et déséquilibrée du fait qu'elle est axée sur deux industries prédominantes qui ont tendance à s'automatiser de plus en plus. Tout ralentissement d'activité dans l'une ou l'autre de ces industries et à plus forte raison dans les deux, ou encore toute croissance de celles-ci qui serait inférieure à l'augmentation de la population, privent de leur gagne-pain des masses de travailleurs qui peuvent difficilement se trouver de l'emploi ailleurs dans la région. C'est aussi dans cette région que la propagande des "bérets blancs", celle des syndicats et celle des "organisateurs" politiques ont été les plus intenses. Par ailleurs, les structures administratives publiques et privées n'étaient absolument pas préparées à faire face à l'avalanche de demandes qui en résulta. Enfin, le Comité est d'avis que dans cette région, contrairement à celle de Montréal où les organismes de bien-être sont plus nombreux et plus anciens, il existait une masse de besoins non satisfaits. Tout cela explique la rapidité étonnante de la hausse des déboursés en assistance-chômage que la région de Chicoutimi-Lac Saint-Jean a connue.

Des augmentations remarquables se sont produites dans d'autres parties du Québec, mais pour aucune il n'y a eu, autant que pour la précédente, une telle conjugaison simultanée de facteurs susceptibles de provoquer un accroissement des versements d'assistance-chômage.

Au cours de son travail sur les variations régionales des versements d'assistance, le Comité a réuni une documentation statistique volumineuse qu'il ne juge pas utile de présenter ici, car elle alourdirait et amplifierait démesurément le texte du rapport. La commenter en détail éloignerait aussi le Comité de son propos.

En plus de l'inégale répartition des occasions d'emploi, selon les régions, il est manifeste que l'insuffisante qualification des travailleurs influence fortement la stabilité de leur emploi. Des milliers d'ouvriers non qualifiés ou à compétence restreinte sont mis à pied de façon saisonnière ou à cause de l'automation, tandis que se rétrécit pour eux la durée de l'emploi et que diminuent les occasions d'embauche. De plus, les régions économiquement faibles n'offrent en période d'activité intense que du travail pour manoeuvres ou travailleurs semi-spécialisés. D'une certaine façon, il est normal que la population laborieuse qui y vit ne soit pas intéressée à se qualifier davantage, en supposant qu'elle en ait l'occasion, puisque les situations offertes n'exigent en somme que des bras solides et une santé robuste. Cette constatation est pertinente au phénomène général du chômage, mais elle est particulièrement grave lorsqu'elle s'applique aux travailleurs de régions où les possibilités de formation technique et d'apprentissage sont limitées, sinon inexistantes. En période de chômage, cette population se sent donc incapable de s'éloigner de son domicile pour chercher du travail dans les grands centres, puisqu'elle n'y est pas préparée. Si elle émigre, comme cela se produit parfois, elle risque d'accroître le nombre des chômeurs urbains.

Enfin, particulièrement au sein de ces îlots de chômage, la population rurale proprement dite est nettement défavorisée par les difficultés dans lesquelles se trouve actuellement l'agriculture. On a signalé au Comité que, à certains endroits, des rangs complets, sinon des paroisses entières, doivent se résigner à vivre de l'assistance sociale.

c – *La mentalité de la population*

En plus de ces facteurs économiques et sociaux, le Comité est d'opinion qu'il en existe un autre, beaucoup plus subtil et difficile à saisir, puisqu'il est d'ordre psychologique. Il semble en effet exister au sein d'une partie de la population québecoise une certaine attitude quémandeuse qui peut, les circonstances s'y prêtant, facilement se transformer en mentalité de dépendance. Il serait trop long d'analyser cette attitude ici, mais on peut dire qu'elle est entretenue par la misère et les privations. Des politiciens, préoccupés de se chercher un appui électoral sous le manteau tranquille et noble du bien-être, ont longtemps trouvé profit à l'exploiter. Il ne faut donc pas s'étonner de voir une partie de cette population, surtout celle qui est limitée dans ses qualifications techniques, appauvrie par un chômage chronique ou incapable de se procurer le minimum vital, chercher refuge dans les allocations d'assistance-chômage vers lesquelles tout l'oriente.

Ce recours à l'aide gouvernementale est ainsi devenu pour un certain nombre une voie royale dans laquelle on n'hésite pas à s'engager toutes les fois que l'occasion se présente. Un tel état d'esprit est loin d'être général chez les indigents, mais il ne peut pas être ignoré dans l'explication du nombre élevé des bénéficiaires de l'assistance-chômage.

CONCLUSION

L'analyse de l'accroissement des déboursés d'assistance-chômage au Québec et leur niveau relativement élevé témoignent d'une situation qui ne saurait être attribuée uniquement à une ou deux causes isolées. Cette situation est, au contraire, l'aboutissement fatal de l'interaction d'un ensemble complexe de facteurs. Leurs conséquences financières pouvaient difficilement être évitées, lorsqu'ils se présentèrent en même temps, comme ce fut le cas entre 1960 et 1961.

Les problèmes économiques, sociaux et humains qui y sont sous-jacents doivent être abordés de façon positive. C'est cette préoccupation qui a inspiré les recommandations de ce rapport.

TABLEAU VIII

MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DU BIEN-ÊTRE SOCIAL
AIDE AUX FAMILLES ET AUX INDIVIDUS
AVRIL 1960 À DÉCEMBRE 1962

Mois	*Total des personnes secourues*	*Pourcentage des personnes secourues par rapport à la population du Québec*	*Total des déboursés*	*Déboursés par rapport à la population totale (per capita)*
	N.	%	$	$
Avril **1960**	213,992	4.07	7,903,725	1.50
Mai	215,142	4.09	8,126,738	1.55
Juin	218,478	4.15	8,243,251	1.57
Juillet	226,310	4.30	8,256,661	1.57
Août	234,919	4.47	8,664,863	1.65
Septembre	244,851	4.66	8,945,319	1.70
Octobre	253,261	4.82	9,181,644	1.75
Novembre	271,983	5.17	9,645,932	1.83
Décembre	290,035	5.51	10,001,859	1.90
Janvier **1961**	301,672	5.74	10,368,253	1.97
Février	317,085	6.03	10,510,758	2.00
Mars	338,373	6.43	10,815,648	2.06
Avril	342,373	6.51	11,401,292	2.17
Mai	344,570	6.55	11,457,205	2.18
Juin	352,454	6.70	11,610,336	2.21
Juillet	348,190	6.62	11,446,443	2.18
Août	351,001	6.67	11,481,389	2.18
Septembre	379,049	7.20	11,655,045	2.22
Octobre	396,927	7.55	11,894,439	2.26
Novembre	407,235	7.74	13,531,425	2.57
Décembre	429,821	8.17	12,875,386	2.45
Janvier **1962**	447,519	8.51	13,692,364	2.60
Février	470,249	8.94	14,471,071	2.75
Mars	482,608	9.18	14,666,208	2.79
Avril	486,513	9.25	14,153,028	2.69
Mai	473,140	9.00	15,319,701	2.91
Juin	469,053	8.92	15,161,588	2.88
Juillet	347,414	6.61	12.651,461	2.41
Août	344,787	6.56	12,524,592	2.38
Septembre	424,849	8.08	13,218.073	2.51
Octobre	434,762	8.27	14,920,803	2.84
Novembre	459,079	8.73	14.604,472	2.78
Décembre	473,571	9.00	14,697,430	2.79

Remarques : (a) Dans le calcul établissant le nombre de personnes secourues, les bénéficiaires d'allocations d'assistance-vieillesse, d'allocations aux personnes invalides et d'allocations aux aveugles sont comptés sans dépendant (un bénéficiaire égale une personne secourue) ;

(b) population du Québec : 5,259,211 d'après le recensement de juin 1961;

(c) les chiffres de novembre et de décembre 1962 sont provisoires.

Source : Tableau préparé par le Comité à l'aide de données fournies par la Commission des allocations sociales et par les Services d'assistance sociale.

TABLEAU IX

MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DU BIEN-ÊTRE SOCIAL
DÉBOURSÉS DE L'ASSISTANCE À DOMICILE SELON LES CONTRIBUTIONS RESPECTIVES
AVRIL 1960 À DÉCEMBRE 1962

Mois	*Total des déboursés*	*Part provinciale*	*Part fédérale*	*% de la contribution fédérale*
	$	$	$	%
Avril **1960**	7,903,725	5,518,740	2,384,985	30.2
Mai	8,126,738	5,698,346	2,428,392	29.9
Juin	8,243,251	5,682,345	2,560,906	31.1
Juillet	8,256,661	5,578,395	2,678,266	32.4
Août	8,664,863	5,812,116	2,852,747	32.9
Septembre	8,945,319	6,029,957	2,915,362	32.6
Octobre	9,181,644	6,163,797	3,017,847	32.9
Novembre	9,645,932	6,437,790	3,208,142	33.3
Décembre	10,001,859	6,648,879	3,352,980	33.5
Janvier **1961**	10,368,253	6,876,310	3,491,943	33.7
Février	10,510,758	6,913,605	3,597,153	34.2
Mars	10,815,648	7,154,486	3,661,162	33.8
Avril	11,401,292	7,434.251	3,967,041	34.8
Mai	11,457,205	7,490,339	3.966.866	34.6
Juin	11,610,336	7,513.662	4,096,674	35.3
Juillet	11,446,443	7,270,722	4,175,721	36.5
Août	11.481.389	7,300,991	4,180,398	36.4
Septembre	11,655,045	7,531,015	4,124,030	35.4
Octobre	11,894,439	7,762,138	4,132,301	34.7
Novembre	13,531,425	9,445,953	4,085,472	30.2
Décembre	12.875,386	8,779.719	4,095,667	31.8
Janvier **1962**	13.692,364	9,249,180	4,443,184	32.4
Février	14,471,071	9,662,715	4 808,356	32.2
Mars	14,666,208	9,793,898	4,872,310	33.2
Avril	14,153.028	9,530,290	4,622,738	32.7
Mai	15,319,701	10,139,619	5,180,082	33.8
Juin	15,161,588	10,018,881	5,142,707	33.9
Juillet	12,651,461	8,030,435	4,621,026	36.5
Août	12,524,592	7,938.799	4,585,793	36.6
Septembre	13,218,073	8,633,866	4,584,207	34.7
Octobre	14,920,803	10,218,813	4,701,990	31.5
Novembre	14,604,472	9,931,365	4.673,107	32.0
Décembre	14,697,430	9,937,625	4,759,805	32.4

Remarque : Les chiffres de novembre et décembre 1962 sont provisoires.

Source : Chiffres préparés par le Comité à l'aide de données fournies par la Commission des allocations sociales et par les Services d'assistance sociale.

TABLEAU X — MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DU BIEN-ÊTRE SOCIAL
VENTILATION DES DÉBOURSÉS SELON LES DIFFÉRENTES CATÉGORIES D'AIDE
AVRIL 1960 À DÉCEMBRE 1962

Mois	*Mères nécessiteuses*	*Assistance publique*		*Allocations scolaires*	*Allocations aux aveugles*	*Allocations d'assistance-vieillesse*	*Allocations aux invalides*	*Assistance-chômage*	*TOTAL*
		Placements des enfants	*Cas spéciaux (adultes)*						
	$	$	$	$	$	$	$	$	$
Avril 1960	1,873,470	1,267,952	91,417	—	161,974	1,698,876	1,376,005	1,434,031	7,903,725
Mai	1,906,359	1,319,884	90,251	—	162,715	1,828,149	1,370,356	1,449,024	8,126,738
Juin	1,864,682	1,287,389	81,293	—	163,035	1,825,712	1,353,060	1,668,080	8,243,251
Juillet	1,852,402	1,047,612	83,810	—	162,899	1,820,919	1,345,575	1,943,444	8,256,661
Août	1,850,278	1,085,476	84,197	—	163,783	1,838,226	1,345,597	2,297,306	8,664,863
Septembre	1,836,839	1,281,144	80,099	—	162,932	1,833,675	1,327,539	2,423,091	8,945,319
Octobre	1,784,325	1,398,218	95,019	—	160,813	1,814,482	1,318,922	2,609,865	9,181,644
Novembre	1,737,262	1,475,549	93,919	—	160,907	1,865,790	1,323,584	2,988,921	9,645,932
Décembre	1,756,526	1,509,232	104,335	—	164,183	1,850,880	1,311,340	3,305,363	10,001,859
Janvier 1961	1,798,996	1,566,184	95,311	—	159,507	1,846,079	1,308,014	3,594,162	10,368,253
Février	1,779,299	1,512,675	102,844	—	160,189	1,858,779	1,289,977	3,806,995	10,510,758
Mars	1,780,624	1,685,187	103,260	—	159,697	1,755,148	1,301,003	4,030,729	10,815,648
Avril	1,784,001	1,668,339	95,437	—	160,592	1,849,677	1,287,041	4,556,205	11,401,292
Mai	1,750,928	1,759,194	90,703	—	156,397	1,825,494	1,274,073	4,600,416	11,457,205
Juin	1,748,261	1,655,475	86,640	—	159,486	1,834,677	1,271,558	4,854,239	11,610,336
Juillet	1,725,743	1,359,351	83,936	—	157,180	1,843,553	1,264,086	5,012,594	11,446,443
Août	1,725,559	1,385,880	85,992	—	156,539	1,831,684	1,254,852	5,040,883	11,481,389

Août	1,725,559	1,385,880	85,992	—	156,539	1,831,684	1,254,852	5,040,883	11,481,389
Septembre	1,899,690	1,521,396	57,080	—	155,259	1,832,173	1,244,272	4,945,175	11,655,045
Octobre	1,815,642	1,853,082	36,382	—	155,927	1,820,030	1,235,966	4,977,410	11,894,439
Novembre	1,756,446	1,860,933	31,027	1,785,930	156,709	1,835,446	1,227,088	4,877,846	13,531,425
Décembre	1,782,588	1,932,257	37,670	1,006,520	157,546	1,814,218	1,223,697	4,920,890	12,875,386
Janvier 1962	1,826,685	1,943,603	29,663	1,086,420	156,267	1,784,360	1,215,892	5,649,474	13,692,364
Février	1,849,798	1,849,215	24,632	1,204,060	156,226	1,807,617	1,218,037	6,361,486	14,471,071
Mars	1,882,851	2,024,864	21,162	1,059,490	153,599	1,741,709	1,221,570	6,560,963	14,666,208
Avril	1,897,071	2,037,315	15,209	1,034,590	155,915	1,853,265	1,272,960	5,886,703	14,153,028
Mai	1,897,497	2,071,270	14,064	1,050,660	161,341	2,982,407	1,236,123	5,906,339	15,319,701
Juin	1,899,308	1,956,000	12,637	1,123,460	245,195	2,248,245	2,041,073	5,635,670	15,161,588
Juillet	1,895,032	1,576,337	8,559	—	185,130	2,252,511	1,447,192	5,286,700	12,651,461
Août	1,855,666	1,589,710	9,680	—	182,350	2,256,561	1,438,077	5,192,548	12,524,592
Septembre	1,861,158	2,269,800	8,011	—	184,027	2,287,129	1,417,793	5,190,155	13,218,073
Octobre	1,829,268	2,120,149	15,187	1,630,980	183,566	2,314,702	1,407,979	5,418,972	14,920,803
Novembre	1,970,937	2,147,241	13,379	1,215,660	181,867	2,296,652	1,395,115	5,383,621	14,604,472
Décembre	1,835,106	2,225,000	10,565	1,199,320	185,640	2,293,530	1,386,859	5,561,410	14,697,430

Remarques : (a) Les déboursés pour décembre 1962 sont provisoires; (b) les cas spéciaux (assistance publique) n'ont aucune relation avec les "cas spéciaux" d'assistance tels que stipulés dans les règlements régissant l'assistance-chômage.

Source : Tableau préparé par le Comité à l'aide de données fournies par la Commission des allocations sociales et par les Services d'assistance sociale.

TABLEAU XI — MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DU BIEN-ÊTRE SOCIAL
NOMBRE DE PERSONNES DIRECTEMENT OU INDIRECTEMENT SECOURUES (BÉNÉFICIAIRES ET DÉPENDANTS), SELON LES CATÉGORIES D'ALLOCATIONS — AVRIL 1960 À DÉCEMBRE 1962

Mois	*Mères nécessiteuses*	*Placements des enfants*	*Assistance publique*	*Allocations scolaires*	*Allocations aux aveugles*	*Assistance-vieillesse*	*Allocations aux invalides*	*Assistance-chômage*	*TOTAL*
	N.	N.	N.	N.	N.	N.	N.	N.	N.
Avril 1960	74,386	21,128	8,679	—	3,008	34,469	25,087	47,235	213,992
Mai	74,502	21,375	8,267	—	3,004	34,541	25,011	48,442	215,142
Juin	74,334	22,155	7,946	—	3,008	34,831	25,021	51,183	218,478
Juillet	77,533	17,772	7,308	—	3,000	34,841	24,848	61,008	226,310
Août	77,378	17,983	7,025	—	2,993	34,849	24,735	69,956	234,919
Septembre	77,292	22,054	6,945	—	2,994	34,780	24,660	76,126	244,851
Octobre	76,817	22.134	7,216	—	2,989	35,008	24,554	84,543	253,261
Novembre	76,507	22,705	7,726	—	2,974	35,402	24,439	102,230	271,983
Décembre	76,383	23,858	7,887	—	2,961	35,563	24,281	119,102	290,035
Janvier 1961	76,438	23,667	7,530	—	2,961	35,532	24,214	131,330	301,672
Février	76,380	24,730	8,074	—	2,956	35,549	24,012	145,384	317,085
Mars	76,408	24,999	8,082	—	2,949	35,441	24,009	166,485	338,373
Avril	76,301	25,765	7.770	—	2,952	35,411	23,789	170,385	342,373
Mai	76,112	25,909	6,853	—	2,933	35,229	23,609	173,925	344,570
Juin	75,956	25,890	6,586	—	2,935	35,212	23,468	182,407	352,454
Juillet	77,463	21,275	6,859	—	2,933	35,359	23,342	180,959	348,190
Août	77,311	21,903	6,948	—	2,930	35,316	23,242	183.351	351 001
Septembre	77,361	22,974	4,672	(40,000)	2,941	35,363	23,111	172,627	379,049
Octobre	77,644	27,180	5,823	(55,000)	2,930	35,221	22,972	172,657	399,327

Octobre	77,644	27,180	3,323	(55,000)	2,930	35,221	22,972	172,657	396,927
Novembre	77,269	27,230	2,862	62,024	2,930	35,258	22,813	176,849	407,235
Décembre	77,019	27,708	2,946	73,458	2,925	35,129	22,693	187,943	429,821
Janvier 1962	77,311	28,644	2,132	82,336	2,926	34,913	22,610	196,647	447,519
Février	77,399	29,364	2,101	93,153	2,916	34,802	22,567	207,947	470 249
Mars	77,504	29,776	1,972	97,830	2,901	34,615	22,528	215,482	482,608
Avril	77,704	30,342	1,508	100,433	2,886	34,938	22,509	216,193	486,513
Mai	77,690	30,347	1,166	101,466	2,882	35,280	22,493	201,816	473,140
Juin	77,663	30,810	1,070	105,857	2,893	35,104	22,642	193,014	469,053
Juillet	78,435	24,261	787	—	2,876	35,215	22,505	183,335	347,414
Août	78,788	23,635	814	—	2,870	35,597	22,426	180,657	344,787
Septembre	78,727	29,224	702	(78,000)	2,866	36,164	22,050	177,116	424,849
Octobre	75,939	29,742	1,141	82,899	2,863	36,746	21,779	183,653	434,762
Novembre	74,965	30,378	1,164	96,540	2,856	36,848	21,637	194,691	459,079
Décembre	75,142	31 000	1,000	104,121	2,879	36,965	21,572	200,892	473,571

Remarques : (a) Les chiffres de décembre 1962 sont provisoires; (b) les bénéficiaires d'allocations d'assistance-vieillesse, d'allocations aux aveugles et d'allocations aux personnes invalides ont été comptés sans dépendant, (c) les chiffres entre parenthèses sont approximatifs.

Source : Tableau préparé par le Comité à l'aide des données fournies par la Commission des allocations sociales et par les Services d'assistance sociale.

TABLEAU XII

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC
DÉBOURSÉS RELATIFS À L'ASSISTANCE-CHÔMAGE
JUILLET 1958 À DÉCEMBRE 1962

Mois	*Personnees comprises dans la réclamation*	*Total des déboursés*	*Ministère de la Famille et du Bien-être social*	*Autres ministères et municipalités*	*Moyenne par personne bénéficiaire*
	N.	$	$	$	$.00
Juillet 1958	37,302	1,063,717	758,763	305,654	28.52
Août	38,477	1,083,377	778,496	304,881	28.16
Septembre	39,997	1,083,740	778,236	305,504	27.10
Octobre	42,206	1,138,235	825,995	312,240	26.97
Novembre	44,519	1,147,455	828,968	318,487	25.77
Décembre	49,691	1,225,755	892,627	333,128	24.67
Janvier 1959	52,773	1,250,299	910,906	339,393	23.69
Février	54,269	1,192,406	845,890	346,516	21.97
Mars	55,145	1,280,736	933,087	347,649	23.22
Avril	51,941	1,218,385	901,006	317,379	23.46
Mai	46,155	1,202,754	901,223	301,531	26.06
Juin	42,942	1,163,162	869,499	293,663	27.09
Juillet	40,612	1,162,680	895,568	267,112	28.63
Août	41,480	1,184,136	914,344	269,792	28.54
Septembre	41,915	1,178,481	895,958	282,523	28.12
Octobre	42,846	1,202,647	925,336	277,311	28.07
Novembre	46,949	1,267,553	986,737	280,816	26.98
Décembre	50,967	1,355,680	1,049,285	306,395	26,60
Janvier 1960	57,205	1,433,111	1,114,612	318,499	25.05
Février	60,592	1,444,145	1,115,626	328,519	23.83
Mars	63,946	1,485,678	1,225,770	259,908	23.23
Avril (D et Hosp.)	66,690	1,665,886	1,434,031	231,855	24.98
Mai	62,859	1,676,961	1,449,024	227,937	26.68
Juin	67,896	1,884,135	1,668,080	216,055	27.73
Juillet	75,091	2,216,625	1,943,444	273,181	29.52
Août	84,376	2,526,786	2,297,306	229,480	29.95
Septembre	89,688	2,642,847	2,423,091	219,756	29.47
Octobre	102,945	2,827,115	2,609,865	217,250	27.46
Novembre	119,543	3,212,136	2,988,921	223,215	26,87
Décembre	135,777	3,531,909	3,305,363	226,546	26.01

TABLEAU XII — (Suite)

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC
DÉBOURSÉS RELATIFS À L'ASSISTANCE-CHÔMAGE
JUILLET 1958 À DÉCEMBRE 1962

Mois	*Personnees comprises dans la réclamation*	*Total des déboursés*	*Ministère de la Famille et du Bien-être social*	*Autres ministères et municipalités*	*Moyenne par personne bénéficiaire*
	N.	$	$	$	$.00
Janvier **1961**	155,436	3,863,183	3,594,162	269,021	24.86
Février	167,898	4,009,493	3,806,995	202,498	23.88
Mars	175,165	4,253,133	4,030,729	222,404	24.28
Avril	203,839	4,703,684	4,556,205	147,479	23.08
Mai	196,751	4,781,590	4,600,416	181,174	24.30
Juin	206,030	5,023,715	4,854,239	169,476	24.38
Juillet	206,855	5,205,153	5,012,594	192,559	25.16
Août	202,651	5,328,319	5,040,883	287,436	26.29
Septembre	191,069	5,225,598	4,945,175	280,423	27.35
Octobre	196,144	5,311,676	4,977,410	334,266	27.08
Novembre	192,563	5,150,390	4,877,846	272,544	26.75
Décembre	209,052	5,255,613	4,920,890	334,724	25.14
Janvier **1962**	219,359	5,950,752	5,649,474	301,278	27.13
Février	240,880	6,597,271	6,361,486	235,785	27.39
Mars	253,584	6,845,839	6,560,963	284,876	27.00
Avril	238,304	6,114,196	5,886,703	227,493	25.66
Mai	220,246	6,176,295	5,906,339	269,956	28.04
Juin	207,491	5,866,709	5,635,670	231,039	28.27
Juillet	190,652	5,528,447	5,286,700	241,747	28.99
Août	187,955	5,429,930	5,192,548	237,382	28.89
Septembre	191,428	5,452,219	5,190,155	262,064	28.48
Octobre	196,571	5,673,959	5,418,972	254,987	28.86
Novembre	196,898	5,383,621	5,383,621	—	27.34
Décembre	202,037	5,561,410	5,561,410	—	27.53

Remarques : (a) Les données de novembre et de décembre 1962 sont provisoires;

(b) Les chiffres apparaissant à ce tableau sont quelque peu différents de ceux présentés aux tableaux XIII et les suivants. Ceci est attribuable aux corrections qui peuvent être effectuées en plus ou en moins à la suite de vérifications et qui ne changent en rien la portée générale des données.

Source : Chiffres fournis par le ministère de la Famille et du Bien-être social et mis à date par le Comité.

TABLEAU XIII

MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DU BIEN-ÊTRE SOCIAL
DÉBOURSÉS D'ASSISTANCE-CHÔMAGE SELON LA DISTRIBUTION EN CATÉGORIES — PERSONNES APTES ET PERSONNES INAPTES AU TRAVAIL
AVRIL 1960 À DÉCEMBRE 1962

Mois	*Personnes aptes au travail*		*Personnes inaptes au travail*		*Total des déboursés*
	Nombre de bénéficiaires	*Déboursés*	*Nombre de bénéficiaires*	*Déboursés*	
	N.	$	N.	$	$
Avril **1960**	3,626	268,867	17,216	1,073,636	1,342,503
Mai	3,564	287,609	16,964	1,122,379	1,409,988
Juin	3,432	281,768	18,615	1,318,971	1,600,739
Juillet	5,175	508,674	19,923	1,464,372	1,973,046
Août	5,884	579,875	21,981	1,653,699	2,233,574
Septembre	6,477	622,825	23,375	1,738,473	2,361,298
Octobre	7,692	723,600	24,420	1,807,047	2,530,647
Novembre	9,516	859,154	27,525	2,078,574	2,937,728
Décembre	11,843	1,102,423	30,010	2,309,519	3,411,942
Janvier **1961**	13,711	1,270,307	31,144	2,396,392	3,666,699
Février	15,723	1,402,902	32,492	2,425,527	3,828,429
Mars	18,793	1,612,739	33,958	2,589,322	4,202,061
Avril	21,056	1,803,349	34,333	2,623,952	4,427,301
Mai	20,332	1,768,966	36,712	2,826,014	4,594,980
Juin	22,002	2,011,782	38,554	2,938,048	4,949,830
Juillet	21,378	1,973,750	39,400	3,034,793	5,008,543
Août	20,450	1,955,995	40,762	3,129,784	5,085,779
Septembre	18,861	1,771,043	38,839	2,985,169	4,756,212
Octobre	18,411	1,758,930	40,710	3,005,984	4,764,914
Novembre	18,876	1,833,945	41,163	3,033,057	4,867,002
Décembre	20,546	2,035,087	43,113	3,199,426	5,234,513
Janvier **1962**	21,818	2,134,579	50,445	3,504,470	5,639,049
Février	23,029	2,252,900	65,876	4,107,199	6,360,099
Mars	24,105	2,412,860	69,621	4,029,071	6,441,931
Avril	24,736	2,277,212	72,257	4,076,606	6,353,818
Mai	21,069	1,982,132	58,191	3,879,541	5,861,673
Juin	19,015	1,854,414	51,508	3,675,247	5,529,661
Juillet	18,138	1,714,656	51,925	3,602,885	5,317,541
Août	16,614	1,586,151	54,166	3,724,780	5,310,931
Septembre	15,869	1,503,504	55,305	3,679,539	5,183,043
Octobre	16,326	1,577,618	56,807	3,798,906	5,376,524
Novembre	18,064	1,742,230	59,497	3,953,348	5,695,578
Décembre	18,600	1,841,830	60,930	3,991,270	5,833,100

Remarques : (a) Les chiffres de décembre 1962 sont provisoires;

(b) on remarquera que ce tableau ne couvre que l'assistance-chômage versée par la Commission des allocations sociales et les Services d'assistance sociale.

Source : Chiffres préparés par le Comité à l'aide de données fournies par la Commission des allocations sociales et par les Services d'assistance sociale.

TABLEAU XIV

MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DU BIEN-ÊTRE SOCIAL
DÉBOURSÉS D'ASSISTANCE-CHÔMAGE ET BÉNÉFICIAIRES SELON LES CATÉGORIES DE PERSONNES APTES ET INAPTES AU TRAVAIL, EN POURCENTAGES COMPARATIFS D'ACCROISSEMENT
(AVRIL DE CHAQUE ANNÉE ÉGALE 100%)
AVRIL 1960 À DÉCEMBRE 1962

Mois	*Personnes aptes au travail*		*Personnes inaptes au travail*	
	Bénéficiaires	*Déboursés*	*Bénéficiaires*	*Déboursés*
	%	%	%	%
Avril **1960**	100	100	100	100
Mai	98	107	99	105
Juin	95	105	108	123
Juillet	143	189	116	136
Août	162	216	128	154
Septembre	179	232	136	162
Octobre	212	269	142	168
Novembre	262	320	160	194
Décembre	327	410	174	215
Janvier **1961**	378	472	181	223
Février	434	522	189	226
Mars	518	600	197	241
Avril	100	100	100	100
Mai	97	98	107	108
Juin	104	112	112	112
Juillet	102	109	115	116
Août	97	108	119	119
Septembre	90	98	113	114
Octobre	87	98	119	115
Novembre	90	102	120	116
Décembre	98	113	126	122
Janvier **1962**	104	118	147	134
Février	109	125	192	157
Mars	114	134	203	154
Avril	100	100	100	100
Mai	85	87	81	95
Juin	77	81	71	90
Juillet	73	75	72	88
Août	67	70	75	91
Septembre	64	66	77	90
Octobre	66	69	79	93
Novembre	73	77	82	97
Décembre	75	81	84	98

Source : Tableau XIII.

TABLEAU XV — MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DU BIEN-ÊTRE SOCIAL
ASSISTANCE-CHÔMAGE AUX PERSONNES APTES AU TRAVAIL — AVRIL 1960 À DÉCEMBRE 1962

Mois	*Familles*				*Personnes seules*		*Total*		
	Chefs de famille	*Dépendants*	*Personnes secourues*	*Déboursés*	*Nombre*	*Déboursés*	*Total des bénéficiaires*	*Total des personnes secourues*	*Total des déboursés*
	N.	N.	N.	$	N.	$	N.	N.	$
Avril **1960**	3,163	14,054	17,217	245,933	463	22,934	3,626	17,680	268,867
Mai	3,116	14,315	17,431	264,344	448	23,265	3,564	17,879	287,609
Juin	2,935	13,117	16,052	255,153	497	26,615	3,432	16,549	281,769
Juillet	4,131	17,649	21,780	457,361	1,044	51,313	5,175	22,824	508,674
Août	4,818	20,411	25,229	521,339	1,066	58,536	5,884	26,295	579,875
Septembre	5,244	21,873	27,117	556,111	1,233	66,714	6,477	28,350	622,825
Octobre	6,040	24,951	30,991	637,736	1,652	85,864	7,692	32,643	723,600
Novembre	7,385	30,905	38,290	747,648	2,131	111,506	9,516	40,421	859,154
Décembre	8,923	37,362	46,285	946,372	2,920	156,051	11,843	49,205	1,102,423
Janvier **1961**	10,212	44,936	55,148	1,089,154	3,499	181,153	13,711	58,647	1,270,307
Février	11,522	50,909	62,431	1,181,454	4,201	221,448	15,723	66,632	1,402,902
Mars	14,103	63,131	77,234	1,378,499	4,690	234,240	18,793	81,924	1,612,739
Avril	14,573	64,813	79,386	1,470,119	6,483	333,230	21,056	85,869	1,803,349
Mai	14,538	64,390	78,928	1,491,646	5,794	277,320	20,332	84,722	1,768,966
Juin	15,334	66,452	81,786	1,683,702	6,668	328,080	22,002	88,454	2,011,782
Juillet	14,692	62,533	77,225	1,637,915	6,686	335,835	21,378	83,911	1,973,750
Août	14,658	62,737	77,395	1,658,526	5,792	305,469	20,450	83,187	1,955,995
Septembre	12,927	54,508	67,435	1,459,461	5,934	311,582	18,861	73,369	1,771,043
Octobre	*12,610*	*52,851*	*65,470*	*1,454,140*	*5,792*	*304,790*	*18,411*	*71,262*	*1,758,930*

Août	14,658	62,737	77,395	1,658,526	5,792	305,469	20,450	83,187	1,955,995
Septembre	12,927	54,508	67,435	1,459,461	5,034	311,582	18,861	73,369	1,771,043
Octobre	12,619	52,851	65,470	1,454,140	5,792	304,790	18,411	71,262	1,758,930
Novembre	12,982	55,440	68,422	1,518,145	5,894	315,800	18,876	74,316	1,833,945
Décembre	14,001	60,836	74,837	1,679,597	6,545	355,490	20,546	81,382	2,035,087
Janvier **1962**	14,966	65,640	80,606	1,773,474	6,852	361,105	21,818	87,458	2,134,579
Février	15,890	70,770	86,660	1,862,078	7,139	390,822	23,029	94,799	2,252,900
Mars	16,975	77,446	94,421	1,997,861	7,130	414,999	24,105	101,551	2,412,860
Avril	17,020	76,378	93,398	1,873,661	7,716	403,551	24,736	101,114	2,277,212
Mai	14,554	66,670	81,224	1,649,004	6,515	333,128	21,069	87,739	1,982,132
Juin	13,450	60,101	73,551	1,551,106	5,565	303,308	19,015	79,116	1,854,414
Juillet	12,695	54,758	67,453	1,429,951	5,443	284,705	18,138	72,896	1,714,656
Août	11,626	51,189	62,815	1,319,390	4,988	266,761	16,614	67,803	1,586,151
Septembre	11,266	48,407	59,673	1,256,742	4,603	246,762	15,869	64,276	1,503,504
Octobre	11,653	51,086	62,739	1,322,847	4,673	254,771	16,326	67,412	1,577,618
Novembre	12,549	55,409	67,958	1,439,385	5,515	302,845	18,064	73,473	1,742,230
Décembre	12,800	55,500	68,300	1,500,000	5,800	341,830	18,600	74,100	1,841,830

Remarque : Les chiffres de décembre 1962 sont provisoires.

Source : Tableau préparé par le Comité à l'aide de données fournies par la Commission des allocations sociales et par les Services d'assistance sociale.

TABLEAU XVI — MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DU BIEN-ÊTRE SOCIAL
ASSISTANCE-CHÔMAGE AUX PERSONNES INAPTES AU TRAVAIL, DÉBOURSÉS SELON LES CATÉGORIES
AVRIL 1960 À DÉCEMBRE 1962

Mois	*Allocations*							*Suppléments à des allocations catégorisées*		*TOTAL*
	À domicile				*En établissements*					
	Chefs de famille	*Adultes non à charge*	*Catégorie "D"*	*Catégorie "F"*	*Établissements privés*	*Institutions*	*Filles enceintes*	*Services d'assistance sociale (à l'exclusion de "D" et "F")*	*Commission des allocations sociales (à l'exclusion de "D" et "F")*	
	$	$	$	$	$	$	$	$	$	$
Avril 1960	420,535	273,148	310	—	85,448	125,827	21,921	146,447	—	1,073,636
Mai	420,929	282,444	28,546	—	86,590	131,260	21,916	150,694	—	1,122,379
Juin	460,410	301,068	148,430	—	98,177	126,621	19,132	165,133	—	1,318,971
Juillet	536,057	322,165	166,021	—	102,309	139,080	21,311	177,429	—	1,464,372
Août	576,673	319,092	234,876	—	139,533	141,669	23,878	217,978	—	1,653,699
Septembre	626,360	325,713	265,245	—	140,376	137,953	23,554	219,272	—	1,738,473
Octobre	649,716	337,232	317,028	—	117,291	146,784	26,021	212,975	—	1,807,047
Novembre	722,494	368,173	460,144	—	133,278	140,710	23,990	229,785	—	2,078,574
Décembre	791,195	382,415	564,229	—	135,055	160,641	23,358	252,626	—	2,309,519
Janvier 1961	809,572	383,100	614,679	—	146,378	162,940	25,588	254,135	—	2,396,392
Février	858,167	386,209	674,159	—	103,556	158,497	24,977	219,962	—	2,425,527
Mars	910,897	408,196	721,404	—	111,156	187,166	26,479	223,524	—	2,589,322
Avril	900,171	411,116	749,523	—	111,538	180,115	33,903	237,586	—	2,623,952
Mai	942,750	439,859	827,172	—	121,781	210,715	33,479	250,258	—	2,826,014
Juin	1,005,070	466,313	860,161	—	110,688	194,387	32,689	268,740	—	2 938,048

Juillet	1,037,947	477,940	881,797	—	115,000	229,687	33,803	258,619	—	3,034,793
Août	1,101,097	495,722	904,126	—	126,114	186,666	32,588	283,371	—	3,129,684
Septembre	1,060,757	489,681	872,071	—	28,736	350,384	34,848	107,143	41,549	2,985,169
Octobre	1,080,304	503,044	880,947	—	117,441	192,454	35,863	144,865	51,066	3,005,984
Novembre	1,106,102	518,561	885,458	—	116,804	177,645	36,348	126,399	65,740	3,033,057
Décembre	1,174,136	546,402	889,061	45,515	118,127	181,202	36,103	121,092	87,788	3,199,426
Janvier **1962**	1,184,225	526,535	908,119	85,832	128,724	188,040	37,069	103,250	342,676	3,504,470
Février	1,215,642	548,061	931,864	124,354	130,008	157,620	34,587	102,787	862,276	4,107,199
Mars	1,192,264	572,258	1,076,840	165,693	120,469	184,455	40,291	102,548	574,253	4,029,071
Avril	1,122,015	554,127	1,032,569	190,104	138,406	163,029	37,279	115,898	723,179	4,076,606
Mai	1,123,054	544,759	1,122,509	232,539	132,512	176,708	47,597	119,711	380,152	3,879,541
Juin	1,121,114	577,612	1,017,880	269,550	135,055	181,922	33,802	119,805	218,507	3,675,247
Juillet	1,127,890	567,676	963,832	267,413	132,335	186,412	36,657	108,000	212,670	3,602,885
Août	1,170,707	581,739	954,239	297,558	154,836	181,263	41,336	139,505	203,597	3,724,780
Septembre	1,148,048	578,850	927,805	313,085	146,654	176,644	34,136	134,033	220,284	3,679,539
Octobre	1,214,277	590,866	928,732	333,130	140,998	181,803	35,058	128,546	245,496	3,798,906
Novembre	1,280,956	619,431	950,257	340,484	153,313	174,568	38,468	134,383	261,488	3,953,348
Décembre	1,240,015	618,000	992,513	353,561	158,000	180,000	40,000	135,000	274,181	3,991,270

Remarque : Les chiffres de décembre 1962 sont provisoires.

Source : Tableau préparé par le Comité à l'aide de données fournies par la Commission des allocations sociales et par les Services d'assistance sociale.

