

11D6
29
2
967-72
,1
Ex. 2
L
Magasin

B VOLUME III

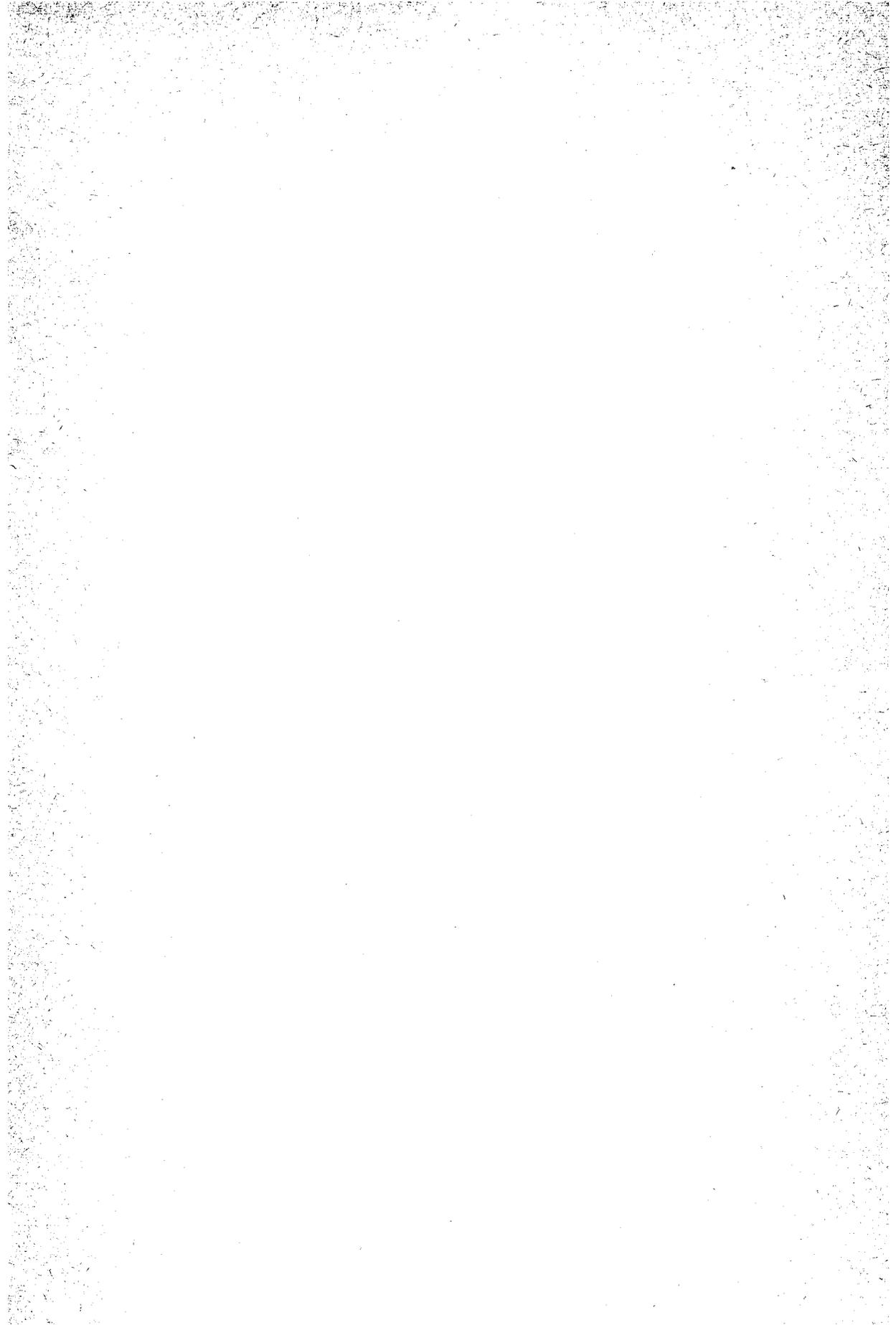
LE DÉVELOPPEMENT

TOME I

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

PREMIÈRE PARTIE

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC/1971



VOLUME III

Q

A11D6

A29/S2

3,1

Ex. B

LE DÉVELOPPEMENT

TOME I

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

PREMIÈRE PARTIE

GOVERNEMENT DU QUÉBEC/1971

11106

729

2

767-72

1

x.2

2

pagasin

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

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

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

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

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

⁴ A été nommé membre le 21 décembre 1967.

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

⁶ A été nommé secrétaire le 7 avril 1970.

⁷ A démissionné le 1^{er} mars 1971.

⁸ A démissionné le 12 juin 1970 et a été nommé conseiller sur les politiques sociales auprès du ministre de la Santé et de la Famille et du Bien-être social le 15 juin 1970.

⁹ A démissionné le 1^{er} juin 1970 et a été nommé sous-ministre de la Santé le 3 juin 1970.

*Conseiller en relations
publiques*

Jean Pelletier

*Directeur des études
spéciales*

André Hurtubise, B. Eng.,
M. A. Écon. (Montréal) ¹⁰

*Directeur adjoint des
études spéciales*

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

¹⁰ A démissionné le 6 août 1969.