TABLEAU XVII — MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DU BIEN-ÊTRE SOCIAL
BÉNÉFICIAIRES D'ASSISTANCE-CHÔMAGE SELON LES GROUPES DE PERSONNES INAPTES AU TRAVAIL
AVRIL 1960 À DÉCEMBRE 1962

Mois	*Allocations*							*Suppléments à des allocations catégorisées*		*TOTAL*
	À domicile				*En établissements*					
	Chefs de famille	*Adultes non à charge*	*Catégorie "D"*	*Catégorie "F"*	*Établissements privés*	*Institutions*	*Filles enceintes*	*Services d'assistance sociale (à l'exclusion de "D" et "F")*	*Commission des allocations sociales (à l'exclusion de "D" et "F")*	
	N.	N.	N.	N.	N.	N.	N.	N.	N.	N.
Avril 1960	4,823	5,665	—	—	1,010	1,585	425	3,708	—	17,216
Mai	4,728	5,459	293	—	946	1,582	414	3,542	—	16,964
Juin	4,923	5,695	1,191	—	1,042	1,564	348	3,852	—	18,615
Juillet	5,061	5,929	1,989	—	1,080	1,543	364	3,957	—	19,923
Août	5,321	5,899	3,449	—	1,245	1,557	434	4,076	—	21,981
Septembre	5,778	6,018	3,908	—	1,238	1,568	425	4,440	—	23,375
Octobre	6,099	6,185	4,643	—	998	1,600	448	4,447	—	24,420
Novembre	6,705	6,309	6,696	—	1,088	1,596	433	4,698	—	27,525
Décembre	7,357	6,494	8,053	—	1,084	1,634	404	4,984	—	30,010
Janvier 1961	7,476	6,513	8,809	—	1,146	1,656	468	5,076	—	31,144
Février	7,933	6,685	9,593	—	952	1,702	474	5,153	—	32,492
Mars	8,368	6,972	10,182	—	967	1,785	482	5,202	—	33,958
Avril	8,129	7,006	10,543	—	990	1,790	500	5,375	—	34,333
Mai	8,617	7,408	11,376	—	959	1,979	543	5,830	—	36,712
Juin	9,428	7,672	11,881	—	933	1,881	521	6,238	—	38,554

Juillet	9,380	7,994	12,195	—	992	1,991	489	6,359	—	39,400
Août	9,741	8,252	12,460	—	1,059	2,016	496	6,738	—	40,762
Septembre	9,550	8,075	12,440	—	229	2,280	483	3,130	2,652	38,839
Octobre	9,575	8,330	12,736	—	1,046	2,324	505	3,086	3,108	40,710
Novembre	9,773	8,513	12,704	—	1,055	2,401	497	2,517	3,703	41,163
Décembre	10,163	8,788	12,695	828	1,076	2,437	529	2,001	4,596	43,113
Janvier 1962	10,209	8,544	12,765	1,580	1,091	2,475	546	1,402	11,833	50,445
Février	10,452	8,802	12,864	2,159	1,252	2,515	563	1,465	25,804	65,876
Mars	10,298	8,745	12,892	2,609	1,122	2,554	586	1,553	29,262	69,621
Avril	9,831	8,773	12,955	2,951	1,210	2,559	554	1,549	31,873	72,255
Mai	9,764	8,654	12,998	3,316	1,128	2,537	580	1,516	17,698	58,191
Juin	9,797	8,904	12,686	3,899	1,165	2,577	456	1,482	10,542	51,508
Juillet	9,905	8,331	12,159	4,419	1,103	2,625	508	1,468	11,407	51,925
Août	10,200	8,938	11,901	5,030	1,191	2,623	463	1,597	12,223	54,166
Septembre	10,312	9,066	11,585	5,354	1,166	2,657	453	1,664	13,048	55,305
Octobre	10,548	9,247	11,480	5,615	1,152	2,674	467	1,712	13,912	56,807
Novembre	11,425	9,549	11,616	5,755	1,225	2,680	507	1,772	14,968	59,497
Décembre	11,400	9,600	11,876	5,929	1,250	2,700	525	1,800	15,850	60,930

Remarque : Les chiffres de décembre 1962 sont provisoires.

Source : Tableau préparé par le Comité à l'aide de données fournies par la Commission des allocations sociales et par les Services d'assistance sociale.

TABLEAU XVIII

MOYENNE ANNUELLE DES CHÔMEURS EN PROPORTION DE LA MAIN-D'OEUVRE CIVILE — CANADA ET QUÉBEC

1950 - 1962

Année	*Canada*	*Québec*
	%	%
1950	3.6	4.4
1951	2.4	2.9
1952	2.9	3.8
1953	3.0	3.8
1954	4.6	5.9
1955	4.4	6.2
1956	3.4	4.9
1957	4.6	6.0
1958	7.0	8.8
1959	6.0	7.9
1960	7.0	9.1
1961	7.2	9.3
1962	5.9	7.5

Source : *La main d'oeuvre*, publication mensuelle du Bureau fédéral de la statistique, catalogue 71-001, Imprimeur de la Reine, Ottawa.

TABLEAU XIX

NOMBRE DE PERSONNES ASSISTÉES ET MONTANTS VERSÉS PAR LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL SOUS L'EMPIRE DE LA LOI DE L'ASSISTANCE-CHÔMAGE EN REGARD DE LA POPULATION DE CHAQUE PROVINCE
AVRIL 1961 À MARS 1962

Provinces	*Population*		*Personnes assistées*		*Quote-part fédérale*	
	Nombre	*%*	*Nombre*	*%*	*Montant*	*%*
					$	
Terre-Neuve	457,853	2.5	59,397	9.6	4,064,063	4.6
Ile-du-Prince-Édouard	104,629	0.6	1,997	0.3	174,422	0.2
Nouvelle-Écosse	737,007	4.0	24,346	3.9	1,673,624	1.9
Nouveau-Brunswick	597,936	3.3	30,316	4.9	1,526,972	1.7
Québec	5,259,211	28.8	209,392	33.9	32,339,377	36.8
Ontario	6,236,092	34.2	109,504	17.7	18,741,458	21.3
Manitoba	921,686	5.1	27,917	4.5	4,285,212	4.9
Saskatchewan	925,181	5.1	35,927	5.8	4,525,334	5.2
Alberta	1,331,944	7.3	29,107	4.8	4,462,337	5.1
Colombie-Britannique	1,629,082	8.9	89,419	14.5	15,965,364	18.2
Yukon et T.N.-O.	37,626	0.2	497	0.1	73,586	0.1
Canada	18,238,247	100.0	617,819	100.0	87,831,749	100.0

Remarque : Les réclamations pour les provinces de Terre-Neuve, de la Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick, du Manitoba et de la Colombie-Britannique comprennent les versements faits aux catégories de personnes secourues précédemment en vertu du programme des allocations aux mères nécessiteuses.

Sources : (a) *Rapport annuel sur les dépenses et l'administration relative à l'assistance-chômage*, Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, Ottawa, 1962.

(b) *Recensement du Canada 1961, Population*, Bul. 1:2-2, Bureau fédéral de la statistique, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1962.

TABLEAU XX

QUOTE-PART FÉDÉRALE DE L'ASSISTANCE-CHÔMAGE ET NOMBRE DE PERSONNES ASSISTÉES PAR RAPPORT À LA POPULATION DE CHAQUE PROVINCE
AVRIL 1961 À MARS 1962

Provinces	*Per capita de la quote-part fédérale en regard de la population de chaque province*	*Personnes assistées par rapport à la population de chaque province*
	$	%
Terre-Neuve	8.88	13.0
Ile-du-Prince-Édouard	1.66	1.9
Nouvelle-Écosse	2.27	3.3
Nouveau-Brunswick	2.55	5.1
Québec	6.15	4.0
Ontario	3.01	1.8
Manitoba	4.65	3.0
Saskatchewan	4.89	3.9
Alberta	3.35	2.2
Colombie-Britannique	9.80	5.5
Yukon et T.N.-O.	1.96	1.2
Canada	4.82	3.4

Source : Le tableau XIX.

TABLEAU XXI — QUÉBEC ET ONTARIO PAR RAPPORT À L'ENSEMBLE DU CANADA QUANT À L'ASSISTANCE-VIEILLESSE, LES ALLOCATIONS AUX AVEUGLES ET LES ALLOCATIONS AUX INVALIDES
ANNÉE TERMINÉE LE 31 MARS 1961

Endroit	*Assistance-vieillesse*		*Allocations aux invalides*		*Allocations aux aveugles*	
	Bénéficiaires par rapport au total canadien	*Bénéficiaires par rapport à la population de 65 à 69 ans*	*Bénéficiaires par rapport au total canadien*	*Bénéficiaires par rapport à la population de 20 à 69 ans*	*Bénéficiaires par rapport au total canadien*	*Bénéficiaires par rapport à la population de 20 à 69 ans*
	%	%	%	%	%	%
Québec	35.4	32.0	34.1	0.110	47.4	0.893
Ontario	22.7	13.1	21.4	0.054	26.3	0.388
Canada	100.0	21.3	100.0	0.090	100.0	0.528

Remarques : (a) Ce sont les dernières données disponibles à la date de la rédaction du rapport;

(b) les données des années antérieures présentent sensiblement les mêmes proportions.

Source : *Services publics de santé et de bien-être au Canada,* rapport préparé par la division de la recherche et de la statistique, Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, Ottawa, mars 1962.

TABLEAU XXII

MOYENNE ANNUELLE DES CHÔMEURS EN PROPORTION DE LA MAIN-D'OEUVRE CIVILE : CANADA, QUÉBEC, ONTARIO ET PROVINCES DE L'ATLANTIQUE

1958 - 1962

Année	*Canada*	*Québec*	*Ontario*	*Provinces de l'Atlantique*
	%	%	%	%
1958	7.0	8.9	5.4	12.5
1959	6.0	7.9	4.5	10.8
1960	7.0	9.1	5.4	10.6
1961	7.2	9.3	5.5	11.8
1962	5.9	7.5	4.2	10.8

Source : Statistiques de la province de Québec, Bureau de la statistique du Québec, janvier 1963, p. 16.

TABLEAU XXIII

MAIN-D'OEUVRE CIVILE ET CHÔMEURS AU QUÉBEC
PAR RAPPORT À L'ENSEMBLE DU PAYS
1959 - 1962

Année	*Main-d'oeuvre civile*	*Chômeurs*
	%	%
1959	28.13	37.00
1960	28.06	36.61
1961	27.80	35.82
1962	27.88	35.29

Source : Statistiques de la province de Québec, Bureau de la statistique du Québec, janvier 1963.

TABLEAU XXIV

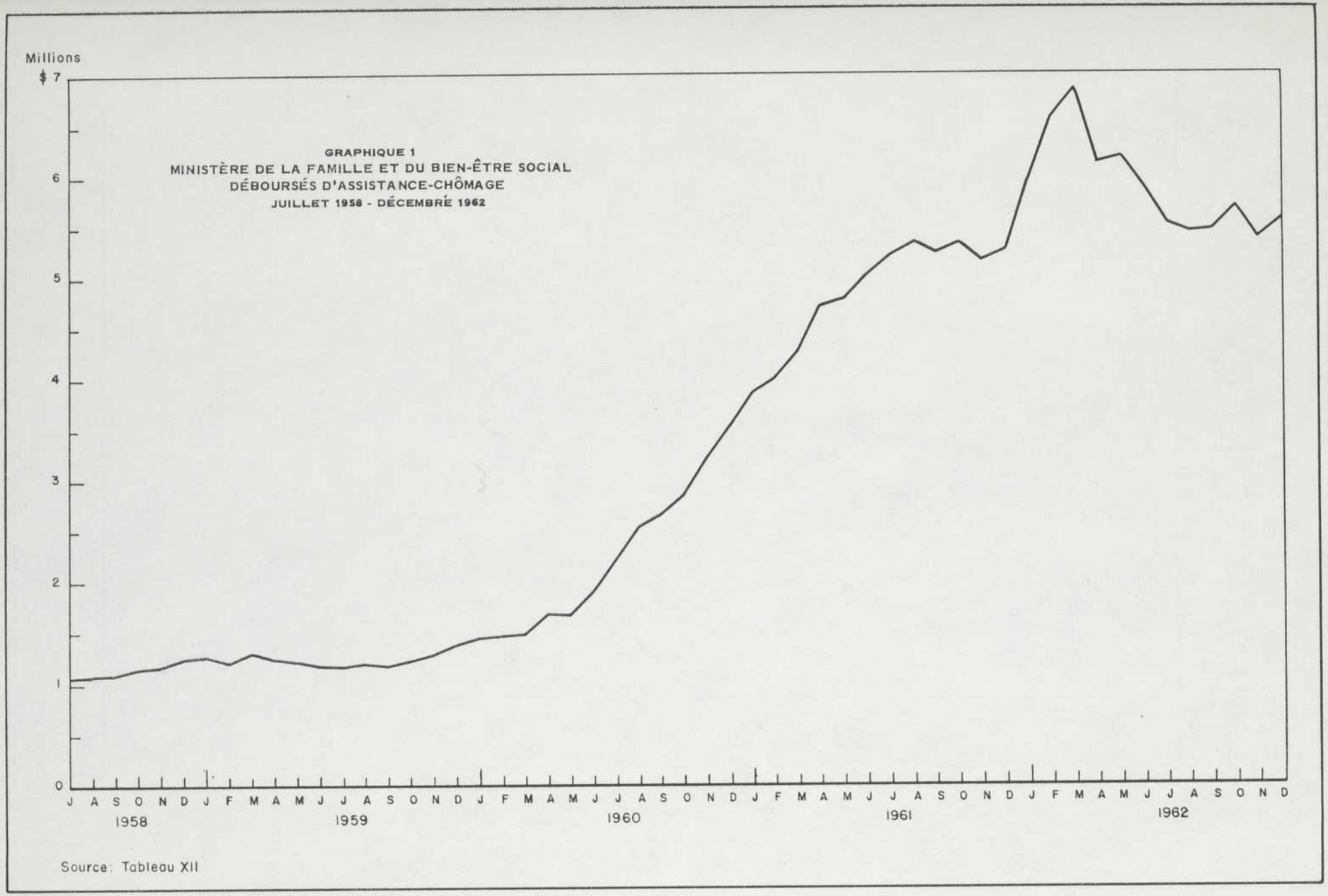
NIVEAU DU CHÔMAGE RÉGIONAL EN POURCENTAGE DU CHÔMAGE NATIONAL

1953 - 1959

Bureaux du Service national de placement	%	*Bureaux du Service national de placement*	%
Gaspé	210	Valleyfield	107
Rimouski	180	Joliette	105
Rivière-du-Loup	165	Drummondville	100
Montmagny	145	Rouyn et Val-d'Or	100
Lac Saint-Jean	135	Québec et Lévis	92
Thetford, Mégantic et Saint-Georges	132	Beauharnois	86
Côte-Nord	130	Sherbrooke	85
Shawinigan	130	Saint-Hyacinthe	82
Trois-Rivières	122	Lachute et Sainte-Thérèse	80
Sainte-Agathe et Saint-Jérôme	115	Saint-Jean	75
Sorel	115	Montréal	60

Remarque : Ces chiffres ont été tirés du témoignage du Professeur Judek devant le Comité sénatorial sur *la main-d'oeuvre et l'emploi,* fac. no 7, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1961.

Source : *Le chômage dans la province de Québec,* mémoire présenté au Premier Ministre par la Confédération des syndicats nationaux, le 19 février 1962.

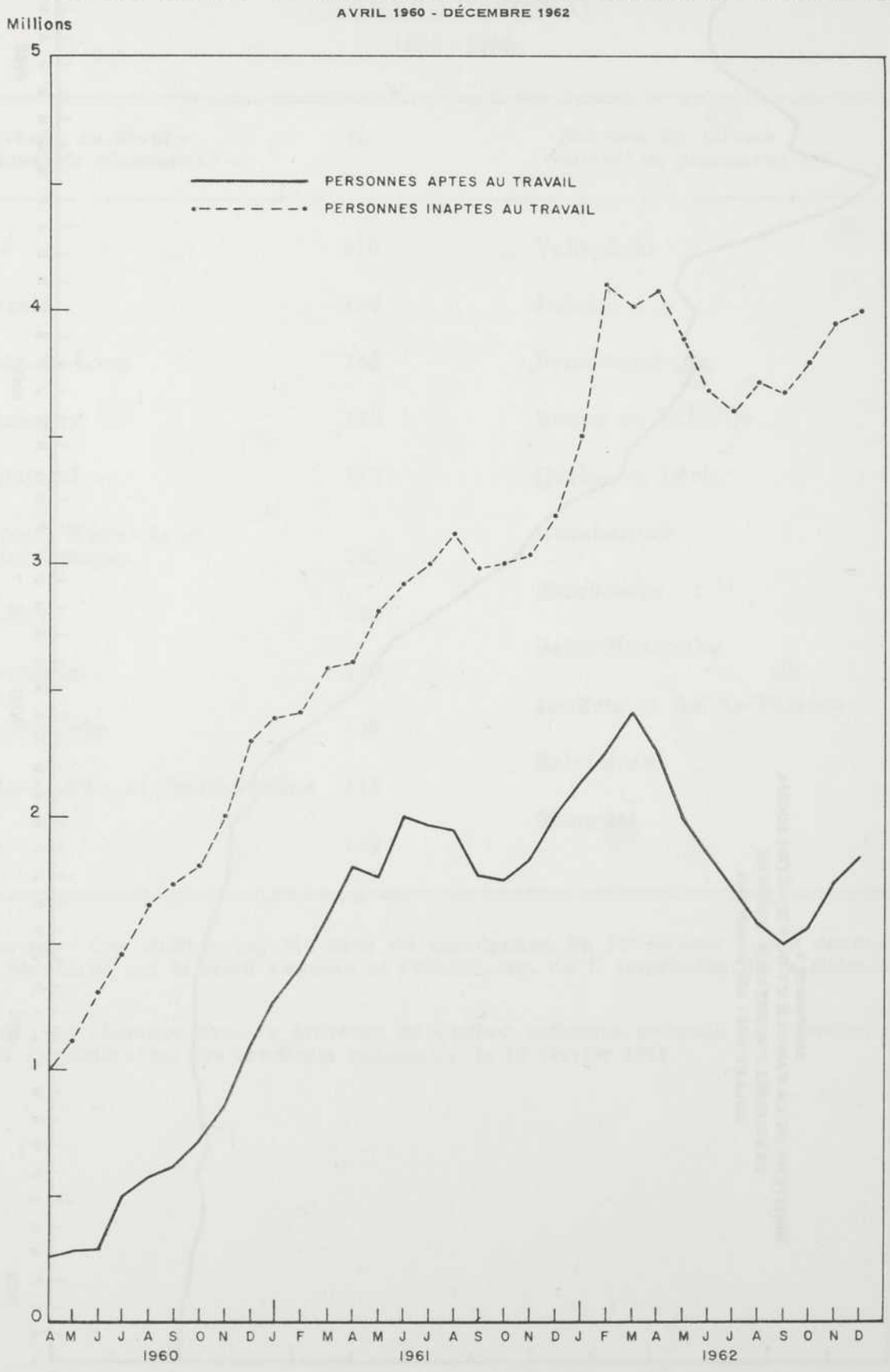


GRAPHIQUE 1
MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DU BIEN-ÊTRE SOCIAL
DÉBOURSÉS D'ASSISTANCE-CHÔMAGE
JUILLET 1958 - DÉCEMBRE 1962

Source: Tableau XII

GRAPHIQUE 2

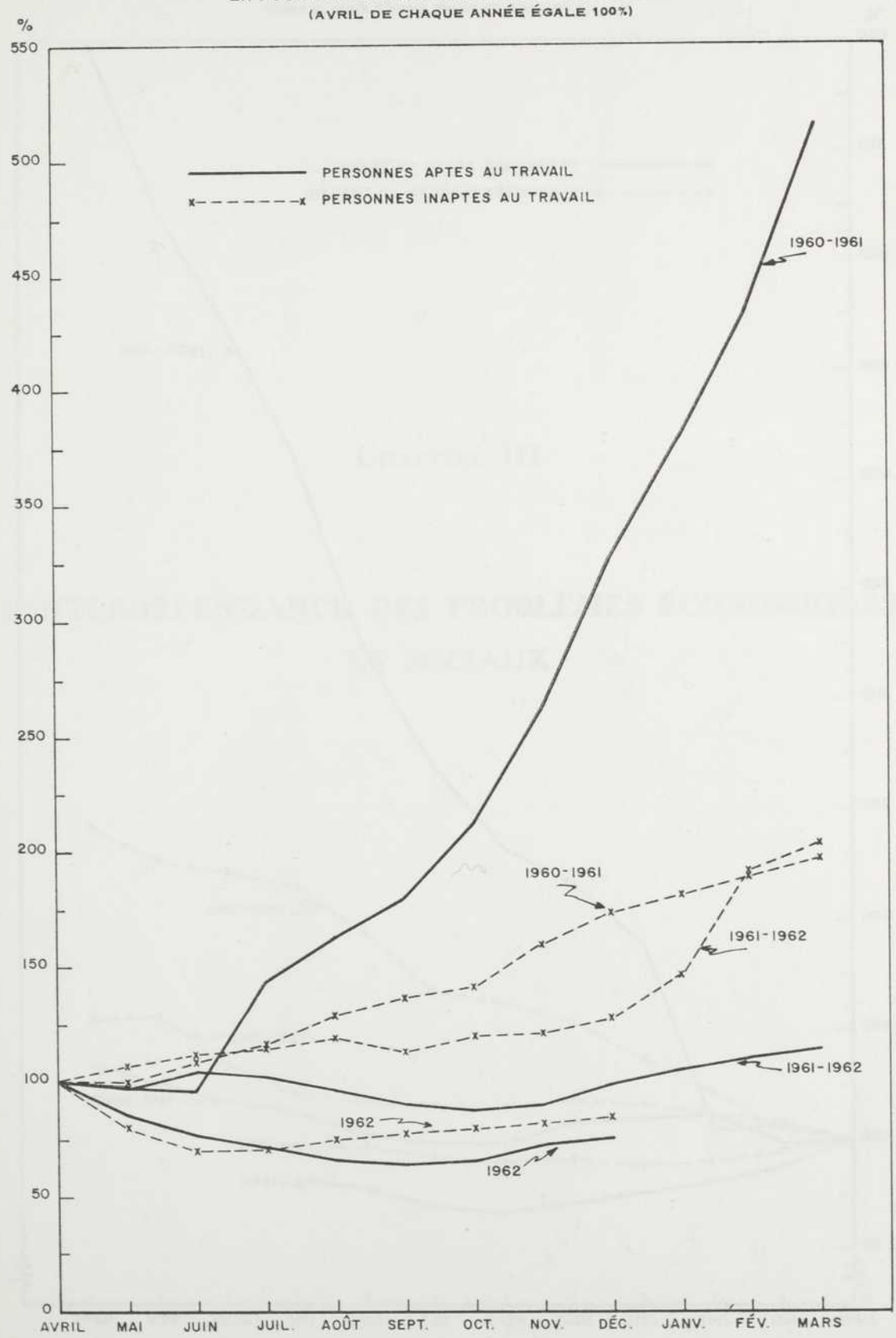
MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DU BIEN-ÊTRE SOCIAL
MONTANTS DÉBOURSÉS POUR LES PERSONNES APTES ET LES PERSONNES INAPTES AU TRAVAIL
AVRIL 1960 - DÉCEMBRE 1962



Source: Tableau XIII

GRAPHIQUE 3

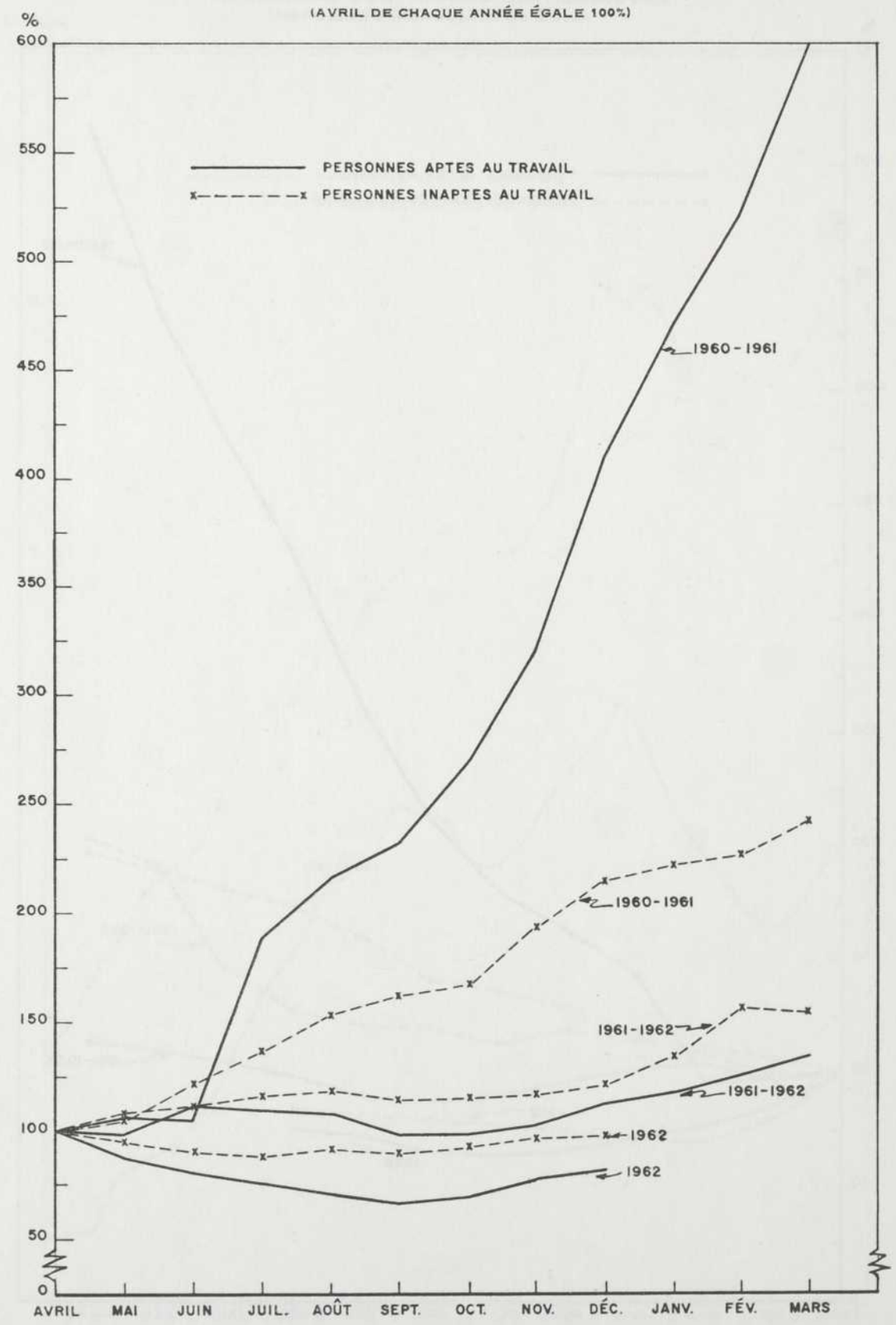
MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DU BIEN-ÊTRE SOCIAL
BÉNÉFICIAIRES D'ASSISTANCE-CHÔMAGE, PERSONNES APTES ET INAPTES AU TRAVAIL,
EN POURCENTAGES COMPARATIFS D'ACCROISSEMENT
(AVRIL DE CHAQUE ANNÉE ÉGALE 100%)



Source: Tableau XIV

GRAPHIQUE 4

MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DU BIEN-ÊTRE SOCIAL
DÉBOURSÉS D'ASSISTANCE-CHÔMAGE POUR LES PERSONNES APTES ET INAPTES AU TRAVAIL
EN POURCENTAGES COMPARATIFS, SELON LES EXERCICES FINANCIERS
(AVRIL DE CHAQUE ANNÉE ÉGALE 100%)



Source: Tableau XIV

Chapitre III

L'INTERDÉPENDANCE DES PROBLÈMES ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX

Chapitre III

L'INTERDÉPENDANCE DES PROBLÈMES ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX

Les malaises que visent à soulager la sécurité sociale en général et l'assistance à domicile en particulier sont à la fois des causes et des conséquences.

Ils sont d'abord les causes des difficultés personnelles ou familiales avec lesquelles les citoyens sont aux prises. Ainsi, l'indigence peut provoquer la maladie, l'ignorance, la désertion, la criminalité, la mésentente et l'insalubrité.

Ils sont aussi des conséquences, car ils peuvent à leur tour provenir des mêmes problèmes. Ainsi, l'indigence peut résulter de la perte d'un emploi, lequel peut être à son tour le résultat de changements technologiques ou de modifications dans la structure du commerce international.

Ces malaises sociaux forment souvent un cercle vicieux, le premier causant le second, le second aggravant le premier et ainsi de suite. C'est d'ailleurs pourquoi aucun spécialiste des sciences humaines ne peut se prétendre assez habile pour découvrir celui des problèmes sociaux qui est la cause première de tous les autres et établir en ce qui les concerne un ordre de causalité valide.

Au Canada, comme dans tous les pays du monde, il se trouve une minorité de gens qui vivent dans l'insécurité constante et dont le niveau de vie est inférieur à celui de l'ensemble de la société dans laquelle ils évoluent. Cette population marginale est incapable, à cause de son manque de ressources, de se prémunir elle-même contre ces risques dont elle est ainsi une victime fréquente. C'est précisément dans cette couche de la société que l'on décèle une proportion relativement beaucoup plus considérable de problèmes de tout ordre. Tous ces problèmes sont liés les uns aux autres et ont tendance à s'engendrer mutuellement.

Cette couche sociale comprend habituellement environ 6 à 7% de la population globale (1). Ce pourcentage tend à augmenter chaque fois que les

(1) Bradley Buell and Associates : *Community Planning for Human Services*, Columbia University Press, New York, 1952.

conditions économiques et sociales ambiantes se détériorent. Au moment des grandes récessions économiques, il peut facilement atteindre 10, 15 ou même 20% de l'ensemble de la population. Par contre, il ne descend à peu près jamais au-dessous de 5% car, même si les conditions économiques sont excellentes, il existe toujours des personnes et des familles incapables d'en profiter. C'est dans ce groupe de personnes et de familles que l'on remarque les problèmes les plus graves de dépendance sociale et de détérioration humaine. Dans de trop nombreux cas, la dépendance est héréditaire et risque de le demeurer à moins que ne soient prises des mesures plus pertinentes et plus efficaces que le simple versement de secours financiers.

Au Québec, l'assistance à domicile constitue une forme de sécurité sociale destinée à cette partie de la population appelée les "économiquement faibles". En effet, contrairement aux allocations familiales, aux pensions de sécurité de la vieillesse ou aux allocations scolaires, l'assistance à domicile n'est versée qu'à ceux qui peuvent démontrer qu'ils en ont besoin pour assurer leur subsistance. Elle peut être attribuée selon diverses méthodes, dont celle dite de "l'évaluation des ressources" et celle appelée "évaluation des besoins". Un tel secours touche cette proportion de 6 à 7% de la population qui, pour des raisons diverses, dont l'irresponsabilité personnelle, se trouve constamment dans le besoin. Il est également dispensé à une proportion variable du reste de la population qui ne peut subvenir à ses besoins quand des problèmes, comme le chômage ou la maladie, sont trop prononcés ou se produisent trop fréquemment.

En somme, les problèmes sociaux sont liés les uns aux autres et ils sont d'autant plus susceptibles de se manifester avec acuité que le milieu ambiant est favorable à leur éclosion et à leur développement.

Le rôle de la politique gouvernementale

De par sa nature, le ministère de la Famille et du Bien-être social ne possède pas les moyens nécessaires pour agir directement sur ce milieu ambiant et l'améliorer. Sauf dans une mesure très limitée, là n'est pas son rôle, car il n'a pas été constitué dans ce but. En effet, l'amélioration du milieu ambiant dépend plutôt de l'ensemble de la politique gouvernementale. Cependant, il arrive souvent que c'est ce ministère qui subit le contrecoup financier de l'absence, de l'inefficacité ou du manque d'ampleur de politiques relevant d'autres secteurs gouvernementaux.

Il n'en est pas de même de certains autres ministères. Ceux-ci possèdent déjà des moyens d'action ou peuvent s'en voir attribuer d'autres selon les circonstances. Evidemment, leur action n'est pas infaillible, mais elle peut être efficace si elle tend à atteindre dans leur racine les maux économiques ou sociaux dont le ministère de la Famille et du Bien-être social doit, de par sa fonction, atténuer les conséquences chez les individus et les familles. Par exemple, la vé-

ritable façon de secourir les chômeurs n'est pas de leur verser une assistance, mais de leur procurer un travail stable. Or, la responsabilité du plein emploi ne relève pas du ministère de la Famille et du Bien-être social, mais de l'ensemble de l'administration gouvernementale fédérale, provinciale et municipale ainsi que de l'entreprise privée et des citoyens.

En résumé, on peut dire qu'il existe deux façons de combattre l'indigence : le secours financier qui améliore la situation de ceux qui en sont les victimes et les réformes visant à empêcher l'indigence de se produire ou de persister. Une action gouvernementale qui se veut efficace doit clairement porter sur les secondes réformes et non sur le seul secours financier.

A – CONSTATATIONS

1 – L'absence et le manque de cohésion dans les politiques gouvernementales

Pendant de nombreuses années, les responsables de l'administration provinciale ne se sont pas suffisamment préoccupés d'appliquer les réformes qui s'imposaient, car ils n'attribuaient à l'État qu'un rôle plutôt ancillaire dans le domaine économique et social. Depuis un certain temps, la question a été repensée et le gouvernement s'est officiellement fixé des objectifs destinés à apporter les correctifs nécessaires : croissance économique mieux équilibrée, niveau d'éducation accru, plein emploi, rénovation agricole, etc. Ces objectifs qui émanent d'une conception nouvelle, quoique parfois incertaine, du rôle de l'État, n'ont pas encore tous été traduits en politiques concrètes. Quant à celles qui ont effectivement été adoptées, elles n'en sont qu'à leurs débuts. La plupart d'entre elles, notamment les lois sur l'éducation, la planification économique, la création de la Société générale de financement, la nationalisation de l'électricité et l'aménagement rural visent surtout à des résultats à longue échéance et n'ont pas encore eu le temps de modifier profondément le milieu ambiant. Avec le temps, les effets des politiques nouvelles commenceront à se faire sentir et à transformer, au moins en partie, certains des facteurs à l'origine de l'indigence.

En plus de constater l'absence de politiques gouvernementales s'attaquant vraiment aux racines des problèmes sociaux (situation qui a prévalu pendant de nombreuses années), le Comité a aussi découvert une insuffisance de relations entre les politiques existantes (situation qui prévalait au moment où il a été constitué). On en trouvera plusieurs exemples dans ce rapport. Les deux situations ont provoqué à peu près les mêmes sortes d'effets, mais il n'est que juste de faire remarquer que la première a été de loin plus dommageable que la seconde. En effet, elle a contribué à retarder la solution de problèmes latents dont on perçoit aujourd'hui toute la gravité.

2 – Le cloisonnement non réaliste de l'assistance sociale

Si le Comité voulait avancer un mot caractérisant de façon générale l'élaboration des mesures d'assistance à domicile depuis qu'elles existent au Québec, notamment depuis le moment où elles ont pris l'ampleur qu'on leur connaît maintenant, il utiliserait celui de "cloisonnement".

À l'époque où l'assistance sociale provenant de l'État était financièrement moins importante au Québec par rapport à d'autres types de dépenses, le cloisonnement pouvait, sinon s'accepter, du moins s'expliquer. L'assistance sociale était alors une préoccupation plutôt secondaire des autorités gouvernementales, comme l'étaient d'ailleurs les premiers indices du rôle nouveau et plus étendu que l'État devait jouer par la suite.

Les choses sont maintenant bien changées. À cause de l'interdépendance des divers problèmes sociaux et par suite de la grande influence que peuvent avoir, sur leur éclosion et leur manifestation, les déficiences des politiques gouvernementales ou même leurs défauts d'orientation, le cloisonnement au moment de l'établissement de mesures sociales ou de directives nouvelles peut receler de sérieux dangers. Les résultats des mesures nouvelles peuvent ainsi être fort différents de ceux qu'on attendait : au lieu d'une économie budgétaire, on suscitera une dépense imprévue; au lieu d'une solution, on provoquera un problème; on contredira dans les faits une politique adoptée dans un autre ministère; on s'apercevra que le public peut contourner facilement une exigence administrative qu'on voulait étanche; en voulant lutter contre des abus, on créera des injustices; en voulant simplifier le travail de l'administration provinciale, on le compliquera de façon inattendue; en voulant émettre des directives visant à améliorer certaines pratiques administratives, on en provoquera d'autres guère meilleures, et ainsi de suite.

Le Comité tient à souligner que le cloisonnement n'a pas toujours eu automatiquement de tels effets. Il est toutefois d'avis que ceux-ci ont été suffisamment nombreux depuis que l'assistance à domicile existe pour qu'il soit de son devoir de le mentionner.

Comment ce cloisonnement se produit-il ? Il a d'abord une cause générale, l'habitude de considérer le bien-être social public comme un tout, comme un monde en soi, sans lien avec les autres ministères et le secteur privé. On oublie que le bien-être social public se situe à l'intérieur d'une réalité complexe et mouvante, où se produisent des interactions entre les décisions prises et la réalité que ces décisions tendent à améliorer. On oublie encore qu'on ne peut faire abstraction des mesures prises dans d'autres ministères, parce que ces mesures peuvent influencer la réalité à partir de laquelle on élabore des programmes de bien-être public.

Au cours de son enquête, le Comité a constaté à maintes reprises les effets de ce cloisonnement tant à l'intérieur du Ministère qu'entre les divers secteurs

de l'administration gouvernementale. Sans entrer dans une multiplicité de détails, qu'il suffise d'en dégager quelques types frappants.

a – *Cloisonnement interministériel*

Il n'y a presque jamais eu de véritable consultation interministérielle pour l'élaboration des lois et des règlements d'assistance, non plus que pour l'application des mesures sociales. Il en est résulté deux effets principaux. En premier lieu, on s'est ainsi privé de certaines suggestions pratiques dont l'ancien ministère de la Jeunesse et du Bien-être social (maintenant le ministère de la Famille et du Bien-être social) aurait pu tirer profit surtout en ce qui a trait aux modalités de l'assistance. Par exemple, on ne s'est pas soucié de recueillir des données précises sur le coût de la vie dans les diverses régions de la province, ni de se renseigner sur les ressources communautaires à exploiter de préférence au recours immédiat à l'assistance financière. En second lieu, des mesures d'assistance sont venues contrecarrer les politiques établies par d'autres ministères.

Sur ce dernier point, le Comité doit signaler que parfois certaines mesures d'assistance peuvent nuire sérieusement aux politiques agricoles mises de l'avant par le ministère de l'Agriculture et de la Colonisation. Au moment de son instauration, l'assistance-chômage a été étendue aux cultivateurs. Par la suite, soit en mars 1962, elle a été restreinte aux seuls cultivateurs inaptes, par incapacité physique, à vivre du produit de leur ferme. Quatre mois plus tard, cette restriction, considérée comme trop limitative et parfois injuste pour la classe agricole, a été précisée; actuellement, un taux spécial d'assistance est applicable aux cultivateurs indigents.

Comme un très grand nombre de cultivateurs vivent sur des fermes dites "marginales", l'assistance-chômage a trouvé chez eux une "clientèle" toute préparée à recevoir des secours financiers. Tel qu'il a été signalé au chapitre II, la possibilité de cette assistance a été rapidement connue et les listes des personnes assistées ont conséquemment pris une dimension inattendue. Quand le Ministère a voulu réagir contre l'ampleur de ce mouvement en rendant plus difficile l'admissibilité à l'assistance pour les cultivateurs, certains d'entre eux ont "organisé leurs affaires" pour conserver ou pour recouvrer le plus tôt possible cette assistance dont la régularité leur garantissait une sécurité que la ferme ne pouvait leur procurer. Ils en sont venus à concevoir leur "vie agricole", non pas en fonction de la productivité de la terre, mais plutôt en regard de leur admissibilité à l'assistance. Comme la condition essentielle de cette admissibilité se résumait à l'impossibilité de vivre du produit de la terre, ils ont réduit leur cheptel et même laissé leur ferme en friche. D'autres ont perdu intérêt à la culture, car les faibles gains provenant de leurs efforts demeuraient inférieurs au montant possible d'assistance. D'autres aussi, qui auraient pu affermer leur terre ou la vendre à un voisin pour s'établir ailleurs, se sont abstenus de le faire,

car la vie sur une ferme non rentable leur apparaissait comme la condition d'un revenu faible, mais au moins régulier, de la part de l'État.

En somme, l'assistance financière aux cultivateurs a nui à la consolidation des fermes, a étouffé le désir de progrès et de renouveau chez plusieurs, a contribué à l'incrustation de ceux-ci sur des terres impropres à l'agriculture et a restreint le nombre des travailleurs agricoles à gages. En un mot, elle a cristallisé la dépendance latente chez une portion importante d'une classe sociale économiquement défavorisée. L'application d'une politique agricole à long terme a donc rencontré, à cause de l'assistance financière, une résistance fondée sur la sécurité artificielle qu'offrait un secours immédiat.

Ceci n'implique aucunement qu'il n'aurait pas fallu aider les cultivateurs. Cependant, à cause des effets pourtant prévisibles d'une assistance souvent supérieure au revenu du labeur agricole, il aurait été de mise de développer, pour cette catégorie de la population, des méthodes d'assistance autres que celles qui ont cours dans les milieux urbains où les conditions sociales sont bien différentes. C'est probablement à une conclusion comme celle-là que le Ministère serait arrivé s'il avait jugé utile, avant de se lancer dans une politique d'assistance dont un des avantages majeurs était la simplicité administrative, de consulter systématiquement les spécialistes du ministère de l'Agriculture et les personnes au fait des problèmes économiques et sociaux de la classe agricole.

Le cas "agricole" est un exemple frappant du cloisonnement interministériel. D'autres exemples ne manqueraient pas et les présenter en détail ressemblerait à une liste de doléances. La consultation aurait pu permettre la conception et l'élaboration des mesures d'assistance autres qu'exclusivement financières, comme les secours sous forme de services. Pour certaines catégories de la population, le simple secours financier apparaît en effet comme une "prime à l'indigence" et incite parfois les gens à ne pas fournir l'effort nécessaire en vue d'améliorer leur situation.

Il existe également des cas où le ministère de la Famille et du Bien-être social a eu à subir les effets de mesures adoptées par d'autres ministères, sans que ces répercussions n'aient été prévues dans toute leur ampleur. C'est ce qui s'est produit avec l'assurance-hospitalisation.

Les avantages de cette loi sociale sont considérables et le public en général les apprécie, sauf peut-être les indigents et les économiquement faibles. Ceux-ci bénéficiaient déjà, par l'assistance publique, d'une sorte d'assurance-santé avant le mot. Avec l'avènement de l'assurance-hospitalisation, leurs soins hospitaliers sont encore gratuits, mais il n'en est plus de même de leurs soins médicaux, à moins que le médecin puisse identifier ses clients comme indigents et qu'il accepte alors de les traiter gratuitement. Or, nombreux sont les cas d'indigents dont la situation a été en quelque sorte aggravée par l'assurance-hospitalisation car, souvent, les médecins ne font plus la distinction entre leurs

clients au moment où ils envoient leurs comptes d'honoraires. Pourtant, aucune mesure particulière d'assistance n'existe au ministère de la Famille et du Bien-être social ou au ministère de la Santé pour ces cas.

b – *Cloisonnement intraministériel*

Non seulement y a-t-il cloisonnement entre le ministère de la Famille et du Bien-être social et les autres ministères, plus précisément entre l'assistance financière et les autres politiques gouvernementales, mais une situation analogue existe entre les mesures d'assistance financière à l'intérieur même du Ministère. On reviendra longuement sur ce sujet au chapitre V qui traite des structures administratives du Ministère.

Un cloisonnement trop étanche conduit inévitablement le personnel supérieur du Ministère à réduire son champ de vision, à ne considérer que le secteur particulier dont il est directement responsable et à se départir de toute préoccupation non immédiatement reliée aux problèmes administratifs courants. Ainsi donc, la responsabilité administrative de l'assistance à domicile étant le fait de plusieurs instances isolées les unes des autres, la croissance des mesures de bien-être social public dans le Québec a résulté en un conglomérat de pièces détachées, chacune guidée par ses règles propres et évoluant sans tenir compte des mesures associées ou complémentaires qui pouvaient exister dans d'autres divisions du même ministère.

Si l'on ajoute à cela l'absence de relations entre les politiques gouvernementales, signalée au début de ce chapitre, on se trouve en matière d'assistance à domicile devant une mosaïque administrative mouvante dont les morceaux s'imbriquent difficilement les uns dans les autres et dont le mouvement ne peut être efficacement contrôlé par le ministère de la Famille et du Bien-être social seul.

B – **RECOMMANDATIONS**

Les problèmes de nature diverse avec lesquels les familles et les individus sont aux prises, à cause de difficultés d'ordre économique ou social, ne peuvent être atténués de façon durable que par une action qui s'attaque à la racine de ces maux, grâce à l'utilisation de moyens efficaces. Les montants d'assistance sociale versés par l'État à ces individus ou ces familles ne seront eux-mêmes réduits ou contenus que si cette condition fondamentale est respectée. Autrement, quoi qu'on fasse, il faut s'attendre à ce que le fardeau de l'assistance sociale pour le reste de la communauté continue à croître constamment sous une forme ou sous une autre, de façon directe ou indirecte. Il est tout à fait illusoire de s'imaginer réduire à la longue les budgets d'assistance financière, ou même de les empêcher d'augmenter, en jouant uniquement sur les taux d'assistance et les conditions d'admissibilité.

À cause de la complexité des facteurs en jeu, l'action préventive en profondeur qui s'impose ici ne peut être menée à bonne fin ni par le ministère de la Famille et du Bien-être social seul, ni par l'initiative privée seule. La tâche à accomplir dépasse les possibilités d'action de l'un et de l'autre et cela d'autant plus qu'on ne s'est jamais soucié, jusqu'à maintenant, de les conjuguer.

Le gouvernement du Québec, considéré dans son ensemble, détient cependant des pouvoirs constitutionnels et des structures administratives qui peuvent lui permettre d'entreprendre une telle action par l'entremise de ses divers ministères, seul ou avec la collaboration d'autres gouvernements.

Recommandation 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.

Le Comité tient à reconnaître que certaines initiatives du gouvernement entrent exactement dans la perspective évoquée par la recommandation 1. Elles font partie d'une action à longue portée, la seule susceptible d'atteindre à leur racine même les maux économiques et sociaux dont les montants croissants d'assistance financière ne sont que l'indice et la conséquence. Le Comité songe par exemple au Conseil d'orientation économique, à la Société générale de financement, à ARDA (pour l'aménagement des ressources et le développement agricole), à la nationalisation de l'électricité et à la politique d'éducation.

La tâche à compléter est immense. Le gouvernement du Québec doit, en effet, poursuivre des objectifs aussi divers et aussi complexes que la rénovation rurale, le développement régional, l'industrialisation décentralisée, l'éducation et la formation technique, l'amélioration du niveau de santé, l'habitation familiale, etc. Pour qu'elles soient efficaces et bien agencées les unes par rapport aux autres, les mesures destinées à atteindre ces divers buts doivent être conçues de façon cohérente et ordonnée.

Recommandation 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.

Rien ne sert d'élaborer une politique globale si ces deux conditions essentielles ne sont pas satisfaites. Les mesures qui en découlent doivent donc être reliées. Il faut également que les organismes qui en sont responsables coopèrent entre eux. C'est ainsi, par exemple, que la rénovation rurale suppose l'action simultanée du ministère de l'Agriculture et de la Colonisation ainsi que de celui des Terres et Forêts; que le développement régional intéresse le ministère de l'Industrie et du Commerce, celui de l'Agriculture et de la Colonisation de même que celui des Richesses naturelles. Dans la conception et l'application de toutes ces mesures, le Conseil d'orientation économique peut être d'une grande utilité puisqu'il est responsable de l'élaboration d'un plan économique devenu nécessaire et ardemment souhaité. D'ailleurs, l'existence même de ce Conseil démontre la reconnaissance par le gouvernement du Québec du principe énoncé dans la recommandation 2.

Ce qui est vrai de l'ensemble du gouvernement l'est aussi du ministère de la Famille et du Bien-être social. C'est lui, par exemple qui est responsable de la réadaptation personnelle et communautaire, mais il ne pourra jamais la réaliser efficacement sans la collaboration étroite du ministère de la Jeunesse et celle du ministère de la Santé.

Comme la collaboration entre les divers ministères n'est pas actuellement, sauf à quelques exceptions, aussi dynamique qu'elle devrait l'être et comme la politique globale dont le Comité a fait état précédemment est à peine amorcée, le ministère de la Famille et du Bien-être social apparaît d'une certaine façon comme étant le "ministère des Conséquences", c'est-à-dire celui qui doit suppléer, pour en atténuer les effets, aux lacunes possibles de l'action gouvernementale ou de l'initiative privée.

Recommandation 3

Dans la conception et l'application des mesures de bien-être social ou de celles qui y touchent, il devrait y avoir relations constantes entre le ministère de la Famille et du Bien-être social et les autres ministères.

Recommandation 4

Pour institutionnaliser ces relations et pour les rendre efficaces, un comité interministériel permanent devrait être formé au niveau des sous-ministres.

Le Comité n'a pas à déterminer en détail quels sous-ministres devraient, outre le sous-ministre de la Famille et du Bien-être social, faire partie de ce

comité permanent. Il suggère toutefois que le comité comporte un noyau permanent formé du sous-ministre de la Famille et du Bien-être social, de celui de la Jeunesse et de celui de la Santé, auxquels on ajouterait à l'occasion un ou plusieurs autres sous-ministres, selon la nature des sujets discutés. Ce comité devrait être sous la responsabilité du sous-ministre de la Famille et du Bien-être social, qui le convoquerait au besoin. Son rôle essentiel serait de discuter de mesures prises ou à prendre dans les divers ministères et susceptibles d'influencer la politique de bien-être social.

Il est évident qu'un tel comité ne pourra tenir des réunions très fréquentes, à cause des responsabilités très lourdes de ses membres. Par ailleurs, il importe d'assurer une certaine continuité aux tâches qui lui seront dévolues. De plus, ces réunions, pour être utiles, devraient être précédées de contacts multiples et d'une préparation adéquate. Le Comité croit donc nécessaire que cette permanence dans les communications interministérielles soit confiée à un fonctionnaire responsable.

Recommandation 5

Afin d'assurer l'efficacité, la continuité et la cohésion des travaux du comité interministériel, un agent de liaison devrait être nommé au ministère de la Famille et du Bien-être social, ainsi qu'aux autres ministères intéressés.

La coordination des mesures de bien-être social nécessitera d'autres structures en plus du comité interministériel recommandé. De plus, elle ne s'effectuera pas seulement au niveau gouvernemental, mais devra également faire entrer en ligne de compte tout le secteur privé du bien-être social. Ces sujets sont traités aux chapitres V et VI.

Chapitre IV

LE RÔLE DE L'ÉTAT

CHAPITRE IV

LE RÔLE DE L'ÉTAT

Il peut paraître hors de propos qu'un Comité d'étude, dont le mandat porte sur l'administration et la distribution de l'assistance à domicile, enquête sur le rôle que doit jouer l'État en ce domaine. Tel n'est pas le cas pourtant. Si le Comité a résolu de consacrer un chapitre de son rapport à cette question d'apparence théorique, c'est qu'elle a une influence concrète énorme tant sur l'administration de l'assistance que sur ses modes de distribution.

A – CONSTATATIONS

Bien entendu, il n'est nullement question d'entrer dans des considérations académiques sur le sujet, encore moins de commenter en détail les nombreux ouvrages qui y ont été consacrés. Le Comité a tout de même fait une constatation fondamentale à propos de la conception que l'État québécois se faisait et se fait encore de son rôle dans le domaine de l'assistance sociale. Cette constatation, qui se dégage d'un certain nombre de faits actuels ou passés, jette une lumière utile et nécessaire sur des attitudes et des comportements que le Comité a été à même de déceler au cours de son travail. Elle explique aussi certaines décisions ou absences de décision dont le retentissement sur l'application quotidienne des mesures sociales a été considérable.

Le Comité s'est rendu compte qu'il existait depuis longtemps au Québec une sérieuse incompréhension du rôle véritable qui est dévolu à l'État en matière de bien-être social et particulièrement à l'égard de l'assistance sociale. Non précisée, cette constatation générale serait d'une utilité réduite, car elle pourrait donner lieu à plusieurs interprétations équivoques et même contradictoires. En conséquence, elle sera développée selon le triple point de vue philosophique, administratif et législatif.

1 – L'aspect philosophique

Au Québec, l'avènement et l'expansion du rôle de l'État en matière d'assistance sociale ne se sont pas produits à partir d'une philosophie favorisant

systématiquement l'accroissement de ce rôle en vue du bien commun. En d'autres termes, l'importance actuelle du rôle de l'État n'est pas la conséquence d'une prise de position dogmatique qui aurait été fondée sur le désir explicite d'accroître la part et l'influence du gouvernement. Au contraire, les régimes qui se sont succédé au Québec depuis une quarantaine d'années ont toujours ouvertement et officiellement fait grand état de leur attitude non socialisante et de leur foi en l'initiative privée. Ils ont toujours protesté avec véhémence lorsque des voix ont voulu les accuser d'empiéter sur un domaine qui, disait-on, relevait d'abord et avant tout du secteur privé. Ainsi, les déclarations faites au moment où la Loi de l'assistance publique a été proposée aux Chambres en 1921 sont des professions de foi en l'initiative privée. Leurs échos se sont répercutés jusqu'à nos jours et ont servi directement ou indirectement d'inspiration à la philosophie sociale des gouvernements subséquents. Ce n'est que très récemment que ces attitudes ont commencé à changer et que l'écart entre la réalité et la vision officielle de celle-ci s'est rétréci.

Il s'est donc produit au Québec une transformation historique qu'on ne retrouve pas dans l'évolution de la sécurité sociale ailleurs au Canada ou dans d'autres pays. Le secteur privé et le secteur public se sont pendant longtemps trouvés d'accord pour que le rôle de l'État en assistance sociale demeure aussi restreint que possible. Et si ce rôle a néanmoins pris de l'ampleur, c'est à l'encontre des désirs maintes fois exprimés par des représentants responsables de l'un ou de l'autre secteur. Les besoins sociaux ont de la sorte amené une évolution que ne souhaitait pas le secteur public et que redoutait le secteur privé. À la longue, ils ont surtout ébranlé un équilibre de forces auquel on avait fini par s'habituer et qu'on acceptait comme normal et conforme à l'opinion qu'on se faisait de la doctrine sociale de l'Église dont on se réclamait constamment de part et d'autre. Cet arrière-plan philosophique explique pourquoi le transfert graduel de la responsabilité privée à celle du secteur public ne s'est pas fait systématiquement, à partir d'une volonté bien définie et exprimée dans un plan d'ensemble. Au contraire, il s'est effectué malgré le gouvernement qui demeurait toujours ouvertement réticent à l'acceptation de nouvelles responsabilités.

De son côté, le secteur privé s'est toujours vivement opposé à l'emprise graduelle de l'État dans un domaine qu'il avait fini par considérer comme son fief. À l'occasion, il s'est cantonné dans une attitude rigide et méfiante, guère plus réaliste que celle du gouvernement.

Comme les problèmes sociaux, à cause de leur amplitude, conduisaient à un transfert inévitable de responsabilités, l'État, dont les pouvoirs effectifs s'accroissaient, n'a pas voulu modifier organiquement le secteur privé. Au lieu de participer lui-même directement à l'administration des sommes versées en assistance sociale, il a préféré laisser cette administration aux agences privées. Ainsi demeurait sauve l'image traditionnelle de l'organisation du bien-être dans la société québecoise. La notion du rôle supplétif de l'État se trouvait officiel-

lement protégée, puisque les attributions du secteur privé demeuraient considérables, malgré la présence de problèmes sociaux qu'il aurait été incapable de résoudre par ses propres moyens financiers. En distribuant les fonds de l'État, le secteur privé devenait en mesure d'apporter une contribution appréciable à la solution de ces problèmes sans que pour autant l'État n'ait à le remplacer dans cette tâche. Cette solution particulière a doté le régime d'assistance sociale du Québec d'une organisation administrative composite qui ne relève entièrement ni du secteur public ni du secteur privé.

Une telle organisation administrative, caractérisée par la présence d'agences sociales privées distribuant des fonds en provenance de l'État, a répondu à des besoins qui commençaient à se manifester et a comporté de réels avantages. D'un côté, l'État n'a pas eu à s'attribuer des fonctions pour lesquelles il n'était pas préparé et auxquelles il n'aspirait d'ailleurs pas. De l'autre, le secteur privé a accéléré son rythme de croissance et a occupé en définitive un terrain vers lequel il se dirigeait historiquement. Aucun bouleversement profond des institutions traditionnelles d'assistance sociale ne s'est produit en dépit d'une transformation inévitable de la nature et du degré de gravité des problèmes sociaux. Des adaptations particulières ont dû graduellement être apportées à diverses mesures d'assistance à la suite de changements économiques et sociaux sous-jacents, comme l'industrialisation, l'urbanisation, le déclin de l'agriculture et la transformation de la vie familiale. Cependant, le régime québecois d'assistance sociale a toujours conservé en surface les mêmes traits caractéristiques. Ainsi, les observateurs superficiels pouvaient croire que l'initiative privée y exerçait toujours un rôle prépondérant et quasi exclusif.

Il convient d'ajouter que le manque de dynamisme du gouvernement du Québec et son absence de volonté novatrice en matière d'assistance sociale, surtout au cours de la période de l'après-guerre, ont grandement facilité l'insertion au Québec de mesures d'assistance catégorisées, pensées au niveau du gouvernement fédéral et conçues dans une optique tout à fait différente de celle de la Loi de l'assistance publique. L'administration provinciale ne prenant pas l'initiative, sauf occasionnellement, personne ne pouvait l'accuser de vouloir sciemment augmenter sa part de responsabilités au détriment du secteur privé. Cependant, ces mesures d'inspiration anglo-saxonne marquent le début d'un long processus qui contribua de fait à l'augmentation ultérieure des responsabilités de l'État du Québec dans le domaine de la sécurité sociale. Malheureusement, cette évolution a apporté à la législation québecoise des normes et une mentalité qui ne cadraient guère avec le caractère de la population et avec l'esprit même de son régime d'assistance sociale.

Il était néanmoins fatal qu'un jour fut remise en question et, de façon aiguë, la répartition des pouvoirs entre les secteurs privé et public. De 1921 à 1960, on avait, à l'avantage de toutes les parties, esquivé le problème en faisant distribuer par des agences privées les secours en provenance de l'État. Sans

s'en rendre compte, on avait ainsi, en les reportant à plus tard, empêché d'éclater des conflits pourtant inscrits dans la logique de l'évolution sociale. Ce "plus tard" est survenu entre 1960 et 1961, à la suite de la signature de l'entente relative à l'assistance-chômage. À cause de la montée soudaine et imprévue du coût de cette mesure, il est apparu clairement aux yeux de tous que c'était l'État, et non le secteur privé, qui en supportait les frais. Évidemment, la disproportion entre la participation financière du secteur privé à l'assistance sociale et celle du secteur public n'avait jamais été un secret, mais à ce moment, le gouvernement s'est nettement rendu compte que ne pouvait plus se poursuivre, inchangée, la politique antérieure régissant la distribution des fonds publics. La remise en question aurait fort bien pu se produire quelques années auparavant, mais dans son ensemble, le secteur privé s'opposait alors à une reconsidération de fonctions qui aurait pu amener une modification de ses attributions traditionnelles. Elle n'eut pas lieu, sauf peut-être au cours de conversations particulières, sans suite concrète, entre représentants des deux secteurs.

En conséquence, à compter de 1960, 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.

Ainsi, très longtemps après le fait, on s'est rendu compte que la part de l'État dans l'ensemble de l'assistance à domicile était depuis plusieurs années prépondérante et que la théorie du "rôle supplétif de l'État", notion fondamentale de la philosophie sociale officielle, partagée également par le secteur public et le secteur privé pendant une ou deux générations, avait grand besoin d'être repensée puisque les faits ne s'y étaient pas conformés.

Le rapide exposé qui précède, peut donner l'impression que les relations entre le secteur privé et le secteur public ont toujours été cordiales. Il n'en est nullement ainsi car, même si l'entente existait de part et d'autre sur la répartition qui devait en principe régir les attributions respectives de l'État et du secteur privé, en pratique les occasions de conflits – et les conflits – furent nombreux. Il pouvait difficilement en être autrement car jamais le problème de ces relations n'avait éclaté au grand jour, comme c'est devenu le cas depuis 1960. Ces conflits portaient cependant sur des points mineurs et provenaient surtout du fait que l'un et l'autre secteur avaient des responsabilités mal définies dans des domaines communs.

2 – L'aspect administratif

Quand l'État résolut d'occuper ouvertement certaines fonctions administratives nouvelles, à la suite de l'ampleur financière que prenait l'assistance à domicile, il ne le fit pas tellement dans le but de soulager le secteur privé de

responsabilités devenues trop lourdes ou en vue de jouer un rôle dynamique dans l'évolution de l'assistance sociale. Ses motivations se bornèrent à un aspect bien déterminé et limitatif de l'administration des mesures sociales. Il conçut son rôle, qui s'était considérablement accru, comme en étant un de contrôle formel. Il faut bien admettre que la croissance rapide du coût de l'assistance sociale pouvait donner un fondement réel à ce souci.

Du côté du secteur public, on s'était très peu soucié de l'aspect social et humain des mesures d'assistance à domicile, parce qu'on y voyait là la responsabilité particulière du secteur privé et aussi parce qu'on n'en comprenait pas trop la nécessité et la portée. En vertu du mouvement acquis, il était normal que le seul rôle qu'on découvrît à l'État en ce domaine fut celui du contrôle rigide et strict de l'utilisation, par le secteur privé, des fonds publics consacrés à l'assistance. Malgré quelques exceptions tout à fait accidentelles, dues en particulier à la formation, à l'expérience antérieure ou au tempérament de rares fonctionnaires, le secteur public de l'assistance à domicile, dans le rôle nouveau que les circonstances l'ont forcé à prendre, n'a presque jamais dépassé, dans ses préoccupations, le stade du contrôle exclusivement financier de l'assistance sociale. Cette perception parcellaire de fonctions qui auraient pu être beaucoup plus variées, comme le démontre l'expérience d'autres provinces ou d'autres pays, provient principalement d'un manque de préparation qui empêchait le ministère de la Famille et du Bien-être social de jouer un rôle plus étendu et plus constructif. Celui-ci s'est donc naturellement borné à accroître les seules fonctions dont il se croyait en mesure de s'acquitter avec relativement de succès, c'est-à-dire celles qui étaient reliées au contrôle budgétaire. Il le fit avec d'autant plus d'empressement qu'on soupçonnait à un moment donné le secteur privé du bien-être de puiser à même les fonds publics sans discrimination, ni retenue.

Ainsi, après une évolution qui le destinait à adopter une telle attitude, le ministère de la Famille et du Bien-être social est paradoxalement devenu, en 1961, moins préoccupé d'utiliser de la meilleure façon possible des fonds publics forcément limités, que d'arrêter l'augmentation des dépenses et, si possible, de les diminuer. On a de la sorte fini par concevoir le rôle de l'État en matière d'assistance sociale comme devant être négatif ou restrictif. Les notions d'administration publique et de contrôle budgétaire furent même considérées comme synonymes. Certains fonctionnaires, connaissant l'importance des obligations financières du gouvernement du Québec et le problème que posait tout accroissement des dépenses, crurent pouvoir augmenter leur prestige auprès des autorités gouvernementales et donner des preuves de leur sens du devoir, en rendant le contrôle de plus en plus rigide et étroit, tendant même inconsciemment d'effectuer dans l'immédiat des économies susceptibles par ailleurs de se traduire à la longue par des dépenses accrues.

La volonté de contrôle et de surveillance, acceptable et désirable en soi, mais odieuse et stérilisante lorsqu'elle est poussée au point où elle se pratiquait

au moment où le Comité a commencé son travail, a en définitive exclu des objectifs réels du Ministère (mais non de ses objectifs officiels qui apparaissent dans la loi le constituant) presque toute initiative pouvant conduire à une politique systématique de prévention et de réadaptation sociales. Une telle politique, parce qu'elle aurait entraîné des dépenses immédiates et que ses effets n'auraient pas été sensibles dans un court laps de temps, allait en effet directement à l'encontre du contrôle financier, considéré comme fin ultime de l'administration de l'assistance sociale. À toutes fins utiles, on laissa ainsi le soin de la prévention et de la réadaptation au secteur privé que rien de la part du Ministère ne venait cependant encourager à poursuivre des efforts en ce sens.

Même les initiatives, prises par le Ministère au cours des récentes années, ont eu comme motivation première la volonté d'accroître les instruments administratifs du contrôle financier. S'il a songé, dès 1957, à établir des bureaux régionaux à travers la province, ce fut en partie pour accélérer le processus de décision, mais aussi et surtout, à compter du printemps 1960, pour exercer une surveillance plus étroite sur les organismes de bienfaisance. C'est également cette raison qui avait amené la création, en 1957, des Services d'assistance sociale. Si des taux rigides et fixes d'assistance furent établis en 1961, ce fut moins par souci d'être juste envers toutes les classes de la population, que pour réduire le plus possible le volume de l'assistance et empêcher les frais de croître. Quand, à compter de septembre 1961, on a confié à la Commission des allocations sociales l'administration de certaines allocations antérieurement administrées par les Services d'assistance sociale, ce ne fut pas dans le but de donner un service plus rapide à la population, mais plutôt afin de contrôler de plus près les versements d'assistance. On a cru que la Commission des allocations sociales, plus rigide, plus centralisée et où les allocations étaient déjà toutes étanchement catégorisées, pouvait s'acquitter de ce rôle mieux que les Services d'assistance sociale. Cette illusion était d'autant plus séduisante que le nombre des bénéficiaires d'allocations catégorisées était stabilisé et même en régression du fait que de nombreux cas avaient été transférés à l'assistance-chômage. Le Comité ne met pas en doute la nécessité évidente du contrôle des deniers publics; il a simplement voulu donner quelques exemples démontrant dans quel esprit furent conçues certaines décisions gouvernementales.

On comprend facilement que, pour toutes les raisons mentionnées dans ce chapitre, le ministère de la Famille et du Bien-être social ne se soit que tout récemment préoccupé de s'assurer les services de professionnels en bien-être social ou en sciences de l'homme. Comme l'optique de ce personnel aurait été inévitablement différente de celle des employés du Ministère quant à la nature, aux buts et aux modalités du contrôle financier, on en ressentait peu le besoin et on en redoutait même la présence. On développa en quelque sorte une certaine phobie des travailleurs sociaux et même de ceux qu'on croyait, à tort ou à raison, appartenir à cette profession. Une telle attitude semble pour le moins étrange. Que dirait-on du ministère de l'Agriculture s'il en venait à écarter les

agronomes de ses cadres administratifs ? Comment verrait-on également le ministère du Revenu bouder les comptables agréés et les avocats ?

À ce point-ci du chapitre, le Comité tient à revenir sur une remarque qui apparaît dans l'avant-propos de ce rapport. Son exposé de la conception assez étroite que le ministère de la Famille et du Bien-être social s'est faite de son rôle en matière d'assistance sociale, n'est pas un procès d'intention visant des fonctionnaires. La situation ou plus exactement l'atmosphère du Ministère n'est d'une certaine façon que la résultante fatale de l'évolution de l'assistance sociale au Québec. La répartition traditionnelle des champs d'action du secteur privé et du secteur public devait conduire à des attitudes comme celles qui ont été décrites. Aussi surprenante que la chose puisse paraître, l'État québecois est tout à fait novice dans l'administration directe de l'assistance publique à domicile proprement dite. Il ne l'a toujours vue que de l'extérieur et ne s'en est sérieusement inquiété qu'à cause de ses répercussions financières. Ce novice s'est soudainement trouvé aux prises avec des problèmes qui, par certains aspects, le dépassaient. Il n'a eu, pour les résoudre, que les instruments qu'il s'était forgés lui-même au moment où il avait commencé à exercer une surveillance plus étroite sur l'ensemble de l'assistance à domicile, vers 1957. Personne ne doit s'étonner qu'il les ait utilisés comme principale technique d'administration et qu'il n'ait pas immédiatement saisi tout le rôle positif qu'il est appelé à jouer, en collaboration avec le secteur privé, dans les domaines de la prévention et de la réadaptation sociales.

Si le Comité a jugé utile de présenter ce chapitre sur le rôle de l'État, c'est justement parce que, en toute justice, il devait évoquer au moins à grands traits l'arrière-plan historique et sociologique sans lequel il devenait difficile de comprendre réellement la situation actuelle de l'administration de l'assistance sociale dans la province. À la connaissance du Comité, c'est la première fois au Québec que l'évolution de l'assistance sociale est étudiée selon l'optique utilisée ici. À ce titre, et sans prétendre à l'infaillibilité, il croit sincèrement que certains éléments de ce bref exposé contribueront à situer cette évolution dans ses véritables perspectives. Il espère également qu'au cours des années qui viendront, le ministère de la Famille et du Bien-être social ainsi que le secteur privé pourront en tenir compte pour réévaluer leurs positions réciproques.

3 – **L'aspect législatif**

Si l'on considère que l'État québecois voyait son rôle dans le domaine de l'assistance à domicile d'une façon très étroite, limitant son action au contrôle budgétaire, il était normal qu'il n'introduisit pas, malgré l'évolution sociale du Québec, un nouvel esprit dans l'administration de l'assistance à domicile. Des modifications majeures se sont certes produites dans l'application des lois sociales au Québec, mais ces changements se sont presque toujours faits en fonction de l'admissibilité, du revenu permis ou des montants à être versés. En somme,

là encore, la conception budgétaire a prévalu. De fait, la législation de l'assistance sociale québecoise n'est plus conforme à la réalité dans laquelle elle s'insère.

a – *La conception de l'indigence*

En premier lieu, il existe au Québec une conception périmée de l'indigence. On est encore porté à considérer les indigents comme des miséreux, alors que les personnes dans le besoin sont de plus en plus des "économiquement faibles". D'ailleurs, certaines modifications aux règlements ont augmenté le nombre de personnes auxquelles le terme d' "indigent" peut s'appliquer. Les indigents, dans le sens traditionnel du terme, sont de fait beaucoup moins nombreux aujourd'hui que ne le sont les économiquement faibles. L'assistance sociale moderne est généralement conçue comme un régime d'aide à ceux-ci, plutôt qu'un moyen de soutien de dernier recours à l'intention des seuls indigents au sens strict. Cette évolution provient de l'amélioration du niveau de vie de la population des pays industrialisés et du régime du salariat, faisant qu'un individu ou une famille peuvent être dans le besoin sans être nécessairement privés de tout. Cependant, les termes mêmes de la Loi de l'assistance publique ne tiennent pas compte de cette situation nouvelle, sauf sous la forme d'une exception à la règle générale de l'indigence absolue. Ils créent de la sorte des attitudes anachroniques, génératrices de malentendus sur la portée d'une loi qui englobe maintenant un grand nombre de programmes divers. C'est ainsi que lors de la mise en vigueur des règlements de mai 1960, on s'est surtout efforcé d'élargir le champ d'application d'une législation en elle-même restrictive et déjà dépassée. Ces changements n'ont jamais visé comme tels à une réformulation complète de la loi en fonction des problèmes nouveaux auxquels elle devait s'adapter pour répondre plus adéquatement aux besoins de la population.

On objectera peut-être que la terminologie utilisée dans la loi et les règlements importe peu si cette loi et ces règlements étendent l'admissibilité à l'assistance sociale à des personnes appartenant de fait au groupe des économiquement faibles. D'une certaine façon, il est vrai que la terminologie ne vaut que pour ce qu'elle recouvre d'après un contexte ou en vertu d'une jurisprudence quelconque. On ne peut nier cependant que le caractère automatiquement restrictif du terme "indigent" laisse souvent croire que la loi n'est que par exception applicable aux économiquement faibles.

La reformulation, inévitable dans une loi de ce genre, n'a donc été que fort partielle. Il serait faux de prétendre que la loi n'a fait l'objet d'aucun amendement, mais on est frappé par les délais et les lenteurs qui se sont produits avant que des changements nécessaires, même partiels, soient effectués. C'est notamment le cas de la clause du domicile et du principe de la responsabilité des obligés en loi.

Depuis plusieurs années, il était devenu évident que la clause du domicile

légal, contenue dans la loi de 1921, ne pouvait plus s'appliquer comme telle dans la société québecoise d'après la seconde guerre mondiale. La mobilité géographique des citoyens a pris une si grande ampleur que, de fait, cette clause allait à l'encontre d'une réalité sociale et démographique nouvelle. Pourtant, elle fut modifiée très longtemps après qu'il fut reconnu qu'elle était périmée. Il convient de noter que ces modifications furent accélérées par la disparition virtuelle de la participation municipale à l'assistance à domicile. On peut dès lors se demander ce qui serait advenu de la clause du domicile sans ce changement administratif important.

Le principe de la responsabilité des obligés en loi pouvait avoir énormément de sens et d'à propos au moment où les familles québecoises vivaient unies, nombreuses et géographiquement stables sur des exploitations agricoles ou encore dans des agglomérations rurales où tous les gens se connaissaient. Aujourd'hui, la famille québecoise est urbanisée dans une grande proportion et dispersée en bonne partie par le mariage des enfants. Elle ne correspond plus beaucoup au type qui prédominait il y a une ou deux générations. L'interdépendance des membres d'une même famille n'a décidément plus le même caractère et le principe de la responsabilité familiale doit forcément tenir compte de ce fait nouveau, sans être pour autant complètement abandonné.

Il existe un retard normal entre la loi et la réalité à laquelle elle devrait s'appliquer. Cependant, lorsque celui-ci est trop marqué, comme c'est encore le cas de plusieurs dispositions de la Loi de l'assistance publique, il devient inacceptable. À ce moment, la loi ne correspond plus aux besoins et elle doit être repensée. C'est justement la raison pour laquelle le Comité a insisté précédemment sur la différence fondamentale qui existe entre les deux significations possibles du terme "indigent" à savoir "miséreux" ou "économiquement faible". La loi a été conçue en fonction de la première signification, alors que la réalité de l'indigence moderne fait ressortir l'acuité de la seconde.

b – *La catégorisation*

Dans un autre ordre d'idées, le Comité a constaté, à l'instar de nombreux autres observateurs, que la législation sociale actuelle et les règlements qui en découlent ont tendance à catégoriser de façon trop définitive les personnes économiquement faibles, à partir de la cause immédiate de leur problème financier et non en vertu d'autres critères. C'est ainsi qu'il y aura des personnes économiquement faibles à cause d'invalidité totale, de cécité, de vieillesse, d'inaptitude au travail de façon non permanente mais pour plus de douze mois et d'inaptitude temporaire au travail pour moins de douze mois.

Le problème ne provient pas de la catégorisation elle-même, car celle-ci est nécessaire dans une certaine mesure, mais bien de l'esprit qui la guide et de l'usage qu'on en fait. En effet, on a jusqu'à maintenant catégorisé surtout pour des raisons de commodité administrative et non pas en vue d'une réadaptation

sociale possible. La catégorie est fondée sur la cause immédiate de la situation actuelle du récipiendaire et non sur une évaluation de son aptitude éventuelle à se suffire à lui-même. Ainsi, il est administrativement installé dans une situation qu'il faudrait justement modifier et rien n'indique au personnel du Ministère si tel ou tel cas appartenant à une catégorie quelconque est susceptible de progrès ou non. On établit certes une différence entre invalides permaments, invalides à moyen terme (pour douze mois ou plus) ou temporaires (pour moins de douze mois). Cette distinction n'a pas été formulée dans le but d'une réadaptation éventuelle du bénéficiaire, mais en quelque sorte parce qu'on a augmenté le nombre de personnes à qui les allocations d'invalidité pouvaient être consenties.

Deux raisons expliquent le processus de catégorisation auquel a été soumis le régime québecois d'assistance sociale depuis plusieurs années. Il y a d'abord, comme on l'a dit, la commodité administrative. L'autre raison est l'influence qu'ont eue sur la réglementation québecoise de l'assistance à domicile, les allocations sociales proposées par le gouvernement fédéral et appliquées en collaboration avec les provinces (allocations d'invalidité, de cécité et d'assistance-vieillesse), allocations qui étaient elles-mêmes catégorisées au point de départ.

Si la question de la catégorisation de l'assistance sociale est soulevée, ce n'est pas que celle-ci soit mauvaise en principe et qu'il faille nécessairement l'abandonner entièrement. Cependant, telle qu'elle est conçue et appliquée à l'heure présente, elle conduit à une rigidité excessive et à une imperméabilité peu réaliste entre des groupes de bénéficiaires à qui on se trouve ainsi à accrocher une étiquette souvent définitive. Il devient par conséquent difficile d'inciter certains allocataires à vivre de leurs propres ressources lorsque toute une vaste structure administrative, par l'absence d'effort de réadaptation d'une part et par la catégorisation presque définitive d'autre part, les condamne pour ainsi dire à l' "irrécupérabilité" sociale. Lorsque se produit un changement d'une catégorie à l'autre, c'est pour des raisons de classification, et non parce qu'on a réussi à faire progresser une personne vers un statut ultime d'indépendance à l'égard des fonds publics.

La catégorisation conduit aussi à la constitution de groupes de pression revendicateurs, qui impriment facilement aux lois sociales des caractères irréversibles. Une autre de ses conséquences est l'effet de "recrutement" qui en résulte. L'instauration d'une allocation catégorisée s'accompagne en effet d'une large publicité qui incite toute personne répondant ou croyant répondre à la définition de la catégorie, à chercher à se prévaloir de ses avantages ou bien à tenter de se définir selon les termes mêmes de la catégorie créée. À ce sujet, qu'il suffise de mentionner l'avalanche de demandes qui a fait suite à la création de la catégorie des veuves et célibataires de sexe féminin âgées de 60 à 65 ans ainsi que l'augmentation en flèche des handicapés pour douze mois ou plus, deux larges tranches découpées à même la Loi de l'assistance publique et formant maintenant deux programmes de bien-être quasi autonomes.

Comme bien d'autres, l'État québecois se trouve ainsi à alimenter constamment par de nouveaux bénéficiaires des casiers administratifs qu'on s'étonne ensuite de voir déborder de personnes vivant des fonds publics, mais qu'aucune action systématique, du moins en ce qui concerne le gouvernement, n'a jamais tenté (sauf à de rares exceptions) de remettre dans la voie de l'indépendance financière. Dans tout cela, on oublie, ou plutôt les règlements de l'assistance à domicile ne tiennent pas compte du fait que la technique moderne, la médecine et l'évolution rapide de la société vont à l'encontre d'une catégorisation permanente des individus.

D'ailleurs, la catégorisation des individus, telle qu'elle se pratique présentement, est en opposition évidente avec toute velléité de politique dite familiale en matière d'assistance sociale. La Loi de l'assistance publique n'est cercertainement pas imprégnée d'une orientation familiale. Comme elle n'a pas été repensée profondément depuis 1921, il est inévitable que les mesures qu'elle a engendrées soient fortement teintées d'individualisme contraire aux préoccupations familiales. Par exemple, il semble peu normal que plus de la moitié des bénéficiaires de l'assistance-chômage soit constituée de personnes seules. De plus, comme il sera souligné au chapitre VII, les sommes versées à ces personnes sont trop généreuses par rapport à celles qui sont attribuées aux familles nombreuses.

Pour toutes ces raisons, les techniques de catégorisation doivent nécessairement être orientées non pas dans le sens passif de la commodité administrative, mais dans celui plus dynamique et plus réaliste d'une réadaptation sociale possible. Les bénéficiaires d'allocations sociales ne sont pas tous susceptibles de réadaptation, mais leur nombre est assez imposant pour que le gouvernement, ne serait-ce que par simple souci d'administration financière et d'économie budgétaire, y trouve son profit.

B – RECOMMANDATIONS

L'évolution normale de la société québecoise a, entre autres conséquences, provoqué un accroissement considérable des charges de l'État dans le domaine de l'assistance sociale. Ces charges n'ont été ni prévues, ni désirées, ni même acceptées dans leur signification profonde.

Recommandation 6

Le gouvernement du Québec devrait se reconnaître en théorie et en pratique un rôle de plus en plus dynamique et créateur en matière de sécurité sociale et notamment en matière d'assistance à domicile; il devrait donc accepter de façon positive et réaliste toutes les conséquences découlant de ce rôle nécessaire.

Cette recommandation signifie que la législation sociale du Québec devrait s'inspirer d'une attitude plus réaliste que celle qui existe aujourd'hui relativement à l'application de la Loi de l'assistance publique.

La sécurité sociale, y compris l'assistance à domicile, repose sur le principe formel de la justice distributive et implique le droit pour l'État de légiférer en matière de bien-être, en même temps que le devoir impérieux de venir en aide aux citoyens nécessiteux. En outre, et comme corollaire de ses privilèges et de ses charges, l'État doit reconnaître que ses déboursés en matière de sécurité sociale n'ont rien d'accidentel ni de passager. Ils sont un fait permanent. C'est donc dire que l'État devient le principal et le plus important distributeur de secours. Cette place prédominante ne peut plus sérieusement lui être contestée.

Cette situation de fait impose donc à l'État un rôle positif dans le domaine de la sécurité sociale. Désiré ou non, ce rôle doit définitivement être joué. L'État ne peut donc se récuser; il lui faut nécessairement emboîter le pas et faire preuve de souplesse en même temps que d'ingéniosité dans la manière d'exercer ses responsabilités nouvelles.

Recommandation 7

Le gouvernement du Québec devrait explicitement reconnaître, dans sa législation sociale ainsi que dans les règlements qui régissent son application, le principe selon lequel tout individu dans le besoin a droit à une assistance de la part de l'État, quelle que soit la cause immédiate ou éloignée de ce besoin.

La reconnaissance explicite de ce droit marquerait l'acceptation par le gouvernement du Québec du principe dont il s'inspire implicitement depuis que les circonstances l'ont amené à jouer un rôle dans l'assistance sociale, particulièrement dans l'assistance-chômage. Elle ferait ainsi disparaître la notion latente et inadmissible de charité publique dont l'État risque toujours de s'inspirer dans l'élaboration de sa politique sociale, pour la remplacer par celle, beaucoup plus exacte et beaucoup plus conforme aux faits, de justice sociale. L'application de ce principe éloignerait tout danger d'arbitraire, ce qui n'est pas le cas tant et aussi longtemps qu'on s'imagine, par une législation ou des règlements, satisfaire au principe de la charité. L'État n'a pas à se préoccuper d'être charitable; il a cependant le devoir d'être juste. C'est pourquoi il importe qu'il reconnaisse clairement le droit du citoyen à l'assistance lorsque celui-ci est dans le besoin.