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

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

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

Lucien Repoux

président

William A. Dyson

J. M. Guillemette

Jacques Rivest

Georges Leblanc

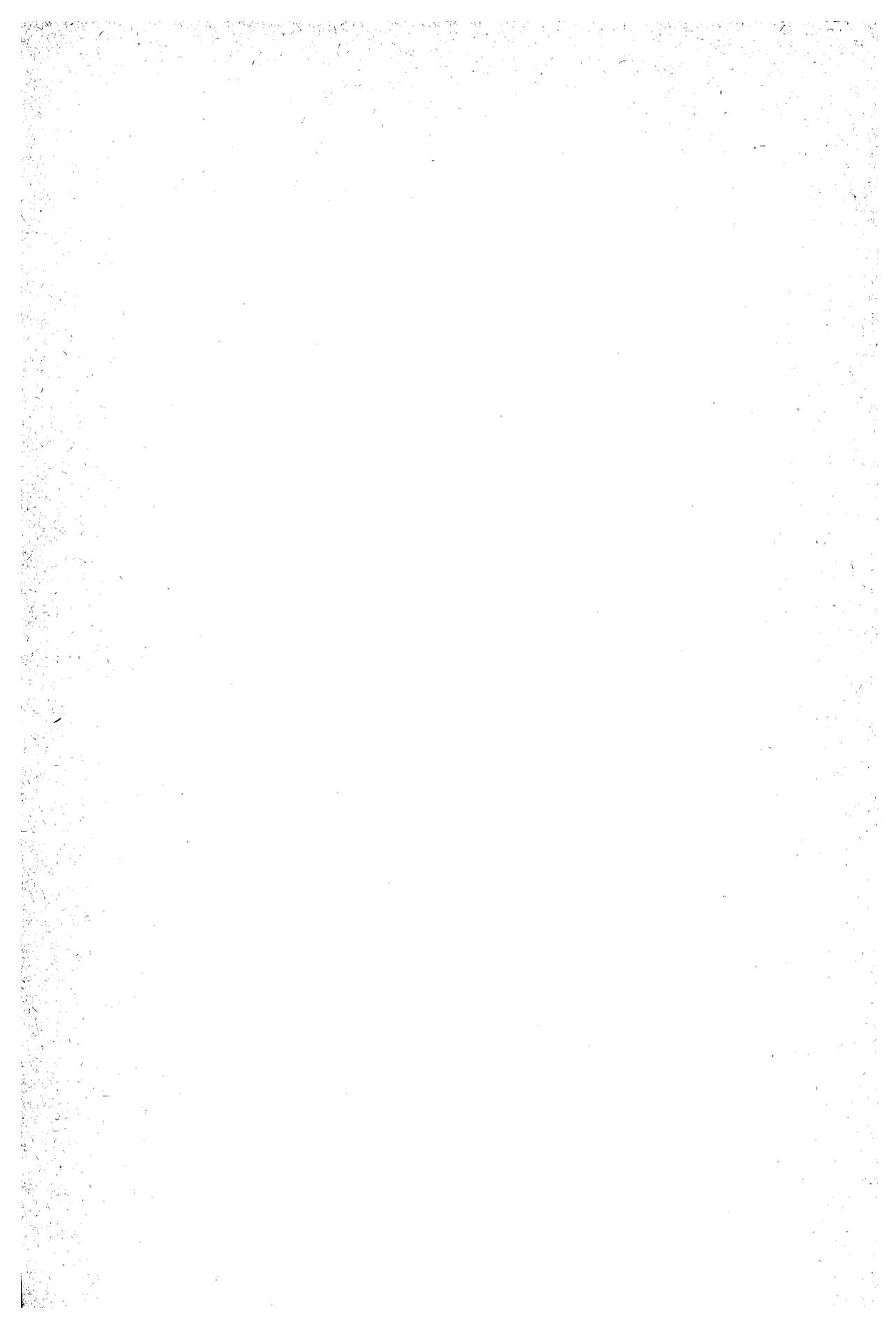
Jacques Dutilleul

Rodrigue Tremblay

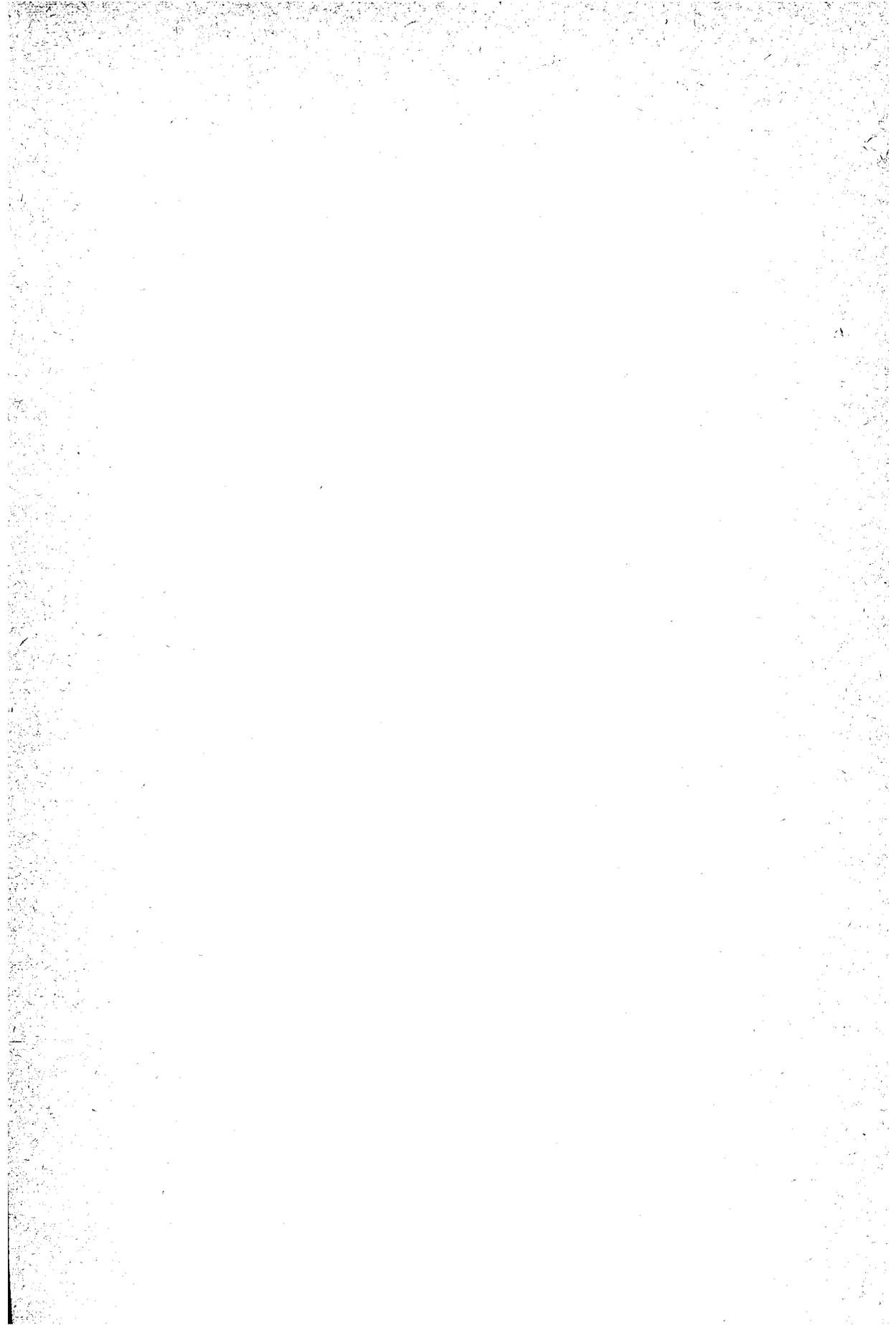
Jean Rivest

secrétaire

Québec, 1971.



Avant-propos



Avant-propos

I. — NOTRE MANDAT

Le 9 novembre 1966, le gouvernement confiait à notre Commission le mandat de faire enquête sur tout le domaine de la santé et du bien-être social. Il attirait en particulier notre attention sur les questions relatives :

- a) « à la propriété, à la gestion ainsi qu'à l'organisation médicale des institutions hospitalières et des institutions dites de bien-être social;
- b) à l'assurance-hospitalisation telle qu'actuellement appliquée;
- c) à l'établissement de l'assurance-maladie;
- d) à l'acte médical ainsi qu'à l'évolution de l'activité médicale et paramédicale;
- e) aux mesures d'aide sociale et à leur développement;
- f) à la structure et au rôle des divers organismes ou associations s'occupant de la santé et du bien-être social;
- g) aux mesures d'hygiène et de prévention;
- h) aux effectifs médicaux et paramédicaux ainsi qu'à l'équipement;
- i) à l'enseignement et à la recherche;
le tout en fonction des besoins de la famille et des individus ».

Le gouvernement a demandé à notre Commission d'étudier en priorité, au cours de la première année de son existence, deux problèmes particuliers d'importance, soit celui de l'assurance-maladie et celui des médecins internes et résidents. Le rapport sur les médecins internes et résidents a été remis au gouvernement le 1er juillet 1967 et le rapport sur l'assurance-maladie le 15 août 1967.

Au cours de nos travaux, trois membres de la Commission ont remis leur démission. Ce sont dans l'ordre, monsieur Louis-Philippe Bouchard, le 21 décembre 1967; madame Jeanne d'Arc LeMay Warren, le 11 mars 1970; et monsieur Claude Castonguay, le 12 mars 1970. La Commission est heureuse de leur exprimer sa plus profonde gratitude. Elle souligne particulièrement l'importante contribution de monsieur Claude Castonguay qui présida aux destinées de la Commission depuis ses débuts jusqu'au moment de sa démission. Son *leadership* a marqué la préparation du programme de recherches et de consultations et, par la suite, son exécution. Il avait accordé une attention particulière au choix des équipes de spécialistes. Les membres de la Commission ont d'autant plus regretté son départ que ses qualités de cœur et d'esprit avaient fait naître en eux une grande admiration pour lui.

Le mandat confié à la Commission est extrêmement vaste parce qu'il englobe trois des éléments fondamentaux du développement social, soit la santé, les services sociaux et la sécurité du revenu. Pour mener à bien une entreprise aussi considérable, il a fallu compter sur la collaboration d'un grand nombre de personnes à qui nous sommes heureux de dire notre plus profonde reconnaissance.

A. — NOS COLLABORATEURS

Nous devons beaucoup à nos conseillers, spécialistes des sciences humaines et de la santé, qui ont mis leurs connaissances au service de la Commission¹. Ils ont bien voulu, soit à temps complet, soit à temps partiel, assumer la direction et l'exécution des travaux de recherche dans des conditions souvent difficiles. Nos remerciements les plus sincères vont également aux experts et aux chargés de recherche qui les ont aidés dans leur tâche². À la gloire et pour l'encouragement de nos universités et universitaires, la Commission reconnaît qu'il aurait été extrêmement difficile d'entreprendre pareille tâche, il y a quelques années.

Nous devons également remercier les associations et les organismes professionnels des mémoires qu'ils ont soumis à la Commission et des opinions et propositions que leurs représentants ont transmises lors des audiences publiques.

¹ Voir *supra*, pp. 5-6.

² Voir *infra*, tome II, p. 237.

Notre gratitude va également à toutes les personnes qui nous ont accordé leur entière collaboration lors de nos visites à travers le Québec. Ces visites nous ont permis de prendre contact avec les dirigeants de la population au niveau local et avec les personnes engagées à des degrés différents dans les domaines de la santé, des services sociaux et de la sécurité du revenu.

Nous sommes reconnaissants aux groupes de défavorisés qui, dans chacune des dix régions administratives du Québec, ont bien voulu nous faire part de leurs difficultés dans la société actuelle et de leurs opinions sur les différents aspects de notre mandat, dans les comités de consultation populaire. Nous n'avons pas tenté de leur faire croire que notre travail pourrait signifier la fin de leur misère, mais nous savons que leurs opinions inspirent bon nombre de nos recommandations, de sorte que leur message peut contribuer à modifier certaines attitudes de la société à leur endroit.

Lors de nos séjours à l'extérieur du Québec, soit au Canada, soit à l'étranger, nous avons profité des bons offices de nombreuses personnes à qui nous voulons exprimer notre reconnaissance. Nous soulignons particulièrement le concours du personnel d'accueil du ministère des Affaires étrangères de la France, de celui de Son Excellence monsieur A. J. Andrew, ambassadeur du Canada en Suède, et de Son Excellence monsieur M. N. Bow, ambassadeur du Canada en Tchécoslovaquie. Grâce à leur aimable collaboration, nous avons pris contact, dans une période de temps relativement courte, avec les principaux responsables des ministères des Affaires sociales de ces pays et avons tiré profit de leur expérience et de leur culture remarquables.

Nous nous rappelons l'amabilité des personnes qui nous ont accordé des entrevues et qui ont éclairé de leur expérience et de leur connaissance profonde certains aspects de notre mandat. Nous ne voulons pas ignorer les fonctionnaires de différents gouvernements qui nous ont fourni des renseignements et familiarisés davantage avec les problèmes administratifs reliés au rôle de plus en plus considérable de l'État dans les domaines de la santé, des services sociaux et de la sécurité du revenu.

Nous remercions également les journaux, la radio et la télévision pour avoir, au cours de nos travaux, attiré l'attention de l'opinion publique sur l'importance des différents problèmes soumis à notre réflexion.

Enfin, il est bien difficile de mentionner tous les groupes de personnes sans lesquelles la publication de nos rapports n'aurait pu

être menée à bonne fin. Sans jamais faillir, le personnel des services administratifs de la Commission a maintenu sa coopération tout au cours de notre travail jusqu'à sa forme définitive. Un merci très particulier au personnel du secrétariat, qui a toujours conservé le sourire à travers les très nombreuses étapes de notre rapport jusqu'à son impression.

B. — NOTRE MÉTHODOLOGIE

La complexité et l'étendue de notre mandat nous obligeaient à utiliser toutes les sources disponibles de renseignements afin d'évaluer avec le plus d'exactitude possible les conditions actuelles des systèmes de la santé, des services sociaux et de la sécurité du revenu. Il fallut tout d'abord organiser un centre de documentation et, par la suite, mettre en œuvre des programmes de recherche et de consultations variées afin de recueillir de toutes les personnes susceptibles de nous aider le fruit de leurs connaissances, de leurs opinions et de leur expérience.

1. — LE PROGRAMME DE RECHERCHE

La Commission a dressé et mis en œuvre au cours de ses réunions un programme de recherche auquel ont participé bon nombre de personnes¹. Ce programme a été d'une aide précieuse à la Commission, mais à cause du caractère temporaire d'un organisme comme le nôtre, il a comporté des déficiences inévitables. Il devait être mis sur pied rapidement, mais la pénurie de spécialistes dans le domaine confié à notre examen et une absence de recherche fondamentale ont entravé l'exécution de ce travail. D'ailleurs, une telle recherche ne peut jamais être complète; nous avons même eu, à certains moments, l'impression d'être victimes de la pauvreté de la recherche sociale dans notre province et dans notre pays. À tout événement, la Commission a cru utile de publier en annexe un certain nombre de ces travaux de recherche, dans le but de rendre service non seulement à la société mais surtout à la jeunesse de nos universités.

2. — LE PROGRAMME DE CONSULTATIONS

La Commission a mis sur pied un vaste programme de consultations qui lui a permis de tirer parti des opinions d'un grand nom-

¹ Voir *infra*, tome II, pp. 237-238.

bre de personnes, de groupes et de professions impliqués dans la santé, les services sociaux et la sécurité du revenu. Elle a eu en particulier, tant au cours des audiences publiques qu'au cours de ses visites au Québec et hors du Québec, l'occasion de rencontrer les responsables de la direction et du fonctionnement d'un certain nombre d'établissements de santé et de bien-être, de même que des représentants de toutes les classes de la population.

a) Réception de mémoires et audiences publiques

Les journaux de toutes les parties de la province ont publié des avis invitant les organismes, les associations et les personnes qui le désiraient à soumettre des mémoires sur les différents aspects de notre mandat. La Commission a commencé ses audiences publiques le 12 avril 1967, pour les terminer le 4 avril 1969. Au cours de celles-ci, la Commission a pris connaissance de plus de 150 mémoires¹ et, dans la majorité des cas, elle a eu l'occasion, après les avoir étudiés, d'en discuter les conclusions et recommandations avec les responsables de leur présentation.

b) Échanges de vues avec les fonctionnaires

La Commission a tiré profit de l'expérience de fonctionnaires des anciens ministères de la Santé, de la Famille et du Bien-être social, du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social à Ottawa, d'un certain nombre de fonctionnaires de la province d'Ontario et de la Saskatchewan et des ministères responsables de la Santé et des Affaires sociales tant en France qu'en Suède et en Tchécoslovaquie². Toutes ces rencontres ont été pour nous d'une grande valeur, non seulement dans l'élaboration de nos travaux mais également dans la préparation de nos conclusions.

c) Visites d'établissements

Au cours de ses visites, la Commission a pris contact avec différents types d'établissements de distribution de soins ou de services sociaux. Elle a également cherché à évaluer sommairement l'équipement mis à la disposition des dix régions administratives du Québec. Dans chacune d'entre elles, elle a rencontré un certain nombre de professionnels chargés de la distribution des services et, assez souvent, elle a recueilli l'opinion des consommateurs de services³.

¹ Voir *infra*, tome II, pp. 238-245.

² Voir *infra*, tome II, pp. 245-250.

³ Voir *infra*, tome II, pp. 255-256.

En plus, la Commission a visité certains établissements similaires en France, en Suède et en Tchécoslovaquie¹. Ces visites à l'étranger lui ont beaucoup appris, mais ses conclusions ne visent en aucune façon à imiter ce qui se fait ailleurs. Chaque pays a sa propre histoire, sa propre culture et ses propres conceptions politiques, de sorte qu'on peu difficilement transporter telles quelles dans un autre pays les institutions qui lui permettent de répondre aux besoins de la population. Ces visites ont fait naître dans nos esprits d'utiles suggestions quant aux problèmes que notre société doit résoudre. Enfin, la Commission a rencontré quelques-uns des chefs de file de la pensée contemporaine sur la santé, les services sociaux et la sécurité du revenu.

d) Les comités de consultation populaire *

La Commission a voulu connaître l'opinion des représentants des classes défavorisées de toutes les parties du Québec. L'une de ses premières préoccupations après sa formation a été de former des comités de consultation populaire dans chacune des dix régions administratives. Ces comités ont été formés à Percé, Roberval, Cabano, Montmagny, Québec, Trois-Rivières, Sherbrooke, Montréal, Buckingham et Val d'Or.

II. — LA PRÉPARATION DU RAPPORT

Malgré leur valeur, les programmes de recherche et de consultations demeurent des étapes préliminaires à la préparation de rapports de commissions d'enquête. Les faits, les constatations et les opinions très diverses qui en résultent deviennent matière à réflexion pour les membres de la Commission. Une telle réflexion n'est fructueuse qu'à condition de s'inscrire dans une perspective qui permette de surmonter les conflits idéologiques et les conflits d'intérêt.

Au cours de son enquête, la Commission a constaté que l'opinion publique donne assez facilement son assentiment à la reconnaissance des droits sociaux. On parle couramment du droit à la santé, à l'éducation, au travail, etc. Ce langage reflète le sentiment profond de l'ensemble des citoyens et rejoint en même temps la Déclaration universelle des droits de l'homme. Il semble qu'on désire voir ces droits reconnus d'une manière de plus en plus explicite par la société. Cette constatation a marqué au départ la réflexion de la Com-

¹ Voir *infra*, tome II, pp. 257-258.

* Voir l'annexe 22 de notre rapport : *La voix des hommes sans voix*.

mission sur les problèmes de la santé, des services sociaux et de la sécurité du revenu.

Si nous nous interrogeons sur la signification de cette déclaration, force nous est de constater que, 25 ans après sa reconnaissance par tous les pays du monde, les mots d'ordre de ce message historique demeurent sans effet pour un grand nombre de citoyens dans notre société de relative abondance. Cette déclaration n'engage-t-elle pas la responsabilité de tous, Canadiens et Québécois ? A-t-elle acquis tout son sens dans notre milieu ? N'est-elle pas trop demeurée qu'un sujet d'étude et qu'un excellent thème de discours ?

C'est pourquoi notre Commission n'a pas voulu axer ses réflexions uniquement sur les abus, les carences et les faiblesses assez évidentes des régimes de la santé, des services sociaux et de la sécurité du revenu. À une approche négative, elle a préféré une approche positive de nature à favoriser la réalisation des droits sociaux et à inviter les citoyens à mieux servir la société dans une acception nouvelle du sens de la responsabilité et de la participation.

La Commission a également constaté que, si la notion de santé est relativement claire et précise, celle de bien-être est beaucoup plus difficile à saisir et à cerner. Il existe, en effet, plusieurs conceptions du bien-être. L'homme de la rue a la sienne et, pour lui, c'est un ensemble de mesures d'assistance financière ou d'institutions qui distribuent des prestations. Le sociologue propose une notion plutôt relative qu'il déduit d'observations sur un univers social plus ou moins satisfait de son sort. L'économiste la détermine par la capacité d'un groupe ou d'un individu de se procurer un panier de biens dont d'autres disciplines établissent la nature. De sa conception de la nature de l'homme et de la société, le philosophe déduit un concept de bien-être. Le théologien présente un tel concept à partir de la vocation surnaturelle de l'humanité. Le médecin apprécie le bien-être en fonction d'un équilibre physique et mental considéré comme normal. Et l'on peut ainsi continuer longtemps en citant le politique, le psychologue, le travailleur social et même chaque individu qui, selon son milieu, sa culture, ses goûts et son caractère, valorise dans son idée du bien-être l'un ou l'autre des éléments qui l'intègrent.

Dans la perspective de la politique, science et art du gouvernement, la Commission, en étudiant les différentes définitions du bien-être, a retenu de chacune d'elles des éléments de valeur universelle et

des éléments relatifs à notre milieu et à notre époque. Elle en a conclu que le bien-être humain est une fin politique jamais atteinte mais toujours recherchée. Elle est convaincue que la société actuelle dite de consommation doit, par une évolution graduelle et aussi rapide que possible, dans le respect de certaines valeurs et de certaines traditions et dans l'acceptation et l'assimilation de valeurs nouvelles, céder la place à une société qui adopte une véritable politique de développement.

À notre avis, la politique d'aujourd'hui doit assurer cette transition. Une politique axée sur le développement recherche véritablement l'épanouissement de chacun des membres de la société, selon ses aptitudes, ses ressources et ses besoins. Ici comme ailleurs en Amérique du Nord, une partie trop importante de la population souffre de pauvreté économique et d'impuissance politique. Cette double frustration se traduit par un rejet des institutions sociales, politiques et juridiques et, dans certains cas, conduit à la violence. L'immense majorité de la société devra vivre sous la menace de cette violence tant et aussi longtemps qu'elle n'aura pas le courage et la lucidité de donner à son activité politique une dimension humaine.

Le bien-être considéré comme l'objectif de la société présuppose la réalisation de tous les droits sociaux reconnus par la Déclaration universelle des droits de l'homme. Ainsi la santé, les services sociaux et la sécurité du revenu qui relèvent de notre mandat ne sont qu'une partie des éléments d'une politique de bien-être. Une politique de développement résulte en conséquence d'un ensemble coordonné et intégré de politiques sectorielles axées sur les différents éléments du développement. Il aurait été possible quoique peu pratique d'étudier chacun des secteurs compris dans notre mandat comme un tout en lui-même, mais nous avons préféré les étudier en relation avec les autres secteurs, c'est-à-dire comme une partie d'un grand ensemble orienté vers le bien-être, afin d'arriver à mieux définir leur rôle. C'est pourquoi la Commission a cru essentiel d'exposer sa philosophie du développement dans le volume III et, par la suite, de consacrer un rapport particulier à chacun des éléments contenus dans son mandat. Le volume IV porte sur la santé, le volume V sur la sécurité du revenu et le volume VI sur les services sociaux. Enfin, la Commission a présenté deux brefs rapports sur des questions étroitement liées à son mandat, soit les professions et la société, et les établissements à but lucratif. Ces deux rapports constituent les tomes I et II du volume VII.

III. — APERÇU DU VOLUME III

La politique de développement qui se dégage de la Déclaration universelle des droits de l'homme apparaît comme une entreprise essentielle dans une société dont le caractère dominant est le changement, et un changement tellement rapide et profond que nombre d'esprits le considèrent comme une véritable révolution. Le changement provoque, par exemple, une urbanisation rapide qui déracine une foule de citoyens pour les transplanter au sein de vastes agglomérations où ils souffrent d'isolement et de solitude. L'évolution accélérée de la technique rejette une masse de travailleurs du marché de la main-d'œuvre et le déplacement de la production industrielle exige une mobilité de plus en plus grande de l'emploi. Ces phénomènes contribuent à désorienter les citoyens, entraînent des répercussions profondes sur les rapports des hommes entre eux et provoquent de l'aliénation, de l'isolement et de la solitude. Il est donc important que la société mette en place une politique de développement qui neutralise dans toute la mesure du possible les effets négatifs du changement et qui s'ajuste aux réalités d'une vie complexe où les hommes, êtres intelligents et libres, pourront s'épanouir selon leurs aspirations.

Afin de dégager la véritable perspective d'ensemble de nos recommandations, d'en établir les assises et d'en mesurer la portée, il importe de préciser la signification du développement social. Cette notion soulève un certain nombre de questions relatives à son objet, à sa fin, à sa forme et à sa mise en place.

L'objet du développement social est l'ensemble des facteurs qui exercent une influence sur l'activité des citoyens dans la société. L'observation de la société québécoise permet de découvrir une multitude de faits et de phénomènes, dont l'analyse est nécessaire à la connaissance des conditions sociales. Cette démarche conduit à l'identification de nombreux facteurs qui jouent un rôle positif ou négatif sur le bien-être des membres de la société. L'évaluation exacte de la situation sociale est une entreprise complexe et la Commission ne pouvait entreprendre de broser un tableau complet de cette situation; toutefois elle a voulu identifier certaines faiblesses dans le but de souligner l'urgence d'une politique de développement social.

La réalisation d'un objectif est la fin de toute activité humaine et cette fin en détermine la nature. Le développement s'oriente sur des objectifs qui doivent ordonner tous les facteurs qui gouvernent l'activité humaine et sociale, chacun à leur rang, d'après leur im-

portance. Même si notre réflexion porte sur la société, il faut, afin de dissiper au préalable toute équivoque, tenir compte de l'existence de ses deux composantes : les individus et la collectivité. Chacune de ces composantes a une nature propre et, par conséquent, permet de dégager deux espèces de développement : le développement humain et le développement social. Nos préoccupations portent sur le développement social qui se définit comme la mise en œuvre par la société de l'ensemble des moyens propres à faire accéder chacun de ses membres au maximum d'épanouissement dont il est capable.