À l'heure actuelle, le respect implicite de ce droit ne suffit plus, étant donné l'ampleur qu'a prise l'assistance à domicile au cours des récentes années et l'extension de cette assistance à d'autres groupes sociaux que les "indigents", ce terme étant compris ici dans son sens le plus restreint. En effet, tant qu'il s'agissait d'"indigents", il était facile de les repérer et de leur accorder l'assistance voulue, que celle-ci provienne du secteur public ou du secteur privé.

Aujourd'hui, l'ancienne notion d'indigence n'a plus cours, car les faits s'y opposent. En effet, si tous les indigents sont dans le besoin, tous ceux qui sont dans le besoin ne sont pas nécessairement des "indigents", c'est-à-dire des miséreux démunis de toutes ressources. Il importe, de ce fait, de déterminer qui, effectivement, a droit à l'assistance. On doit donc tracer une ligne ou du moins établir un principe permettant d'effectuer cette délimitation. Autrement, l'arbitraire règne et on risque de refuser l'assistance à des économiquement faibles à qui il faudrait pourtant la verser, ou encore de l'accorder à des personnes qui pourraient fort bien se tirer d'affaire par elles-mêmes.

Les ressources dont disposent certaines personnes dans le besoin ne les font pas nécessairement sortir de cet état, car elles ne suffisent pas toujours à leur fournir le niveau de vie que l'ensemble de la société considère comme humainement acceptable. Avant l'époque actuelle, ce minimum consistait en un toit aussi étanche que possible, en quelques vêtements pour s'empêcher de geler vif et en une quantité de nourriture suffisante pour retarder le moment du décès. Aujourd'hui, il n'en est plus ainsi. Ce que l'on considère comme minimum vital consiste en un logement convenable, des vêtements appropriés, une nourriture permettant la croissance physique et le maintien de la santé, des services médicaux adéquats et un degré d'instruction suffisant pour permettre aux citoyens de gagner leur vie honorablement. Normalement l'individu lui-même doit être en mesure de se procurer ce minimum vital par ses propres efforts. S'il en est incapable, pour une raison ou pour une autre, c'est à la société qu'il appartient, non pas de le lui assurer directement, sauf dans certains cas, mais de l'aider à se le procurer.

Un des obstacles les plus fréquents à l'obtention de ce minimum vital est l'insuffisance ou l'absence de ressources financières. Auparavant, on considérait que si une personne était pauvre, c'était de sa faute. Aujourd'hui, on saisit mieux que la pauvreté est souvent due à des facteurs économiques ou sociaux sur lesquels l'individu seul ne peut exercer aucun contrôle. Dès lors, on reconnaît que si une personne est privée de ressources financières, c'est à la fois, mais à des degrés divers, de la faute de la société ainsi que de la sienne propre. Par exemple, il peut fort bien arriver que la situation dans laquelle une personne se trouve soit telle qu'elle ne puisse en sortir par ses propres efforts. Il appartient alors à la société de l'aider, car le citoyen a droit à une telle aide puisqu'il fait partie de cette société et qu'il peut éventuellement, dans

la mesure de ses moyens, contribuer à son mouvement vers le progrès. En revanche, l'absence d'intérêt de la société envers son cas pourrait, dans certaines circonstances, entraîner des problèmes encore plus graves qui devront forcément être résolus tôt ou tard à un coût supérieur pour la communauté. D'ailleurs, le principe même de la dignité du citoyen en démocratie justifie la responsabilité de la société à son égard. Tous les pays modernes acceptent l'existence d'une telle responsabilité du groupe envers chacun de ses membres.

Dans le domaine de l'assistance financière, seul l'État possède les moyens d'action proportionnés à l'oeuvre à accomplir. On ne peut à ce sujet s'en remettre exclusivement à l'initiative privée. C'est du moins le cas au Québec, où, pour toutes sortes de raisons, le secteur privé ne peut assumer cette immense responsabilité.

L'individu, comme citoyen et comme membre de la société, a donc droit à une assistance financière de la part de l'État si lui-même ou sa famille sont dans le besoin. L'ignorance d'un tel principe conduit fatalement à l'irréalisme. Le fait de ne pas l'expliciter ouvertement, lorsqu'on sait qu'il existe, équivaut presque à priver les citoyens d'un droit fondamental.

Jusqu'où en pratique s'étend ce droit ? La question n'est pas facile à trancher pour la bonne raison qu'il est impossible d'évaluer exactement et objectivement le minimum vital socialement acceptable. Celui-ci ne donne pas le même degré de satisfaction individuelle à chaque citoyen. De plus, il évolue à mesure que la société progresse. Il faut obligatoirement que le législateur porte un jugement de valeur. On doit fatalement se résigner à accepter une part d'arbitraire que l'on tâchera de réduire au minimum. Celle-ci se trouverait déjà grandement diminuée par l'acceptation du principe du droit à l'assistance. De la sorte, on saurait qui assister, même si on ignorait encore le barème d'une telle assistance.

Quant à ce barème, il doit être exprimé en termes monétaires, ce qui implique la connaissance approximative du coût du minimum vital, compte tenu des ressources que l'individu peut déjà posséder. Ce minimum vital, variant avec chaque personne en fonction de sa situation géographique et de ses obligations familiales, devrait théoriquement être calculé pour chaque cas individuel. Administrativement, cela peut être difficile. Il faudra alors se résigner à établir certains critères généraux suffisamment souples pour ne pas créer systématiquement l'injustice. Lorsque le Comité étudiera les modalités de l'assistance au chapitre VII, il reviendra sur ce problème. Pour le moment, qu'il suffise d'indiquer les principes qui serviront de fondement à des recommandations ultérieures.

Recommandation 8

L'assistance financière à domicile devrait permettre à un individu (ou à une famille), privé (e) momentanément ou de façon définitive de ses moyens réguliers de subsistance, de satisfaire quand même à ses besoins essentiels, de façon stable et autonome, sans atteinte à la dignité humaine, sans discrimination fondée sur la nationalité, la race ou la religion.

Tout régime d'assistance doit être conçu en fonction de ses implications financières et sociales, c'est-à-dire en tenant compte à la fois de ses répercussions sur le budget du gouvernement et de ses conséquences sur le niveau de vie des familles et des individus dans le besoin ainsi que sur la cohésion du groupe familial. En outre, le régime d'assistance à domicile devrait être considéré comme une sorte d'investissement, en ce sens qu'il doit pouvoir prévenir des situations humainement regrettables, empêcher des problèmes familiaux et personnels d'empirer à l'extrême et, par ailleurs, favoriser le retour à une existence normale de ceux qui, pendant un temps plus ou moins long, ont dû avoir recours à cette assistance.

Recommandation 9

La Loi de l'assistance publique devrait être abrogée et remplacée par une nouvelle Loi générale d'assistance sociale.

Comme il a été expliqué au début de ce chapitre, la Loi de l'assistance publique paraît avoir été fortement inspirée par le souci qu'avait le législateur du temps de ne faire jouer à l'État qu'un rôle limité dans le domaine de la sécurité sociale. Cette loi s'est par la suite éloignée constamment, non seulement de la réalité qui a présidé à sa conception initiale, mais encore de la situation variable que l'indigence a connue depuis. Son titre a même une connotation péjorative. Toute l'histoire de la Loi est marquée par l'exercice des pouvoirs discrétionnaires qu'elle accordait au Service de l'assistance publique sous l'autorité du Ministre et aux municipalités. En somme, il a fallu recourir à ces pouvoirs pour l'adapter plus ou moins habilement aux circonstances nouvelles. Les amendements qu'on y a apportés la rendent de plus en plus méconnaissable, de telle sorte que toute addition ne ferait qu'ajouter à sa complexité et à son incohérence.

Recommandation 10

La nouvelle Loi générale d'assistance sociale devrait former un tout intégré et adapté aux nécessités actuelles et futures du bien-être; pour ce faire, elle devrait absorber toutes les autres lois sociales similaires.

Cette nouvelle législation deviendrait donc l'unique loi d'assistance à domicile. Par conséquent, les autres lois actuellement administrées par la Commission des allocations sociales, plus spécifiquement la Loi concernant l'assistance aux mères nécessiteuses, la Loi concernant l'assistance aux personnes âgées de 65 à 70 ans, la Loi concernant les allocations aux aveugles et la Loi concernant les allocations aux invalides, devraient être abrogées. Les personnes ou les familles bénéficiaires relèveraient désormais de la nouvelle législation.

De cette façon, il serait possible d'administrer un programme cohérent d'assistance à domicile, évitant ainsi le cloisonnement, le chevauchement, les complications et les délais inutiles. Il s'ensuivrait également que la réglementation pourrait enfin être uniformisée.

La législation concernant les mères nécessiteuses est du ressort exclusivement provincial, mais les autres lois dites catégorisées font actuellement partie de programmes conjoints et leur réglementation est principalement d'origine fédérale. Cela toutefois n'empêcherait pas la réalisation des deux recommandations précédentes, comme le démontre l'expérience d'autres provinces.

Le Comité croit que l'insertion de ces divers programmes dans une loi unique et générale – et peut-être éventuellement à l'intérieur d'un véritable code social – devrait se faire graduellement, pour éviter d'une part de semer une panique inutile dans le public et, d'autre part, de désorganiser les rouages administratifs du Ministère.

Recommandation 11

Avant que la nouvelle Loi générale d'assistance sociale englobe tous les versements d'assistance, il faudrait prévoir une période de rajustement; les allocations déjà accordées devraient continuer à être versées pendant un certain temps sous leur forme actuelle.

Il est bien entendu que, malgré la mise en vigueur de la nouvelle Loi générale, il devrait y avoir, dans l'administration courante de l'assistance à domicile, une période intermédiaire. La nouvelle Loi ne devrait s'appliquer, au début, qu'aux nouveaux cas, ou même qu'à une partie de ceux-ci,

les autres relevant du régime actuel. Cette situation pourrait, en principe, se poursuivre jusqu'au moment où les cas déjà acceptés ne représenteraient plus qu'une faible proportion du total des allocations d'assistance. En effet, le groupe des allocations catégorisées diminuera nécessairement avec le temps, étant donné le roulement normal du nombre de bénéficiaires et l'absence d'addition de nouveaux allocataires. Ce sera notamment le cas des allocations d'assistance-vieillesse.

Recommandation 12

La nouvelle Loi générale d'assistance sociale devrait exclure tout élément étranger à l'assistance à domicile.

Lors de la formulation de la nouvelle Loi générale d'assistance sociale, il faudrait voir à ce que soient éliminés certains éléments encore présents dans la Loi de l'assistance publique actuelle et lui conférant un caractère ambigu. Le Comité désire attirer particulièrement l'attention sur les articles traitant encore d'hospitalisation, du bien-être de l'enfance et du placement des personnes âgées en institutions. Certains autres articles de la Loi de l'assistance publique ne semblent pas non plus correspondre, du moins dans leur ensemble, à la pratique actuelle découlant de la réglementation officielle. Il y aurait lieu de faire disparaître ces anomalies. À titre d'exemples, qu'il suffise de mentionner le rôle attribué aux tribunaux de diverses instances, les modalités de remboursement des sommes versées en assistance, les formalités d'admission à l'assistance et les attributions des municipalités.

Recommandation 13

Le gouvernement du Québec devrait promulguer une législation distincte et unifiée sur le bien-être de l'enfance et sur le placement des personnes âgées et autres adultes en institutions.

À l'occasion de la promulgation de la nouvelle Loi générale d'assistance sociale, il serait opportun d'unifier dans un seul programme législatif et administratif toutes les mesures se rapportant à l'enfance et relevant du Ministère. Cela aurait pour avantage additionnel de permettre l'élaboration de normes spécifiques à ce domaine et soustraites à l'influence de celles qui régissent l'assistance à domicile. Il importera cependant au plus haut point de veiller à ce qu'il y ait une liaison étroite entre l'assistance à domicile et le placement des enfants, afin que des mesures adoptées en vertu de l'un ou de l'autre programme ne viennent pas à l'encontre de l'objectif premier du Ministère, l'épanouissement de la famille.

De même que pour l'enfance, les mesures de bien-être prévues pour les

personnes âgées et autres adultes, et en particulier leur placement en établissements pour soins spéciaux, devraient faire l'objet d'un programme distinct, tant sur le plan législatif que sur le plan administratif. L'importance grandissante de ce secteur dans les années à venir oblige à prévoir des dispositions spéciales à l'égard de ces personnes.

Recommandation 14

Le gouvernement du Québec devrait poursuivre et intensifier ses efforts pour que le gouvernement du Canada se retire des programmes conjoints d'assistance sociale et compense, par un élargissement des champs de taxation, les charges accrues qui en découleraient pour le Québec.

La Loi générale recommandée permettra au Québec d'affirmer son droit de concevoir et de réaliser lui-même le programme de bien-être social qu'il désire. L'article 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique reconnaît en effet aux provinces le droit de légiférer en matière de sécurité sociale. Pendant longtemps, celles-ci, à l'inclusion du Québec, ont joué un rôle passif en ce domaine, se contentant uniquement de suivre le gouvernement fédéral en adhérant à des programmes conjoints. Trop souvent, elles n'ont songé qu'à récupérer les sommes qui leur revenaient. En un mot, la législation sociale québecoise devrait être le fruit d'une pensée propre, plutôt que le point de rencontre de plusieurs lois diverses plus ou moins liées les unes aux autres et inspirées d'un contexte bien différent de celui du Québec.

Recommandation 15

Le gouvernement du Québec, face à ses responsabilités, devrait orienter son action sociale dans la voie de la prévention individuelle et collective et l'exprimer dans sa législation.

L'assistance financière à domicile devrait s'inspirer et s'accompagner d'efforts sérieux et méthodiques de prévention. Cet objectif vise donc en substance à protéger les individus, les familles et les groupes de la déchéance économique et sociale. Il faut concevoir ici la prévention comme un ensemble d'efforts concertés cherchant à créer et à maintenir un climat économique et social qui favorise non seulement la satisfaction normale des besoins essentiels des citoyens, mais encore des comportements sains et productifs ainsi que l'établissement de relations humaines stables et harmonieuses.

Cette recommandation suppose la mise en oeuvre d'une politique économique et sociale d'ensemble. Elle suppose aussi des efforts collectifs, des-

tinés à protéger certains groupements de la société d'une dépendance dont les conséquences accentueraient les charges des uns et l'état d'indigence des autres. Cette tâche, comme il a été mentionné au chapitre précédent, devrait être partagée entre les divers ministères du gouvernement, puisqu'il s'agit du développement des richesses naturelles, de l'amélioration de la santé et de l'accroissement du niveau de l'éducation.

Pour sa part, le ministère de la Famille et du Bien-être social devrait susciter et développer une politique capable d'aider les individus et les familles à surmonter des situations susceptibles de s'aggraver et accroître les moyens d'action plus spécifiquement de son ressort. Dans cette perspective, on pourrait davantage tirer parti des mesures préventives destinées à réduire les risques d'épuisement des individus et des familles.

Recommandation 16

Le gouvernement du Québec devrait en outre compléter son action sociale préventive, d'un souci sans cesse renouvelé et explicitement reconnu dans sa législation sociale, de réadaptation individuelle et communautaire.

La prévention ne peut se dissocier de la réadaptation. Ces objectifs s'avèrent essentiels à une politique sociale dynamique. La réadaptation provient de l'ensemble des efforts qui tendent à réinstaller les individus et les familles dans des conditions acceptables d'existence où ils pourront à nouveau faire face à leurs responsabilités individuelles et familiales et suffire par eux-mêmes à leurs propres besoins. Elle apparaît donc comme un objectif rentable à tous les points de vue.

Les réussites dans le domaine de la réadaptation sont nombreuses bien que peu connues en général. La presse américaine a fait récemment état du renflouement d'un nombre étonnant de familles qui avaient été supportées pendant des années par les pouvoirs publics de Saint-Paul, Minnesota. En plus d'une économie financière appréciable, cette initiative a étalé au grand jour la possibilité de rendre des individus et des groupes capables de se suffire à eux-mêmes et de poursuivre une activité économique libre et autonome. Cet effort n'est cependant pas le seul. En effet, devant le coût grandissant de l'assistance sociale, un grand nombre d'États américains ont mis sur pied des projets visant à restaurer la vie familiale et à favoriser le retour au travail dans des milliers de cas. Ces tentatives n'ont pas été stériles et elles ont résulté en de réelles économies pour la société ainsi qu'en une vie plus équilibrée et plus normale pour un grand nombre d'assistés.

La législation américaine de sécurité sociale vient d'être amendée en 1962

afin d'encourager davantage les mesures de prévention et de réadaptation. En vue de bien préciser le sens de cette nouvelle orientation, le "Bureau of Public Assistance" est devenu le "Bureau of Family Services". Antérieurement à cette décision du gouvernement américain, celui du Québec avait déjà créé le ministère de la Famille et du Bien-être social.

Recommandation 17

Le gouvernement du Québec, et particulièrement le ministère de la Famille et du Bien-être social, devraient entreprendre des expériences-pilot s axées sur des problèmes sociaux bien définis.

Grâce à ces expériences-pilotes, il serait facile de développer des programmes et des méthodes qui viseraient non seulement à réduire le fardeau économique de l'indigence, mais à redonner aux citoyens de nouvelles raisons de vivre par eux-mêmes dans une société où le respect de l'individu est une valeur primordiale. La prévention et la réadaptation sont à l'indigence ce que l'hygiène et la convalescence sont à la maladie.

La distribution du simple secours financier peut, dans certains cas, stériliser l'initiative chez la personne qui le reçoit si elle ne s'accompagne pas d'un effort de réadaptation. Elle entraîne alors souvent une dépendance sociale d'autant plus coûteuse pour la société entière qu'elle se transmet d'une génération à l'autre et qu'elle contamine des groupements humains entiers. L'État ne réussira d'économies véritables en matière d'assistance sociale que s'il entreprend de conjuguer le rôle qu'il possède déjà dans l'assistance financière avec des préoccupations prioritaires dans le domaine de la prévention et de la réadaptation. À ce sujet, il peut compter sur l'apport du secteur privé.

Recommandation 18

Le ministère de la Famille et du Bien-être social devrait aider financièrement les oeuvres de bienfaisance qui se consacrent à la prévention et à la réadaptation sociales.

Cette recommandation découle de celles qui attribuent au gouvernement un rôle positif et dynamique en matière de bien-être social. Ce rôle, le gouvernement ne peut pas toujours et ne doit pas nécessairement l'exercer directement. Il doit cependant voir à ce qu'il soit exercé, car sa responsabilité au sujet du bien-être social ne peut, s'il est réaliste, se limiter strictement à l'octroi d'une assistance financière. S'il s'y limitait définitivement, comme c'est actuellement le cas dans la pratique courante, il engendrerait lui-même des

facteurs de dépendance et de détérioration sociales conduisant à une hausse constante et incompressible des déboursés d'assistance financière.

Plusieurs oeuvres de bienfaisance, avec ou sans l'administration de l'assistance à domicile, sont déjà, à des degrés divers, orientées vers ces fonctions de prévention et de réadaptation. Toutefois, ces organismes ne peuvent s'acquitter efficacement d'une telle tâche que s'ils reçoivent l'aide nécessaire. Or, en général, les fédérations d'oeuvres diocésaines constituent pour eux la plus importante source de fonds. Le Comité croit que le gouvernement du Québec a tout intérêt à favoriser leur développement en vue d'en accroître le rendement et d'en étendre systématiquement, et de façon prioritaire, les services aux bénéficiaires d'assistance financière. On évitera ainsi à l'État l'obligation d'établir lui-même de nombreux et nouveaux services et on lui permettra d'augmenter l'utilité sociale des ressources existantes.

Bien entendu, il n'appartiendrait pas à l'administration provinciale de supporter entièrement les oeuvres de bienfaisance. Celles-ci ne le souhaitent d'ailleurs pas et il est même certain qu'elles s'y refuseraient. Le gouvernement pourrait cependant fournir un pourcentage des sommes qui leur sont versées par les fédérations d'oeuvres diocésaines. Cela ne nuirait en rien à l'effort local et, au contraire, l'encouragerait. Il pourrait aussi développer des normes de subvention qui tiendraient compte, de façon juste, des situations particulières et des tâches à accomplir.

Il importerait que ces montants soient accordés en vue de fins bien précises, rattachées de façon directe aux objectifs poursuivis. Ces montants contribueraient de la sorte à réduire, de façon relative, immédiatement ou dans l'avenir, les fonds publics affectés à l'assistance financière.

Chapitre V

LES STRUCTURES ADMINISTRATIVES

CHAPITRE V

LES STRUCTURES ADMINISTRATIVES

Au cours des chapitres précédents, le Comité a souligné dans quel esprit les mesures d'assistance sociale s'étaient développées au Québec. De graves lacunes ont été signalées : manque de cohésion des politiques gouvernementales, cloisonnement des mesures sociales, incompréhension du rôle de l'État ainsi que décalage accentué entre les problèmes sociaux et l'esprit de la législation visant à les corriger.

Ces déficiences, il fallait bien s'y attendre, se reflètent dans les structures administratives du Ministère, qui ont été conçues beaucoup plus pour tenter de résoudre des problèmes immédiats que pour former un tout logique et harmonieux. Pressée qu'elle était de trouver des solutions rapides aux problèmes qui l'assaillaient, l'administration a eu bien peu de temps à consacrer à l'étude et à la réflexion. Trop souvent, elle a dû se contenter d'improviser.

On doit reconnaître que les événements se sont succédé à un rythme étourdissant, surtout depuis la signature de l'entente fédérale-provinciale sur l'assistance-chômage. Sur le plan politique, il faut signaler la succession de quatre premiers ministres. Au Ministère lui-même, trois ministres se sont succédé en l'espace d'à peine deux ans. L'abolition, en mai 1960, de la contribution municipale à l'assistance à domicile a fait disparaître une structure administrative sur laquelle le Ministère avait compté pour réorganiser le système de distribution de l'assistance financière. Enfin, les efforts déployés en vue de freiner l'accroissement du coût de l'assistance-chômage, surtout de mai 1960 à juin 1961, ont provoqué plusieurs transformations administratives profondes, dont le transfert à la Commission des allocations sociales de la gestion financière d'une partie importante de la Loi de l'assistance publique.

A – CONSTATATIONS

1 – Morcellement administratif

Au chapitre III, le Comité a exposé les anomalies causées par le cloisonnement qui existait non seulement d'un ministère à l'autre, mais également au

sein même du ministère de la Famille et du Bien-être social. Des exemples concrets ont déjà été mentionnés à ce sujet.

Le Comité comprend difficilement la raison pour laquelle la Commission des allocations sociales et les Services d'assistance sociale doivent se partager l'administration d'une même partie de la Loi de l'assistance publique. Jusqu'en 1960, la Commission administrait, suivant un ensemble de lois distinctes et issues d'ententes fédérales-provinciales, un groupe d'allocations catégorisées : allocations d'assistance-vieillesse, d'invalidité et de cécité. Elle administrait également la Loi de l'assistance aux mères nécessiteuses selon des normes analogues à celles qui régissent les allocations mentionnées plus haut. En 1960, cet état de choses changea complètement. La Commission se vit remettre l'administration d'une partie de l'assistance publique quand on lui donna la responsabilité du groupe des personnes inaptes au travail pour douze mois ou plus, groupe communément appelé "catégorie D". Un peu plus tard, on lui confia un autre secteur de l'assistance publique, celui des veuves et célibataires de sexe féminin de 60 à 65 ans, appelé "catégorie F". Enfin, en 1961, tout le domaine des suppléments aux allocations versées par la Commission passa sous le contrôle de cette dernière, ce qui semblait logique. Bien que toute l'assistance à domicile, par l'arrêté en conseil 1665 du 27 juillet 1961, ait été officiellement confiée à la Commission, les Services d'assistance sociale continuèrent toutefois à s'occuper des personnes inaptes au travail pour moins de douze mois et des personnes aptes au travail.

Les contacts que le Comité a eus avec les organismes de bienfaisance, la lecture des directives provenant des divers services et les conversations avec les fonctionnaires du Ministère lui ont révélé les inconvénients de cette situation. Le Comité a constaté que les directives internes pour l'usage du personnel sont souvent unilatérales, en ce sens qu'elles ne sont pas communiquées d'un organisme à l'autre au moment de leur élaboration aussi bien qu'à celui de leur application. Pour la même famille, un dossier peut exister en même temps à la Commission des allocations sociales et aux Services d'assistance sociale. Il arrive aussi que les formules d'inscription des deux organimes sont différentes et conçues fréquemment sans consultation préalable. Aucun fichier commun n'existe.

Ce qui est plus grave encore, c'est que la séparation de l'assistance à domicile en deux groupes d'allocations qu'on a voulu très distinctes a entraîné des différences de conception en matière d'assistance financière. Il en est résulté des variations dans les conditions d'admissibilité et dans les montants alloués pour des types d'allocations par ailleurs similaires (par exemple, allocation "D" et allocations pour personnes inaptes au travail). Certaines de ces variations peuvent être légitimes, mais plusieurs sont tout à fait artificielles et même accidentelles. Ainsi, la Commission des allocations sociales inclut les frais médicaux dans le calcul des besoins essentiels de l'indigent, tandis que

les Services d'assistance sociale s'y refusent. Il est certes nécessaire, comme on a probablement voulu le faire, de distinguer entre les cas à court et à long terme. Néanmoins, en ce qui a trait aux frais médicaux, cette distinction ne peut s'appliquer sans nuances, comme on le verra aux chapitres VII et VIII du présent rapport.

Le Comité croit qu'il y a là une situation susceptible de semer la confusion et d'alourdir inutilement les procédures administratives. Ce morcellement empêche également le Ministère d'évaluer avec précision les problèmes et les besoins des personnes et des familles nécessiteuses.

Une fragmentation similaire est à signaler en ce qui concerne le bien-être de l'enfance. En effet, à l'intérieur du Ministère, les Services de protection de la jeunesse s'occupent du placement des enfants en danger moral ou physique selon les dispositions de la Loi de la protection de la jeunesse. Entre autres, ils utilisent pour ce faire des institutions et des organismes qui, eux, sont régis par la Loi de l'assistance publique. Or, les Services d'assistance sociale ont sous leur juridiction un Service de l'enfance qui leur est propre et qui est responsable des enfants placés en vertu de la Loi de l'assistance publique. Il ne semble pas que ces deux services se consultent fréquemment dans l'élaboration de leur politique. De plus, il convient de remarquer que les enfants placés sont souvent issus de familles assistées soit par la Commission des allocations sociales, soit par les organismes de bienfaisance sous la juridiction des Services d'assistance sociale. Une telle structure administrative est boiteuse et conduit fatalement à des directives incohérentes et à une dispersion des efforts.

2 – **Administration fortement centralisée**

Le Comité s'est également rendu compte que les deux principaux organismes responsables de l'administration de l'assistance sociale à domicile, soit la Commission des allocations sociales et les Services d'assistance sociale, ont été conçus pour fonctionner selon des structures fortement centralisées à Québec.

Toutes les décisions se rapportant aux lois administrées directement par la Commission sont rendues par le personnel du bureau de Québec. Les quelques bureaux régionaux de la Commission, en ce qui a trait aux allocations versées par cette dernière, exception faite des bureaux dits "payeurs", ne sont en réalité que des centres de renseignements pour le public et des pied-à-terre pour les enquêteurs. Aucun dossier n'y est conservé et le personnel n'a aucune latitude dans l'adjudication des allocations. D'ailleurs, les enquêteurs répartis à travers la province n'ont pour tâche que de compléter les formules qui permettront au bureau central de décider de l'admissibilité à l'assistance et du montant de l'allocation à verser.

Les Services d'assistance sociale ont manifesté au départ une certaine velléité de décentralisation. C'est ainsi qu'un bureau existait à Montréal dès 1957.

Il avait le pouvoir d'approuver les demandes qui lui parvenaient par l'intermédiaire des organismes de bienfaisance de l'ouest de la province, mais sa juridiction territoriale n'a jamais été parfaitement délimitée. Ce n'est que trois ans plus tard, soit en 1960, qu'un bureau similaire fut ouvert dans la ville de Québec. La notion de bureau régional passa par plusieurs phases entre cette date et l'automne 1961. En effet, par arrêté en conseil, il fut d'abord décidé que des bureaux régionaux, rattachés aux Services d'assistance sociale, seraient organisés dans chaque diocèse afin qu'ils puissent travailler, en coopération avec les agences sociales diocésaines, sur une même base géographique. Ces bureaux devaient permettre, par une délégation suffisante de pouvoirs, le règlement rapide et satisfaisant des demandes d'assistance. Ils devaient également tenir à jour un inventaire complet des ressources communautaires régionales, susceptibles de favoriser la mise en oeuvre d'une politique adéquate de bien-être. Enfin, ils avaient également pour but de faire naître une organisation communautaire répondant aux besoins de chaque région et apte à favoriser des initiatives variées.

Mais ce rôle qu'on voulait attribuer aux bureaux régionaux fut complètement modifié par l'application des règlements de septembre 1961, qui visaient à centraliser à Québec l'administration de l'assistance à domicile. On songea désormais, sous l'influence de la Commission des allocations sociale, à des bureaux beaucoup plus réduits et institués uniquement dans le but de fournir au public les formules d'assistance et les renseignements nécessaires. Cependant, à la suite de représentations faites par de hauts fonctionnaires et des organismes de bienfaisance, la fonction des bureaux régionaux, telle qu'envisagée au début par les Services d'assistance sociale, fut rétablie et, à compter de décembre 1961, un certain nombre de chefs de bureaux furent nommés.

Pareil tiraillement entre deux conceptions aussi nettement opposées a provoqué une espèce de flottement qui se manifeste encore aujourd'hui. On ne semble pas encore, tant dans les organismes de bienfaisance qu'au Ministère, être fixé sur les fonctions et attributions réelles des bureaux régionaux. De plus, pour ajouter à la confusion, leur personnel est embauché officiellement par la Commission des allocations sociales, mais entraîné et surveillé par les Services d'assistance sociale !

Cette forte centralisation à Québec n'a pas été de nature à éclairer le Ministère sur les problèmes et les situations prévalant dans les diverses régions de la province. Elle ne l'a pas non plus incité à prendre conseil auprès des organismes travaillant dans ces milieux; elle a plutôt fait naître une méfiance presque systématique à l'égard de l'activité qui s'exerçait loin de Québec. Parce qu'on ne pouvait juger sur place, on a rapidement attribué la montée vertigineuse du coût de l'assistance à l'irresponsabilité des organismes de bienfaisance ou à l'abus. Si la centralisation avait été moins poussée, le Ministère aurait peut-être été mieux renseigné sur les problèmes sociaux et ne se serait pas ainsi laissé entraîner à des conclusions hâtives.

3 – Administration distante

La distance a aussi amené le Ministère à traiter de façon impersonnelle les nécessiteux ainsi que les organismes de bienfaisance.

La Commission des allocations sociales décide du secours financier qui doit être accordé aux nécessiteux d'après une méthode uniforme, sans tellement d'égard aux conditions particulières de leur milieu et aux circonstances spéciales qui peuvent entourer leur demande. Les employés de la Commission, travaillant à Québec même, se trouvent très loin des régions où vivent les personnes assistées et ne peuvent connaître qu'imparfaitement leur situation économico-sociale. Bien que la Commission ait des enquêteurs aux quatre coins de la province, la distance psychologique entre les requérants et les fonctionnaires de Québec n'en est pas moins diminuée pour autant.

En ce qui concerne les Services d'assistance sociale, la situation est à peu près la même. On y a tendance à étudier en vase clos certains problèmes tels qu'ils se dégagent de l'examen des comptes transmis mensuellement par les organismes de distribution, au lieu d'aborder ces problèmes de façon réaliste grâce à des visites répétées sur place. On se contente d'adresser des directives à l'aide de lettres circulaires à tous les organismes de bienfaisance. Cette façon d'agir a souvent provoqué l'incompréhension et l'application fautive des directives données. Il est en effet normal qu'une circulaire adressée à des organismes variés et fonctionnant dans des milieux très diversifiés ne puisse être parfaitement comprise de chacun d'eux. Cela est particulièrement vrai dans le domaine du bien-être où les mesures administratives doivent tenir compte du caractère de la population desservie et faciliter le développement de services d'ordre préventif et correctif.

4 – Délégation de pouvoirs mal définie

Le Comité a constaté que la position de la Commission des allocations sociales à l'égard des autres divisions du Ministère est assez confuse. Si, d'une part, les textes de loi précisent que le président de la Commission est sous l'autorité du Ministre, le lien hiérarchique entre le président et le sous-ministre n'est pas clairement défini. Or, comme une partie importante de l'administration de la Loi de l'assistance publique relève de la Commission, le Comité croit que cette imprécision est de nature à nuire à la saine administration du Ministère et à créer des heurts ou, du moins, des malentendus entre ces deux hauts fonctionnaires. Une telle situation peut avoir des répercussions malheureuses dans tout le Ministère et conduire à une paralysie partielle de l'administration. Elle ne favorise pas les communications nécessaires entre la Commission des allocations sociales et les différents services qui relèvent directement du sous-ministre, tels les Services d'assistance sociale, les Services de protection de la jeunesse et le secrétariat du Ministère.

En plus du problème créé par l'autonomie relative de la Commission des allocations sociales, le Comité a constaté, au niveau intermédiaire, que les responsables des différents secteurs de l'administration n'avaient pas l'autorité suffisante pour s'acquitter de leurs tâches avec efficacité. À cause de cette délégation insuffisante de pouvoirs, ils sont souvent confinés à des tâches routinières et doivent ainsi négliger d'importantes fonctions qui sont de leur ressort, telles la programmation, l'organisation et le contrôle général des opérations.

Le Comité n'a pas trouvé d'organigramme exposant de façon satisfaisante l'organisation du Ministère. Les tableaux consultés paraissaient être des ébauches faites après coup et qui ne procédaient généralement pas d'un plan d'ensemble en vue de mettre sur pied une organisation susceptible d'atteindre les objectifs visés.

Tant de confusions et d'incertitudes retracées à divers niveaux indiquent une nette méfiance vis-à-vis la délégation de pouvoirs et la définition des responsabilités. Par exemple, on sent mal la distinction essentielle qui devrait exister entre les fonctions de l'administration et celles de l'exécution. Une telle distinction apparaît fondamentale, étant donné le développement considérable du ministère de la Famille et du Bien-être social au cours des récentes années. À ce sujet, le Comité fait sienne, même si elle s'adresse au gouvernement fédéral, la remarque suivante de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (Commission Glassco) :

> En raison de la grande envergure et de la complexité des ministères, il importe de plus en plus de distinguer entre la direction réelle des travaux et la direction de l'administration du ministère. La première exige la connaissance des techniques d'exécution; la deuxième se cantonne dans les fonctions plus générales de l'administration. Confondre les deux fonctions au sein d'un ministère peut être aussi dangereux qu'assimiler les attributions de l'administration d'un ministère à celles des directions centrales.
>
> La distinction entre l'administration et l'exécution est d'importance capitale sur le plan de l'organisation. L'administration porte sur les fonctions dévolues au centre de direction de chaque ministère, quelles que soient son étendue, ses responsabilités vis-à-vis des programmes ou la dispersion géographique de son activité. L'exécution, d'autre part, doit être organisée précisément en fonction de ces considérations. À moins que l'exécution ne soit répartie et qu'il y ait délégation de responsabilités, les administrateurs peuvent être détournés de leur tâche essentielle par des problèmes d'exécution. Là où l'activité comporte des contacts avec le public, les ministères répondront plus sûrement aux besoins de la population et seront par conséquent plus efficaces grâce à la répartition et à la délégation des responsabilités.(1)

5 – Contrôle tatillon

Il est bien évident que l'importance des sommes attribuées au bien-être impose au gouvernement le devoir de vérifier si l'argent a été dépensé en con-

(1) *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement*, tome I, La gestion de la fonction publique, page 52, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1962.

formité des règlements. Le Comité croit que le ministère de la Famille et du Bien-être social est le premier responsable de la bonne administration de son budget et qu'il doit mettre en oeuvre des techniques adéquates de contrôle.

Jusqu'à ces dernières années, le gouvernement du Québec s'en remettait surtout aux municipalités et aux tribunaux du soin de l'admissibilité à l'assistance. Il n'existait pas au ministère de la Santé d'organisme interne lui permettant de surveiller la distribution des allocations. Il semble, au contraire, qu'on se soit fié largement à la réputation des organismes privés et municipaux de bienfaisance ainsi qu'à celle des institutions.

Depuis, le ministère de la Famille et du Bien-être social a hérité de l'administration de la plus grande partie du programme de bien-être social, mais le Comité n'a décelé nulle part dans le Ministère l'existence de rouages positifs de surveillance. Bien au contraire, le contrôle a été jusqu'à présent envisagé de façon purement négative, comme on l'a signalé au chapitre précédent, en ce sens qu'il était orienté surtout vers la correction des abus possibles et la détection de la fraude. On ne semble pas avoir mis en application les méthodes modernes de contrôle qui consistent à orienter et à guider les organismes auxquels des sommes sont confiées pour administration.

Quand l'assistance-chômage est distribuée par des organismes extérieurs à l'administration provinciale, les méthodes employées pour la vérification du dossier d'une famille ou d'une personne nécessiteuses paraissent peu cohérentes et conduisent à une perte considérable d'énergies. Pour saisir jusqu'à quel point ce type de contrôle négatif peut être tatillon, qu'il suffise de retracer les différentes étapes de vérification par lesquelles un dossier d'assistance doit passer :

1ère vérification – La demande, formulée par un travailleur social ou un agent de bien-être, est d'abord vérifiée par son chef de groupe au niveau de l'organisme de bienfaisance. Lorsque cet organisme est une agence sociale diocésaine, on exige, règle générale, la recommandation préalable de la municipalité où réside le requérant.

2e vérification – Une copie de cette demande est envoyée au bureau régional qui en fait la vérification.

3e vérification – Une autre copie est expédiée aux Services d'assistance sociale à Québec. La demande est vérifiée avec soin et est accordée, modifiée ou rejetée, qu'elle ait été ou non approuvée par le bureau régional. Les cas marginaux sont même référés au Service de la famille et de l'aide à domicile pour vérification additionnelle.

4e vérification – Les comptes mensuels préparés en cinq copies et soumis au Ministère par les organismes de bienfaisance sont vérifiés et référence est de nouveau faite au dossier de l'indigent. Parfois, les décisions prises antérieurement peuvent être remises en question.

5e vérification – Ultérieurement, une équipe volante, attachée aux Services d'assistance sociale, visite, pour le compte de l'auditeur de la province, tous les organismes de bienfaisance et vérifie de façon détaillée toutes les pièces se rapportant au dossier de l'indigent. À noter que ces cas ont déjà été approuvés à la fois par le bureau régional et par les Services d'assistance sociale.

6e vérification – À leur tour, les comptables du bureau de l'auditeur effectuent une vérification-échantillon des comptes et des dossiers de certaines agences.

À cela, il faudrait ajouter que les municipalités aussi bien que les agences privées font vérifier leurs livres chaque année par des vérificateurs publics indépendants. Il semble bien que le désir, louable en soi, de protéger le trésor public soit poussé à un point où il devient exagéré et coûteux.

Les bureaux régionaux, qui sont appelés à distribuer eux-mêmes les allocations d'assistance-chômage, sont également soumis à une procédure de vérification et de contrôle, mais qui est différente de celle appliquée aux organismes de bienfaisance. Les vérifications sont moins nombreuses, mais les délais qui découlent du fait que chaque cas doit être soumis au bureau de la Commission à Québec avant qu'un paiement soit effectué risquent de compromettre l'un des buts fondamentaux des bureaux régionaux, celui de hâter le secours aux indigents.

6 – État rudimentaire de la recherche

Il existe présentement au Ministère un embryon de service de recherche et de documentation. Cependant, les responsabilités de ce service et le statut de son personnel ne semblent pas clairement définis. Il a surtout servi, occasionnellement et d'une façon sporadique, à faire certaines études très limitées sur des problèmes particuliers. Il y aurait peut-être une exception à propos de la recherche effectuée sur les régions de la Gaspésie et de la Mauricie, en collaboration avec le ministère de l'Industrie et du Commerce. C'est une exception qui confirme la règle.