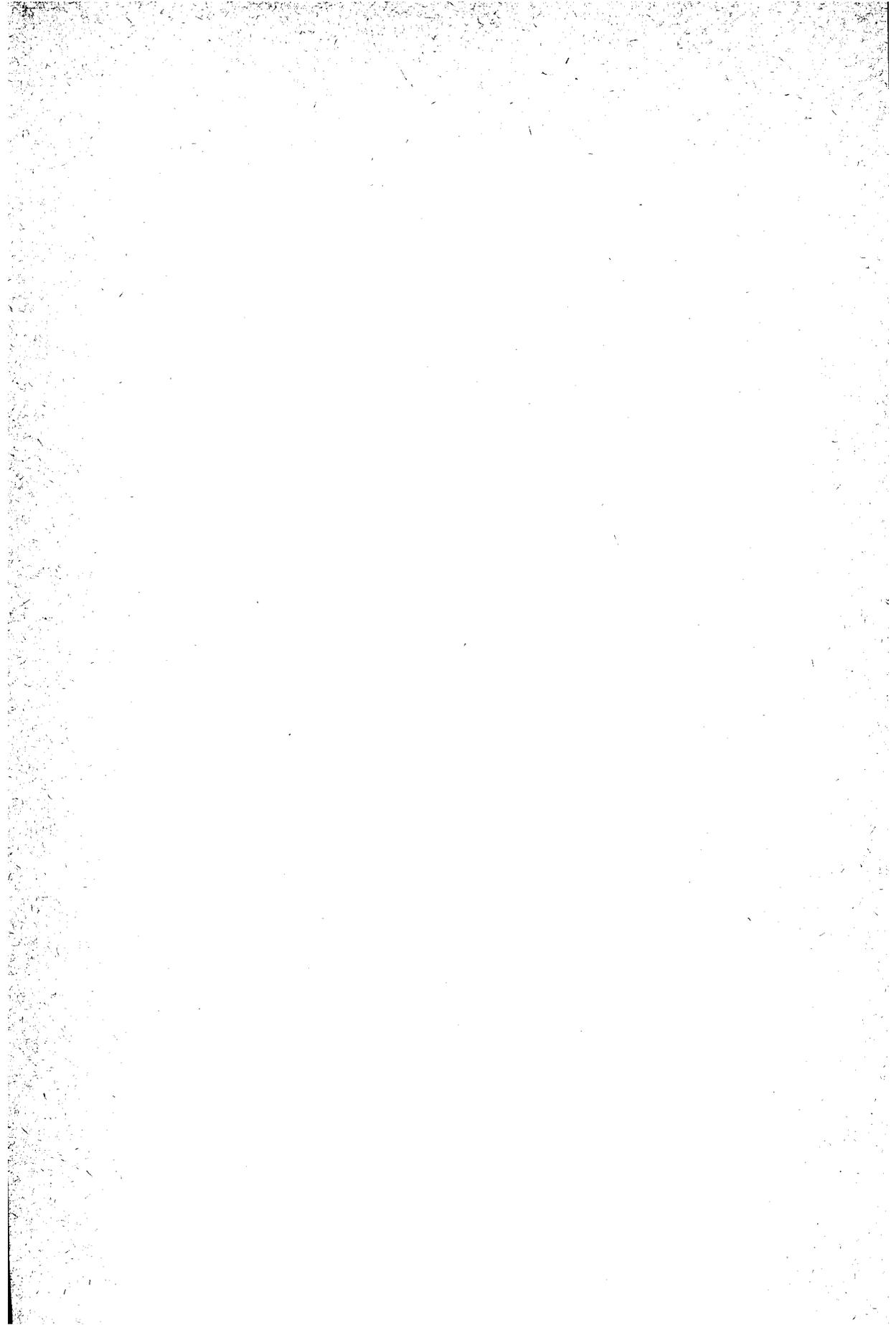
S'il est relativement facile d'identifier l'objectif ultime du développement social, c'est-à-dire le bien-être des membres de la société, il est plus difficile de déterminer les objectifs intermédiaires ou les moyens qui peuvent y conduire, car les facteurs qui le conditionnent sont nombreux et variables. En règle générale, ces objectifs intermédiaires demeurent le choix de la société. Toutefois, la société a déjà identifié un certain nombre de besoins essentiels qui se traduisent par les droits sociaux et économiques. Ce sont les droits au travail, au repos et aux loisirs, à la santé, à l'éducation, aux services sociaux, au logement et à la sécurité du revenu. Ces droits sont à notre avis les objectifs immédiats du développement social.

Le développement social doit informer la société, comme le sculpteur informe le bloc de pierre et le transforme en statue. Une telle entreprise exige l'élaboration d'un ensemble assez complexe de politiques sectorielles et intersectorielles propres à permettre à une société particulière d'atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés.

La poursuite de ces objectifs pose la nécessité de choisir les moyens les plus efficaces. Or, une analyse sommaire des différents secteurs du développement au Québec suscite dans nos esprits des doutes assez sérieux sur l'orientation de notre société vers la réalisation des droits sociaux et, par voie de conséquence, sur l'existence d'une véritable société de bien-être.

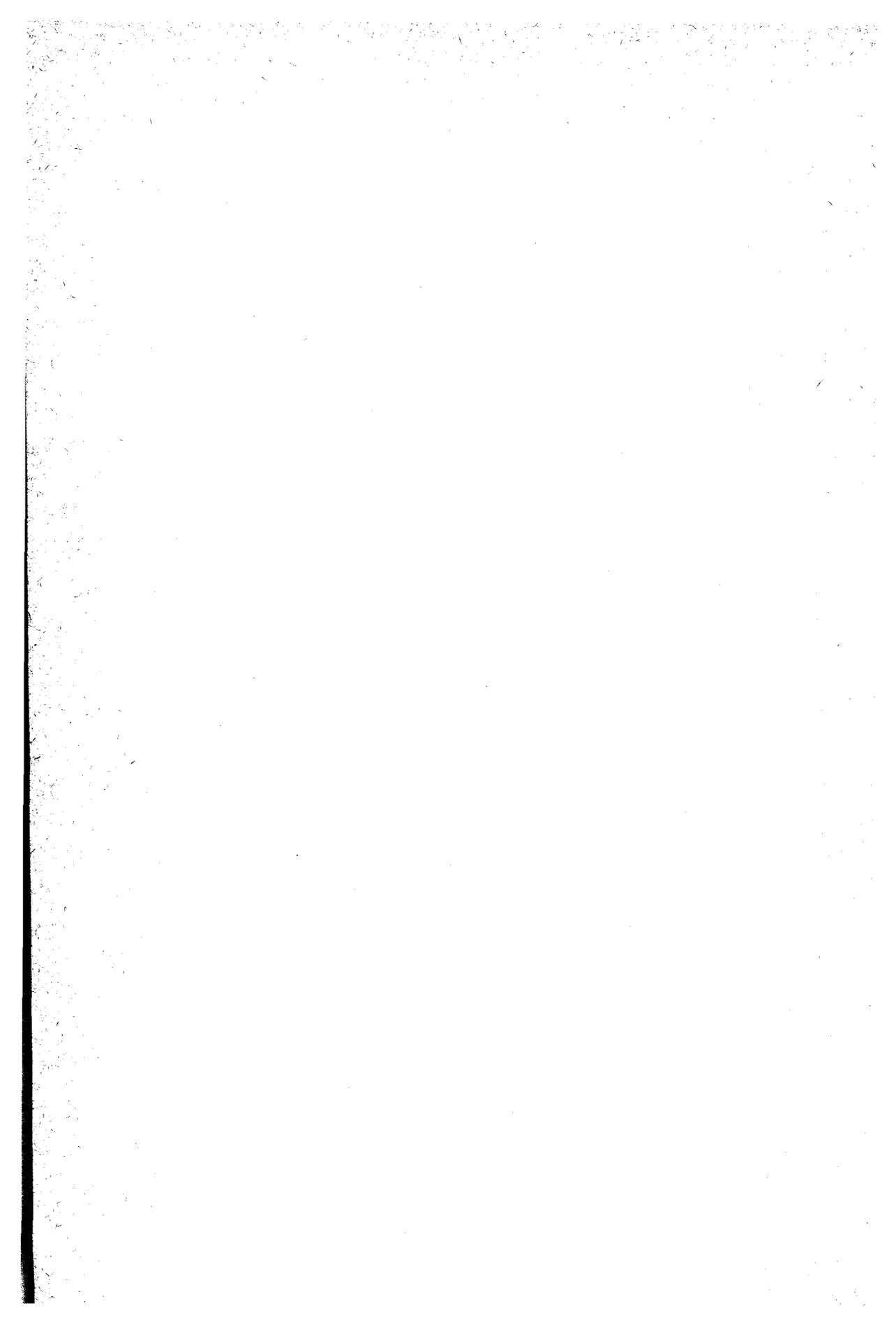
La mise en œuvre de politiques de développement social n'est pas une activité spontanée. Celles-ci dépendent, pour leur élaboration et leur exécution, d'un agent capable de choisir des moyens et des fins. Cet agent ne peut être autre que l'homme lui-même. Même s'il est doué de liberté, l'homme demeure soumis à un certain nombre d'exigences posées tant par la nature humaine que par la nature des moyens dont il dispose.

La Commission a tenté d'insérer ses recommandations dans cette perspective de développement social, inspirée par une philosophie de valeur universelle et un ensemble de données et de faits particuliers au Québec. Le développement social, centré sur la dimension individuelle et sociale de la personne humaine et sur la société, gardienne du bien commun, peut assurer une meilleure articulation des fins et des moyens politiques ainsi qu'une participation plus active et de meilleure qualité de l'opinion publique à l'épanouissement de tous les membres de notre société.



Toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale; elle est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité, grâce à l'effort national et à la coopération internationale, compte tenu de l'organisation et des ressources de chaque pays.

Déclaration universelle des droits de l'homme, article 22, troisième assemblée des Nations Unies, 1948.



Titre premier

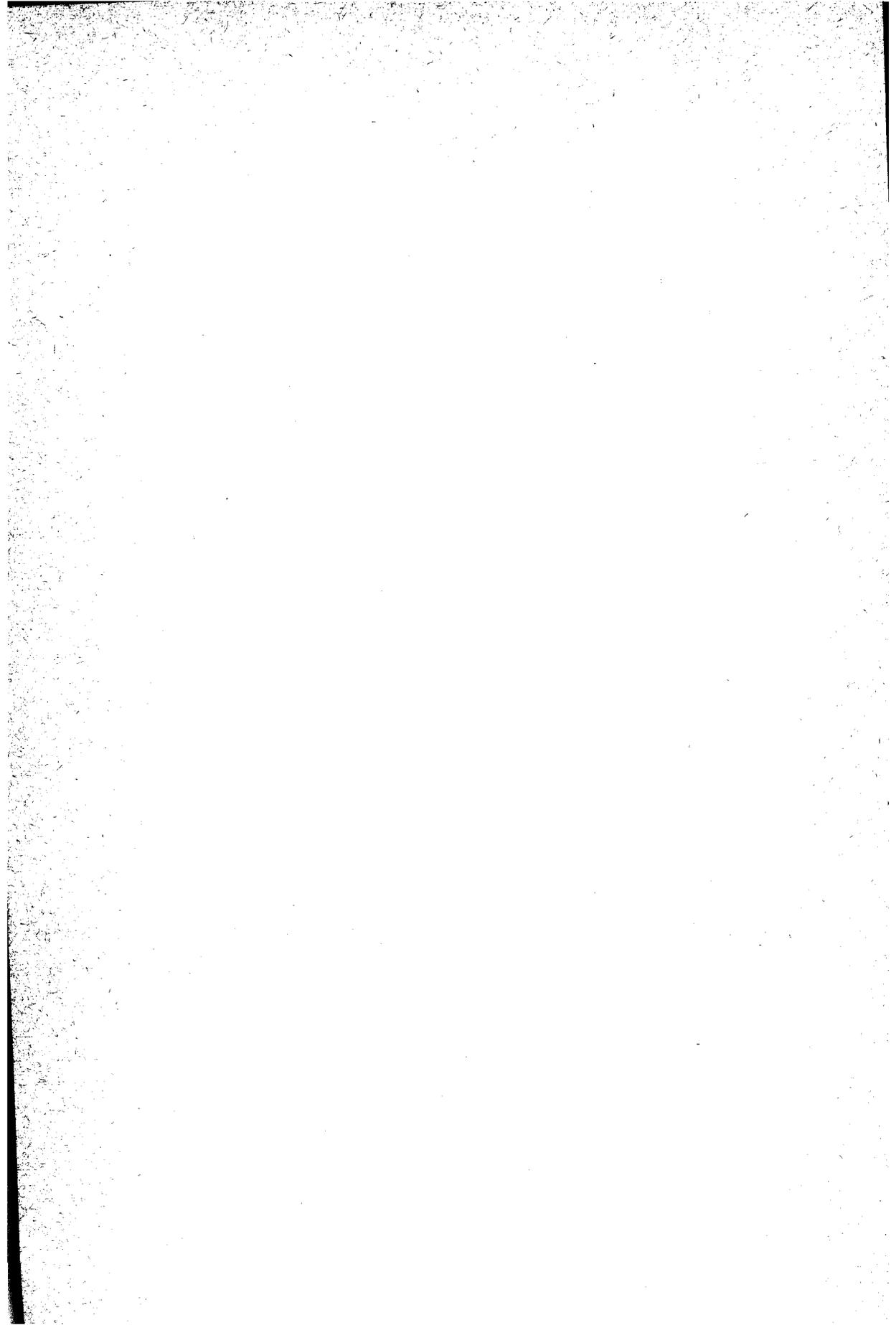
La situation sociale

Ce titre présente un certain nombre de réflexions sur la situation sociale sur le continent nord-américain et, plus particulièrement, au Québec. Il ne s'agit pas d'une somme de connaissances méthodiquement constituées, mais d'un ensemble d'observations et d'approximations qui ont permis aux membres de la Commission de dégager les grandes lignes d'une politique de développement¹.

Le premier chapitre intitulé « Une époque de changement » retrace dans un bref tour d'horizon les principaux obstacles qui ralentissent le progrès social à travers le continent nord-américain. En effet, les changements de plus en plus nombreux, l'inadaptation, la pauvreté et la contestation suscitent une foule de problèmes devant lesquels le monde contemporain demeure inquiet.

Le second chapitre présente un certain nombre de considérations reliées à la situation sociale du Québec. Celles-ci touchent différents éléments du développement, tels les conditions d'hygiène, d'habitation, d'éducation, de travail, d'emploi et de revenu de même que les circonstances qui affectent les niveaux de vie.

¹ Fondement de l'approche de la Commission en matière de bien-être, la philosophie du « développement » est exposée aux chapitres III et IV du présent volume : le développement humain (chapitre III) et le développement social (chapitre IV).



Une époque de changement

Quand les théories changent et s'écroulent, quand les écoles, les philosophies, quand les impasses sombres de la pensée nationale, religieuse, économique croissent et se décomposent, l'homme va de l'avant, à tâtons, en trébuchant, douloureusement, parfois en se trompant.

John Steinbeck : *Les raisins de la colère* (*The Grapes of Wrath*), Gallimard, Paris, 1947, p. 203.

Une époque de changement

INTRODUCTION

1. Selon son mandat, la Commission a concentré son attention sur le Québec et sur ses problèmes de santé et de bien-être social. Toutefois, parce qu'il n'est pas isolé, le Québec est perméable à tous les grands courants d'idées du monde. Notre planète impose à l'humanité d'être solidaire pour le meilleur et pour le pire. Teilhard de Chardin exprime cette nécessité d'une façon frappante :

En l'espace de quelques générations, toutes sortes de liens économiques et culturels se sont noués, qui vont se multipliant en progression géométrique. Ce n'est plus un simple champ. C'est la terre entière qui est requise pour alimenter chacun de nous¹.

2. Le Québec baigne dans la société nord-américaine. Celle-ci le conditionne par sa masse, ses produits, sa puissance financière, ses idées, ses films et sa littérature. Elle influence sa culture et ses mœurs, inspire en grande partie ses institutions et détermine son niveau de vie et sa recherche de la réussite matérielle. Voilà pourquoi il est utile, au début de ce rapport, de rappeler certains phénomènes particuliers à notre continent.

I. — UNE ÉPOQUE DE TRANSITION

3. Les sociologues affirment unanimement que la société industrielle a déjà subi de profondes transformations² et qu'elle cède

¹ Extrait de *Le phénomène humain*, partie I, Editions du Seuil, Paris, 1955, p. 275. Barbara Ward, dans un ouvrage paru en 1966, traduit les mêmes sentiments dans les termes suivants : « In the last decades, mankind has been overcome by the most fateful changes in its entire history. Modern science and technology have created so close a network of communication, transport, economic interdependence — and potential nuclear destruction — that planet earth, on its journey through infinity, has acquired the intimacy, the fellow-ship, and the vulnerability of a spaceship ». Extrait de *The Spaceship Earth*, Columbia University Press, New York, 1966, p. VII.

² Parmi les travaux des quinze dernières années, dont on pourrait fournir une liste assez longue, mentionnons, pour bien montrer la diversité des contributions à la réflexion sur le monde contemporain : Barbara Ward : *The Spaceship Earth*, op. cit. Committee of Fifteen : *The City of Man, A Declaration of World Democracy issued by H. Azar, F. Aydelotte, G. A. Gorgese and others*, The Viking, New York, 1940. Geoffrey Vickers : *Value Systems and Social Process*, Basic Books Inc., New York, 1968. Gunnar Myrdal : *Beyond the Welfare State*, Yale University Press, New Haven, 1966. Du même auteur : *Challenge to Affluence*, Random House, New York, 1963. Gordon R. Taylor : *The Biological Time Bomb*, World Publishing Company, Cleveland, 1968. John K. Galbraith : *L'ère de l'opulence (The Affluent Society)*, Calmann-Lévy, Paris, 1961. Traduit de l'anglais par Andrée R. Picard. Du même auteur : *Le nouvel état industriel ; Essai sur le système économique*

lentement la place à un nouveau type de société que Daniel Bell¹ appelle la « société post-industrielle ». Cependant, tous sont loin d'être d'accord lorsqu'il s'agit, par extrapolation, d'en déterminer les traits; le point de départ de chacun repose sur l'observation d'un nombre plus ou moins grand de changements dans la société actuelle.

4. Voici, d'après Bell et Kahn, les principaux traits de cette société :

le revenu industriel sera cinquante fois supérieur, environ, à celui de la période pré-industrielle;

la majorité des activités économiques auront quitté les secteurs primaire (agriculture) et secondaire (production industrielle) pour passer au tertiaire et au quaternaire (secteurs de services);

les entreprises privées auront cessé d'être la source principale de la réaction technique et scientifique;

les lois du marché joueront sans doute un rôle inférieur à celui du secteur public et des fonds sociaux;

l'ensemble de l'industrie devrait être commandé par la cybernétique;

le principal facteur de progrès résidera dans les systèmes d'éducation et l'innovation technique mise à leur disposition; les facteurs de temps et d'espace ne joueront plus de rôle important dans les problèmes d'éducation;

l'écart, dans une société post-industrielle, entre les revenus élevés et les revenus bas sera inférieur à celui que nous connaissons aujourd'hui dans la société industrielle².

5. Il n'appartient pas à la Commission de se prononcer sur la valeur des différentes prévisions relatives à la société de demain. La période de transition que traverse la société actuelle comporte tant d'incertitudes, d'imprévisions et même de paradoxes que la Commission se demande si les traits de la société de demain doivent se dégager d'une simple extrapolation de la situation actuelle ou résulter d'une orientation volontaire de l'homme à l'aide de la science et de la technique.

² Suite de la page précédente.

américain (The New Industrial State), Gallimard, Paris, 1968. Traduit de l'anglais par J. L. Crémieux-Brilhac et Maurice Le Nan. Erich Fromm : *The Sane Society*, Holt, Rinehart and Winston, New York, 1955. Du même auteur : *Escape from Freedom*, Holt, Rinehart and Winston, New York, 1941. Egalement : *The Revolution of Hope*, Harper and Row, New York, 1968. Lewis Mumford : *The Myth of the Machine*, Harcourt, Brace and World, Inc., New York, 1967. Jacques Ellul : *La technique ou l'enjeu du siècle*, Colin, Paris, 1954.

¹ *The Reforming of General Education : The Columbia College Experience in its National Setting*. Foreword by David B. Truman, Columbia University Press, New York, 1966.

² Cité dans *Le défi américain*, par Jean-Jacques Servan-Schreiber, Denoël, Paris, 1970, p. 65.

II. — LE CHANGEMENT DANS LA SOCIÉTÉ CONTEMPORAINE

6. Dans une comparaison entre le caractère de certaines structures sociales en 1935 et en 1965, Eric Trist démontre l'importance des changements qui, en si peu de temps, se sont produits dans les sociétés occidentales, surtout parmi les plus avancées¹. Il insiste en particulier sur les changements suivants :

A. — LE TRAVAIL

7. Le monde du travail subit, durant la période 1935-1965, de profondes modifications. La situation actuelle est même, à certains points de vue, l'inverse de ce qui prévalait en 1935. Ainsi, les « collets blancs » sont maintenant plus nombreux que les « collets bleus »². La majorité des jeunes ne se dirigent vers le monde du travail qu'une fois leurs études terminées; ceux qui, en âge de travailler, continuent à étudier sont même plus nombreux que ceux qui sont engagés exclusivement dans des fonctions de travail. Il y a trente ans, un travailleur avait la quasi-certitude de conserver le même emploi durant sa vie active; aujourd'hui, comme le souligne le rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement³, un travailleur peut passer d'un emploi à un autre plusieurs fois au cours de sa vie active.