Au cours de ses travaux, le Comité a été à même, par suite de pénibles expériences, de constater qu'il y a au Ministère absence quasi totale de rensei-

gnements objectifs, précis et récents. Ainsi les données sont très incomplètes et sont présentées en vrac avec des retards alarmants. Elles sont en conséquence peu susceptibles de révéler la nature réelle de certains problèmes, comme celui de la hausse du coût de l'assistance. Aucune donnée ne semble exister sur la composition de la population secourue par le Ministère, sur les causes et les effets de l'indigence et sur les possibilités de réadaptation sociale. Dans leur état actuel, les statistiques compilées au Ministère ne peuvent renseigner le sous-ministre avec exactitude et célérité sur la situation courante. On se contente de compiler le coût de l'assistance selon des divisions purement artificielles qui jettent très peu de lumière sur le problème de l'assistance sociale. Ainsi, la distinction entre les personnes aptes et inaptes au travail, dont on semble avoir fait le pivot de tous les relevés statistiques, est loin de rendre compte avec précision de la situation réelle des individus et des familles qui émargent au budget du ministère de la Famille et du Bien-être social.

Des mesures aussi onéreuses que l'assistance-chômage et des décisions aussi graves de conséquences que l'abolition de la participation municipale à l'assistance publique ont été mises en application sans que l'administration provinciale, faute de recherches, et pour diverses autres raisons, ait eu la moindre idée du fardeau financier et des complications administratives qui pouvaient en résulter. Le Comité n'a pu retracer les prévisions financières antérieures à l'adoption de ces nouvelles mesures ou décisions, non pas parce qu'on a refusé de lui faire connaître ces prévisions, mais bien plutôt parce qu'elles n'existaient tout simplement pas.

Encore ici, comme en plusieurs autres endroits du rapport, il ne s'agit nullement de mettre des personnes en cause. Le Comité constate simplement un état de fait attribuable en grande partie à la conception étroite que l'on s'est faite du bien-être au Québec et à la crainte morbide que certaines administrations antérieures ont entretenue à l'égard des chercheurs en sciences économiques et sociales.

7 – Normes administratives défectueuses

Le Comité a également constaté l'absence de normes administratives susceptibles d'orienter l'action du Ministère. Cette lacune s'est fait sentir aussi bien au niveau des cadres supérieurs qu'à celui des cadres intermédiaires et a entraîné un ballottement constant entre la crainte d'une hausse des budgets d'assistance et l'exercice d'un certain pouvoir discrétionnaire, parfois trop complaisant. Il est vrai que, faute de normes précises, des fonctionnaires du Ministère n'ont pas toujours pu appuyer et justifier convenablement leurs décisions.

Le rapport revient au chapitre VII sur la question des normes administratives, notamment sur celles qui doivent régir l'administration de l'assistance financière.

8 – Manque de personnel qualifié

Étant donné l'ampleur qu'ont prise le programme et le budget du ministère de la Famille et du Bien-être social, étant donné également les tâches nouvelles qui doivent éventuellement lui être assignées dans la réadaptation de la population assistée, le Comité a eu l'impression que le personnel actuel du Ministère n'est pas, en général, suffisamment qualifié pour s'acquitter des fonctions qui devront désormais lui être confiées. Il n'y existe pas assez de fonctionnaires spécialisés. On semble avoir sacrifié la qualité au nombre et systématiquement écarté les spécialistes. En outre, le personnel actuel n'a pu obtenir à l'intérieur du Ministère qu'une formation élémentaire et très souvent fragmentaire, exception faite des Centres de socio-pédagogie rattachés aux Services de protection de la jeunesse. Cette situation est regrettable, car une formation plus appropriée aurait pu leur permettre de bien comprendre les objectifs du Ministère.

B – RECOMMANDATIONS

Au chapitre IV, le Comité a recommandé (recommandations 9 et 10) de remplacer la Loi de l'assistance publique et les diverses lois d'allocations catégorisées par une seule Loi générale d'assistance sociale. Cela exige donc une modification complète des structures administratives du Ministère. Il faut les adapter au rôle que le gouvernement du Québec, en particulier le ministère de la Famille et du Bien-être social, est appelé à jouer dans le domaine de l'assistance sociale.

Recommandation 19

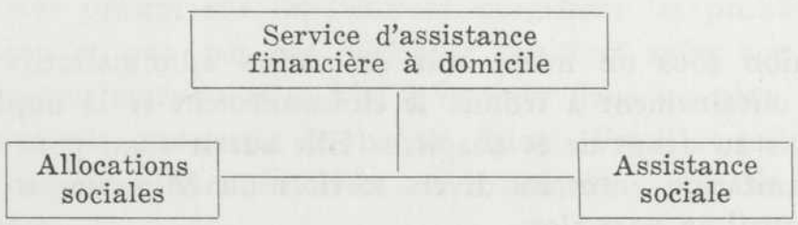
Il faudrait restructurer tous les services d'assistance financière du Ministère en faisant disparaître le cloisonnement qui existe actuellement entre la Commission des allocations sociales et les Services d'assistance sociale ainsi que la duplication qui en découle. Tout le service dorénavant responsable de l'assistance financière devrait relever intégralement du sous-ministre.

Malgré les grands services que la Commission a pu rendre dans le passé, et que le Comité est le premier à reconnaître, la distinction entre elle et le reste du Ministère ne se justifie plus à un moment où il importe que celui-ci donne à l'assistance financière une orientation plus familiale qu'individuelle et axée sur la prévention et la réadaptation, objectifs que la Commission semble mal préparée à poursuivre dans sa forme et son esprit actuels. Comme une réforme de la Commission en ce sens exigerait pratiquement sa réorganisation complète par la fusion de plusieurs de ses services et la création de nou-

veaux, et comme il n'existe, d'autre part, aucune raison valable de conserver à l'intérieur de cet organisme de conception rigide l'administration cloisonnée d'allocations de caractère aussi divers que l'assistance-vieillesse et l'assistance aux mères nécessiteuses, mieux vaut regrouper toute l'adminitration des allocations d'assistance financière selon une nouvelle logique qui tienne compte de leur diversité, de leur durée probable, de l'interdépendance des problèmes sociaux et de la nécessité de centrer l'assistance financière sur la famille et non sur l'individu, en mettant en oeuvre toutes les ressources de la famille.

Le Comité ne voit pas non plus pourquoi il faudrait maintenir une Commission semi-autonome. Cela a pu se justifier au moment où elle a été formée alors qu'elle s'insérait à l'intérieur d'une structure (ministère du Travail) où l'assistance financière apparaissait comme étrangère aux préoccupations dominantes de celle-ci. La situation est bien différente aujourd'hui, alors que le ministère de la Famille et du Bien-être social doit de façon cohérente et sous une direction unique mettre toutes ses ressources en oeuvre vers la réalisation d'une politique vraiment familiale. En outre, cette intégration permettra au gouvernement de mieux élaborer sa politique et de mieux en surveiller l'application. Les lois fédérales régissant les allocations sociales partageables ne requièrent pas non plus la présence d'une Commission, mais seulement celle d'un fonctionnaire chargé de surveiller l'administration de ces allocations.

Il faudra attendre une période plus ou moins longue avant que le gouvernement fédéral ne se retire des plans conjoints portant sur les diverses allocations catégorisées. Ceci implique que certaines de ces allocations continueront à être versées comme telles pendant quelque temps. Voici comment pourraient, au début, être administrées les diverses allocations à l'intérieur d'un unique service d'assistance financière. Ce service serait sous la responsabilité du sous-ministre, comme le sont d'ailleurs tous les autres services du ministère de la Famille et du Bien-être social :



a) Allocations d'assistance-vieillesse

b) Allocations aux invalides

c) Allocations aux aveugles

d) Allocations aux veuves ou célibataires de sexe féminin, âgées de 60 à 65 ans.

a) Assistance aux mères nécessiteuses

b) Toute autre assistance sociale à domicile

On peut donc constater que les allocations de type dit "permanent" sont séparées des autres. Quelles que soient les décisions gouvernementales prises relativement à la refonte des diverses lois d'assistance sociale, toute l'assistance financière relevant désormais d'une même autorité, il sera relativement facile d'effectuer les modifications ultérieures que l'on pourra juger utile d'apporter, sans changer radicalement la structure recommandée. D'ailleurs, même une Loi générale d'assistance sociale n'exclut pas nécessairement toute catégorisation, pourvu que celle-ci s'effectue selon l'esprit indiqué au chapitre IV.

Les transformations suggérées devraient se faire graduellement pour éviter de porter préjudice aux bénéficiaires. Comme première étape, il faudrait ramener sous une même autorité, celle du sous-ministre, la Commission des allocations sociales et les Services d'assistance sociale. Il s'agirait en somme de réunir sous un même toit tous les services d'assistance financière du ministère de la Famille et du Bien-être social. Comme seconde étape, on devrait grouper tous les services communs, comme le service médical, le fichier central, le service légal, etc.

Le lecteur a probablement remarqué que les allocations "D" (invalidité temporaire) et les allocations scolaires avaient été omises du schéma précédent. Le Comité ne croit pas en effet qu'on doive continuer comme telle l'allocation "D", car elle a pour effet pratique de cataloguer trop tôt le bénéficiaire comme inapte au travail et de rendre plus difficile tout effort de réadaptation à son égard. Quant aux allocations scolaires, le Comité croit qu'elles pourraient relever du ministère de la Jeunesse, car elles constituent beaucoup plus une mesure d'aide à l'éducation qu'une forme d'assistance sociale.

Recommandation 20

Les cadres administratifs du Ministère devraient tous être réunis dans un même édifice.

La réunion sous un même toit des cadres administratifs du Ministère contribuerait certainement à réduire le cloisonnement et la duplication que le Comité a notés au début de ce chapitre. Elle aurait aussi pour effet de faciliter la communication entre les divers services du Ministère et d'atténuer les dangers de travail en vase clos.

Recommandation 21

S'il importe de fusionner les services d'assistance financière et de réunir tous les cadres administratifs du Ministère sous un même toit, il faudrait néanmoins déconcentrer certaines de ses activités en poursuivant l'établissement d'un réseau de bureaux régionaux.

Le mouvement de déconcentration est déjà amorcé et doit se poursuivre. Il est inadmissible que l'administration de l'assistance à domicile soit complètement centralisée à Québec. Le Comité établit une distinction bien nette entre décentralisation et déconcentration. Les deux termes supposent une délégation de pouvoirs. Dans le cas de la décentralisation, le transfert d'autorité se fait entre deux niveaux administratifs relativement autonomes. C'est ainsi qu'il y aurait décentralisation, si le gouvernement du Canada abandonnait aux provinces certains nouveaux secteurs d'activité économique ou sociale. En revanche, déconcentration signifie délégation de responsabilités au sein d'une même structure administrative. Ainsi, déconcentration voudrait dire un pouvoir de décision en même temps que des responsabilités accrues accordés aux bureaux régionaux qui demeureraient toutefois entièrement soumis aux directives et à la surveillance des autorités du Ministère.

Pour le Comité, les bureaux régionaux apparaissent comme le résultat, non pas d'une extension physique du Ministère qui déborderait ainsi hors de la capitale provinciale, mais d'un effort de déconcentration visant à rendre ses services plus efficaces et plus adéquats à toutes les régions de la province. En d'autres termes, le Comité ne trouve de sens aux bureaux régionaux que s'ils visent à accélérer les procédures d'assistance sociale et à adapter les services du Ministère aux régions où ces bureaux se trouvent. Il serait erroné et même administrativement dangereux de les considérer tout simplement comme des succursales du Ministère, dépourvues de tout pouvoir et ne servant en définitive qu'à aider le public à compléter ses formules de demandes d'assistance.

Le Comité croit que dans un domaine comme celui du bien-être social, il importe que le ministère responsable de la gestion du programme d'assistance sociale soit présent sur les lieux où surgissent les problèmes qui sont de sa juridiction et que, par des méthodes positives axées sur une politique de bonnes relations extérieures, il vise à intégrer dans un plan d'action communautaire toutes les ressources de chaque région. Pour ces raisons, le Comité ne voit pas comment une centralisation concentrée à Québec pourrait être vraiment efficace.

Par exemple, il est absolument essentiel que le Ministère coordonne ses activités dans une région aussi importante que celle de Montréal. En effet, à cause d'une grande concentration de la population, des sommes dépensées en bien-être, des problèmes multiples et particuliers qui y surgissent et des organismes divers qui y travaillent, le Ministère devrait, par une action dynamique, assurer sa présence constante dans ce milieu. Il peut atteindre ce but en y installant de façon permanente certains hauts fonctionnaires de ses services.

Recommandation 22

L'établissement, la structuration et l'extension géographique des bureaux régionaux devraient être effectués dans le cadre d'une délégation efficace de pouvoirs.

Cette recommandation complète la précédente. Le Comité se prononce ici beaucoup plus sur le principe de la délégation de pouvoirs à l'intérieur d'un effort de déconcentration, que sur les modalités d'application de ce principe. Il faut cependant que cette délégation de pouvoirs soit suffisante pour que les bureaux régionaux aient en fait leur raison d'être véritable.

Recommandation 23

Les pouvoirs de décision qui correspondent à chacun des paliers d'autorité devraient être fondés sur des normes précises et claires, comportant la définition des situations et la détermination des montants d'assistance se rapportant à chacun des paliers d'autorité.

Le Comité désire insister sur l'importance pour un ministère comme celui de la Famille et du Bien-être social d'élaborer des normes administratives et des techniques de gestion susceptibles de faciliter au personnel, en contact avec le public ou avec les divers organismes de bienfaisance, l'exécution de ses fonctions. En particulier, la délégation de pouvoirs doit permettre aux agents locaux de travailler avec efficacité, responsabilité et souplesse. Cela ne peut être obtenu que si des pouvoirs suffisants sont délégués, à tous les niveaux, aux fonctionnaires. Les liens hiérarchiques doivent être précis et clairs, de façon que chaque employé sache bien à quel palier il se situe et que les rapports entre les divers paliers, tant sur le plan vertical que sur le plan horizontal, s'opèrent sans blocage. Ces deux conditions semblent essentielles si l'on veut, d'une part, que le Ministère rende les services que la population est en droit d'en attendre et que, d'autre part, chaque employé donne le maximum de son rendement.

Plus loin, lorsque le rapport traitera des structures administratives se rapportant à la distribution des fonds publics aux personnes assistées, on reviendra plus en détails sur le rôle précis que peuvent jouer les bureaux régionaux conçus dans l'esprit de la recommandation 23.

Recommandation 24

Le ministère de la Famille et du Bien-être social devrait instituer un système de surveillance administrative qui ne se restreindrait pas uniquement au contrôle financier des opérations déconcentrées du Ministère, mais qui, en touchant tous les aspects de la gestion, aurait pour fonction de surveiller l'application de la politique gouvernementale en matière d'assistance à domicile, de guider le travail des bureaux régionaux et des organismes de distribution et, grâce aux rapports soumis, de fournir une documentation apte à servir à la formulation de directives nouvelles par les autorités compétentes du Ministère.

Recommandation 25

Les procédures de vérification devraient être simplifiées et réduites en nombre pour reposer davantage sur les méthodes modernes de l'échantillonnage.

La vérification, telle que conçue dans les recommandations 24 et 25, pourrait être effectuée par des équipes dont feraient à la fois partie des surveillants administratifs et des vérificateurs-comptables. Ces équipes parcourraient la province dans le but de surveiller de façon générale le travail accompli par les bureaux régionaux et par les organismes de distribution. Elles combleraient un vide sérieux et permettraient aux agents régionaux d'être constamment guidés dans leur travail.

Cette nouvelle façon d'envisager le contrôle aurait pour résultat d'éliminer une bonne partie des vérifications inutiles et tatillonnes qui coûtent cher au trésor public et qui dispersent les meilleures énergies. Le Comité, qui compte d'ailleurs un comptable agréé parmi ses membres, ne recommande aucunement d'abandonner la vérification des comptes. Celle-ci est essentielle à toute administration et davantage à l'administration gouvernementale. Encore faut-il éviter l'excès. La pratique et les méthodes de vérification ont considérablement évolué au cours des récentes années avec la mécanisation de la comptabilité. Les erreurs techniques sont ainsi virtuellement éliminées, mais il importe de prévenir les fautes pouvant résulter d'une mauvaise conception ou compréhension des problèmes. Il faut donc beaucoup plus prévenir les erreurs par une planification adéquate que d'essayer de les détecter après coup.

Les organismes de bienfaisance ne s'objectent aucunement au contrôle de l'État qui, en somme, leur fournit en grande partie les montants destinés à

l'assistance. C'est surtout sur les modalités et le ton de ce contrôle qu'ils trouvent à redire. Tous accepteraient facilement un contrôle positif, accompagné de services techniques portant sur l'administration, la comptabilité, l'enquête sociale et autres domaines connexes au bien-être public. Ces services seraient ainsi mis à la disposition des organismes de bienfaisance et des bureaux régionaux, afin de les aider à mieux comprendre les directives et à organiser leur travail en conséquence.

Recommandation 26

Le ministère de la Famille et du Bien-être social devrait créer un Bureau de programmation et de recherches, rattaché directement au sous-ministre.

Le rôle de ce Bureau serait de contribuer à l'élaboration d'une pensée dynamique et réaliste en matière de bien-être social public, de telle sorte que le Ministère puisse faire face avec efficacité aux problèmes sociaux du Québec. Il aurait donc fonctions de recherche et de conseil.

Il n'est pas du tout nécessaire que ce bureau soit doté d'un nombreux personnel permanent. Il doit, au contraire, faire le plus souvent possible appel au personnel actuel du Ministère, tels les chefs de services, car il faut absolument lui éviter de travailler en vase clos. Ce personnel permanent pourrait compter un directeur, assisté de cinq ou six spécialistes. Le directeur serait chargé de convoquer des réunions et d'y inviter les chefs de services ou autres fonctionnaires dont la présence pourrait s'avérer utile.

Le Bureau aurait pour fonction générale d'étudier toutes les questions pouvant conduire à l'établissement de normes administratives nouvelles et présenterait ensuite ses suggestions aux autorités compétentes. Ses sources de renseignements ou d'inspiration seraient nombreuses : bureaux régionaux (grâce aux rapports d'activités et aux commentaires de leurs directeurs), agences sociales diocésaines, institutions de bien-être, organismes familiaux et personnel du Ministère. Le Service actuel de recherche et de documentation du Ministère devrait logiquement être rattaché à ce Bureau comme partie constituante.

Recommandation 27

Pour la bonne marche et l'administration ordonnée de l'assistance à domicile, le Ministère devrait recruter du personnel préparé aux tâches nouvelles.

Dans les recommandations qui précèdent, on aura constaté la complexité du travail administratif au ministère de la Famille et du Bien-être social. Il

s'agit en définitive pour celui-ci d'être autre chose qu'une vaste machine distributrice de chèques d'allocations. Dès lors, apparaît la nécessité absolue d'un personnel compétent, d'autant plus que les indigents sont des êtres humains, souvent aux prises avec des problèmes extrêmement délicats. Le Comité croit essentiel l'engagement d'un personnel déjà formé aux disciplines du bien-être social. C'est là la condition primordiale d'une action efficace de la part du Ministère, surtout depuis qu'il a pris en main l'orientation du programme de bien-être social dans la province et que son rôle s'est considérablement accru et transformé. En outre, il est celui qui rejoint probablement de plus près la population dans ce qu'elle a de plus intime, soit la vie familiale, le bien-être de l'enfance et des personnes handicapées physiquement et mentalement. C'est pourquoi, doté d'un personnel à la hauteur de sa tâche, le Ministère sera en mesure d'appuyer et de susciter des initiatives individuelles et communautaires et préparer ainsi la population à participer activement au développement humain, social et économique du Québec.

Le Ministère a un besoin pressant de gradués d'universités dans les domaines social, économique et administratif. Une façon pour celui-ci de recruter le personnel qui lui manque serait de faire connaître ses besoins aux finissants d'universités et autres écoles. De plus en plus, les représentants de la Commission du service civil, à l'instar de ceux du gouvernement fédéral et des grandes sociétés commerciales ou industrielles, visitent les universités à la recherche de candidats sérieux et compétents pour certains ministères, tels celui du Revenu et celui des Richesses naturelles. Pourquoi en serait-il autrement pour le ministère de la Famille et du Bien-être social ?

Recommandation 28

Il devrait être possible à un plus grand nombre de fonctionnaires des cadres supérieurs et intermédiaires d'acquérir une formation universitaire plus poussée dans les domaines du bien-être social et de l'administration publique.

À l'heure actuelle, certains fonctionnaires peuvent s'inscrire à des cours universitaires. Ces cours font généralement partie d'un programme spécial à l'intention des personnes qui ne peuvent consacrer tout leur temps à l'étude. Dans certains cas précis, on devrait permettre des congés d'études avec solde ou assistance financière, afin que des fonctionnaires puissent s'inscrire aux cours réguliers de l'Université. Dans les autres cas, lorsque les cours ont lieu pendant les heures de travail, on devrait prévoir des arrangements spéciaux. L'administration provinciale serait la première à bénéficier d'une telle pratique. Dans les entreprises où la chose existe, l'investissement s'est révélé très rentable.

La science et les techniques du bien-être social ainsi que de l'administration évoluent constamment et rapidement. Il ne faut pas que les fonctionnaires du Ministère se laissent dépasser par les employés des divers organismes privés de bien-être.

Recommandation 29

Le Ministère devrait prévoir pour son personnel un programme continu de formation sur place.

On reconnaît généralement que l'efficacité du travail des employés est améliorée si on explique à ceux-ci quelle place exacte ils occupent dans l'entreprise qui les embauche. L'efficacité est encore plus marquée si l'on prend soin de préparer ceux de ces employés qui sont appelés à occuper des postes responsables. Il n'est pas toujours possible d'obtenir sur le marché du travail le genre de spécialistes ou de techniciens dont l'entreprise a besoin; il lui appartient alors de les former.

Il en est ainsi dans le domaine du bien-être social public. Ce secteur de l'activité gouvernementale a progressé si rapidement au cours des dernières années que les maisons d'enseignement ont été incapables de former tout le personnel spécialisé pouvant répondre aux besoins nouveaux. On ne prévoit pas non plus qu'elles réussiront dans un avenir rapproché à combler l'écart qui existe entre les tâches qui s'offrent et les spécialistes disponibles pour les occuper. Le ministère de la Famille et du Bien-être social peut remédier partiellement à cette situation en instituant sur place des cours de formation et des programmes de perfectionnement.

Recommandation 30

Le ministère de la Famille et du Bien-être social devrait accorder une attention toute particulière au choix et à la formation de ceux de ses fonctionnaires qui, de par leurs fonctions, doivent entrer en contact direct avec le public.

L'image que le public se fait d'une organisation ne provient pas tellement de ce qu'elle est en réalité, mais bien plutôt de l'impression qu'il en a. Ainsi, une structure objectivement bien ordonnée et logiquement agencée dans ses parties peut être considérée par le public comme inefficace, froide et inhumaine. Ce sentiment colore ensuite les relations qui existent entre la structure administrative et l'ensemble de la population. Il peut même en découler des conflits.

Comme il a été mentionné précédemment, le ministère de la Famille et du Bien-être social est probablement celui qui touche le public de plus près.

De plus, il entre en contact avec cette partie de la population que des difficultés individuelles ou familiales rendent plus sensible aux égards, et de là aux manques d'égards, dont elle est l'objet ou dont elle se croit la victime.

À cause du rôle que sont appelés à jouer les bureaux régionaux, le Ministère multipliera désormais les contacts avec la population. Il lui importe donc de former le personnel qu'il placera à la "ligne de feu" pour que celui-ci puisse, sans nécessairement accorder au public la satisfaction de toutes ses demandes, savoir au moins le comprendre et lui interpréter comme il se doit la politique du Ministère.

Ce personnel doit être conscient qu'il applique des lois destinées à venir en aide aux personnes défavorisées. De ce fait, il doit soulager la misère humaine sans arrogance, comme sans condescendance inappropriée. Il doit s'efforcer d'évaluer de façon objective les problèmes soumis et, dans un esprit de service, éclairer les personnes nécessiteuses sur leurs véritables besoins et sur les limites du secours que l'État peut leur prodiguer. Il doit aussi voir à les orienter vers les ressources communautaires qui conviennent à leur état.

Ceux des fonctionnaires qui, par lettre ou autrement, ont à informer des citoyens que le Ministère ne peut accéder à leurs demandes, devraient s'inspirer d'une règle de conduite analogue et donner, sur un ton sympathique, les raisons qui motivent la décision du Ministère.

En un mot, si la société veut empêcher que des familles sombrent dans la dépendance sociale et si elle veut également leur permettre de s'adapter à la vie normale, il faut de toute nécessité que le personnel en contact avec cette population possède aussi une formation suffisante dans le domaine du bien-être et du comportement humain. C'est une question de simple bon sens. Autrement, les employés du Ministère ne seront que des préposés à l'émission de chèques d'allocations à une population de plus en plus enlisée dans la dépendance sociale.

En d'autres termes, il faut éviter de traiter les nécessiteux au bout de la fourche, comme la chose a tendance à se pratiquer malheureusement trop souvent. Un peu de charité chrétienne, appelée parfois "relations humaines", dans un domaine aussi délicat que le bien-être social, éviterait bien des frustrations et améliorerait sensiblement l'image que la population se fait du Ministère et, de là, du gouvernement.

Chapitre VI

COLLABORATION ENTRE LES SECTEURS PUBLIC ET PRIVÉ DU BIEN-ÊTRE

CHAPITRE VI

COLLABORATION ENTRE LES SECTEURS PUBLIC ET PRIVÉ DU BIEN-ÊTRE

À plusieurs reprises au cours des chapitres précédents, le Comité a souligné le cloisonnement qui a marqué l'évolution du bien-être au Québec. Ce cloisonnement qui s'est manifesté entre les différents ministères et au sein même du ministère de la Famille et du Bien-être social se retrouve également au niveau des relations entre les secteurs privé et public de l'assistance sociale. Pourtant, l'article 5 de la Loi de l'assistance publique prévoit, entre autres choses, une :

> coopération intime et effective, conjointement avec les oeuvres d'assistance publique, au soulagement des personnes nécessiteuses.

Malgré l'intention bien arrêtée du législateur, le Comité a constaté que cette collaboration souhaitée avait malheureusement fait défaut. Il s'est développé de part et d'autre un climat de méfiance peu favorable à l'éclosion d'une saine politique de bien-être.

A – CONSTATATIONS

1 – Politique de laisser-faire

De 1921 à 1957, la Loi de l'assistance publique relevait en entier du ministère de la Santé. Étant donné le caractère institutionnel de la Loi et l'accent mis sur la santé, il semblait logique que ce ministère en soit chargé. En tant que tel, le bien-être y reçut peu d'attention, probablement parce qu'il n'en constituait qu'une activité secondaire. On ne semble pas s'être préoccupé d'effectuer de véritables recherches ou de développer à propos du bien-être des normes appropriées. La politique suivie était surtout d'aider les oeuvres existantes au fur et à mesure qu'elles réclamaient assistance. Il n'y avait aucune politique d'ensemble.

Par ailleurs, cette période fut témoin de la naissance d'un grand nombre d'oeuvres de bienfaisance destinées à répondre aux besoins d'une société en pleine évolution économique et sociale. Étant donné la conception que l'on se

faisait du bien-être à cette époque, le secteur public se contentait de reconnaître un état de fait. Ce fut l'ère des palliatifs : on réglait ou on tentait de régler les problèmes lorsqu'ils se présentaient, le plus souvent grâce à des subventions. Sous prétexte qu'il avait une grande confiance envers les oeuvres de bienfaisance, le gouvernement les laissait pour ainsi dire seules en face de situations sur lesquelles elles n'avaient pratiquement aucun pouvoir. Sous la poussée d'intérêts locaux, certaines oeuvres, financées en grande partie à même les deniers publics, virent le jour, alors qu'il eût été préférable que d'autres soient mises sur pied.

2 – Attitude des municipalités

Si le gouvernement du Québec laissait à elles-mêmes les oeuvres privées de bien-être, la Loi confiait aux municipalités la responsabilité de décider de l'admissibilité à l'assistance. L'État n'imposait aucune directive précise à celles-ci, sous prétexte qu'elles connaissaient bien les besoins de leurs ressortissants et qu'elles ne se montreraient pas trop prodigues, puisqu'elles devaient défrayer une part importante des frais d'assistance. Cette absence d'initiative du gouvernement en matière de bien-être a été la source de graves injustices à l'égard des indigents. Comme chaque municipalité avait le privilège d'édicter ses propres règlements, il s'ensuivit des différences très marquées d'un endroit à l'autre. Tandis que certaines, à l'instar de Montréal, nourrissaient des préoccupations d'ordre social, d'autres, à cause des charges financières qui pouvaient en résulter, refusaient systématiquement toutes les demandes d'assistance. Leur manque d'intérêt allait parfois au point où elles n'étaient même pas présentes aux enquêtes instituées par les juges. De plus, invoquant des difficultés financières, un grand nombre de municipalités ne remboursaient pas les sommes que le Ministère avançait pour le compte de celles-ci aux organismes de bienfaisance. C'est pourquoi, en 1960, au moment de l'abolition de la contribution municipale, les municipalités devaient à ce titre au trésor provincial une somme d'environ $12 millions.

Pour souligner davantage l'attitude négative de certaines municipalités en face de la misère humaine, qu'il suffise de mentionner l'application quasi incroyable que plusieurs faisaient de la clause du domicile légal, montrant ainsi une préoccupation bien différente de celle voulue par le législateur. En effet, tout était mis en oeuvre pour rejeter la responsabilité sur une autre municipalité. On allait même jusqu'à payer les frais de déménagement de certaines familles indigentes et à leur aider à subsister dans une autre localité pendant douze mois consécutifs afin qu'elles tombent par après sous la responsabilité de cette dernière.

Évidemment, toutes les municipalités n'ont pas affiché le même comportement. En plusieurs endroits, on a adopté une attitude plus positive, mais il faut bien admettre que la complexité des problèmes humains échappait le plus

souvent à l'appréciation des conseils municipaux ou de certains de leurs employés qui, malgré la meilleure volonté au monde, ne possédaient pas les connaissances nécessaires pour bien juger des situations qui leur étaient soumises. On doit déplorer que les autorités gouvernementales n'aient pas estimé utile pendant toutes ces années de procurer au personnel des administrations municipales une formation suffisante pour l'aider à mieux s'acquitter de ses responsabilités.

3 – Nouvelle orientation au niveau gouvernemental

Sous la poussée de facteurs économiques, sociaux et démographiques décrits dans les chapitres précédents, le coût global de l'assistance publique ne cessait de croître. Dans diverses déclarations publiques, on tenta alors d'expliquer les causes de cette augmentation. Les uns affirmaient qu'elle était due à la majoration des taux d'assistance, tandis que les autres l'attribuaient à l'abaissement graduel de la contribution municipale. Toutefois, on rattacha l'accroissement des frais de l'assistance surtout au développement des services sociaux diocésains que l'on accusa à plusieurs reprises de "recruter la clientèle". C'est d'ailleurs dans cet esprit que s'exprimait l'honorable Paul Sauvé, alors ministre du Bien-être social et de la Jeunesse, lors d'une causerie radiophonique prononcée le 10 décembre 1958 et intitulée "Réorganisation des services de bien-être":

> Je crois sincèrement que le temps est venu de procéder à un examen de conscience général, à tous les paliers. Certains disent qu'il ne faut pas s'étonner de l'accroissement des crédits que l'État consacre au bien-être puisque la population elle-même augmente. Façon par trop simpliste d'expliquer la situation, puisqu'il n'existe aucune comparaison possible entre l'indice de l'accroissement des budgets gouvernementaux et celui de la progression démographique. D'autres attribuent la taille croissante des crédits que la Province destine au bien-être au fait qu'elle assume, pour dégrever les municipalités, une proportion de plus en plus grande du coût de l'Assistance publique; ils ont raison, puisqu'à deux reprises, en 1954 et en 1957, la contribution des municipalités a été réduite, et même une troisième fois, par le truchement de l'augmentation des allocations sociales versées directement aux moins fortunés. Mais ce n'est là qu'un facteur... Il en est un autre, et alarmant celui-là : la multiplication et le développement des agences et services sociaux de toute nature, et ce, au cours des récentes années, soit pendant une période qui a été marquée par une prospérité sans précédent.

En avril 1957, le gouvernement décida, pour des motifs qui semblent relever de simples préoccupations budgétaires, de transférer au ministère du Bien-être social et de la Jeunesse une partie des responsabilités contenues dans la Loi de l'assistance publique, ayant appartenues jusque-là au ministère de la Santé. Ces responsabilités avaient trait à l'assistance à domicile et au placement des enfants en institutions ou foyers nourriciers ainsi qu'au placement des adultes dans des institutions non reconnues d'assistance publique.

Les organismes de bienfaisance ont tout d'abord accueilli avec satisfaction ce transfert de juridiction, parce qu'ils y voyaient un souci d'unifier les

mesures sociales sous une même autorité, ce qui permettait enfin une orientation consciente et ordonnée de toute l'assistance sociale. Malheureusement, les premiers gestes posés par les nouveaux responsables de l'administration du bien-être semblèrent beaucoup plus dirigés vers la correction d'abus possibles que vers la collaboration positive prévue par la Loi de l'assistance publique. Cette tendance apparaît dans divers rapports, procès-verbaux, lettres circulaires et documents confidentiels que le Comité a été à même de consulter.

4 – Directives unilatérales

Comme il a été mentionné au chapitre II, la signature de l'entente fédérale-provinciale sur l'assistance-chômage en 1959 et l'abolition de la contribution municipale en 1960 provoquèrent des changements très profonds dans le régime québecois d'assistance à domicile. Un grand nombre d'économiquement faibles devenaient alors admissibles à l'assistance sociale. La tâche était colossale et, comme on l'a vu dans d'autres chapitres, le Ministère ne possédait aucunement les rouages administratifs nécessaires pour faire face à la situation nouvelle. En vue d'y trouver une solution, les agences sociales diocésaines furent convoquées par le Ministère qui les pria de distribuer elles-mêmes l'assistance-chômage. À cette fin, il leur demanda de créer, à l'intérieur de leur structure administrative, une section nouvelle dite économico-sociale dont il s'engageait à défrayer le coût. Malgré certaines réticences, les agences sociales diocésaines consentirent à cet arrangement. On les invita aussi à désigner les municipalités qui seraient, à leur avis, capables de mettre sur pied un service municipal de bien-être pour les mêmes fins. Les agences diocésaines suggérèrent plusieurs noms et acceptèrent de coopérer avec les autres municipalités quant à la réception des demandes d'assistance et à l'évaluation initiale de leur bien-fondé.

Moins d'un an après la mise en vigueur de ce plan, la nécessité d'une nouvelle rencontre générale entre le Ministère et les organismes de bienfaisance privés apparut clairement. Il fallait étudier en commun les problèmes suscités par le nouvel arrangement. Cette rencontre eut lieu à Québec, le 10 mai 1961. D'après le procès-verbal, l'atmosphère semble avoir été assez bonne et l'échange d'opinions, encourageant. Toutefois, à peine trois mois plus tard, 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 (chose d'autant plus étonnante, que ministres et députés les accusaient souvent d'être trop parcimonieuses). L'ancien climat de suspicion et de méfiance réciproque entre les secteurs public et privé revint à la surface.

Les directives se multiplièrent et devinrent de plus en plus négatives. Elles n'étaient à peu près jamais le fruit d'échanges de vues, mais semblaient édictées de façon purement unilatérale. Quand il y eut rencontres entre les autorités gouvernementales et les représentants du secteur privé du bien-être, ce fut pour

mettre ces derniers devant le fait accompli d'une nouvelle directive. Au moment où le Comité fut institué, tous les espoirs d'une loyale collaboration ou d'une ère nouvelle dans le domaine du bien-être social semblaient s'être à jamais estompés.

5 – Attitudes du secteur privé

Il ne faudrait toutefois pas attribuer au secteur public l'entière responsabilité de ce regrettable état de choses. Les oeuvres privées de bienfaisance doivent également reconnaître leurs torts. Elles n'ont pas toujours compris et accepté le rôle de l'État en matière de bien-être et ont souvent manifesté à l'égard de ce dernier une attitude hautaine et soupçonneuse.

Par tradition, le secteur privé s'était toujours considéré comme le continuateur des oeuvres de bienfaisance de l'Église dans le Québec. On se rappelle que dès 1921, lors de l'adoption de la Loi de l'assistance publique, des craintes avaient été exprimées quant à l'ingérence éventuelle de l'État dans le domaine de la charité.

Jusqu'en 1957, les agences privées ont connu une autonomie relative vis-à-vis les services publics de bien-être. Elles ont d'ailleurs eu tendance à défendre jalousement cette autonomie au nom du caractère confidentiel aussi bien que privé de leurs oeuvres et, plus récemment, au nom des principes du service social. Une telle attitude était, à quelques exceptions près, en grande partie la manifestation de leur désir de conserver le monopole de l'assistance sociale et provenait de l'expression d'un scepticisme profond quant à la compétence de l'État dans ce domaine. Ce scepticisme découlait surtout du fait que les techniques modernes de service social avaient été principalement utilisées par les oeuvres privées, alors que les services provinciaux et municipaux semblaient s'en défier systématiquement.

Dans un pareil contexte, il est facile de comprendre que le secteur privé se soit cantonné dans des attitudes d'abord de supériorité, puis de méfiance et enfin de crainte. Les agences privées, surtout à la suite des règlements de septembre 1961, ont eu l'impression bien nette qu'on voulait les évincer du champ de l'assistance sociale. Cette crainte est surtout apparue dans les agences des milieux ruraux ou semi-ruraux qui comptaient, pour les aider à subsister, sur les sommes qu'elles recevaient du Ministère comme dédommagement pour l'administration de l'assistance à domicile.

Le secteur privé a manqué de coordination et a eu tendance à se morceler en différentes chapelles suivant le milieu où se trouvaient les agences sociales ou selon certaines écoles de pensée auxquelles elles pouvaient appartenir. Ainsi, certaines se prononcèrent-elles carrément contre l'administration de l'assistance financière, tandis que d'autres s'y agrippèrent désespérément. Les unes prétendirent qu'elles ne pourraient mener à bien le traitement social de leurs assistés

sans l'administration de l'assistance financière; en revanche, d'autres soutinrent exactement la thèse contraire, à savoir que l'administration de l'assistance financière nuisait au travail de réadaptation sociale. Enfin, les agences sociales privées ont en général adopté des attitudes revendicatrices, pas toujours appuyées sur une recherche objective et approfondie.

Parfois, le secteur privé, notamment dans le cas de certaines institutions, a donné naissance à des oeuvres peu viables, coûteuses et même d'une utilité discutable. Il suppliait ensuite le gouvernement, allant jusqu'aux menaces, d'assumer la responsabilité financière d'organismes dont ce dernier n'avait aucunement prévu ou désiré la création.

6 – Nouveau rôle des municipalités

Comme il a été indiqué précédemment, les municipalités ont en général été portées à trouver trop lourd le fardeau de l'assistance et à réclamer une participation financière plus grande de la part des autorités provinciales. Lors de la disparition virtuelle de leur contribution, en mai 1960, les municipalités ont eu tendance à rejeter sur le gouvernement l'entière responsabilité de l'assistance aux nécessiteux. En 1960-1961, elles ont toutefois accepté, à la demande du ministère de la Famille et du Bien-être social, de distribuer elles-mêmes l'assistance financière ou de collaborer à la détermination de l'admissibilité, lorsque celle-ci relevait des agences privées.

À l'exception de certaines villes, notamment la Cité de Montréal qui possède peut-être le système de bien-être municipal le plus évolué et le mieux structuré du Québec, le Comité a constaté qu'en général les services municipaux de bien-être n'étaient pas suffisamment bien organisés. L'administration du bien-être y est confiée à des personnes possédant peu de qualifications en ce domaine. De plus, dans certaines municipalités moins importantes, on semble avoir invoqué des considérations partisanes lorsqu'il s'agissait d'admettre quelqu'un à l'assistance financière.

L'ancienne animosité des municipalités vis-à-vis les organismes de bienfaisance n'a pas disparu et a, de ce fait, été à l'origine de critiques. À quelques exceptions près, il ne s'est pas établi, entre les agences sociales et les services municipaux, cette collaboration qui aurait permis d'apporter aux familles et aux individus assistés les services professionnels nécessaires. En somme, les municipalités se sont plutôt limitées à reconnaître l'admissibilité à l'assistance et à distribuer purement et simplement le secours financier.

B – RECOMMANDATIONS

Le chapitre IV a déjà expliqué pourquoi, dans le Québec, contrairement à ce qui existe généralement dans les autres provinces et les autres pays, les fonds

publics d'assistance sociale ont été en bonne partie distribués par des organismes relevant de l'initiative privée. Le temps est maintenant venu de se prononcer sur la politique qui devrait désormais être adoptée en cette matière par le gouvernement du Québec.

Le Comité se déclare d'abord en faveur du principe généralement reconnu, voulant que ce soit l'État lui-même qui se charge de l'administration et de la distribution des fonds publics.

Recommandation 31

L'administration et la distribution des fonds publics consacrés par le gouvernement à l'assistance sociale devraient, sauf pour certaines exceptions, être assumées par les services gouvernementaux eux-mêmes.