8. Au cours des années trente, les travailleurs accomplissaient plus d'heures de travail qu'ils ne jouissaient d'heures de loisirs; maintenant, l'inverse se produit dans plusieurs secteurs d'activité.

Aujourd'hui le travailleur de l'industrie, quand il entre dans le secteur de la production est un peu plus âgé et un peu mieux équipé. Une fois qu'il y est, il travaille un moins grand nombre d'heures, il a davantage de congés. Et il prend sa retraite plus jeune⁴.

9. Vers 1935, le chômage était un phénomène provisoire; aujourd'hui, il prend un caractère durable, même permanent, surtout pour les catégories de travailleurs peu instruits.

¹ *Background Material for the Welfare Development Symposium, Canadian Centre for Community Studies*. Ces notes mimeographiées n'ont pas été publiées. Trist, dans sa comparaison, s'est inspiré des changements survenus aux Etats-Unis.

² Comité d'enquête sur la main-d'œuvre et l'emploi, Fascicule 15, séance du mercredi 1^{er} mars 1961, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1961, p. 40.

³ *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec*, volume 2, Imprimeur de la Reine, Québec, 1964, p. 319.

⁴ Extrait de *Le défi américain*, par Jean-Jacques Servan-Schreiber, *op. cit.*, p. 126.

Depuis un certain temps, on constate aux États-Unis, au Canada et dans quelques pays européens, la présence permanente d'un groupe hétérogène, déjà considérable et qui tend à s'accroître, formé d'individus défavorisés. Ces gens sont incapables de s'adapter aux exigences qu'il faut remplir pour entrer sur un marché de travail transformé ou pour y conserver un emploi¹.

B. — LE MILIEU

10. Il y a une trentaine d'années, la croissance urbaine était le résultat de la formation de centres métropolitains, éloignés les uns des autres; aujourd'hui ces centres naissent dans des régions particulièrement avantagées sur le plan de la géographie et des ressources naturelles. Les uns constituent des entités urbaines autonomes qui englobent la plus grande partie de l'équipement économique et social du territoire naturel plus vaste auquel elles appartiennent, et qui drainent vers elles la population de ce territoire, même celle d'autres régions parfois fort éloignées. Les autres, en se rejoignant, prennent l'aspect de longs corridors, où afflue la population, jeune et active surtout, des petites villes et des milieux ruraux, population attirée par l'activité économique de cette concentration urbaine considérable. Ainsi, la côte de l'Atlantique, de Boston à Baltimore aux États-Unis, et la vallée du Saint-Laurent jusqu'à la tête des Grands-Lacs au Canada, illustrent cette forme de croissance urbaine.

C. — LES MOUVEMENTS DE POPULATION

11. Ces mouvements de population charrient avec eux des problèmes sociaux, affaiblissent économiquement et socialement les régions désertées, et multiplient les zones de pauvreté où les gens sont incapables de subvenir seuls à leurs besoins et d'échapper à leur indigence.

12. Lorsque le milieu rural devient suffisamment prospère, il cesse d'être isolé; par les moyens de communication, l'école et bien d'autres manifestations, il subit l'influence décisive du mode de vie urbain. Par contre, si ce milieu est économiquement faible, il reste à l'écart du progrès, se déprécie davantage, et ses habitants, comme les pauvres des quartiers urbains, ne peuvent bénéficier des avantages ni suivre les grands courants de la société moderne : ils sont des parias sociaux.

¹ Extrait de « Urban North America — The Challenge on the Next Thirty Years, a Social Psychologic View Point », communication présentée par Eric Trist à l'occasion de la Conférence annuelle du *Town Planning Institute of Canada*, 26-28 juin 1968. Traduction libre.

D. — L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE

13. L'activité économique, en ce qui concerne particulièrement les institutions qui en sont l'élément dynamique, subit des changements profonds de structure depuis la dernière guerre. Chaque unité de la grande entreprise qui domine la scène des années d'avant-guerre apparaît sous la forme d'une entreprise géante, isolée. Les besoins de la guerre, la recherche du prestige politique, une sorte de frénésie du progrès, la concurrence militaire et scientifique entre les grandes nations, notamment entre l'Union soviétique et les États-Unis, transforment cette situation. Les grandes entreprises se prêtent une assistance mutuelle. De plus, l'industrie avec sa puissance technique, l'université et les centres de recherche avec leurs ressources scientifiques et leur capacité d'innovation et de découvertes, les gouvernements avec leur pouvoir politique et financier, conjuguent leurs forces en vue d'un immense effort de production. Ces trois grandes institutions, entreprise, université et gouvernement, sont reliées entre elles par deux puissants éléments de coordination, le capital et la technostructure, et contribuent conjointement à la prise des décisions.

C'est lui et non plus la direction qui est l'intelligence directrice — le cerveau — de l'entreprise. Il n'y a pas de nom pour l'ensemble de ceux qui participent aux prises de décision de groupe ni pour l'organisation qu'ils constituent. Je propose d'appeler cette organisation la Technostructure¹.

Une telle concentration du pouvoir a de profondes implications sur la population, car de plus en plus nombreux sont ceux qui ressentent une diminution proportionnelle de leur liberté.

III. — LES EFFETS DU CHANGEMENT

14. L'explosion en chaîne de la connaissance scientifique donne naissance à de nouvelles conditions sociales.

A. — L'ÉCONOMIE D'ABONDANCE

15. Pour la première fois, l'humanité produit des biens et des services en quantité beaucoup plus grande que ne l'exige la demande traditionnelle. Selon l'expression de Galbraith², « l'économie d'abon-

¹ Extrait de *Le nouvel état industriel; Essai sur le système économique américain (The New Industrial State)*, par John K. Galbraith, *op. cit.*, p. 82. D'autres travaux, également récents, dont certains ont connu un vaste succès, décrivent bien l'ampleur des changements qui se sont produits dans le domaine des grandes entreprises. Voir, notamment, *Le défi américain*, par Jean-Jacques Servan-Schreiber, *op. cit.*

² John K. Galbraith : *L'ère de l'opulence (The Affluent Society)*, *op. cit.*

dance » ou « d'affluence » a remplacé l'économie de rareté. Les problèmes de production font place, dans une large mesure, aux problèmes d'une répartition juste, équitable et efficace des biens et des services. La lenteur des progrès dans la solution de ces problèmes de répartition a déterminé des écarts intolérables entre les secteurs de la population qui se partagent les fruits de cette richesse et jouissent d'un niveau de vie jamais atteint auparavant et ceux qui n'ont pas suffisamment accès aux biens et aux services.

B. — LE DÉVELOPPEMENT DES MOYENS D'INFORMATION

16. Les membres de la société actuelle subissent de profondes influences extérieures dues en particulier au développement extraordinaire des moyens d'information; ceux-ci peuvent être des instruments puissants de libération, mais ils peuvent être également des instruments tout aussi puissants d'asservissement. Les moyens de propagande et les méthodes de publicité moderne, par leur puissance dans l'art de persuader, rendent inopérantes les facultés critiques de la majorité de la population. Cette manipulation de l'intelligence, cet assaut contre le jugement, ou mieux cet effort de destruction du sens critique est extrêmement efficace; il atteint tous les milieux et presque tous les individus, et exerce ses ravages les plus considérables chez les gens les moins instruits et les moins expérimentés.

C. — LA RECHERCHE DE L'ÉGALITÉ¹

17. Il existe au sein de la société une tendance très subtile, inspirée par un désir d'égalitarisme et issue de certaines idéologies des derniers siècles, mais d'autant plus dangereuse qu'elle procède en apparence de sentiments hautement humanitaires. Nous voulons parler de la recherche de l'égalité au plan de la fortune.

Après des siècles de lutte pour l'égalité devant Dieu, pour l'égalité devant la loi et finalement pour l'égalité politique, nous assistons actuellement à un essai d'application du même idéal à la réalité socio-économique. Les différentes doctrines socialistes et les tentatives, souvent timides, d'établissement d'une égalité des chances dans notre pays en sont des exemples. Sous leur influence, un nombre grandissant de gens, surtout parmi les jeunes, voient dans la pauvreté la pire des inégalités. Le résultat de cette confusion entre la pauvreté et l'inégalité fait qu'on aboutit logiquement à une société utopique contrôlée, où l'égalité est imposée par un Etat tout puissant. Afin d'être parfaitement compris, je m'empresse d'ajouter que je souhaite l'élimi-

¹ Voir *infra*, chapitre III.

nation des inégalités socio-économiques, mais d'abord de celles qui se trouvent au-dessous de la norme convenable agréée par la société. Au-dessus, vers le haut, je préfère une société ouverte, variée, donc inégale, où il n'existe aucun besoin de sacrifier la liberté à l'égalité¹.

18. La recherche de l'égalité absolue aboutit à la dépersonnalisation des individus². Le phénomène de l'affaiblissement, et souvent même de la disparition totale du sentiment d'identité, constitue une forme d'aliénation particulière au monde contemporain³. Cette aliénation, qui existe depuis longtemps, a pris des aspects bien différents au cours de l'histoire. Jamais autant qu'aujourd'hui, elle n'a reflété une aussi grande absence des attributs intellectuels et spirituels de l'homme.

19. Produit inévitable d'une société dont les principaux objectifs sont la production, l'efficacité et la consommation, qui ont acquis une valeur d'absolu, l'aliénation est sans contredit la cause principale de la désintégration sociale de plus en plus manifeste dans les centres urbains, de même que dans les régions dites défavorisées. Elle est également à l'origine de cette diminution marquée du sens des responsabilités individuelles et sociales et de la dépendance sociale d'un nombre toujours croissant d'individus.

D. — L'INADAPTATION

20. L'accroissement démographique, l'urbanisation désordonnée, la détérioration du milieu naturel de l'homme⁴ par la pollution de l'air, de l'eau et de la terre, le « stress » de la vie moderne, le bouleversement des valeurs traditionnelles, les conditions de travail dictées par l'industrialisation et l'automatisation, l'isolement social de certaines personnes, tel celui des personnes âgées ou seules, la transformation de la famille de type rural en une famille de type nucléaire (composée seulement des parents et des enfants), les ten-

¹ Extrait de « Pauvreté et sécurité sociale dans le monde technologique », communication présentée par François J. Bregha à l'occasion du 25^e anniversaire de l'École de service social de l'université Laval, novembre 1969, Québec. A paraître dans la revue *Service social*.

² L'identité est ainsi définie par Erich Fromm : « Qu'est-ce que l'identité au sens humain de l'expression?... l'identité est l'expérience qui fait qu'une personne peut dire légitimement « je » — « je » comme centre dynamique d'organisation de la structure de toutes mes activités actuelles ou virtuelles ». Extrait de *The Revolution of Hope*, *op. cit.*, p. 86. Traduction libre.

³ Edgar Faure : *L'âme du combat*, Fayard, Paris, 1970, pp. 67ss.

⁴ J. H. Dales : *Pollution, Property and Prices*, University of Toronto Press, Toronto, 1968.

sions auxquelles cette nouvelle famille est soumise, tous ces facteurs et beaucoup d'autres encore contribuent, à des degrés divers, à rendre plus difficile l'adaptation de l'homme à son milieu de vie.

21. Il est de plus en plus nécessaire de s'interroger sur l'orientation de la société, car ou la société est mal orientée, ou l'homme est incapable de s'orienter en elle. Il apparaît évident que les problèmes et les tensions engendrés par l'inadaptation sont à la base de l'incidence croissante des maladies mentales, des désordres psychiques et émotifs, de l'alcoolisme, de l'usage des drogues, des maladies reliées au stress, de la délinquance, des divorces, etc. ¹.

22. Enfin, rappelons que l'inadaptation est un mal qui s'étend à toutes les couches de la société. Au terme d'une entrevue qu'il accordait aux membres de la Commission, Pierre Laroque n'hésitait pas à affirmer, à partir des tendances actuelles, que les problèmes d'inadaptation deviendraient les problèmes sociaux les plus importants ².

E. — LA PAUVRETÉ

23. En analysant les conséquences qu'entraînent les changements dans la société contemporaine, nous pouvons enfin diriger notre attention sur l'ampleur et le caractère particulier de la pauvreté ³.

24. Dans notre société d'abondance, la pauvreté a pris, par le jeu des contrastes, un relief qu'elle n'a jamais eu auparavant. À l'aide des moyens de communication, elle atteint la conscience de la population et acquiert une nouvelle dimension sociale. Mais l'image que les moyens de communication projettent de la pauvreté n'implique que son apparence et ne dégage pas son véritable caractère ⁴.

¹ Voir à ce sujet « Aspirines ou stupéfiants, les Nords-américains ont l'habitude des drogues », par Keith Kincaid, *Le Soleil*, 8 mai 1969.

² Philosophe, homme d'action et auteur d'un grand nombre d'ouvrages sur l'évolution de la société contemporaine, Pierre Laroque est considéré à juste titre comme l'un des grands spécialistes français de la sécurité sociale. La Commission le rencontrait le 18 janvier 1968.

³ Afin de connaître de la bouche même des assistés sociaux, petits salariés, gens de petite condition, l'idée qu'ils se faisaient de leurs problèmes et de la société, la Commission a mis sur pied à travers le Québec un réseau de comités dits « de consultation populaire » au moyen desquels des individus représentatifs de ces milieux ont pu faire entendre leur voix. L'essentiel de ces témoignages est réuni dans une étude publiée par la Commission. Voir à ce sujet l'annexe 22 de notre rapport : *La voix des hommes sans voix*.

⁴ Voir à ce sujet « Sociological Aspects of Poverty : A Conceptual Analysis », par Donald R. Whyte, *The Canadian Review of Sociology and Anthropology*, novembre 1965, N° 2, pp. 175-189.

25. Ce n'est que depuis peu que, sur le continent nord-américain, la gravité du problème de la pauvreté retient l'attention. Des études d'envergure ont sensibilisé l'opinion de tout le continent. *L'ère de l'opulence (The Affluent Society)* de John Kenneth Galbraith¹ stigmatise l'opulence face à la pauvreté, qui est une des caractéristiques des sociétés industrielles contemporaines. Depuis 1962, trois autres études attirent de nouveau l'attention sur le problème. *The Other America* de Michael Harrington² constate la grande pauvreté qui existe aux États-Unis où « un quart de la population est privée du minimum de nourriture, de logement, de santé et d'éducation que le progrès scientifique permet aux Américains d'atteindre et de dépasser ». Gabriel Kolko³ présente dans *Wealth and Power in America* une étude fouillée du problème. Enfin, l'ouvrage de Louis A. Ferman et de Joyce L. Kornbluh, *Poverty in America*, s'ajoute aux contributions précédentes⁴.

26. Selon l'opinion du Conseil canadien du bien-être, « la pauvreté ne se définit plus en termes purement statistiques; on ne la conçoit plus comme un niveau de vie qui se situe en deçà de conditions d'existence établies en fonction d'un minimum de revenu prédéterminé...⁵ ».

27. Le Conseil distingue aussi la pauvreté selon les cycles de vie, les régions (défavorisées, urbaines), les circonstances (état de dépendance chronique, occasionnelle)⁶.

28. Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, pour sa part, estime indispensable d'identifier clairement les causes de la pauvreté si l'on veut apporter à ce problème une solution

¹ *L'ère de l'opulence, op. cit.*

² *The Other America : Poverty in the United States*, Macmillan, New York, 1964.

³ *Wealth and Power in America : An Analysis of Social Class and Income Distribution*, Praeger, New York, 1962.

⁴ *Poverty in America*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1965. Voir également *Poverty in the United States, Health, Education and Welfare Indicators*, par Wilbur Cohen et Eugenia Sullivan, U. S. Department of Health, Education and Welfare, U. S. Government Printing Office, Washington, 1964.

⁵ Extrait de *Les politiques sociales pour le Canada*, partie I. Publié par le Conseil canadien du bien-être, Ottawa, 1969, p. 16.

⁶ *Les besoins ruraux au Canada, 1965, Rapport d'une étude-sondage de familles dans quatre provinces* (l'une de ces études porte sur la région de l'Ouest du Québec) et *Les besoins urbains au Canada, 1965, Rapport d'une étude-sondage de familles dans quatre villes canadiennes* (Saint-Jean, N.-B., Montréal, Toronto et Vancouver). Publié par le Conseil canadien du bien-être, Ottawa, novembre 1965. Toujours en relation avec la pauvreté, le Conseil a également publié une bibliographie très fouillée tenue à jour au moyen de suppléments. Voir à ce sujet *Poverty : An Annotated Bibliography and References*, Mortimer Limited, Ottawa, 1966. Avec suppléments (mars 1967, octobre 1967, avril 1968, août 1969).

durable. C'est, à son avis, la meilleure façon de procéder dans les pays développés. Sans doute, chacune de ces causes n'a pas une influence exclusive; elles se recoupent et se renforcent mutuellement. Néanmoins, il peut être utile de chercher à établir une classification des types de pauvreté selon leurs causes afin de déterminer les objectifs et les politiques sociales ayant pour objet de faire disparaître ces mêmes causes ou d'en atténuer les effets¹.

29. Dans son exposé de 1968, le Conseil économique du Canada estime que « lorsqu'il s'agit de définir la pauvreté, deux difficultés majeures se posent. Premièrement, la pauvreté est toujours relative et, en second lieu, même si les statistiques disponibles nous forcent à la considérer sous l'angle des faibles revenus, elle ne se réduit pas à une simple insuffisance de revenu »². Poursuivant ce raisonnement, le Conseil décrit ainsi la pauvreté : « Se sentir pauvre, c'est, notamment, avoir l'impression d'être rejeté, de ne presque pas participer à la société dont on fait partie. Dans les grandes sociétés industrielles, la pauvreté est de plus en plus considérée, non pas comme la privation des choses nécessaires à la vie (Tremblay et Gosselin ont désigné cette sorte de pauvreté comme « la pauvreté objective »³), mais comme une insuffisance d'accès à quelques-uns des biens, des services et des conditions de vie qui sont accessibles à tous les autres et qui sont tenus pour indispensables à un niveau de vie acceptable »⁴ (Tremblay et Gosselin ont appelé cette pauvreté la « pauvreté subjective »⁵). Bien que de portée plus vaste que la première, cette définition demeure incomplète; elle comprend l'aspiration à une amélioration de la vie matérielle du pauvre, mais laisse de côté ses aspirations sociales et spirituelles.

30. L'aspect culturel est absent de ces définitions. La pauvreté n'est pas seulement une condition socio-économique, mais aussi une

¹ Cette analyse du ministère est reproduite dans *Proceedings of the Special Senate Committee on Poverty* : « A Review of the Role of the Department of National Health and Welfare in Relation to Poverty », N° 23, 24 février 1970, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1970.

² Extrait de *Défi posé par la croissance et le changement, Cinquième exposé annuel*, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1968, p. 112. Cet exposé est indispensable à quiconque veut étudier les implications du progrès technique sur la croissance économique du Canada. Le lecteur trouvera profit à consulter une étude préparée pour le Conseil sur la question. Voir à ce sujet *Science, technologie et innovation*, par Andrew H. Wilson, études spéciales N° 8, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1968.

³ Marc-Adélar Tremblay et Emile Gosselin : « Le continuum pauvreté-prospérité, son utilité en tant qu'indicateur de désintégration sociale », *Service social*, novembre-décembre 1960, vol. 9, N° 3, pp. 9-10.

⁴ *Défi posé par la croissance et le changement, Cinquième exposé annuel, op. cit.*, p. 113.

⁵ Marc-Adélar Tremblay et Emile Gosselin : « Le continuum pauvreté-prospérité, son utilité en tant qu'indicateur de désintégration sociale », *Service social, op. cit.*, p. 10.

condition culturelle. Or, ce phénomène de culture, ou plutôt de sous-culture, apparaît avec plus de netteté au fur et à mesure que la pauvreté financière diminue au sein de la population et que s'atténue son caractère endémique des siècles antérieurs. Cette pauvreté sous-culturelle est aussi plus accusée qu'autrefois, par suite de sa concentration géographique. En effet, les conditions de vie actuelles sont inhumaines pour le faible, le défavorisé, le démuné ou le sous-développé. Mus par la recherche d'une certaine solidarité, par un désir d'identification et par le besoin de sécurité, les pauvres se groupent, se fixent dans des quartiers bien définis et dans certaines villes de banlieue, où dominant l'isolement et l'impuissance.

31. Dans les grands centres urbains, par suite de l'organisation de la vie quotidienne qui tend à cloisonner les classes de la population, la pauvreté et la misère échappent à la conscience de la classe nantie. Les problèmes et les déchéances des personnes et des milieux défavorisés ne parviennent pas à attirer son attention. C'est à un point tel que les consciences individuelles et collectives ne s'émeuvent plus devant ce que le Conseil économique du Canada n'a pas hésité à qualifier de honte pour notre société¹.