Le Comité ne considère toutefois pas que, dans l'état actuel des structures administratives gouvernementales (non préparation, absence de normes, manque de personnel formé à ces nouvelles tâches et transformation nécessaire de certains services du Ministère), il serait souhaitable qu'on procède rapidement à ce sujet. Le Ministère se donnerait en effet une responsabilité pour laquelle il n'est pas encore suffisamment équipé. Les bénéficiaires de l'assistance sociale en souffriraient, sans compter que les déboursés financiers s'accroîtraient à cause de la confusion qui accompagnerait nécessairement la prise en charge directe et subite de dizaines de milliers de cas d'assistance. On a déjà eu, pendant les mois qui ont suivi septembre 1961, un aperçu des problèmes sérieux qu'entraîne, en ce domaine si complexe, une action hâtive pourtant bien intentionnée.

À remarquer que la recommandation 31 prévoit des exceptions. Le Comité croit en effet à un autre principe applicable aux relations qui doivent exister entre les secteurs public et privé. Il importe dans la mesure du possible d'utiliser à fond les ressources existantes à quelque secteur qu'elles appartiennent. Ce principe ne contredit pas le précédent; au contraire, il le complète.

Les agences sociales sont certainement des ressources communautaires et elles possèdent en quelque sorte une expérience plus vaste et plus riche que celle du gouvernement dans l'administration et la distribution des fonds publics d'assistance. En outre, la majorité d'entre elles, compte tenu des circonstances, se sont efficacement acquittées de la tâche qui leur fut confiée. La plupart ont même mis sur pied des structures administratives leur permettant d'allier le travail de distribution des fonds publics à celui de la réadaptation sociale. Le Comité croit que celles qui satisferaient aux exigences du Ministère pourraient continuer dans la voie où les a conduites l'évolution historique du bien-être social québecois.

Recommandation 32

Des agences sociales, désignées par le lieutenant-gouverneur en conseil devraient pouvoir continuer à administrer des fonds publics d'assistance à domicile.

La pratique de confier à des entreprises privées des travaux ou des responsabilités que l'État pourrait lui-même assumer n'est pas nouvelle. Elle existe un peu partout dans le monde, au Canada et même au Québec. Par exemple, les ministères de la Voirie et des Travaux publics font construire des routes et des édifices par des entrepreneurs généraux. C'est également en vertu de cette même pratique que le ministère de la Santé a recours aux hôpitaux privés dans l'application de l'assurance-hospitalisation. Il n'y a donc rien d'anormal à ce qu'une pratique analogue puisse exister relativement à la distribution de l'assistance financière en matière de sécurité sociale, d'autant plus que cette façon de procéder se retrouve ailleurs, notamment en Nouvelle-Écosse.

La répartition des tâches s'établirait toutefois d'après certains critères, dont celui de l'efficacité administrative. À ce propos, le Comité croit qu'en général les agences sociales, malgré leurs difficultés d'orientation et leurs tâtonnements initiaux, ont réussi à se tirer d'affaire. En dépit de directives souvent contradictoires et imprécises, elles ont accompli leur travail consciencieusement.

Il semble bon, en outre, de laisser aux citoyens les responsabilités communautaires qu'ils sont prêts à accepter. Dans une démocratie, cela n'est que normal.

Le lieutenant-gouverneur en conseil devrait donc désigner lui-même les agences auxquelles le gouvernement confierait explicitement l'administration et la distribution des fonds d'assistance à domicile. Cette "désignation" ne devrait cependant s'appliquer qu'aux agences qui le désirent; aucune ne devrait être forcée de conserver cette responsabilité si elle juge à propos de s'en départir. Dans ces cas, le Ministère devrait faire diligence pour reprendre directement en main ce qui, en principe, lui revient. Toutefois, pour les raisons déjà mentionnées, là non plus il ne faudra rien brusquer de part et d'autre.

La recommendation 32, pourrait s'appliquer sans difficulté jusqu'au moment de la mise en application de la recommendation 9, portant sur la promulgation d'une Loi générale d'assistance sociale. À ce moment, rien n'empêchera le gouvernement de distribuer lui-même tous les fonds d'assistance ou de continuer, dans certains cas, à recourir à des organismes privés ou municipaux.

Recommandation 33

Pour être agréées comme agences distributrices par le lieutenant-gouverneur en conseil, les agences sociales devraient satisfaire à certaines exigences administratives communes et uniformes.

De l'avis du Comité, les agences sociales à qui l'État continuerait de confier l'administration de l'assistance à domicile devraient satisfaire aux exigences suivantes :

1 – être incorporées comme organismes sans but lucratif suivant la troisième partie de la Loi des compagnies de Québec;

2 – être dotées d'un conseil d'administration d'au moins neuf membres représentant les différents groupes de la population aussi adéquatement que possible et se réunissant à intervalles réguliers;

3 – établir une distinction organique entre la section économico-sociale, chargée de l'assistance à domicile et les autres services;

4 – démontrer que leurs responsabilités vis-à-vis l'assistance financière ne nuisent en rien à celles qu'elles doivent normalement assumer en matière de réadaptation sociale.

Recommandation 34

Le ministère de la Famille et du Bien-être social devrait déterminer les rapports devant exister entre lui et les agences sociales agréées au moyen d'un contrat et il devrait en outre assumer à leur endroit les responsabilités financières qui en découlent.

Avant qu'une agence soit reconnue par le lieutenant-gouverneur en conseil, le Ministère devrait préciser les rapports entre les deux parties et les tâches propres à chacune d'elles au moyen d'un contrat d'au moins trois ans et renouvelable à l'échéance. L'avis de renouvellement ou de cessation du contrat devrait se donner au moins six mois avant échéance. Les agences sociales ont en effet besoin de savoir à quoi s'en tenir assez longtemps à l'avance afin de retenir les services de leur personnel. La bonne marche de l'administration exige une certaine planification. Bien entendu, le Ministère devrait continuer d'assumer les frais administratifs et autres des sections économico-sociales.

L'établissement de relations suivies et précises entre le Ministère et les agences sociales est susceptible, au début, de créer des conflits par suite de situations particulières. Le Comité songe, par exemple, aux problèmes des salaires et des conditions de travail du personnel de la section économico-sociale. Pour éviter des malentendus qui pourraient devenir graves, le Comité recommande que le Ministère conserve le statu quo au départ, notamment en matière de salaire, mais que, graduellement, il en arrive à un rajustement acceptable dans un sens ou dans l'autre.

Recommandation 35

Des municipalités, désignées par le lieutenant-gouverneur en conseil, pourraient distribuer les fonds provinciaux d'assistance à domicile.

Les municipalités dont il est question ici sont celles qui participent déjà à l'administration de l'assistance à domicile, grâce à ce qu'on appelle un "service municipal d'assistance". Le Comité ne croit pas qu'il faille multiplier de tels services, d'autant plus que les municipalités y semblent peu intéressées. Celles-ci disposent pourtant de certains pouvoirs de taxation, mais elles ne contribuent cependant pas directement aux sommes versées, sauf dans le cas du placement des enfants normaux et légitimes. Elles ne représentent pas non plus des "ressources communautaires" au même titre que les agences sociales et leur rôle peut être plus efficace dans dès domaines d'action où les agences le seraient moins.

Ainsi donc, la première condition à remplir par une municipalité pour être désignée comme distributrice d'assistance à domicile serait de faire déjà partie du réseau actuel de distribution. Les autres conditions devraient être les suivantes :

1 – désirer continuer à s'acquitter de cette fonction;

2 – défrayer elle-même le coût de l'administration de l'assistance, ce qui serait d'une certaine façon la "part des municipalités" en ce domaine;

3 – se conformer aux normes administratives requises par le Ministère;

4 – disposer d'un personnel compétent;

5 – référer les cas de traitement social et de réadaptation aux agences sociales.

Les deux dernières exigences sont fondamentales.

Dans le cas des municipalités, comme dans celui des agences sociales, c'est en définitive le lieutenant-gouverneur en conseil qui juge à propos de les désigner.

Les réticences exprimées quant à la désignation de municipalités nouvelles comme distributrices de l'assistance à domicile ne signifient pas que le Comité ne voit aux municipalités aucun rôle à jouer en matière de bien-être social. Il croit au contraire qu'il existe des fonctions qu'elles sont mieux en mesure d'assumer que les agences sociales ou que le gouvernement lui-même.

Recommandation 36

Les municipalités devraient être encouragées à assumer, dans le domaine du bien-être social, des responsabilités plus conformes à leur nature.

Les responsabilités dont il est ici question sont celles qui découlent du caractère même d'une municipalité, forme de gouvernement local plus près de la population que n'importe quelle autre structure administrative. C'est donc dire que les municipalités doivent apporter un soin tout à fait particulier à faciliter certaines initiatives locales, à les susciter ou à s'en charger. Elles peuvent faire beaucoup dans le domaine des loisirs ou dans celui de la lutte à la délinquance. Il leur est également possible de s'engager dans la lutte à l'habitation insalubre. Elles peuvent en outre développer certaines institutions, tels les refuges de nuit. Ainsi se trouverait développé tout un champ d'action dont le rôle préventif, quoique difficile à évaluer, n'en demeure pas moins réel.

Les municipalités (et plusieurs le font déjà) pourraient fournir un apport financier appréciable aux diverses fédérations d'oeuvres. Une telle contribution permettrait au secteur privé du bien-être de s'épanouir davantage et de prendre toute la place qu'il est en mesure d'occuper efficacement. Elles pourraient également collaborer de façon suivie avec les bureaux régionaux du Ministère ou avec les agences sociales en leur référant des cas avec lesquels elles viennent en contact.

Ces initiatives suggérées ne sont données qu'à titre d'illustration, car le Comité ne s'est pas principalement arrêté à l'étude du rôle nouveau des municipalités dans le domaine du bien-être social. Il y a là tout un secteur à explorer en vue d'établir et de développer des services complémentaires aux mesures sociales déjà existantes.

En somme, il importe absolument de redéfinir la responsabilité des municipalités relativement au bien-être social. La population québecoise ne peut pas se priver dans l'avenir des services qu'elles peuvent rendre. D'ailleurs, l'article 26-a de la Loi des cités et villes indique déjà dans quelle voie on devrait s'engager.

Recommandation 37

Les bureaux régionaux du ministère de la Famille et du Bien-être social devraient de toute nécessité collaborer avec les autres organismes communautaires, locaux ou régionaux, qu'ils soient directement ou indirectement rattachés au domaine du bien-être social.

Les bureaux régionaux doivent absolument collaborer de façon étroite avec les agences sociales, quel que soit l'organisme qui distribue les fonds d'assistance à domicile. Si le bureau régional en est chargé, il référera à l'agence les cas où celle-ci peut poursuivre un travail de réadaptation. En revanche, l'agence guidera vers le bureau régional les personnes ayant besoin d'une aide financière. Si l'agence a la responsabilité de l'assistance financière, elle pourra s'en remettre au bureau régional pour obtenir des précisions sur la politique gouvernementale ou pour demander des directives sur des cas complexes ou marginaux. En somme, il doit y avoir consultation constante et réciproque des deux organismes, car c'est à eux que se présentera le public avec tous ses problèmes. Pour cela, il faudra prévoir et susciter des rencontres fréquentes entre la direction et le personnel des bureaux régionaux et des agences sociales.

Les bureaux régionaux doivent également étendre cette collaboration aux autres organismes, institutions ou groupements locaux ou régionaux intéressés au bien-être social sous toutes ses formes. Avec les divers conseils d'oeuvre de la province, ils pourront ainsi mettre à contribution pour une cause commune toutes les initiatives possibles.

Il est enfin très recommendable, qu'au niveau régional, les chefs des bureaux régionaux soient en contact étroit avec les autres représentants du gouvernement dont le travail, s'il ne touche pas directement le bien-être social, peut y être relié. Le Comité songe entre autres aux agronomes de comté ou encore aux délégués régionaux du ministère de l'Industrie et du Commerce. Il serait souhaitable, en principe, que les chefs de bureaux régionaux fassent partie d'équipes de développement communautaire. En réalité, il est fort possible que leurs occupations quotidiennes les accaparent au point qu'ils ne puissent pas consacrer suffisamment de temps à cette importante fonction. Ainsi, il conviendrait que le Ministère mette sur pied une équipe spéciale qui s'intéresserait spécifiquement au développement communautaire.

Tout programme de bien-être public qui ne favoriserait pas la participation active des organismes privés, qu'ils s'appellent fédérations d'oeuvres, conseils d'oeuvres ou agences sociales, risquerait de fausser le jeu normal des groupes intermédiaires et priverait l'État d'un apport important, qu'il lui incomberait alors, à grands frais, de remplacer.

Recommandation 38

Le gouvernement du Québec devrait procéder à la formation d'un Conseil supérieur de la famille et du bien-être social qui jouerait auprès du Ministère le rôle de comité consultatif.

Le Conseil supérieur de la famille et du bien-être social serait un organisme de réflexion constante. Il servirait de lien efficace entre le secteur privé et le secteur public du bien-être social. Il entretiendrait l'esprit de collaboration qui est devenu absolument indispensable dans le domaine complexe de la sécurité sociale. Les États démocratiques modernes ont d'ailleurs de plus en plus tendance à institutionnaliser cette politique de collaboration et de planification concertées dans tous les domaines possibles. Ce Conseil aurait aussi pour fonction de suggérer des expériences-pilotes dont pourrait s'inspirer l'administration gouvernementale dans l'élaboration de ses politiques et surtout de continuer le travail du Comité au point où ce dernier a dû le laisser.

Le Bureau de programmation et de recherches, suggéré à la recommandation 26, pourrait servir d'équipe technique au Conseil supérieur de la famille et du bien-être social.

Recommandation 39

Ce Conseil supérieur de la famille et du bien-être social devrait être créé en vertu d'une loi qui définirait son statut, sa composition et ses attributions.

Pour être utile, un comité consultatif doit évidemment être consulté. C'est pourquoi le Comité suggère que le Conseil supérieur de la famille et du bien-être social soit créé par une loi définissant de façon précise ses fonctions et attributions. Il devrait tenir des réunions périodiques et ne pas être composé d'un trop grand nombre de membres. Il pourrait être formé de trois représentants du gouvernement du Québec, dont deux du ministère de la Famille et du Bien-être social, de trois représentants du secteur privé du bien-être et de trois personnes invitées à titre individuel pour représenter la population en général et les intérêts de la famille.

Le Comité interministériel, suggéré dans la recommandation 4, et le Conseil supérieur de la famille et du bien-être social auraient chacun leurs fonctions propres. Il en est de même pour le Bureau de programmation et de recherches décrit plus haut. Toutes ces nouvelles structures ne provoqueront donc pas de duplication de tâches, ni de confusion. Au contraire, elles multiplieront les initiatives de part et d'autre et mettront un terme au cloisonnement néfaste, aux rivalités, à la suspicion et à l'absence de perspectives globales qui ont, trop souvent jusqu'ici, caractérisé l'élaboration et l'application des diverses mesures d'assistance sociale au Québec.

Chapitre VII

LES MODALITÉS DE L'ASSISTANCE

CHAPITRE VII

LES MODALITÉS DE L'ASSISTANCE

L'administration quotidienne de l'assistance à domicile, parce qu'elle présente de très nombreux problèmes concrets, doit se fonder sur des principes directeurs clairement exprimés. Ces principes directeurs doivent eux-mêmes être tirés des objectifs poursuivis par le Ministère, pour être ensuite traduits en normes administratives précises. Ainsi seulement, il devient possible d'élaborer une réglementation efficace et logique, condition essentielle d'une saine administration.

Ce chapitre traitera longuement de ce qu'il est convenu d'appeler les "modalités de l'assistance", c'est-à-dire les taux et les formes de l'assistance ainsi que les procédures administratives appropriées.

Comme il sera question ici d'une multitude de considérations d'ordre pratique qui ne se relient pas toujours les unes aux autres, mais qui forment plutôt des sujets distincts, les recommandations du Comité ont été insérées dans le texte même du chapitre au fur et à mesure qu'il devenait logique de les présenter. Cela devrait rendre plus simple la consultation du texte qui suit.

A – LA MÉTHODE ACTUELLE DE DÉTERMINATION DES TAUX

Avant d'en arriver à l'exposé de la méthode utilisée actuellement pour déterminer les taux d'assistance, il importe de présenter celle qui était en vigueur antérieurement à mai 1960.

1 – La méthode de l'indemnité journalière ("per diem")

Jusqu'à la promulgation des premiers règlements de l'assistance publique, en mai 1960, l'assistance à domicile se calculait à partir d'indemnités journalières établies pour le placement des adultes et des enfants en institutions.

Cette méthode de calcul cadrait mal avec l'assistance de type familial. Les indemnités étant rigides, le budget devait être "fabriqué" de façon artificielle

en jouant en quelque sorte avec la composition de l'unité familiale ; ses membres avaient droit à des montants variables selon leur âge et leur état de santé. Le total accordé était presque inévitablement en deçà ou au-delà des besoins essentiels. Les municipalités déterminant leurs propres "barèmes", l'arbitraire en matière d'assistance régnait fatalement, pas toujours en faveur des familles nécessiteuses.

Les comptes présentés au gouvernement devenaient très compliqués et très longs à préparer. Ils avaient le désavantage d'être établis en fonction des indemnités journalières mêmes et ne permettaient pas, pour fins statistiques, le regroupement de l'assistance versée à une même famille. Comme des indemnités étaient attribuées aussi bien pour le placement en institution que pour l'assistance à domicile, l'analyse en devenait presque impossible. Il arrivait aussi que des augmentations, peut-être valables dans les cas de placement en institution, se reproduisaient automatiquement dans les montants de l'assistance à domicile.

De telles augmentations étaient presque toujours rétroactives de plusieurs mois et touchaient simultanément des catégories entières. Cette pratique fut à l'origine d'une partie des "réserves" accumulées dans les agences sociales, ce qui entraîna nombre de litiges par la suite.

Ainsi donc, tant du point de vue social qu'administratif, cette méthode de détermination des montants d'assistance donnait lieu à de l'insatisfaction et à des complications. À cause du statisme prévalant à l'époque, elle dura quand même des années 1930 à 1960, en dépit de critiques réitérées.

2 – Les taux prévus par les règlements de mai 1960

Les règlements de mai 1960, rédigés pour répondre aux exigences de l'entente fédérale-provinciale sur l'assistance-chômage, améliorèrent cette situation. Pour la première fois, des taux appropriés à l'assistance à domicile furent promulgués par le gouvernement du Québec, ce qui contribua pour beaucoup à éliminer l'arbitraire au niveau municipal.

Toutefois, ces taux s'appliquaient sans distinction aux personnes aptes et aux personnes inaptes au travail et ne tenaient pas compte de la durée de l'état d'indigence. Ils étaient calculés sur une base mensuelle et apparaissaient dans une table dite de "taux maximum initial". Ces termes introduisaient la notion d'un maximum, mais comme celui-ci était "initial", il y avait possibilité d'une majoration, cette fois sans plafond officiel. L'amplitude de la majoration était laissée au jugement des Services d'assistance sociale et à celui de la Commission des allocations sociales.

L'établissement des taux de mai 1960 ne semble pas avoir été fondé sur des recherches préalables ; la commodité administrative a prévalu. C'est ainsi qu'on peut retracer dans la table de taux l'influence évidente des taux applicables

aux allocations catégorisées. Par exemple, un adulte vivant en dehors de sa famille pouvait recevoir $55 mensuellement, à l'instar du bénéficiaire d'une allocation d'assistance-vieillesse, d'invalidité ou de cécité. Dans le cas d'un adulte ayant un enfant à charge, on prévoyait un montant mensuel de $60, ce qui était le montant de l'allocation à la mère nécessiteuse. Pour chaque enfant additionnel, jusqu'au septième inclusivement, un montant supplémentaire de $10 par mois pouvait être versé, comme c'était aussi le cas pour les allocations aux mères nécessiteuses. En somme, les taux de mai 1960 reproduisaient servilement ceux des allocations permanentes et ne pouvaient pas correspondre aux besoins variables des personnes assistées.

Par ailleurs, la réglementation reconnaissait officiellement pour la première fois, en plus de l'assistance régulière, de nouvelles catégories d'assistance à domicile : l'assistance d'urgence, l'assistance supplémentaire et l'assistance spéciale. Plus loin dans ce chapitre, le Comité donne son opinion sur l'assistance d'urgence et sur l'assistance spéciale. Quant à l'assistance supplémentaire, elle s'appliquait uniquement aux allocations versées par la Commission des allocations sociales. On confirmait et précisait ainsi une pratique qui avait déjà cours depuis nombre d'années.

3 – Les taux prévus par les règlements de septembre 1961

Les taux édictés en septembre 1961, et encore utilisés présentement, retiennent plusieurs des caractéristiques de ceux de mai 1960. Ils ajoutent cependant certains éléments nouveaux destinés à enrayer la hausse accentuée du coût de l'assistance sociale. Enfin, ils ne permettent pas l'application d'une politique vraiment familiale en matière d'assistance.

a – *Les caractéristiques retenues*

Parmi les caractéristiques retenues, il faut signaler l'absence de distinction entre le cas des personnes aptes et celui des inaptes au travail ainsi que l'absence du critère de la durée d'indigence. Quant à l'influence des allocations catégorisées, elle persiste toujours. Psychologiquement, ces montants arrondis rappellent au public assisté et aux fonctionnaires les pensions de sécurité de la vieillesse et les autres allocations du même genre. De cette façon, on ne réussit pas à atteindre la flexibilité qu'on devrait attendre d'allocations fondées sur le besoin. L'assistance-chômage, parce qu'elle revêt ainsi un aspect de permanence, risque de devenir une autre pension catégorisée, avec tout ce que cela comporte de rigidité. En effet, elle n'encourage pas le bénéficiaire à fournir l'effort nécessaire pour sortir de son état de dépendance ; celui-ci croit de bonne foi qu'il reçoit une pension définitive, constante dans son taux et régulière quant aux dates de versements.

b – *Les éléments nouveaux*

Trois innovations importantes apparaissent dans les taux établis en septembre 1961.

i – *Plafonnement des taux*

On détermine d'abord un plafond qui ne peut être dépassé sans l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil. On a voulu par là freiner la hausse du coût de l'assistance et faire disparaître le danger d'arbitraire. Pour ce qui est de ce dernier objectif, on semble avoir réussi. Cependant, la réduction recherchée ne s'est pas produite, car les nouveaux taux constituent en général une augmentation par rapport aux anciens.

ii – *Taux régionaux*

On introduit aussi une gradation dans les taux. Cette gradation s'appuie sur deux pivots : création de trois types de régions, chacun soumis à un régime particulier de taux, et reconnaissance d'un minimum et d'un maximum à l'intérieur de chaque régime de taux.

Les trois types de régions sont les suivants :

— Les municipalités régies par le Code municipal et certaines autres villes;
— des cités spécifiquement désignées;
— les cités et villes de la Corporation de Montréal métropolitain ainsi que certaines autres cités et villes dans les régions de Montréal et de Québec.

Dès le début, cette classification s'avéra artificielle. Elle donna lieu à des revendications de la part de conseils municipaux qui voulaient faire admettre leur municipalité dans la région la plus avantagée. Elle provoqua également les récriminations des assistés qui vivaient à la périphérie de municipalités où s'appliquaient des taux plus élevés, mais où aucune différence dans le coût de la vie entre leur municipalité et celles où les taux étaient supérieurs, ne justifiait à leurs yeux pareil désavantage comparatif. La solution pour ces assistés était d'aller s'établir dans les endroits plus "rentables". Type d'exode difficilement recommendable !

Quant à l'existence d'un minimum et d'un maximum au montant d'assistance versé, elle est étroitement reliée aux trois types de régions mentionnées. Dans tous les types de régions, des taux de base uniformes s'appliquent selon les besoins. À ces taux, des augmentations variables sont possibles si l'indigence des personnes et des familles assistées l'exige. Les augmentations possibles s'établissent ainsi : $10 pour la première région, $25 en surplus (soit $35) pour la deuxième et $15 également en surplus (soit $40) pour la troisième (voir tableaux du chapitre I). À remarquer que l'augmentation d'une région à l'autre s'accorde à compter du maximum de la région précédente.

Cette façon de tenir compte de l'état d'indigence engendre une tendance constante à la hausse du coût de l'assistance. Il est bien évident que les assistés s'efforceront d'obtenir le maximum prévu dans le cas de leur municipalité, s'ils en connaissent l'existence. D'autre part, puisqu'un jour ou l'autre, on sera amené à modifier les taux, il y a risque que le maximum actuel devienne un nouveau minimum, et ainsi de suite par l'agencement même des taux les uns par rapport aux autres et à cause du différentiel qu'on serait obligé de maintenir entre les types de régions. Il faut aussi reconnaître que toute augmentation effectuée tend à être générale et linéaire du fait qu'elle doit se greffer à un ensemble de taux fixes à l'intérieur duquel il est presque impossible de distinguer les éléments qui mériteraient une augmentation à l'exclusion des autres.

iii – *Revenu permis*

Enfin, dans les taux arrêtés en septembre 1961, on trouve un élément nouveau qui influence grandement le calcul des allocations d'assistance : le revenu permis. On cherchait ainsi à encourager le citoyen assisté à exercer une certaine activité rémunératrice. Cependant, pour diverses raisons, dont certaines apparaissent dans les paragraphes suivants, l'objectif désiré n'a pas été atteint. Pour le moment, qu'il suffise de dire que la majorité des assistés sont actuellement inaptes à tout travail rémunérateur (voir chapitre II) et qu'en conséquence cette clause ne signifie rien pour eux.

c – *Le manque de considération à l'égard des charges familiales*

i – *Les allocations familiales*

Comme les allocations familiales versées par le gouvernement fédéral sont comprises dans le calcul du revenu permis, le montant d'assistance auquel les bénéficiaires auraient droit s'en trouve réduit d'autant. Ainsi, une famille composée de deux adultes et de huit enfants aurait en principe droit à une assistance s'élevant à $165 par mois. Le revenu permis, outre cette assistance, étant de $25 et les allocations familiales s'établissant à $48 (à raison de $6 par enfant par mois), le montant de l'assistance financière versée sera abaissé de $23, c'est-à-dire de la différence entre $48 et $25, et s'établira à $142 au lieu de $165. En d'autres termes, cette famille assistée aurait normalement droit à un revenu global maximum de $190, soit son allocation de $165 et un revenu permis de $25 ; les allocations familiales étant considérées comme revenu, cette famille ne recevra en fait qu'une assistance de $142 ($190 moins $48). Si cette famille recevait effectivement un revenu d'appoint de $25 par mois, le montant d'assistance qui lui serait versé serait réduit à $117, soit la différence entre le maximum de l'allocation possible, $165 et les allocations familiales,

$48. C'est donc dire qu'on enlève à un tel chef de famille le bénéfice des allocations familiales au moment même où il s'efforce de sortir de sa misère.

Si on examine à fond la question des allocations familiales, on s'aperçoit que celles-ci absorbent complètement le revenu permis à compter du cinquième enfant et qu'elles diminuent progressivement le montant de l'assistance possible à mesure que la famille croît en nombre. Il s'ensuit donc, à ce propos, que les personnes seules sont avantagées comparativement au groupe familial, sans compter qu'il ne reste pour les chefs de famille aucun encouragement à gagner un revenu d'appoint. Dans les régions métropolitaines de Montréal et de Québec où le taux d'assistance et le revenu permis ne sont pas les mêmes qu'ailleurs, le montant d'assistance possible, à cause des allocations familiales, décroît à compter du deuxième enfant.

ii – *L'augmentation des taux*

Certes, comme le Comité l'a fait remarquer précédemment, les règlements de septembre 1961 ont amené une augmentation générale des taux. Malheureusement, ce sont les personnes seules et les petites familles qui en ont bénéficié le plus, à cause de l'inclusion des allocations familiales dans le calcul du revenu permis. Il s'ensuit que certaines familles nombreuses reçoivent moins qu'elles ne recevaient selon l'ancienne échelle de taux. En outre, les augmentations consenties aux familles moyennes sont moindres que celles appliquées aux personnes seules et aux familles restreintes.

iii – *Les disponibilités permises*

Le manque de considération pour les charges familiales peut également être retracé dans la partie des règlements de 1961 qui traite des disponibilités permises, c'est-à-dire des sommes liquides qu'une personne peut posséder tout en recevant une allocation d'assistance. Par exemple, dans le cas des personnes inaptes au travail pour douze mois ou plus, les disponibilités permises sont de $1,000, qu'il s'agisse d'une personne seule ou d'un chef de famille sans égard au nombre des enfants à charge. De même, les disponibilités permises aux bénéficiaires d'allocations d'assistance-vieillesse sont de $2,000, alors qu'elles sont de $1,000 pour les chefs de familles inaptes au travail (allocation D). Les tableaux du chapitre I font d'ailleurs ressortir les différences marquées qui existent entre les diverses lois au sujet des disponibilités permises.

Les remarques qui précèdent concernant les taux de 1961 indiquent clairement qu'en plus d'être arbitraires et de ne pas tenir suffisamment compte de l'état d'indigence, ils n'aident pas le ministère de la Famille et du Bien-être social à poursuivre l'objectif qu'il s'est fixé, soit l'épanouissement de la famille. En effet, ils tendent à réduire l'assistance à ceux qui en ont vraiment besoin et à en fournir comparativement trop, toutes proportions gardées, à ceux à qui cette assistance serait moins nécessaire.

B – LA MÉTHODE PROPOSÉE POUR LA DÉTERMINATION DES TAUX

Le Comité a déjà recommandé au chapitre IV (recommandation 8) que les secours financiers versés par le gouvernement correspondent aux besoins essentiels des personnes assistées. C'est là en somme une des normes fondamentales qui devraient guider le versement de l'assistance à domicile. Elle n'est d'ailleurs pas nouvelle puisque déjà tous les régimes d'assistance sociale du monde occidental, y compris celui du Québec, la reconnaissent comme fondée et la respectent à des degrés divers.

1 – Les facteurs à considérer

De l'existence de besoins essentiels à satisfaire, découle pour l'organisme public responsable de l'assistance sociale, l'obligation de déterminer des taux réalistes et aussi équitables que possible. La notion même de besoin est imprécise. L'indigence varie d'une personne à l'autre et même d'un moment à l'autre dans la vie de celle-ci. Pour cette raison, il importe de reconnaître que le degré d'indigence est influencé par quatre facteurs : a) le milieu économico-social, b) les caractéristiques des personnes assistées, c) les circonstances provoquant l'état d'indigence et d) la durée de l'état d'indigence.

a – *Caractéristiques du milieu économico-social*

Un fait qui ressort assez brutalement des études du Comité est l'inégalité du développement économique des régions de la province qui fait que le revenu moyen et le niveau de vie ne sont pas les mêmes partout à travers le Québec. Cependant, les besoins des individus et des familles, de même que leurs aspirations, ont maintenant tendance à s'uniformiser d'une région à l'autre, grâce aux moyens de communication et de publicité modernes (1). Ainsi, si on tient compte uniquement des besoins essentiels des gens, le Comité ne voit pas la nécessité de conserver les taux régionaux. En effet, des postes essentiels tels que le vêtement, certains meubles et les frais médicaux, contrairement à ce qu'on a l'habitude de penser, coûtent sensiblement aussi cher dans les régions rurales que dans les villes, dans les régions insuffisamment développées que dans les régions prospères. Les économies qu'il est possible de réaliser en milieu rural ou non industrialisé sur la nourriture ou le loyer sont en partie annulées pour d'autres postes du budget familial par le coût du transport de certains biens essentiels, par l'absence de concurrence et de ventes à rabais ainsi que par l'insuffisance de

(1) *Les conditions de vie, les besoins et les aspirations des familles salariées canadiennes-françaises,* Résumé des rapports sur les études faites par Marc-Adélard Tremblay et Gérald Fortin du Centre de recherches sociales de l'Université Laval, présenté par La Fédération des caisses populaires Desjardins en coopération avec l'Assurance-vie Desjardins, 1963.

ressources communautaires en général. Il reste cependant que les montants d'assistance à être versés aux indigents ne doivent pas bousculer leurs habitudes et leur niveau de vie.

Pour tenir compte de tous ces facteurs complexes et difficilement mesurables, le Comité présentera plus loin dans ce chapitre une recommandation sur la façon de calculer les montants d'assistance à être versés. Cette recommandation visera à éviter l'établissement de taux régionaux. Le Comité croit en effet que de tels taux sont nécessairement arbitraires à cause de la difficulté du calcul. Même si les taux régionaux étaient établis de la façon la plus juste possible, l'assistance financière ne pourrait pas s'adapter à toutes les situations particulières qui existent inévitablement à l'intérieur des régions elles-mêmes. C'est là sans doute le défaut le plus grave de la formule des taux régionaux. Il en résulterait des récriminations nombreuses et souvent fondées. Même en découpant le Québec en régions soigneusement déterminées, on découvrirait inévitablement, à l'intérieur de ces régions, des sous-régions où le taux serait ou trop élevé ou trop faible. On risquerait ainsi de nuire à l'équilibre économique du milieu et même, à l'occasion, de détruire tout encouragement au travail chez les personnes assistées. On voit d'ici dans quels méandres administratifs on s'engagerait.

Recommandation 40

On ne devrait pas calculer les montants d'assistance à être versés à partir de la méthode dite des "taux régionaux"; il importerait plutôt d'appliquer une procédure de calcul moins artificielle qui tienne automatiquement compte, sans complication administrative, de la multiplicité des situations particulières et de l'endroit de résidence du bénéficiaire.

b – *Caractéristiques des personnes assistées*

Les besoins essentiels peuvent varier en nature ou en intensité selon qu'ils touchent des individus ou des familles. L'assistance doit, pour être juste, tenir compte d'une façon ou de l'autre de l'âge, du sexe et de l'état civil des bénéficiaires ainsi que de l'importance du groupe familial. Par exemple, un célibataire de 18 à 21 ans et en pleine santé ne peut évidemment pas être traité de la même façon qu'un père de famille malade et âgé de 30 à 35 ans.

Le problème des charges familiales a particulièrement retenu l'attention du Comité puisque l'objectif primordial du Ministère est justement d'aider la famille à remplir son rôle. Dans l'évaluation des besoins, on doit se rappeler que les enfants des familles assistées sont les citoyens de demain et que toute mesure d'assistance insuffisante et susceptible par là de nuire à leur développe-

ment physique, émotif et intellectuel, sera au détriment éventuel de l'ensemble de la société. Cette fausse économie pourra même se révéler, dans un avenir plus ou moins rapproché, comme la cause de l'alourdissement du fardeau financier de l'assistance sociale. Le Comité songe plus précisément au cas des mères nécessiteuses.

Recommandation 41

Dans l'optique d'une véritable politique familiale, les montants d'assistance devraient être proportionnels aux charges de familles, c'est-à-dire tenir compte, aussi adéquatement que possible, du nombre, de l'âge et du sexe des enfants.

À l'heure actuelle, les montants de certaines allocations (assistance-chômage aux personnes aptes ou inaptes au travail) varient selon la dimension du groupe familial, mais de façon rudimentaire et par voie d'augmentations arbitraires établies en chiffres ronds et peu réalistes. La recommandation précédente vise à améliorer sensiblement cette pratique.

Il reste à préciser que les besoins de ces familles ne nécessitent pas un accroissement de l'assistance qui soit directement proportionnel au nombre de dépendants. L'alimentation de dix personnes n'équivaut pas à deux fois le coût de l'alimentation de cinq personnes. Il en va de même pour le vêtement, car, dans une famille, grâce à l'ingéniosité de la mère, beaucoup de pièces de vêtement peuvent être utilisées à tour de rôle par deux ou plusieurs enfants. Il n'y a pas non plus de relation directe entre le coût du loyer et la grandeur de l'unité familiale.

À titre d'illustration, il convient de mentionner l'étude intitulée *Budgeting for Basic Needs*, préparée en 1961 sous les auspices du Montreal Council of Social Agencies. Un tableau résumé du budget familial, incluant la nourriture, le vêtement, les soins personnels et les articles ménagers révèle une progression de moins en moins prononcée du coût mensuel d'entretien de chaque personne, selon la dimension de la famille.

	Dépenses mensuelles pour une personne vivant dans une famille de :	
	3 personnes	*8 personnes*
	$	$
Fillette de 10 à 11 ans	29.57	27.61
Garçon de 10 à 11 ans	30.41	28.45
Mère au foyer	30.55	28.44
Père au travail	39.64	37.12

La même méthode de calcul se retrouve dans la Loi de l'assistance générale de l'Ontario. En effet, dans cette province, les taux d'assistance sont calculés à partir d'un budget pré-déterminé (pre-added budget). L'allocation mensuelle de base pour divers types de familles comporte les montants suivants, s'appliquant à la nourriture, au vêtement et à l'entretien du ménage :

2 adultes et un enfant	$ 61.10
2 adultes et 2 enfants	86.55
2 adultes et 4 enfants	121.20
2 adultes et 6 enfants	161.75

Il faut préciser que les montants alloués varient suivant l'âge des enfants, mais jamais d'une façon absolument mathématique. De plus, les taux établis le sont de façon scientifique, ce qui est également le cas des modifications occasionnelles qu'ils peuvent subir en raison de changements dans le coût de la vie. On exposera plus loin dans ce chapitre la façon dont des taux fondés sur le budget minimum du groupe familial peuvent s'appliquer sans difficulté à tous les types de ménage.

c – *Circonstances provoquant l'état d'indigence*

L'assistance doit également tenir compte des circonstances qui ont amené l'état d'indigence ainsi que des facteurs d'ordre physique, psychologique, moral ou autre, qui influent directement ou indirectement sur la situation des bénéficiaires. Évidemment, la situation d'une mère de famille nombreuse dont le mari est décédé, invalide, disparu ou confiné dans une institution, ne ressemble pas du tout au cas d'un célibataire vivant seul.

Si l'on veut sérieusement mettre en oeuvre une politique qui ne se contentera pas de maintenir à un niveau de subsistance des individus et des familles et si l'on désire également faire cesser l'état d'indigence ou prévenir son aggravation, les montants d'assistance doivent être fondés sur une juste évaluation de tous les facteurs pertinents.

Recommandation 42

L'assistance financière devrait être suffisamment élevée et flexible dans ses taux pour qu'il soit possible, grâce à elle et avec l'utilisation d'autres méthodes de secours, de faire disparaître des situations qui autrement risqueraient de devenir permanentes et ainsi plus coûteuses à la longue.

d – *Durée de l'état d'indigence*

La nature des besoins des personnes nécessiteuses peut varier selon la durée de la période d'assistance. La persistance d'une situation de grande nécessité

est susceptible de causer de graves préjudices à un individu ou à une famille, si les montants d'assistance sont indépendants de la durée de l'état de besoin. Le Comité croit, par exemple, qu'on ne doit pas permettre à une famille de s'endetter plus qu'il n'est raisonnable dans sa recherche du minimum vital ; l'État y serait perdant, car les problèmes de cette famille risqueraient de se multiplier au point de requérir ultérieurement des mesures plus onéreuses encore. La dispersion de cette famille et le placement en institution de ses membres pourraient être les conséquences d'une politique d'assistance trop mesquine.

Le minimum vital dont il est ici question varie justement en fonction de la durée de la situation nécessitant le secours financier. En soi, le maintien de ce minimum vital suppose que les besoins essentiels suivants sont satisfaits : nourriture, vêtements, soins médicaux, logement (incluant chauffage, éclairage et certains meubles), etc. Or, à très courte échéance, trois ou quatre mois par exemple, la personne ou la famille assistée peut, la plupart du temps, subsister sans avoir à acquérir de nouveaux vêtements ou de nouveaux meubles ; il lui est également possible de retarder certaines dépenses et d'utiliser son crédit de façon temporaire auprès des établissements commerciaux. Elle peut aussi, à l'occasion, compter sur l'aide de groupements bénévoles ou sur le soutien des parents immédiats. Par contre, tel n'est pas le cas d'une personne ou d'une famille dont la situation réclame une assistance financière de longue durée. Les besoins essentiels sont alors tous présents. Il en est de même chez les assistés qui réclament une aide financière au moment où leur situation est devenue très grave.

Recommandation 43

Quand la chose est possible, on devrait établir une distinction entre l'assistance à court terme et l'assistance à long terme; la première exclurait du calcul de l'assistance à être versée des montants qui entreraient normalement dans le calcul de la seconde.

L'assistance à court terme ne devrait inclure, sauf pour des cas exceptionnels, que le montant suffisant pour satisfaire aux besoins essentiels à être déterminés par les autorités compétentes. Par ailleurs, l'assistance à long terme doit donner lieu à des versements s'appliquant aussi à d'autres besoins essentiels qui ne le deviennent vraiment que si la situation de l'assisté réclame un soutien financier prolongé.

L'assistance à court terme, telle que comprise ici, n'est en somme qu'une assistance temporaire. Elle pourrait porter sur une période de quatre mois, par exemple. L'assistance à long terme (l'expression "assistance permanente" est à rejeter) porterait sur plus de quatre mois.

La nécessité de distinguer entre court terme et long terme suppose, de la part de l'organisme de distribution, un contact régulier avec les bénéficiaires et une connaissance parfaite des situations dans lesquelles ils se trouvent.

Recommandation 44

Le passage de l'assistance à court terme à l'assistance à long terme ne devrait pas se faire automatiquement, mais après analyse sérieuse du cas par l'organisme qui verse l'assistance.

Dans tout cela, il convient de conserver une flexibilité qui tienne compte de la réalité. Ainsi, il pourra arriver que, dès le début, certaines personnes apparaîtront avoir nettement droit à l'assistance pour plus de quatre mois. Ces cas devraient pouvoir recevoir immédiatement l'assistance à long terme. Il est évident aussi que la distinction recommandée ne peut s'appliquer actuellement aux allocations dites "catégorisées", tant et aussi longtemps qu'elles existeront sous cette forme, à l'exception peut-être des allocations aux mères nécessiteuses.

2 – La méthode recommandée

a – *Nature de la méthode*

Les recommandations précédentes, qui portent sur les facteurs devant entrer en ligne de compte dans la détermination des montants d'assistance, peuvent facilement conduire à des complications administratives sérieuses. En effet, il est difficile d'être à la fois rapide dans les décisions à prendre et juste envers les personnes nécessiteuses. Généralement, plus on est rapide, moins on est juste; plus on est juste, moins on est rapide. Il peut même arriver qu'on ne soit ni rapide, ni juste.

Il existe un moyen de sortir du dilemme. Il est déjà appliqué à peu près partout en Amérique du Nord et ses résultats démontrent que l'administration publique peut devenir très efficace sans pour autant négliger les besoins variables de milliers de citoyens différents les uns des autres. Pour cela, il faut abandonner la méthode actuelle des taux fixes pour la remplacer par celle fondée sur le budget du groupe familial. Au Canada, on la rencontre sous diverses appellations, dont les deux principales sont la méthode du budget pré-déterminé (pre-added budget) en Ontario et la méthode du budget déficitaire (budget deficit method) en Saskatchewan et en Alberta.

La méthode actuelle des taux fixes n'est pas d'utilisation plus rapide que celle que le Comité recommande et ne permet pas d'individualiser le secours financier. De plus, elle se prête mal à une interprétation des cas en vue de la

prévention et de la réadaptation; à ce propos, elle est contraire aux conceptions modernes en matière d'assistance sociale.

L'adaptation plus complète de l'assistance à des situations variables répondrait d'ailleurs aux termes de l'entente fédérale-provinciale sur l'assistance-chômage. Le Comité entretient de forts doutes quant au bien-fondé des plans conjoints comme tels, mais il est intéressant ici de dégager le sens de celui qui porte sur l'assistance-chômage. En effet, cet accord fédéral-provincial vise à "fournir de l'assistance aux personnes en chômage qui sont dans le besoin". Selon les fonctionnaires fédéraux consultés par le Comité, le sens à donner à cette expression est que toute personne assistée en vertu de ce plan conjoint doit recevoir une aide correspondant à ses besoins reconnus et établis. Ainsi se trouve posé le principe selon lequel il convient de juger chaque cas à son mérite au lieu de s'en tenir au concept de l'allocation catégorisée jusque là en usage. À noter à ce sujet que la Colombie-Britannique a dû modifier son régime de suppléments aux allocations catégorisées pour se conformer à l'entente fédérale-provinciale et pour bénéficier de la quote-part versée par le gouvernement du Canada.

Quoi qu'il en soit, il importe de retenir que l'attention plus particulière aux demandes individuelles d'assistance favorise la compréhension de toutes les circonstances qui ont provoqué l'état de besoin et le caractérisent.

Recommandation 45

L'assistance à domicile devrait être fondée sur la méthode du budget et non sur des taux fixes, comme c'est le cas à l'heure actuelle.

La méthode du budget n'implique pas que les versements d'assistance doivent satisfaire aux exigences du budget familial tel que l'établiraient les requérants eux-mêmes. Au contraire, ce sont les autorités gouvernementales qui déterminent à l'avance ce que devrait être le minimum vital pour une famille ou un individu. Ce minimum s'adapte évidemment à la dimension de la famille et à l'âge des enfants. C'est à partir de ce minimum ainsi conçu qu'on établit les montants d'assistance à être versés. Ceux-ci sont répartis en différents postes, tels l'alimentation, le vêtement, l'équipement ménager, le logement, le chauffage, l'éclairage, etc., et pour chacun de ces postes, un montant défini est prévu. Certains éléments du budget familial, toutes conditions étant égales, peuvent donner lieu à des versements identiques à travers la province. Par contre, d'autres, comme le loyer, les dépenses de chauffage et certains frais peuvent varier selon le lieu et les circonstances.

Des recommandations antérieures ont déjà indiqué que les taux fixes régionaux étaient à rejeter et que les montants d'assistance devraient d'une

certaine façon correspondre aux charges familiales ainsi qu'à la durée de l'état d'indigence. Or, la méthode de calcul qui tient compte à la fois et sans complication administrative de tous les facteurs en présence est celle du budget. Parce qu'elle est flexible, elle permet de ne verser en assistance que les sommes réellement nécessaires, tout en omettant les postes pour lesquels le requérant n'éprouve pas de besoin. Ainsi, s'il est logé gratuitement, s'il produit sa propre alimentation en tout ou en partie, s'il possède les vêtements suffisants pour la durée de sa période d'indigence, le montant d'assistance consenti sera automatiquement moindre. Elle peut également adapter les versements pour fins d'alimentation au sexe, à l'âge, au degré d'activité et à l'état de santé des personnes assistées.

Le Comité croit qu'il devrait y avoir distinction entre l'assistance à court terme et l'assistance à long terme (recommandation 43). Or, la méthode du budget peut facilement respecter cette distinction. Il suffirait de n'inclure dans le calcul de l'assistance à court terme que les postes de dépenses absolument nécessaires.

La méthode du budget rendrait inutile la nécessité de découper la province en une multitude de régions, car elle ajuste les montants versés à la situation particulière du requérant puisque, entre autres choses, elle tient compte de l'influence du lieu de résidence sur le coût du minimum vital. Ainsi disparaîtraient les taux dits "ruraux", source inévitable de critiques de la part des indigents vivant en dehors des centres urbains.

L'utilisation de la méthode recommandée permet en somme de déterminer avec le plus de précision possible pour quels besoins définis l'assistance doit être versée. Elle fait voir si le niveau de vie d'une famille est normal ou si son comportement à certains égards est déraisonnable. Elle facilite la bonne administration des ressources de la famille par les discussions et les conseils qui accompagnent habituellement la détermination du montant d'assistance. S'il arrive que ces ressources soient mal administrées, la méthode du budget peut aider, lors d'une entrevue bien dirigée, à dégager les causes de cette lacune et à y remédier. Comme le ministère de la Famille et du Bien-être social doit de toute façon étudier chaque cas au moment de la demande, la recommandation du Comité vise à améliorer la procédure actuelle et à la rendre plus réaliste et plus juste. Une fois les tables budgétaires établies, la méthode proposée est d'utilisation relativement simple d'après les témoignages de ceux qui en font déjà usage.

b – *Problèmes soulevés*

Deux questions se posent à propos de la méthode du budget :

— Comment établir les tables budgétaires détaillées dont on se servira pour déterminer rapidement le montant d'assistance ?

— Quels changements cette méthode du budget est-elle susceptible d'apporter au coût global de l'assistance ?

i – *Confection des tables budgétaires*

En réalité, le premier problème n'est pas aussi compliqué qu'il le semble. On peut facilement s'inspirer de l'expérience des autres provinces canadiennes et des États américains qui utilisent depuis longtemps cette méthode. Le Comité croit qu'il y a tout simplement lieu d'adapter à la situation du Québec la procédure en usage ailleurs. Évidemment, les montants consentis pour chaque poste du budget ne seront pas exactement les mêmes. C'est pourquoi un certain travail de recherche et de pensée originale est indispensable, notamment sur le minimum vital acceptable, sur les dépenses des familles et sur les habitudes de vie des personnes assistées.

Recommandation 46

Le Bureau de programmation et de recherches du Ministère, en collaboration avec les organismes intéressés et les personnes compétentes dans ce domaine, devrait être chargé de déterminer le contenu du budget ainsi que l'importance relative des postes et les montants appropriés. Il devrait aussi assurer la révision périodique des tables budgétaires.

ii – *Répercussions financières*

Le second problème est assez délicat. Il est en effet extrêmement difficile de prévoir l'influence sur le coût global de l'assistance de l'utilisation de la méthode du budget. Chose certaine, l'assistance versée correspondra mieux aux besoins essentiels des personnes secourues. Certaines recevront moins que sous le régime actuel, tandis que d'autres recevront davantage, notamment les familles nombreuses. On peut donc dire que ce qu'on aura épargné sur les montants destinés aux personnes seules sera dépensé à l'avantage des familles nombreuses. C'est du moins ce que démontrent les recherches effectuées par le Comité.

Il ne faut pas oublier non plus que certains besoins particuliers, comme les régimes alimentaires spéciaux de certains indigents malades ou les versements effectués en vue de prévenir un plus grand mal, représenteront des dépenses nouvelles. Cependant, l'accroissement des déboursés en ces domaines se traduira, en fait, par des économies à long terme.

En somme, le Comité croit que l'adoption de la méthode du budget peut provoquer dans l'immédiat l'accroissement de certaines dépenses parce que l'on

tiendra mieux compte des besoins essentiels des familles nombreuses qui se trouvent pénalisées par le régime actuel de taux. À long terme, l'instauration d'une plus grande justice dans la distribution de l'assistance sociale résultera en un meilleur contrôle de la dépendance et facilitera les efforts de réadaptation des personnes et des familles nécessiteuses. Jointe à une politique de prévention, la méthode du budget sera plus économique que la méthode des taux fixes, en ce sens qu'on assistera moins à une hausse relative du coût global de l'assistance sociale qu'à une meilleure utilisation des sommes affectées au bien-être social.

c – *Mise en oeuvre*

Pour ce qui est de la mise en oeuvre, il convient de procéder avec prudence aux changements proposés et de suivre l'expérience de près, afin d'éviter les heurts et les récriminations.

Recommandation 47

L'application de la méthode du budget devrait se faire par étapes, en commençant, par exemple, par les familles nombreuses et par les nouveaux cas d'assistance au fur et à mesure de leur acceptation.

À cause du roulement considérable des cas d'assistance, on peut prévoir que le nouveau régime s'appliquerait à presque tous les nécessiteux dans un laps de temps relativement court. Le Comité recommande l'adoption de la méthode du budget d'abord en ce qui concerne l'assistance-chômage, les allocations aux mères nécessiteuses et les suppléments aux allocations catégorisées. Avec la promulgation d'une Loi générale d'assistance (recommandation 9), il deviendra éventuellement possible de l'appliquer aux personnes qui autrement bénéficieraient d'allocations catégorisées.

C – L'ADMINISTRATION COURANTE DE L'ASSISTANCE SOCIALE

L'application des recommandations portant sur la détermination des taux d'assistance ne réglerait pas – loin de là – tous les problèmes suscités par l'administration courante des mesures d'assistance à domicile. Le Comité a donc cru bon de présenter, dans ce qui suit, son opinion sur un certain nombre de sujets.

1 – Normes d'assistance

L'administration de l'assistance à domicile requiert l'adoption de normes aussi bien pour l'élaboration de programmes d'action que pour l'évaluation des demandes d'assistance. Ces normes devraient servir de guides administratifs à tous les niveaux et revêtir certaines qualités, comme la clarté et le réa-

lisme. Elles devraient être facteurs d'efficacité et non de paralysie administrative, surtout pour les employés aux prises quotidiennement avec les problèmes et les requêtes des personnes et des familles nécessiteuses.

Recommandation 48

La distribution de l'assistance financière devrait être guidée par un certain nombre de normes claires et précises, connues et publiées, favorisant l'évaluation de chaque cas particulier.

Il n'appartient évidemment pas au Comité de dresser la liste de ces normes, mais il veut néanmoins indiquer rapidement les principes fondamentaux qui doivent, à son avis, en guider la conception et qui d'ailleurs apparaissent dans l'ensemble du présent rapport et surtout dans l'esprit qui s'en dégage.

Selon le Comité, les normes administratives de l'assistance sociale devraient s'inspirer des principes généraux suivants et de ceux qui peuvent logiquement en découler :

— L'assistance financière doit faire partie d'un plan susceptible de rendre économiquement et socialement indépendantes les personnes et les familles assistées.

— On doit tendre à remédier aux situations anormales avant qu'elles ne se détériorent. Il est préférable de verser au bon moment une assistance à domicile adéquate, plutôt que d'avoir à prolonger indéfiniment une assistance sociale inefficace, parce que tardive et insuffisante.

— On doit constamment se rappeler que toute mesure d'assistance déficiente aura des répercussions financières et sociales inévitables et finalement plus coûteuses (placements des enfants et des adultes, délinquance, maladie, foyers brisés, endettement, etc.).

— Dans la lutte contre la dépendance sociale, il importe, en plus de l'assistance financière, d'utiliser toutes les ressources du secteur privé, avec celles en provenance de l'État.

2 – Classes d'assistance présentement en usage

Les règlements de l'assistance publique prévoient actuellement quatre classes d'assistance : l'assistance régulière, l'assistance supplémentaire, l'assistance d'urgence et l'assistance spéciale. La première de ces classes est de loin plus importante que les trois autres quant aux sommes qui y sont consacrées et quant au nombre de personnes qu'elle touche. Les trois autres classes d'assistance ont été instituées pour rendre moins rigide l'administration des allocations catégorisées et des règlements de l'assistance publique.

Il ne sera pas question ici de l'assistance dite supplémentaire, puisque la méthode du budget ainsi que la promulgation éventuelle d'une législation sociale unique en feront disparaître la nécessité.

a – *L'assistance d'urgence*

La méthode du budget permettra d'éliminer l'assistance d'urgence. Celle-ci a pour but de satisfaire un besoin spécifique et temporaire. Grâce à cette méthode, un tel besoin pourrait facilement entrer en ligne de compte dans la détermination du montant d'assistance à être accordé tant que durera la situation d'urgence. Cette catégorie d'assistance ne serait pas nécessaire si le processus de secours était accéléré. Il arrive souvent qu'une aide versée rapidement et en temps opportun atténue grandement un problème temporaire, en écarte les conséquences possiblement désastreuses et par là évite que le versement d'assistance ne devienne régulier.

Il existera évidemment toujours des cas réclamant un secours quasi instantané. Il faut les prévoir.

Recommandation 49

Avec l'application de la méthode du budget, l'assistance d'urgence comme telle devrait être abolie. Par précaution, à cause de la possibilité de cas exceptionnels, on devrait pouvoir recourir à des caisses d'urgence décentralisées.

b – *L'assistance spéciale*

Même en adoptant la méthode du budget et les normes décrites plus haut, le Ministère devra imposer des conditions d'admissibilité et fixer un maximum à l'allocation sociale. C'est donc dire qu'il subsistera des situations exceptionnelles où une assistance spéciale devra être versée. Par exemple, il pourra s'agir d'apporter une assistance temporaire à un chef de famille à revenu très modeste dont l'épouse est hospitalisée, pour lui permettre de payer les services d'une aide-familiale et prévenir ainsi le placement de ses enfants. Dans d'autres, comme l'existence d'un état de désastre, il faudra dépasser le maximum prévu. Afin d'éviter un plus grand mal et de faciliter la réadaptation sociale et économique de l'indigent, une assistance spéciale pourra également être versée.

Recommandation 50

L'assistance spéciale ne devrait être accordée que suivant un plan bien établi, ayant pour but de parer à un désastre, de prévenir un plus grand mal et de réadapter socialement et économiquement les personnes assistées.

Le Comité croit que l'assistance spéciale pourrait être accordée sans qu'il soit nécessaire d'avoir recours à un arrêté en conseil. Sans vouloir minimiser les prérogatives du lieutenant-gouverneur en conseil, le Comité est d'avis qu'on pourrait laisser à un comité spécial de hauts fonctionnaires le soin de déterminer le bien-fondé des demandes d'assistance spéciale.

Recommandation 51

L'assistance spéciale devrait être accordée par un comité spécial de hauts fonctionnaires du Ministère.

3 – Exclusion des allocations familiales et calcul du revenu permis

Comme on l'a dit, les règlements actuels du Ministère exigent, lors du calcul de l'assistance, l'inclusion des allocations familiales dans le revenu du requérant. Après avoir étudié les textes de la Loi fédérale sur les allocations familiales, s'être enquis de la réglementation des autres provinces à ce sujet et avoir fait certaines recherches sur le budget des familles présentement assistées, le Comité est d'avis que cette procédure devrait cesser, même s'il s'ensuit un léger accroissement des déboursés.

La Loi fédérale, ses règlements et les directives écrites qui en émanent ne laissent aucun doute sur le fait que les allocations familiales doivent servir à accroître le revenu des familles au bénéfice des enfants. Elles ne peuvent donc pas être assimilées à un revenu additionnel. Elles sont versées à toute famille qui se conforme aux règlements, sans distinction de son état de fortune. L'Ontario a d'ailleurs déterminé, par l'arrêté en conseil no 572 en date du 3 juillet 1961, que les allocations familiales ne devraient pas être considérées comme revenu, lors du calcul des versements d'assistance. La Loi québecoise des mères nécessiteuses adopte le même point de vue. En outre, il semble contradictoire que le gouvernement du Québec inclue les allocations familiales fédérales dans le revenu des familles assistées alors qu'il en exclut ses propres allocations scolaires. Enfin, comme il a été mentionné précédemment, l'inclusion des allocations familiales dans le calcul du revenu d'un requérant pénalise les familles nombreuses et n'incite pas celui-ci à se procurer un travail d'appoint.

Recommandation 52

Dans le calcul du montant d'assistance, les allocations familiales ne devraient pas être considérées comme revenu.

4 – Assistance sous forme de services

L'une des caractéristiques du régime actuel d'assistance à domicile est qu'il est trop fortement orienté vers le strict secours financier. Nul ne prétend que cette forme d'assistance doive disparaître, d'autant plus que les indigents, comme tous les autres citoyens, vivent dans une économie monétaire. Cependant, le Comité croit qu'au lieu de verser de l'assistance exclusivement financière, il serait souvent préférable et plus économique pour la société de fournir directement certains services.

En ce qui a trait au secteur public, il ne s'agit pas pour le ministère de la Famille et du Bien-être social de mettre sur pied lui-même tout un éventail de services nouveaux. Au contraire, il devrait pouvoir compter sur les autres ministères pour l'aider en ce sens. Certains services existent déjà : unités sanitaires, bureaux provinciaux de placement, écoles techniques, centres de traitement anti-alcoolique, services d'éducation populaire, etc. D'autres, évidemment, seraient à créer ou à développer, par exemple : réadaptation des handicapés et aide au logement familial.

Quant aux services pouvant provenir du secteur privé, ils sont déjà suffisamment connus pour qu'il soit nécessaire de les mentionner à nouveau. Le Comité tient cependant à rappeler que les agences sociales et autres oeuvres privées devraient se préoccuper principalement des personnes et des familles assistées ou susceptibles de l'être. Elles devraient éviter de se "tailler une clientèle nouvelle", sous prétexte que les nécessiteux sont déjà secourus par l'État. Les ressources communautaires et le personnel qualifié doivent être utilisés aux endroits stratégiques; cela va de soi. Le nombre considérable d'indigents assistés par l'État et d'économiquement faibles pouvant devenir nécessiteux à plus ou moins brève échéance constitue justement le problème à la solution duquel devrait avant tout s'attaquer le secteur privé, en accord avec les organismes publics.

Recommandation 53

En plus de l'assistance financière, on devrait mettre davantage l'accent sur les services à fournir de façon prioritaire aux personnes et aux familles menacées de dépendance sociale.

5 – Participation des obligés en loi

Les règlements actuels de l'assistance à domicile prévoient la participation financière des obligés en loi à l'assistance aux personnes et aux familles nécessiteuses, mais d'une façon qui peut paraître discriminatoire. En effet, on n'impose une telle participation, d'après un calcul défini, que pour les seuls obligés

en loi vivant sous le même toît que le requérant. On semble donc libérer de toute obligation ceux qui vivent hors du foyer du requérant.

La Loi de l'assistance publique ne prévoit aucune sanction en vue de forcer les obligés en loi à s'entraider mutuellement. En pareil cas, il faut recourir aux dispositions du code civil, ce qui entraîne des frais et des délais. Tous n'ont pas les ressources nécessaires pour s'en prévaloir, sans compter que, dans certaines régions de la province, les tribunaux ne sont pas facilement accessibles. Enfin, ces recours sont très souvent causes de mésententes familiales, plus dommageables que l'état de nécessité. Il s'agit donc d'adopter des normes administratives plus réalistes, tout en maintenant, dans la mesure du possible, le respect des devoirs des obligés en loi.

Recommandation 54

Pour l'assistance à court terme, plus particulièrement en ce qui a trait aux personnes seules, on devrait tenir compte des ressources et de la participation possible de tous les obligés en loi, à l'exclusion, peut-être, des grands-parents et des petits-fils. Pour l'assistance à long terme, on ne devrait tenir compte que de la contribution, en nature ou en argent, qui est réellement fournie par l'obligé en loi.

Les enquêtes et les recherches servant à déterminer le degré de participation des obligés en loi peuvent facilement être longues et onéreuses. Il importe à ce propos d'évaluer au préalable le coût des enquêtes et autres démarches par rapport aux avantages réels qui peuvent en découler.

6 – Les procédures administratives

Sous ce titre général, le Comité présente ses recommandations sur l'orientation des enquêtes, la constitution des dossiers, la formulation des chèques d'assistance, l'établissement d'un tribunal d'appel et la réadmission des cas à l'assistance.

a – *L'orientation des enquêtes*

L'enquête conduite au moment où un requérant sollicite une assistance financière est essentielle à la détermination de l'admissibilité. Elle est généralement onéreuse à cause des multiples démarches qu'elle suppose de la part d'un enquêteur consciencieux. Elle peut être des plus utiles si elle est bien orientée, car elle est apte à fournir des indications très précieuses sur les causes des problèmes présentés de même que sur les possibilités de réadaptation sociale du requérant.

C'est au moment de l'enquête qu'on pourra ainsi déterminer si le requérant devrait recevoir une assistance sous forme d'argent et/ou de services. C'est aussi à partir des faits recueillis à ce moment ainsi que de leur interprétation, qu'on sera en mesure de fournir une indication sur la possibilité de sortir le requérant de son état d'indigence. Il va sans dire également que l'enquête doit servir à informer celui-ci de ses droits et devoirs ainsi qu'à susciter sa collaboration.

L'enquête n'est donc pas un processus de routine, dont on doit se débarrasser le plus rapidement possible. Une enquête mal conçue et mal dirigée peut s'avérer très onéreuse dans ses conséquences. De plus, il y a lieu d'en simplifier les formalités et de réduire autant que possible les requêtes inutiles et la paperasserie. L'argent et le temps ainsi épargnés seront mieux employés à l'analyse et à la solution des problèmes des assistés ainsi qu'à des démarches auprès de leur parenté, de leurs employeurs et des organismes susceptibles de leur rendre service.

Recommandation 55

En plus d'établir l'admissibilité d'une personne ou d'une famille à l'assistance, l'enquête devrait éclairer la situation réelle du requérant de telle sorte qu'elle puisse aider à découvrir la meilleure façon de l'assister.

b – *Le dossier et le fichier central*

L'intégration des mesures sociales que le Comité a suggérée doit se refléter aussi dans les formules et les dossiers. L'actuelle dispersion des dossiers dans au moins deux organismes (Commission des allocations sociales et Services d'assistance sociale) occasionne un chevauchement continuel, aussi nuisible que coûteux. C'est pourquoi on devrait regrouper les formules et les dossiers en usage, tant pour simplifier la procédure que pour éviter des visites répétées chez les familles assistées. Le Ministère a déjà entrepris une action en ce sens; il faudrait qu'elle se poursuive.

Recommandation 56

Un seul dossier de type familial devrait être constitué afin de faciliter le versement rapide de l'assistance et de mieux connaître les caractéristiques des familles assistées.

En plus de ce dossier de type familial, il faudrait établir un fichier central où seraient colligées et résumées toutes les données relatives à l'assistance

et à ses bénéficiaires. Le Ministère serait ainsi en mesure, en tout temps, de se renseigner adéquatement sur l'évolution de son programme de bien-être social.

Recommandation 57

Un fichier central devrait être constitué afin que le Ministère soit toujours au fait des problèmes de bien-être social et de leur évolution.

c – *La formulation des chèques d'assistance*

En étudiant le fonctionnement des divers organismes de bienfaisance, le Comité a constaté que les chèques émis par eux n'indiquaient pas toujours nettement la provenance des fonds d'assistance, ou encore le faisaient de diverses façons. Or, ces fonds, depuis mai 1960, proviennent en totalité du gouvernement du Québec. Il importe que le public assisté le sache.

Recommandation 58

Le ministère de la Famille et du Bien-être social devrait déterminer les termes par lesquels les chèques d'assistance distribués par des organismes autres que les siens indiqueront la provenance des fonds d'assistance.

d – *L'établissement d'un tribunal d'appel*

Plusieurs représentations ont été faites au Comité concernant la nécessité d'un tribunal d'appel pour tout requérant ou bénéficiaire qui pourrait se croire injustement traité.

Les articles 24 et suivants de la Loi de l'assistance publique prévoient l'appel à un juge d'une cour municipale ou à un juge de district. Par suite de la disparition de la participation municipale, il semble que cette procédure soit tombée en désuétude. Les règlements de l'assistance publique stipulent qu' "un requérant ou un bénéficiaire peut demander la reconsidération de son cas", bien qu'il ne soit pas dit comment cette demande doit être faite, ni à qui.

Ce droit d'appel est justifié du fait qu'en régime démocratique, tout citoyen peut faire valoir ses droits suivant certaines procédures définies. L'établissement d'un tel tribunal aurait pour effet d'éliminer les recours nombreux aux tierces personnes tels que les députés, les organisateurs politiques et les autres personnes dites en autorité. L'existence d'un tel recours mettrait souvent fin à des critiques ou des revendications plus ou moins fondées et éviterait des accusations gratuites contre le Ministère et l'administration gouvernementale en général. Enfin, les jugements rendus par ce tribunal permettraient d'établir une

jurisprudence susceptible d'éclairer le Ministère sur l'application de la politique de bien-être.

Recommandation 59

Le Ministère devrait instituer un tribunal d'appel pour permettre à tout requérant ou bénéficiaire d'assistance de faire valoir ses droits s'il se sent lésé.

Il est entendu qu'au départ le nombre des requêtes serait assez considérable. Cela est même inévitable. Cependant, le Comité croit que celles-ci diminueraient graduellement, surtout avec l'amélioration du processus administratif, la formation accrue du personnel et l'application des recommandations faites par le Comité.

e – *La réadmission des cas à l'assistance*

Une véritable politique de réadaptation sociale suppose que les personnes et les familles assistées finissent par ne plus être à la charge financière de l'État. Cependant, avant qu'un tel état d'indépendance sociale soit atteint, ces personnes et ces familles doivent en quelque sorte apprendre à vivre par leurs propres moyens. Cela ne peut pas, la plupart du temps, se faire du jour au lendemain. À des périodes de dépendance sociale doivent suivre des périodes d'indépendance relative, jusqu'au moment où la réadaptation est complétée. La chose est normale. Aussi, pendant la période de réadaptation. il importe que les procédures de réadmission à une assistance temporairement abandonnée soient souples et rapides. Autrement, les personnes et les familles assistées n'accepteront pas de risquer que les efforts de réadaptation sociale se traduisent pour elles par la perte d'une assistance financière qui continuera malgré tout d'être nécessaire dans les moments d'indigence.

Recommandation 60

La procédure de réadmission à l'assistance devrait être simple, rapide et souple.

Le Comité tient aussi à ajouter, comme on le verra au chapitre suivant, que les difficultés ou les lenteurs de la réadmission à l'assistance peuvent décourager les personnes assistées et les empêcher d'accepter un travail temporaire par crainte de ne pouvoir obtenir de nouveau l'assistance. Il convient, à ce propos, de signaler que certaines personnes ou familles à la charge de l'État tiennent moins au montant que l'assistance à domicile représente pour elles qu'à la régularité de ce secours. En somme, elles recherchent la sécurité, même si celle-ci ne garantit pas un niveau de vie élevé.

Chapitre VIII

PROBLÈMES PARTICULIERS

CHAPITRE VIII

PROBLÈMES PARTICULIERS

Les divers mémoires soumis au Comité, de même que les discussions avec les représentants de plusieurs organismes et les hauts fonctionnaires du Ministère, ont mis en lumière des problèmes d'un ordre tout particulier qui méritent une attention spéciale. D'ailleurs ils concernent l'assistance à domicile, objet du mandat du Comité.

Le Comité ne prétend pas traiter de tous les problèmes relatifs au domaine du bien-être social. Il a seulement voulu, à la suite de ses recherches et de ses réflexions, fournir des éléments de solution et indiquer dans quel sens la tâche du Ministère et du gouvernement du Québec pourrait s'orienter par rapport aux problèmes spécifiques qu'il étudie brièvement ici.

Il y aurait lieu pour le Ministère de faire entreprendre des études approfondies sur la plupart de ces problèmes par son Bureau de programmation et de recherches. Le Comité croit aussi que, si on veut obtenir une utilisation optimale des ressources financières publiques, il ne faudra pas tarder à trouver les solutions concrètes aux problèmes analysés dans ce chapitre.

A – TRAVAIL ET ASSISTANCE FINANCIÈRE

Cette question est extrêmement complexe et donne lieu à beaucoup de confusion. Comme elle a été soulevée fréquemment devant le Comité, il convient de s'y arrêter quelque peu. Elle a aussi attiré l'attention des Premiers Ministres provinciaux lors de la conférence interprovinciale tenue à Victoria, au cours de l'été 1962. Elle fut aussi étudiée lors du congrès de la Fédération des maires et des municipalités vers la même époque. Enfin, plusieurs municipalités de la province ont soumis des recommandations au Ministère à ce propos.

Pour en traiter de façon claire, il importe de distinguer entre 1) "travaux de chômage", 2) travaux d'hiver et 3) travaux occasionnels.

1 – "Travaux de chômage"

Par "travaux de chômage", selon le sens qu'on donne habituellement à cette expression, on doit entendre la pratique administrative qui consiste à exiger de toute personne financièrement assistée par l'État, une certaine quantité de travail en retour du soutien matériel qu'elle reçoit.

Le Comité croit que la solution des "travaux de chômage" est beaucoup plus complexe qu'une étude superficielle peut le laisser croire, à preuve les expériences plus ou moins heureuses tentées en ce sens au Canada et aux États-Unis lors de la grande dépression des années '30. Cette solution met en cause des principes sociologiques et politiques sur lesquels s'appuie la société démocratique. Elle doit être enfin jugée en regard de son efficacité réelle tant pour la société que pour le chômeur lui-même.

Les "travaux de chômage" se distinguent du programme des travaux d'hiver, présentement mis en oeuvre avec le concours des trois secteurs gouvernementaux (fédéral, provincial et municipal), et de celui des travaux publics qu'entreprennent les gouvernements modernes en période de récession économique profonde.

Le Comité croit que la solution au chômage ne peut se trouver que dans une croissance économique équilibrée qui permette de fournir à toute personne un emploi approprié à sa formation technique et professionnelle ainsi qu'à son état de santé. C'est un leurre de croire que, pour la majeure partie des chômeurs assistés, le remède résiderait dans une sorte de travaux forcés. L'employé n'en retirerait aucun avantage professionnel et ces travaux seraient économiquement peu utiles à la société. Cette façon de procéder a d'ailleurs un caractère fortement autocratique et punitif.

Quoiqu'il en soit, une étude faite récemment aux États-Unis (1) conclut que la mise en oeuvre des "travaux de chômage", même s'ils sont conçus de manière démocratique, est très délicate et requiert une organisation et une surveillance adéquates. Elle exige une évaluation complète des aptitudes des chômeurs assistés. Elle suppose également une variété de travaux qui tiennent compte des qualifications diverses et inégales des chômeurs. En définitive, elle est plus coûteuse que l'assistance proprement dite du fait que les frais d'administration et de surveillance et, dans certains cas, les versements visant à défrayer le transport et l'alimentation supplémentaire des chômeurs employés s'ajoutent aux "salaires" de ces travailleurs. Ainsi, on se fait grandement illusion lorsqu'on croit qu'une somme donnée, actuellement versée sous forme d'assistance à un certain nombre de chômeurs, réussirait à mettre au travail un nombre équivalent d'assistés. On peut s'attendre, au contraire, à ne fournir de

(1) *Work Relief... a Current Look*, U. S. Department of Health, Education, and Welfare, Social Security Administration, Bureau of Family Services, Washington 25, D.C. Public Assistance Report No 52 - March 1962.

l'emploi qu'à une partie seulement des chômeurs visés; ceux qui resteraient en chômage devraient continuer à recevoir un secours financier. Au total, on aura dépensé beaucoup plus sans avoir atteint la fin désirée. Enfin, ces travaux empêchent souvent le chômeur de se chercher et de se trouver un emploi régulier et normal.

2 – **Travaux d'hiver**

L'importance relative du programme de travaux d'hiver ne saurait être exagérée. Néanmoins, il a certainement contribué à fournir de l'emploi à des personnes, y compris à certains cultivateurs, qui autrement auraient été en chômage. Il tend à revivifier l'économie locale. Dans un certain nombre de cas, il a permis l'accomplissement de tâches utiles à la communauté. Pour ce qui est des chômeurs eux-mêmes, ces travaux, s'ils satisfont à certaines normes, sont évidemment plus avantageux et moins démoralisants que l'assistance financière pure et simple.

Les témoignages reçus de différents organismes ainsi que les recherches du Comité révèlent certaines lacunes ou faiblesses de ce programme dans le Québec :

a) Plusieurs petites municipalités ne possèdent pas les ressources financières pour entreprendre des travaux vraiment utiles, car elles ne peuvent pas défrayer le coût des matériaux qui seraient nécessaires. En outre, elles sont souvent incapables de payer les salaires aux chômeurs employés avant d'avoir reçu la quote-part venant des gouvernements supérieurs. Cela place les chômeurs dans une situation difficile.

b) Les chômeurs qui bénéficient de l'assistance-chômage et qui sont souvent les candidats les moins bien qualifiés, ne reçoivent pas toujours la préférence qui leur est due. Cela peut être attribuable à différents facteurs parmi lesquels on peut mentionner le manque de coordination des organismes en présence (organismes de bienfaisance, services de bien-être municipaux, service national de placement, bureaux de placement provinciaux, municipalités, ministère des Affaires municipales), les pressions exercées par des cultivateurs à l'aise pour l'obtention de ces emplois et le manque d'intérêt des chômeurs pour certains de ces travaux.

c) La durée moyenne des travaux est plus courte en milieu rural qu'en milieu urbain, soit 103 jours comparativement à 164 jours.

d) On a aussi rapporté au Comité que beaucoup de chômeurs n'étaient employés que pour de très courtes périodes afin de faire profiter le plus grand nombre d'entre eux de la politique des travaux d'hiver, ce qui peut sembler logique et souhaitable. Cependant, cette méthode oblige le chômeur à supporter des délais aussi bien lorsqu'il s'agit de

la rémunération de son travail que de sa réadmission à l'assistance. Pourtant la majorité des chômeurs désireraient participer à ces travaux d'hiver, mais à condition de ne pas compromettre la stabilité de leur revenu, que celui-ci provienne du travail ou de l'assistance sociale.

Recommandation 61

Un effort systématique devrait être entrepris par le ministère de la Famille et du Bien-être social et les organismes s'y rattachant, conjointement avec les bureaux de placement provinciaux, de telle sorte que les travaux d'hiver et les autres travaux publics bénéficient davantage aux chômeurs aptes au travail qui sont secourus par l'assistance à domicile.

3 – Travaux occasionnels

Des chômeurs aptes au travail, moins nombreux qu'on ne le croit habituellement, peuvent, de leur propre initiative ou à cause des possibilités du milieu dans lequel ils vivent, trouver occasionnellement des emplois temporaires. Ce faisant, ils contribuent dans une certaine mesure à leur propre soutien et conservent de saines habitudes de travail. Toutefois, les procédures administratives présentement appliquées au Québec relativement à l'assistance-chômage, découragent la recherche d'un travail occasionnel. Les gens craignent de perdre leur assistance et d'avoir à subir de longs délais et de nouvelles enquêtes avant de la recouvrer. En conséquence, ils refusent trop souvent les emplois temporaires qu'on peut leur offrir et se résignent à l'inactivité. Ce comportement est à la fois désavantageux pour l'assisté lui-même et onéreux pour les fonds publics.

Recommandation 62

Le programme d'assistance-chômage devrait encourager davantage la recherche et l'acceptation de travail occasionnel par les chômeurs assistés.

Il n'appartient pas au Comité d'exposer les techniques administratives qui pourraient être éventuellement utilisées à ce sujet.

B – L'ASSISTANCE EN MILIEU RURAL

L'assistance en milieu rural a des caractéristiques différentes de celles de l'assistance en milieu urbain. Ses modalités doivent donc être formulées par des personnes bien au courant des problèmes spécifiques de ce milieu. À deux

reprises, lors de réunions générales auxquelles assistaient les fonctionnaires et les délégués des organismes de bienfaisance, il avait été recommandé qu'un comité, formé de représentants des secteurs public et privé, soit mis sur pied en vue d'élaborer une politique d'assistance propre au milieu rural. La création de ce comité ne devrait pas être retardée plus longtemps.

Des directives semblables à celles de mars 1962 ont une tournure trop négative et peuvent être considérées comme discriminatoires. Elles semblent contraires d'ailleurs à la lettre des règlements de l'assistance publique de même qu'à l'esprit de la Loi. Les règlements spécifient en effet qu'un chef de famille ou un adulte est admissible à des versements d'assistance s'il est "sans emploi" et si l'état de chômage "n'est pas attribuable au caractère d'une occupation saisonnière dont il tire un revenu suffisant". La même remarque s'applique aux nouvelles directives émises le 19 juin 1962 et intitulées *Projets d'assistance en milieu rural;* elles présentent des taux calculés selon des modalités qui paraissent inutilement restrictives tout en étant une source d'ennuis et de critiques.

Recommandation 63

Un comité temporaire devrait être formé sous l'égide du ministère de la Famille et du Bien-être social en vue d'étudier le problème de l'assistance en milieu rural, notamment les conditions d'admissibilité, la question de l'assistance sous forme de services et l'intégration des mesures d'assistance sociale aux divers programmes de développement rural actuels ou à venir.

La "méthode du budget", proposée précédemment, permettrait d'assister adéquatement les économiquement faibles du milieu rural, puisqu'elle tient compte à la fois des besoins particuliers des assistés et de leurs ressources. Il n'y aurait ainsi aucune discrimination à l'égard de ceux qui demeurent à la campagne.

C – LA FORMATION TECHNIQUE DES CHÔMEURS

Le Comité ne tient pas à revenir ici sur l'idée que l'instruction est un excellent moyen de se prémunir contre le chômage. Il veut seulement rappeler qu'une grande proportion des chômeurs sont des travailleurs non spécialisés qu'une formation technique accrue pourrait probablement remettre sur la voie de l'indépendance financière. Le gouvernement du Québec a entrepris un vaste programme d'éducation dont les effets ne peuvent qu'être avantageux. Le Comité croit que ces efforts, associés à une politique de croissance économique équilibrée, porteront fruits. Toutefois, en attendant que ces mesures à longue échéance donnent tous les résultats souhaités, il importe, par une formation

technique plus rapide, de faciliter autant que faire se peut l'embauche des chômeurs actuels.

Les jeunes chômeurs célibataires de sexe masculin sont les mieux en mesure de profiter de cette formation. Exempts de charges familiales, ils peuvent se déplacer plus facilement. On doit s'efforcer de les garder actifs pour qu'ils évitent de prendre l'habitude de l'oisiveté et de verser dans la dépendance sociale. Les statistiques démontrent que les jeunes de moins de 25 ans sont proportionnellement deux fois plus frappés par le chômage que l'est l'ensemble de la population active.

Recommandation 64

Dans la mesure du possible, on devrait obliger les célibataires masculins de moins de 25 ans à suivre des cours de formation professionnelle et de préemploi.

Le Comité reconnaît que cette recommandation ne peut s'appliquer à tous les jeunes chômeurs, car plusieurs régions manquent d'institutions pouvant fournir cette formation. C'est là un problème auquel le ministère de la Jeunesse devrait accorder une attention spéciale.

L'importance que le Comité attache aux jeunes ne doit pas laisser supposer que les chômeurs plus âgés n'auraient pas besoin de la même formation technique. Toutefois, comme il est impossible de tout faire en même temps, on doit établir des priorités.

D – LES FRAIS MÉDICAUX

La forte incidence de la maladie sur l'assistance sociale dans le Québec se reflète clairement dans le grand nombre de personnes inaptes au travail qui sont à la charge de l'État. Si l'on ne se préoccupe pas d'améliorer la santé de ces personnes, elles seront dans l'impossibilité de reprendre le travail ou verront leur état s'aggraver au point de requérir, à un coût plus élevé, des soins à domicile ou en institution.

En dehors des villes, les dispensaires et les services médicaux gratuits sont plutôt rares. Les assistés doivent en conséquence supporter un très lourd fardeau financier afin de se procurer les soins essentiels. Comme leur maigre budget d'assistance s'en trouve fortement grevé, ils doivent tout simplement se priver du nécessaire ou recourir aux ressources limitées de la charité privée.

Dans un document rédigé le 23 février 1962, un comité interministériel, constitué de représentants du ministère de la Santé et du ministère de la Famille et du Bien-être social, recommandait en ces termes l'étude du problème des frais médicaux encourus par les personnes et les familles assistées :

Que le Gouvernement de la Province, de concert avec le Collège des Médecins de la Province, étudie le problème des frais médicaux, honoraires de médecins, chirurgiens, anesthésistes et autres, encourus par les personnes nécessiteuses.

On ne semble pas avoir donné suite à cette recommandation.

Des provinces, notamment l'Ontario, ont depuis plusieurs années développé des programmes de protection de la santé pour les personnes nécessiteuses. Ces programmes consistent en des ententes conclues entre, d'une part, les gouvernements provinciaux et d'autre part, les collèges de médecins, de dentistes ou autres groupements.

Recommandation 65

Le gouvernement du Québec devrait immédiatement conclure avec le Collège des médecins de la province de Québec et les autres corps professionnels des ententes en vue de procurer aux indigents les soins médicaux que leur état requiert. Le financement d'un tel projet pourrait s'effectuer en collaboration avec des organismes s'occupant d'assurance-maladie.

Au cours des dernières années, certaines initiatives ont été prises en vue de fournir des soins particuliers à domicile. C'est ainsi que des infirmières visiteuses se rendent auprès des malades qui ne peuvent facilement se déplacer. Ces initiatives devraient être encouragées parce que les soins ainsi fournis sont relativement peu coûteux pour l'État et qu'ils permettent au malade d'être traité dans une ambiance favorable à son rétablissement.

Recommandation 66

Le gouvernement du Québec devrait favoriser le développement de services de soins préventifs et curatifs à domicile, assurés par des spécialistes de diverses disciplines médicales et para-médicales.

E – LA RÉADAPTATION DES INVALIDES

À cause du grand nombre d'invalides et d'inaptes au travail qui se trouvent actuellement à la charge de l'État, il importe de favoriser, chez ceux qui peuvent en profiter, leur réintégration à la vie active.

Des fonctionnaires supérieurs du Ministère ont fait savoir au Comité qu'un pourcentage appréciable d'handicapés sont susceptibles d'être remis sur le marché du travail après traitements appropriés. Cette opinion est partagée par les responsables des organismes de bienfaisance. Elle est vérifiée par les résultats

déjà obtenus au Canada, grâce à des efforts systématiques et soutenus. En effet, un rapport de mai 1962, en provenance du ministère fédéral du Travail, indique qu'au Canada, pendant l'exercice financier 1961-62, 1,669 invalides ayant charge de 1,300 dépendants et coûtant $902,919 par année en frais d'assistance, ont gagné, une fois réadaptés au travail, la somme annuelle de $3,198,547.

Au Centre de réhabilitation Meurling de la Cité de Montréal, où l'on accueille des vagabonds désorientés et très souvent victimes de l'alcoolisme, 234 d'entre eux, sur un total de 713 admis en 1961, purent occuper un emploi rémunérateur, après avoir subi une cure de désintoxication et profité des conseils d'experts. Il s'agit probablement ici de la partie la plus déchue de la population et de la plus difficile à réadapter.

Le Comité ne désire pas présenter à ce sujet de recommandations particulières. Le reste du rapport les contient explicitement ou implicitement, surtout lorsqu'il traite de réadaptation sociale. De fait, le but de cette section est d'attirer l'attention sur le problème des invalides physiques et mentaux. Jusqu'à maintenant, il avait presque toujours été question de la réadaptation sociale des personnes et des familles assistées. Le Comité reconnaît cependant que la réadaptation physique et mentale est plus complexe et plus coûteuse que le traitement social et qu'elle ne peut pas être pratiquée dans tous les cas. Elle n'en est pas moins indispensable pour plusieurs car, à la longue, elle s'avère plus économique que l'assistance permanente.

F – L'ABANDON DE LA FAMILLE

Bien qu'aucune statistique précise ne soit disponible sur l'ampleur de ce problème, les témoignages recueillis par les agences de bien-être, les services aux familles, les sociétés d'aide à l'enfance et les cours de bien-être social permettent d'affirmer que l'abandon du foyer peut être considéré comme un problème social d'importance au Québec.

Le plus souvent, on ne sait rien de l'abandon avant que ne soit ouvert un dossier relatif à une demande d'assistance ou à une ordonnance d'un tribunal. Jusqu'à maintenant, on a eu tendance à aborder le problème de l'abandon en s'attaquant à ses conséquences, soit par le recours en justice afin de faire punir le déserteur et de le contraindre à pourvoir aux besoins des siens, soit par l'apport d'un secours financier octroyé aux familles abandonnées et laissées dans l'indigence.

Recommandation 67

Une étude poussée sur la désorganisation de la famille devrait être entreprise en vue de connaître les causes précises et les conséquences de l'abandon du foyer ainsi que les remèdes à y apporter.

Le Comité est toutefois d'opinion qu'il y aurait lieu de conserver les dispositions punitives de la loi et même de les renforcer dans certains cas. De plus, il croit que certaines mesures préventives pourraient immédiatement être prises, comme une meilleure éducation des jeunes sur leur rôle et leurs responsabilités dans le mariage et dans l'éducation de leurs enfants, le développement des services de consultation matrimoniale pour aider les époux aux prises avec des difficultés et l'amélioration de la législation concernant les familles abandonnées.

Lorsqu'un cas d'abandon est porté à l'attention des tribunaux ou des services de bien-être social, un effort devrait être tenté en vue de réconcilier les époux, même dans les cas de poursuites judiciaires visant à obliger le mari à subvenir aux besoins des siens. Il semble tout à fait illogique que l'État ait à utiliser les fonds publics pour subvenir aux besoins d'une famille abandonnée sans enquêter sérieusement sur les possibilités de réconciliation des conjoints.

Il y aurait lieu pour le gouvernement du Québec d'élaborer une loi sur l'abandon en tenant compte tant des dispositions actuelles du code civil que des exigences religieuses et culturelles de la population de la province.

Recommandation 68

Le gouvernement du Québec devrait créer des cours familiales pour entendre les causes de difficultés matrimoniales.

Il conviendrait de maintenir des liens étroits entre ces cours et les organismes sociaux afin d'assurer une collaboration efficace et rapide.

Ces cours familiales pourraient fonctionner à l'exemple de la Cour municipale de Montréal qui a créé un tribunal des relations domestiques. Les juges se sont assuré la collaboration du Service du bien-être social de la Cité de Montréal. Cette initiative de la Cour municipale de Montréal a non seulement freiné l'aggravation de bien des cas, mais elle a eu pour effet de permettre des économies substantielles au Ministère. Si l'on n'était pas intervenu, il en aurait coûté davantage à l'État par suite du placement des enfants en foyer nourricier ou en institution et à cause du versement d'allocations aux foyers en détresse.

La recherche du mari déserteur demeure la responsabilité de l'État. L'abandon de la famille est un acte anti-social. Ses conséquences marquent sérieusement le conjoint et les enfants qui en sont les victimes. Les sanctions judiciaires ont leur importance et constituent un frein pour les personnes dont l'intention est de quitter définitivement leur foyer. La loi elle-même devrait faciliter l'arrestation du déserteur et les provinces devraient s'entendre à cette fin.

Recommandation 69

Un bureau d'assistance judiciaire devrait exister dans chaque district.

Le Comité est heureux de signaler ici les initiatives des Barreaux de Montréal, de Québec, de Sherbrooke et, tout récemment, de Trois-Rivières. Créé en 1956, le Bureau d'assistance judiciaire de Montréal a accompli un travail appréciable. Pour la seule année 1961, au-delà de mille nouveaux dossiers lui ont été référés par les cours municipales, les agences sociales et les associations de charité. Plus de la moitié de ces plaintes avaient trait à des difficultés matrimoniales. Quant aux cas nécessitant une enquête devant le tribunal, les parties intéressées étaient représentées par des procureurs désignés par le Barreau. Leurs cas ont continué d'être suivis grâce à l'aide de la Section de réadaptation du Service du bien-être social de Montréal.

G – L'ENDETTEMENT

Le problème des dettes est un facteur important dans la vie des familles indigentes, car les résultats en sont particulièrement désastreux : querelles de ménage, séparation, placement des enfants, travail de la mère, éviction et dépossession.

L'endettement peut être antérieur à la période d'assistance. Il est alors le plus souvent la conséquence de la mauvaise administration du budget familial, jointe aux sollicitations de toutes sortes contre lesquelles une bonne partie du public est mal préparée à résister. Incidemment, se trouve ainsi posé le problème épineux de la vente à crédit et de la facilité avec laquelle les familles à revenus modestes peuvent obtenir des prêts personnels à des taux d'intérêt nettement usuraires. Il provient aussi du fait que les familles tardent indûment à solliciter une aide nécessaire.

L'endettement durant la période d'assistance peut se ramener sensiblement aux mêmes causes. De plus, les familles qui demandent un secours et à qui on accepte de le verser, ne le reçoivent pas avant un long délai. D'autres obtiennent des montants insuffisants et cherchent par la suite à les faire augmenter. Dans l'intervalle, ces gens s'endettent et leur situation est très mauvaise au moment où l'assistance est finalement accordée ou augmentée.

Les règlements actuels ne permettent pas officiellement de tenir compte des dettes, quelle qu'en soit la nature, dans le calcul de l'allocation d'assistance régulière. On doit alors en appeler à l'assistance dite spéciale ou d'urgence, ou abandonner les familles à leur sort lorsqu'aucune autre mesure n'est disponible.

Recommandation 70

Dans certains cas particuliers, l'assistance à long terme devrait tenir compte de l'état d'endettement du bénéficiaire, pourvu que tous les autres recours aient été explorés et éventuellement utilisés.

La recommandation précédente vise en somme à introduire une certaine flexibilité dans un domaine où il est impossible et irréaliste d'adopter une attitude rigide. Elle signifie tout simplement que parfois – pour éviter un plus grand mal ou pour faciliter le retour à l'indépendance financière des personnes et des familles assistées – le Ministère aurait à se charger des dettes d'un requérant, en tout ou en partie. La chose se pratique d'ailleurs dans d'autres provinces. Toute initiative dans ce domaine devrait s'entourer de beaucoup de circonspection, afin de ne pas créer de précédents coûteux. De fait, chaque cas d'endettement devrait être évalué à son mérite.

Recommandation 71

Les dettes contractées durant la période d'assistance devraient être analysées de façon à déceler les causes de l'endettement afin d'y apporter les correctifs nécessaires, tels l'administration du budget familial par un tiers et le paiement de certains services directement aux fournisseurs.

En réalité, le problème soulevé dans cette section ne pourra être résolu qu'à la suite d'un travail en profondeur, visant à éduquer les familles économiquement faibles. Parmi ces familles, celles qui vivent à même les fonds d'assistance sociale devraient être l'objet d'une attention toute particulière. À ce sujet, le Comité a pris connaissance avec beaucoup d'intérêt de l'initiative récente de la Confédération des syndicats nationaux, en collaboration avec les Caisses populaires. Il souhaite que cette expérience, qui a déjà connu beaucoup de succès, puisse se répandre à travers la province. Elle apporte une solution à un problème familial très sérieux.

Chapitre IX

SYNTHÈSE DES CONSTATATIONS DU COMITÉ ET LISTE DES RECOMMANDATIONS

CHAPITRE IX

SYNTHÈSE DES CONSTATATIONS DU COMITÉ ET LISTE DES RECOMMANDATIONS

C'est la première fois dans la province de Québec qu'un comité d'étude se voit confier la tâche d'examiner à fond le problème complexe et étendu de l'assistance à domicile (1). Les membres du Comité ont cru que, pour faire oeuvre utile, il importait de considérer la question dans son ensemble en s'arrêtant d'abord aux problèmes fondamentaux.

Conformément à la troisième et à la quatrième parties de son mandat, le Comité s'est donc attaché à étudier la conception que l'on avait du bien-être social dans le Québec; il s'est ensuite occupé d'analyser les structures qui le régissent. Ces deux questions ont des répercussions très concrètes sur l'organisation et l'administration matérielles de l'assistance à domicile.

Vues dans cette optique, la question des taux et surtout celle des modalités de l'assistance – premier et second points du mandat du Comité – ne pouvaient donc pas être tranchées tant que l'on n'avait pas au préalable défini l'orientation du régime québecois d'assistance sociale et analysé ses structures.

Au terme de son rapport, le Comité veut résumer ses constatations et présenter la liste de ses recommandations.

A – SYNTHÈSE DES CONSTATATIONS

L'indigence, si elle est la cause de nombreuses autres difficultés, est d'abord et avant tout la conséquence d'un état de choses qui fait que des individus et des familles se trouvent, temporairement ou de façon définitive, privés de ressources financières.

Les indigents sont parfois les premiers responsables de la situation désavantageuse où ils se sont eux-mêmes placés par négligence, mais ils sont sou-

(1) Des commissions royales (Montpetit, Tremblay, etc.) ont déjà abordé la question de l'assistance à domicile, mais ce n'était pas là le thème central de leurs travaux.

vent les victimes du milieu dans lequel ils vivent, c'est-à-dire de la société. Ainsi, les personnes qui souffrent de dépendance d'une génération à l'autre ne sont pas les seules responsables de leurs difficultés.

Personne ne niera non plus que les phénomènes économiques et sociaux peuvent jeter des familles entières dans l'indigence. Les mesures de sécurité sociale, telle l'assistance à domicile, existent justement pour atténuer les conséquences de ces phénomènes. L'importance des charges financières que les programmes de bien-être social public peuvent faire naître n'est donc la plupart du temps que la résultante de ces facteurs économiques et sociaux.

1 – Le coût de l'assistance sociale

L'augmentation des déboursés dans le domaine du bien-être social est attribuable principalement aux quatre causes suivantes : extension et amélioration des mesures de sécurité sociale, manque de préparation et d'adaptation des structures administratives, insuffisance des efforts de réadaptation auprès des personnes assistées et déficiences de la politique gouvernementale en matière économique et sociale.

Au Québec, ces quatre causes générales ont contribué à l'augmentation en flèche des déboursés d'assistance sociale depuis un certain nombre d'années. La première cause est évidente et facile à identifier et à mesurer; il n'en est pas de même des trois dernières, même si les faits indiquent leur présence et leur influence hors de tout doute.

En plus de ces causes d'ordre général – c'est la première constatation du Comité – d'autres causes plus particulières, se rattachant à la période 1959-1961, se dégagent : *l'entente fédérale-provinciale sur l'assistance-chômage et ses conséquences, la création de catégories nouvelles, l'élection de 1960 et la propagande qui l'accompagna ainsi que l'abolition de la participation municipale à l'assistance publique. Le Comité a aussi remarqué que le coût de l'assistance se situait à un niveau relativement plus élevé au Québec que dans la majorité des autres provinces. Le mauvais état de santé des gens, la faiblesse de l'économie québecoise, le bas niveau de l'éducation et, dans une certaine mesure, la mentalité de la population expliquent cet état de choses.*

Le chapitre II étudie à fond la question du coût de l'assistance et donne une explication beaucoup plus détaillée de tous ces facteurs généraux et spécifiques.

2 – La politique du gouvernement québecois

Au cours des deux ou trois dernières décennies, le gouvernement du Québec n'a pas semblé saisir la relation profonde qui existait, et qui existe encore, entre les déficiences ou même l'absence d'une politique économique et sociale

de réadaptation et de prévention et les maux qui en découlent : augmentation constante du nombre des personnes assistées, accroissement marqué du fardeau financier de l'assistance sociale et affaiblissement progressif d'une partie de la population, notamment de celle qui vit dans les régions défavorisées. Autrement dit, si l'on a été saisi de l'ampleur des *effets* découlant de ces maux sociaux, personne n'a songé pendant longtemps à agir sérieusement sur leurs *causes* : chômage, sous-développement régional, état déficient de la santé, éducation inadéquate, etc. Depuis quelque temps, certains efforts ont été tentés, particulièrement en matière d'éducation, de santé et de développement économique; il est toutefois encore trop tôt pour que tous les résultats d'une politique à si long terme se manifestent d'une façon tangible.

La seconde constatation générale du Comité a donc été la suivante : *la politique du gouvernement québecois en matière économique et sociale n'a pas encore atteint dans leurs racines les problèmes dont les déboursés en assistance sociale ne sont qu'une des conséquences.*

Le chapitre III traite particulièrement des problèmes engendrés par l'insuffisance de coordination entre les diverses politiques du gouvernement québecois.

3 – Le rôle de l'État

La notion qu'on se fait généralement au Québec du rôle de l'État dans le domaine du bien-être public n'est aucunement en rapport avec l'étendue des responsabilités concrètes qu'il a en fait assumées. Plus précisément, il y a divorce marqué entre la réalité et l'opinion qu'on s'en fait. On constate facilement d'un côté l'importance des sommes que le gouvernement du Québec consacre annuellement à l'assistance sociale, alors que de l'autre, on continue à parler du "rôle supplétif de l'État" en cette matière.

Cette façon de considérer les faits est fort répandue dans le public. Elle découle de la conception qu'on a toujours eue dans notre milieu du rôle de l'État. On s'est rarement préoccupé de vérifier si les faits concordaient ou non avec l'interprétation théorique qu'on donne à ceux-ci. Il arrive que c'est maintenant le secteur privé du bien-être social qui, à toutes fins utiles, joue un rôle supplétif par rapport au secteur public. Pour s'en rendre compte, il suffit de comparer les sommes consacrées de part et d'autre au bien-être social.

Toutes sortes de raisons peuvent expliquer l'importance financière actuelle de la sécurité sociale publique par comparaison à celle du secteur privé. Ce qui importe cependant – et c'est de là que provient la troisième constatation du Comité – c'est de signaler qu'au niveau du gouvernement, le décalage indiqué précédemment entre les faits et l'opinion qu'on en a se manifeste clairement. Le Comité y a découvert *une incompréhension marquée du rôle véritable de l'État dans le domaine du bien-être social public.* Cette incom-

préhension touche tant le principe que les faits. En somme, au niveau de l'administration gouvernementale, non seulement on ne s'est jamais sérieusement posé le problème théorique de la responsabilité publique par rapport à la responsabilité privée, mais on n'a jamais complètement saisi les raisons d'être ni le sens des fonctions graduellement attribuées à l'État en matière d'assistance sociale, pas plus que les obligations qui en découlaient normalement pour lui. Cet état de choses a des conséquences concrètes majeures.

Au chapitre IV, le Comité a précisé la signification et la portée de cette constatation.

4 – Les structures administratives

À cause de cette incompréhension du rôle de l'État et aussi parce que de grands changements dans le régime québecois de sécurité sociale se sont produits à des moments critiques, tant au point de vue économique que politique, l'administration responsable de l'assistance publique à domicile n'a jamais été conçue d'après un plan d'ensemble, capable de s'adapter sans trop de heurts et de retards aux circonstances nouvelles. Elle a plutôt été construite par addition successive de nouveaux services, rapidement établis et insérés tant bien que mal à l'intérieur de structures dont ils venaient briser l'équilibre. Le tout a été centralisé et concentré à Québec par suite de la méfiance qui entourait les décisions pouvant être prises au niveau local. Il y a eu aussi transferts de responsabilités d'un ministère à l'autre, sans que les nouveaux services puissent être organiquement liés à ceux auxquels ils venaient se joindre.

Le manque sérieux de personnel préparé aux tâches nouvelles, joint à la continuelle expansion des cadres administratifs, a amené des pratiques qui se situent entre une souplesse fondée sur l'imprécision et, cas beaucoup plus fréquent, une rigidité capable de neutraliser les initiatives les mieux motivées. L'assistance à domicile – et on pourrait dire la même chose de l'ensemble des mesures de sécurité sociale administrées par le gouvernement du Québec – est devenue, à cause de circonstances sociales et électorales, une sorte d'apprenti-sorcier dont on a voulu tant bien que mal restreindre les frasques, sans réussir à saisir les causes profondes qui les provoquaient. De là, la quatrième constatation du Comité : *les structures administratives responsables de l'assistance à domicile ont souffert d'improvisation, d'un manque d'intégration, d'attributions mal définies et d'une concentration difficilement justifiable.*

Au chapitre V, le Comité s'arrête longuement sur ce sujet.

5 – Les modes de collaboration

On s'étonne peu, dès lors, de ce que les relations entre le secteur public de l'assistance à domicile et le secteur privé chargé de l'administrer au niveau

local aient été, en général, si peu satisfaisantes. Les modes de collaboration qui auraient normalement dû s'établir de façon efficace entre les deux secteurs responsables de l'assistance à domicile ont été faussés au détriment des deux parties en cause et, de là, des bénéficiaires. Le Comité s'est rapidement rendu compte de la grande incompréhension qui existait en cette matière de part et d'autre et y a vu le résultat quasi inévitable des défauts de perception et des lacunes administratives déjà mentionnées dans les constatations précédentes. Il s'est trouvé des moments, au cours de l'histoire récente de l'assistance à domicile, où les relations entre les secteurs public et privé ont semblé devoir s'améliorer. Il ne s'agissait le plus souvent que de manifestations sporadiques, incapables de se poursuivre et de se développer parce qu'elles s'enracinaient dans un terrain administrativement et psychologiquement stérile. Suit la cinquième constatation du Comité : *les modes de collaboration entre le secteur public et le secteur privé, tous deux engagés à leur façon dans l'administration de l'assistance à domicile, sont imparfaits et insatisfaisants.*

C'est ce dont traite le chapitre VI.

6 – Les modalités de l'assistance

L'administration d'un vaste programme de sécurité sociale présente évidemment beaucoup de difficultés quotidiennes d'ordre concret, notamment pour ce qui est de l'établissement des taux d'assistance. Au Québec, malgré une nette amélioration à ce sujet au cours des récentes années, *les taux actuels d'assistance ne tiennent pas suffisamment compte de l'état réel d'indigence et n'aident pas le ministère de la Famille et du Bien-être social à poursuivre l'objectif qu'il s'est fixé, soit l'épanouissement de la famille.* C'est là la sixième grande constatation du Comité. Elle est étudiée en détail au chapitre VII.

Il est bien évident que le Comité a tiré beaucoup d'autres constatations de son examen des faits. Cependant, toutes ces constatations peuvent se rattacher à l'une ou l'autre des six principales mentionnées dans ce résumé. D'ailleurs, ce dernier chapitre n'est qu'une vue à vol d'oiseau de l'ensemble du problème que le Comité a voulu traiter dans son rapport. La trame des faits concrets sur lesquels s'appuie son diagnostic a été examinée en profondeur dans les chapitres précédents.

B – LISTE DES RECOMMANDATIONS

Chacune des constatations du Comité a donné naissance à plusieurs recommandations. Celles-ci apparaissent détaillées et expliquées aux chapitres précédents. Elles sont ici groupées pour faciliter une consultation plus rapide.

Recommandation 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.

Recommandation 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.

Recommandation 3

Dans la conception et l'application des mesures de bien-être social ou de celles qui y touchent, il devrait y avoir relations constantes entre le ministère de la Famille et du Bien-être social et les autres ministères.

Recommandation 4

Pour institutionnaliser ces relations et pour les rendre efficaces, un comité interministériel permanent devrait être formé au niveau des sous-ministres.

Recommandation 5

Afin d'assurer l'efficacité, la continuité et la cohésion des travaux du comité interministériel, un agent de liaison devrait être nommé au ministère de la Famille et du Bien-être social, ainsi qu'aux autres ministères intéressés.

Recommandation 6

Le gouvernement du Québec devrait se reconnaître en théorie et en pratique un rôle de plus en plus dynamique et créateur en matière de sécurité sociale et notamment en matière d'assistance à domicile; il devrait donc accepter de façon positive et réaliste toutes les conséquences découlant de ce rôle nécessaire.

Recommandation 7

Le gouvernement du Québec devrait explicitement reconnaître, dans sa législation sociale ainsi que dans les règlements qui régissent son application, le principe selon lequel tout individu dans le besoin a droit à une assistance de la part de l'État, quelle que soit la cause immédiate ou éloignée de ce besoin.

Recommandation 8

L'assistance financière à domicile devrait permettre à un individu (ou à une famille), privé (e) momentanément ou de façon définitive de ses moyens réguliers de subsistance, de satisfaire quand même à ses besoins essentiels, de façon stable et autonome, sans atteinte à la dignité humaine, sans discrimination fondée sur la nationalité, la race ou la religion.

Recommandation 9

La Loi de l'assistance publique devrait être abrogée et remplacée par une nouvelle Loi générale d'assistance sociale.

Recommandation 10

La nouvelle Loi générale d'assistance sociale devrait former un tout intégré et adapté aux nécessités actuelles et futures du bien-être; pour ce faire, elle devrait absorber toutes les autres lois sociales similaires.

Recommandation 11

Avant que la nouvelle Loi générale d'assistance sociale englobe tous les versements d'assistance, il faudrait prévoir une période de rajustement; les allocations déjà accordées devraient continuer à être versées pendant un certain temps sous leur forme actuelle.

Recommandation 12

La nouvelle Loi générale d'assistance sociale devrait exclure tout élément étranger à l'assistance à domicile.

Recommandation 13

Le gouvernement du Québec devrait promulguer une législation distincte et unifiée sur le bien-être de l'enfance et sur le placement des personnes âgées et autres adultes en institutions.

Recommandation 14

Le gouvernement du Québec devrait poursuivre et intensifier ses efforts pour que le gouvernement du Canada se retire des programmes conjoints d'assistance sociale et compense, par un élargissement des champs de taxation, les charges accrues qui en découleraient pour le Québec.

Recommandation 15

Le gouvernement du Québec, face à ses responsabilités, devrait orienter son action sociale dans la voie de la prévention individuelle et collective et l'exprimer dans sa législation.

Recommandation 16

Le gouvernement du Québec devrait en outre compléter son action sociale préventive, d'un souci sans cesse renouvelé et explicitement reconnu dans sa législation sociale, de réadaptation individuelle et communautaire.

Recommandation 17

Le gouvernement du Québec, et particulièrement le ministère de la Famille et du Bien-être social, devraient entreprendre des expériences-pilotes axées sur des problèmes sociaux bien définis.

Recommandation 18

Le ministère de la Famille et du Bien-être social devrait aider financièrement les oeuvres de bienfaisance qui se consacrent à la prévention et à la réadaptation sociales.

Recommandation 19

Il faudrait restructurer tous les services d'assistance financière du Ministère en faisant disparaître le cloisonnement qui existe actuellement entre la Commission des allocations sociales et les Services d'assistance sociale ainsi que la duplication qui en découle. Tout le service dorénavant responsable de l'assistance financière devrait relever intégralement du sous-ministre.

Recommandation 20

Les cadres administratifs du Ministère devraient tous être réunis dans un même édifice.

Recommandation 21

S'il importe de fusionner les services d'assistance financière et de réunir tous les cadres administratifs du Ministère sous un même toit, il faudrait néanmoins déconcentrer certaines de ses activités en poursuivant l'établissement d'un réseau de bureaux régionaux.

Recommandation 22

L'établissement, la structuration et l'extension géographique des bureaux régionaux devraient être effectués dans le cadre d'une délégation efficace de pouvoirs.

Recommandation 23

Les pouvoirs de décision qui correspondent à chacun des paliers d'autorité devraient être fondés sur des normes précises et claires, comportant la définition des situations et la détermination des montants d'assistance se rapportant à chacun des paliers d'autorité.

Recommandation 24

Le ministère de la Famille et du Bien-être social devrait instituer un système de surveillance administrative qui ne se restreindrait pas uniquement au contrôle financier des opérations déconcentrées du Ministère, mais qui, en touchant tous les aspects de la gestion, aurait pour fonction de surveiller l'application de la politique gouvernementale en matière d'assistance à domicile, de guider le travail des bureaux régionaux et des organismes de distribution et, grâce aux rapports soumis, de fournir une documentation apte à servir à la formulation de directives nouvelles par les autorités compétentes du Ministère.

Recommandation 25

Les procédures de vérification devraient être simplifiées et réduites en nombre pour reposer davantage sur les méthodes modernes de l'échantillonnage.

Recommandation 26

Le ministère de la Famille et du Bien-être social devrait créer un Bureau de programmation et de recherches, rattaché directement au sous-ministre.

Recommandation 27

Pour la bonne marche et l'administration ordonnée de l'assistance à domicile, le Ministère devrait recruter du personnel préparé aux tâches nouvelles.

Recommandation 28

Il devrait être possible à un plus grand nombre de fonctionnaires des cadres supérieurs et intermédiaires d'acquérir une formation universitaire plus poussée dans les domaines du bien-être social et de l'administration publique.

Recommandation 29

Le Ministère devrait prévoir pour son personnel un programme continu de formation sur place.

Recommandation 30

Le ministère de la Famille et du Bien-être social devrait accorder une attention toute particulière au choix et à la formation de ceux de ses fonctionnaires qui, de par leurs fonctions, doivent entrer en contact direct avec le public.

Recommandation 31

L'administration et la distribution des fonds publics consacrés par le gouvernement à l'assistance sociale devraient, sauf pour certaines exceptions, être assumées par les services gouvernementaux eux-mêmes.

Recommandation 32

Des agences sociales, désignées par le lieutenant-gouverneur en conseil devraient pouvoir continuer à administrer des fonds publics d'assistance à domicile.

Recommandation 33

Pour être agréées comme agences distributrices par le lieutenant-gouverneur en conseil, les agences sociales devraient satisfaire à certaines exigences administratives communes et uniformes.

Recommandation 34

Le ministère de la Famille et du Bien-être social devrait déterminer les rapports devant exister entre lui et les agences sociales agréées au moyen d'un contrat et il devrait en outre assumer à leur endroit les responsabilités financières qui en découlent.

Recommandation 35

Des municipalités, désignées par le lieutenant-gouverneur en conseil, pourraient distribuer les fonds provinciaux d'assistance à domicile.

Recommandation 36

Les municipalités devraient être encouragées à assumer, dans le domaine du bien-être social, des responsabilités plus conformes à leur nature.

Recommandation 37

Les bureaux régionaux du ministère de la Famille et du Bien-être social devraient de toute nécessité collaborer avec les autres organismes communautaires, locaux ou régionaux, qu'ils soient directement ou indirectement rattachés au domaine du bien-être social.

Recommandation 38

Le gouvernement du Québec devrait procéder à la formation d'un Conseil supérieur de la famille et du bien-être social qui jouerait auprès du Ministère le rôle de comité consultatif.

Recommandation 39

Ce Conseil supérieur de la famille et du bien-être social devrait être créé en vertu d'une loi qui définirait son statut, sa composition et ses attributions.

Recommandation 40

On ne devrait pas calculer les montants d'assistance à être versés à partir de la méthode dite des "taux régionaux"; il importerait plutôt d'appliquer une procédure de calcul moins artificielle qui tienne automatiquement compte, sans complication administrative, de la multiplicité des situations particulières et de l'endroit de résidence du bénéficiaire.

Recommandation 41

Dans l'optique d'une véritable politique familiale, les montants d'assistance devraient être proportionnels aux charges de familles, c'est-à-dire tenir compte, aussi adéquatement que possible, du nombre, de l'âge et du sexe des enfants.

Recommandation 42

L'assistance financière devrait être suffisamment élevée et flexible dans ses taux pour qu'il soit possible, grâce à elle et avec l'utilisation d'autres méthodes de secours, de faire disparaître des situations qui autrement risqueraient de devenir permanentes et ainsi plus coûteuses à la longue.

Recommandation 43

Quand la chose est possible, on devrait établir une distinction entre l'assistance à court terme et l'assistance à long terme; la première exclurait du calcul de l'assistance à être versée des montants qui entreraient normalement dans le calcul de la seconde.

Recommandation 44

Le passage de l'assistance à court terme à l'assistance à long terme ne devrait pas se faire automatiquement, mais après analyse sérieuse du cas par l'organisme qui verse l'assistance.

Recommandation 45

L'assistance à domicile devrait être fondée sur la méthode du budget et non sur des taux fixes, comme c'est le cas à l'heure actuelle.

Recommandation 46

Le Bureau de programmation et de recherches du Ministère, en collaboration avec les organismes intéressés et les personnes compétentes dans ce domaine, devrait être chargé de déterminer le contenu du budget ainsi que l'importance relative des postes et les montants appropriés. Il devrait aussi assurer la révision périodique des tables budgétaires.

Recommandation 47

L'application de la méthode du budget devrait se faire par étapes, en commençant, par exemple, par les familles nombreuses et par les nouveaux cas d'assistance au fur et à mesure de leur acceptation.

Recommandation 48

La distribution de l'assistance financière devrait être guidée par un certain nombre de normes claires et précises, connues et publiées, favorisant l'évaluation de chaque cas particulier.

Recommandation 49

Avec l'application de la méthode du budget, l'assistance d'urgence comme telle devrait être abolie. Par précaution, à cause de la possibilité de cas exceptionnels, on devrait pouvoir recourir à des caisses d'urgence décentralisées.

Recommandation 50

L'assistance spéciale ne devrait être accordée que suivant un plan bien établi, ayant pour but de parer à un désastre, de prévenir un plus grand mal et de réadapter socialement et économiquement les personnes assistées.

Recommandation 51

L'assistance spéciale devrait être accordée par un comité spécial de hauts fonctionnaires du Ministère.

Recommandation 52

Dans le calcul du montant d'assistance, les allocations familiales ne devraient pas être considérées comme revenu.

Recommandation 53

En plus de l'assistance financière, on devrait mettre davantage l'accent sur les services à fournir de façon prioritaire aux personnes et aux familles menacées de dépendance sociale.

Recommandation 54

Pour l'assistance à court terme, plus particulièrement en ce qui a trait aux personnes seules, on devrait tenir compte des ressources et de la participation possible de tous les obligés en loi, à l'exclusion, peut-être, des grands-parents et des petits-fils. Pour l'assistance à long terme, on ne devrait tenir compte que de la contribution, en nature ou en argent, qui est réellement fournie par l'obligé en loi.

Recommandation 55

En plus d'établir l'admissibilité d'une personne ou d'une famille à l'assistance, l'enquête devrait éclairer la situation réelle du requérant de telle sorte qu'elle puisse aider à découvrir la meilleure façon de l'assister.

Recommandation 56

Un seul dossier de type familial devrait être constitué afin de faciliter le versement rapide de l'assistance et de mieux connaître les caractéristiques des familles assistées.

Recommandation 57

Un fichier central devrait être constitué afin que le Ministère soit toujours au fait des problèmes de bien-être social et de leur évolution.

Recommandation 58

Le ministère de la Famille et du Bien-être social devrait déterminer les termes par lesquels les chèques d'assistance distribués par des organismes autres que les siens indiqueront la provenance des fonds d'assistance.

Recommandation 59

Le Ministère devrait instituer un tribunal d'appel pour permettre à tout requérant ou bénéficiaire d'assistance de faire valoir ses droits s'il se sent lésé.

Recommandation 60

La procédure de réadmission à l'assistance devrait être simple, rapide et souple.

Recommandation 61

Un effort systématique devrait être entrepris par le ministère de la Famille et du Bien-être social et les organismes s'y rattachant, conjointement avec les bureaux de placement provinciaux, de telle sorte que les travaux d'hiver et les autres travaux publics bénéficient davantage aux chômeurs aptes au travail qui sont secourus par l'assistance à domicile.

Recommandation 62

Le programme d'assistance-chômage devrait encourager davantage la recherche et l'acceptation de travail occasionnel par les chômeurs assistés.

Recommandation 63

Un comité temporaire devrait être formé sous l'égide du ministère de la Famille et du Bien-être social en vue d'étudier le problème de l'assistance en milieu rural, notamment les conditions d'admissibilité, la question de l'assistance sous forme de services et l'intégration des mesures d'assistance sociale aux divers programmes de développement rural actuels ou à venir.

Recommandation 64

Dans la mesure du possible, on devrait obliger les célibataires masculins de moins de 25 ans à suivre des cours de formation professionnelle et de pré-emploi.

Recommandation 65

Le gouvernement du Québec devrait immédiatement conclure avec le Collège des médecins de la province de Québec et les autres corps professionnels des ententes en vue de procurer aux indigents les soins médicaux que leur état requiert. Le financement d'un tel projet pourrait s'effectuer en collaboration avec des organismes s'occupant d'assurance-maladie.

Recommandation 66

Le gouvernement du Québec devrait favoriser le développement de services de soins préventifs et curatifs à domicile, assurés par des spécialistes de diverses disciplines médicales et para-médicales.

Recommandation 67

Une étude poussée sur la désorganisation de la famille devrait être entreprise en vue de connaître les causes précises et les conséquences de l'abandon du foyer ainsi que les remèdes à y apporter.

Recommandation 68

Le gouvernement du Québec devrait créer des cours familiales pour entendre les causes de difficultés matrimoniales.

Recommandation 69

Un bureau d'assistance judiciaire devrait exister dans chaque district.

Recommandation 70

Dans certains cas particuliers, l'assistance à long terme devrait tenir compte de l'état d'endettement du bénéficiaire, pourvu que tous les autres recours aient été explorés et éventuellement utilisés.

Recommandation 71

Les dettes contractées durant la période d'assistance devraient être analysées de façon à déceler les causes de l'endettement afin d'y apporter les correctifs nécessaires, tels l'administration du budget familial par un tiers et le paiement de certains services directement aux fournisseurs.

APPENDICE

Liste alphabétique des organismes ayant soumis des mémoires, endroit et date des audiences

Association (L') de diététique du Québec	Montréal	28 juin 1962
Association (L') des fonctionnaires professionnels municipaux de Montréal		
Association (L') des veuves de Montréal inc.		
Association (L') professionnelle des industriels	Montréal	28 juin 1962
Caritas-Canada	Montréal	26 avril 1962
Centre (Le) de service social du diocèse de Sherbrooke	Sherbrooke	3 mai 1962
Centre (Le) de service social du diocèse de Trois-Rivières	Trois-Rivières	5 avril 1962
Collège (Le) des chirurgiens-dentistes de la province de Québec	Québec	5 juillet 1962
Confédération (La) des syndicats nationaux	Québec	27 juin 1962
Conseil (Le) des oeuvres du diocèse de Québec	Québec	25 mai 1962
Conseil (Le) interfédératif de Montréal	Montréal	8 mai 1962
Corporation (La) des travailleurs sociaux professionnels de la province de Québec	Montréal	29 mai 1962
Corporation (La) du service d'assistance du diocèse de Joliette	Montréal	12 avril 1962

Corporation (La) du service social du diocèse de Saint-Jérôme	Montréal	12 avril 1962
Fédération (La) des travailleurs du Québec	Montréal	29 juin 1962
Service (Le) du bien-être social de la Cité de Montréal	Montréal	29 mars 1962
Service (Le) social de Hull inc.	Hull	25 mai 1962
Service (Le) social de l'enfance et de la famille du diocèse de Sainte-Anne-de-la-Pocatière	Québec	17 mai 1962
Service (Le) social du diocèse d'Amos	Amos	4 juillet 1962
Service (Le) social du diocèse de Chicoutimi	Chicoutimi	9 mai 1962
Service (Le) social du diocèse de Gaspé	Québec	17 mai 1962
Service (Le) social du diocèse de Mont-Laurier	Montréal	26 avril 1962
Service (Le) social du diocèse de Nicolet	Nicolet	2 mai 1962
Service (Le) social du diocèse de Rimouski	Québec	17 mai 1962
Service (Le) social du diocèse de Saint-Hyacinthe	Saint-Hyacinthe	2 mai 1962
Service (Le) social du diocèse de Saint-Jean	Montréal	13 avril 1962
Service (Le) social du diocèse de Valleyfield	Valleyfield	3 mai 1962
Service (Le) social du Saguenay	Québec	10 mai 1962
Société (La) de protection Notre-Dame	Montréal	28 juin 1962
Union (L') catholique des cultivateurs	Québec	28 août 1962

ES RELIURES
B Mx ENRG.