32. À cela s'ajoute le préjugé fort répandu que le pauvre est entièrement responsable de son état; il est pauvre parce qu'il ne veut pas travailler. Les multiples témoignages recueillis permettent d'affirmer que cette opinion ne repose sur aucun fondement. Nos constatations démontrent clairement d'ailleurs que, chez la grande majorité des familles aux prises avec la pauvreté, au moins une personne touche un revenu régulier. Le Conseil économique du Canada, qui partage complètement ce point de vue, affirme :

Les derniers vestiges de cette croyance que les pauvres en général manquent d'ambition sont en train de disparaître par suite de nombreuses études et de preuves croissantes du contraire. D'après des enquêtes poussées, il semble que la plupart des pauvres sont prêts à accepter tous les emplois qui leur conviennent lorsqu'il s'en présente. La pauvreté chez les personnes en état de travailler a le plus souvent pour cause certains facteurs comme une insuffisance de formation et d'instruction, le manque de connaissance de la manière de trouver ou d'exploiter les possibilités d'emploi, la maladie et les déboires trop répétés dans la recherche d'emplois. En outre, des recherches récentes indiquent que de nombreux pauvres aspirent ardemment à améliorer leur situation économique et à se tailler une place dans la classe moyenne de la société, et que chez eux le désir de jouer un rôle positif dans la société est moins souvent absent que frustré².

¹ *Défi posé par la croissance et le changement, Cinquième exposé annuel, op. cit., p. 7.*

² Extrait de *Perspectives 1975, Sixième exposé annuel, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1969, pp. 121-122.*

33. Cette constatation éclaire un autre aspect de la pauvreté, à savoir l'ampleur de ses effets sur le plan économique. Le Conseil économique du Canada écrit notamment à ce sujet :

Nous partons du principe que le plus grand actif d'un pays est sa population et les plus importantes ressources d'une économie, ses ressources humaines. Le Canada et son économie sont donc considérablement affaiblis par l'ampleur de la pauvreté qui existe aujourd'hui au pays. Dans la mesure où cette pauvreté tend à exclure des particuliers et des familles de la vie active de la société, elle devient une source possible de tensions et de malaises sociaux. Dans la mesure où elle est un fardeau économique pour la société, elle entrave la croissance de l'économie et réduit le bien-être de tous les citoyens. Les pauvres, adultes, se divisent en deux grandes catégories. Il y a premièrement ceux qui sont incapables, ou à qui on ne peut pas demander, de gagner un revenu (comme les vieillards, les malades chroniques et les invalides) et ceux qui peuvent travailler et travaillent effectivement, mais dont les possibilités de gain sont essentiellement stationnaires (à cause de l'approche de l'âge de la retraite ou pour d'autres raisons). L'autre groupe comprend les pauvres dont la situation vient surtout de difficultés à trouver ou à conserver un emploi permanent et rémunérateur, par suite de désavantages auxquels il serait possible de remédier, comme le manque d'instruction et de formation, ainsi que de renseignements au sujet des possibilités d'emploi, l'incapacité de se rendre là où il existe des emplois connus, de médiocres habitudes de travail et un mauvais état de santé physique ou mentale attribuable à des privations d'ordre économique. Ces gens sont en général les premières victimes en périodes d'accroissement du chômage¹.

34. Après avoir ébauché les grandes lignes des solutions qu'il propose, le Conseil précise les conséquences dans l'ordre économique et le coût de la pauvreté en distinguant les pertes directes des pertes indirectes de production.

La « perte directe de production » est la somme des biens et des services que les pauvres auraient produits si leur capacité de production avait été mieux développée et mieux utilisée, et qui se serait traduite notamment, par un accroissement du revenu personnel et du pouvoir d'achat et, partant, par une augmentation des ventes commerciales et des recettes gouvernementales. Malheureusement, ces biens et services ne sont pas produits ni achetés, et ce surcroît de revenu n'est pas réalisé.

La « perte indirecte de production » résulte de l'utilisation, à des fins rendues nécessaires par un degré non inévitable de pauvreté, de ressources productives qui, autrement, auraient pu servir à une production de biens et de services qui, de ce fait, n'est pas réalisée. Ainsi, l'existence d'un trop fort degré de pauvreté au Canada exige l'affectation, au traitement de maladies, de beaucoup plus de ressources qu'il n'en faudrait autrement; elle nécessite de fortes sommes pour l'administration des programmes de bien-être et d'assistance publique (y compris de nombreuses heures de travail bénévole d'une main-

¹ *Ibid.*, p. 118.

d'œuvre spécialisée dans les campagnes de souscription), plus de dépenses pour la protection des personnes et des biens, et pour le maintien de l'ordre et l'administration de la justice. A certains égards aussi, elle ajoute au fardeau de notre système d'enseignement. De cette façon et de plusieurs autres, elle impose un surcroît de frais à tous les Canadiens, en ce sens qu'elle les prive de ressources qui auraient pu être disponibles à d'autres fins plus productives et socialement plus désirables¹.

F. — LA CONTESTATION

35. Nous ne saurions terminer cet examen des changements sociaux et de leurs effets sans une brève analyse du phénomène de la contestation qui est un signe de malaise, puisqu'il met en cause la signification même de la civilisation.

36. La contestation prend une multitude de formes qui s'étendent de la manifestation pacifique jusqu'aux actions les plus violentes.

37. Il y a tout d'abord des phénomènes très pacifiques qui trouvent, par exemple, leur expression dans ces gigantesques manifestations qui groupent à la fois hippies et étudiants sous le signe de la paix, de l'amour et de la musique. Le festival de Bethel² dans l'État de New York qui a réuni, l'an dernier durant trois jours et trois nuits, quatre cent mille garçons et filles a suscité aux États-Unis d'abondants commentaires. Le magazine hebdomadaire français *L'Express* rapporte ainsi ces événements.

A lire la presse américaine, qui commente d'abondance ce que l'hebdomadaire *Time* appelle « le message du plus grand happening de l'Histoire », on a le sentiment que les plus de 30 ans ont vu soudain surgir, sous leurs yeux effarés, un corps étranger, dont il leur faut bien constater qu'il est constitué par leurs propres enfants, petits Américains blancs, bien nourris, couvés et prospères.

Corps immense, si fort de son nombre qu'à Bethel, les vendeurs de drogue circulaient tranquillement en proposant leur marchandise, marijuana, LSD ou mescaline, consommée ouvertement au nez et à la barbe de la police, qui ne fut même pas tentée de s'y opposer. Selon le magazine *Newsweek*, le chef des services de sécurité du festival observa simplement : « La police ne peut pas empêcher les gens de faire ce qu'ils veulent vraiment faire... »

Lorsque tout fut terminé, l'un des chefs de la police constata : « Je n'ai jamais vu autant de gens réunis dans un espace aussi restreint se conduire

¹ *Ibid.*, p. 119.

² Ce festival, qui se tint aux abords de la petite ville de Bethel dans l'Etat de New York, est mieux connu sous le nom de festival de Woodstock.

aussi paisiblement... » Il a ajouté : « J'ai découvert qu'il n'y avait aucune corrélation entre un visage bien rasé et la moralité, entre des cheveux longs et l'immoralité »¹.

38. Sociologues, psychologues et psychiatres s'interrogent sur pareil phénomène et doivent conclure qu'une partie importante de la jeunesse refuse les valeurs morales traditionnelles, rejette les contraintes et les lois de la société pour se tourner vers la recherche du plaisir par la sexualité, la musique et la drogue. En réalité, tous ces jeunes gens ont mis en pratique une morale nouvelle, mais une morale qui exprime leur refus silencieux de perpétuer la société actuelle.

39. Les Américains s'interrogent sur les effets d'un tel refus d'adhérer à la société actuelle et, un peu partout, ils semblent entrevoir dans un avenir plus ou moins rapproché une révision globale de ses objectifs et de ses valeurs.

40. En plus, des signes de turbulence et de violence apparaissent un peu partout d'une façon à peu près uniforme. Comme la plupart des révolutions ou des révoltes, celles dont nous sommes les témoins ou les acteurs sont inspirées par des intellectuels ou des leaders instruits. Ce qu'elles ont de particulier par rapport aux révoltes antérieures, c'est qu'elles sont universelles; elles apparaissent avec virulence non pas surtout dans les milieux populaires², non pas chez les travailleurs, jeunes et vieux, mais dans les milieux étudiants et universitaires. Il est remarquable qu'à une époque où, comme on l'a signalé si justement, « toutes les forces irrésistibles de la technologie et du changement scientifique sont en train de créer une communauté humaine unifiée et vulnérable »³, la contestation apparaisse avec force et même avec violence, surtout dans les institutions du savoir. On explique en partie ce phénomène par la liberté plus grande dont jouissent les étudiants comparés à tous les autres groupes face aux contraintes de la vie sociale, mais on peut se demander jusqu'à quel point ils expriment les sentiments d'une partie importante de la population.

¹ Extrait de « Une étrange partie de campagne », par Françoise Giroud, 1er-7 septembre 1969, p. 35. Dans une livraison plus récente, *L'Express* décrit en ces termes le phénomène « hippie » : « A travers leur espérance, leur naïveté et leurs cris, les hippies ont commencé à dessiner sous les yeux stupéfaits des hommes du vieux monde, un univers inimaginable il y a dix ans : l'esquisse, encore brouillonne, de la société du XXI^e siècle ». Extrait de « Hippies : parias ou prophètes », par André Bercoff, 24-30 août 1970, p. 40.

² Elle apparaît parfois dans ces milieux, comme ce fut le cas à Battipaglia en Italie et à Córdoba, en Argentine, comme ce fut le cas chez les paysans français il y a quelque temps, etc., mais elle y est moins fréquente que dans les milieux étudiants.

³ Extrait de *The Spaceship Earth*, par Barbara Ward, *op. cit.*, p. 1. Traduction libre.

41. Le phénomène actuel de la contestation, violente ou non, a fait le sujet d'un certain nombre d'études ou d'écrits mais ceux-ci¹ ont du mal à dégager la philosophie qui anime la jeunesse. La réflexion de Jean-Jacques Servan-Schreiber dans la préface qu'il a écrite pour la réédition du *Défi américain* n'est-elle pas la seule attitude logique face à la contestation ?

Commotionnée par les bouleversements de la science et de la technique, la société du Moyen Age vit ainsi se lézarder ses structures sociales et ses schémas mentaux sous le choc des idées et des imaginations qui devaient engendrer la Renaissance. Michelet, son meilleur historien, en décrit les premiers moments, confus et douloureux : « Ce fut d'abord le jet héroïque d'une immense volonté ».

Il faudra près d'un siècle pour que la réflexion philosophique s'exerce sur cette nouvelle vision du monde. Un siècle, à l'ère de l'invention de l'imprimerie, c'est aujourd'hui, dix ans sous l'impulsion des ordinateurs. Peu importe la durée, d'ailleurs. Ce qui compte, c'est la même question alors et maintenant : comment inscrire le progrès technique dans un contexte culturel, comment accompagner chaque dose supplémentaire de progrès scientifique d'une dose correspondante de rajeunissement des structures sociales ? Comment faire, enfin, pour que l'unification progressive de l'univers dans l'ordre technique permette un nouvel équilibre dans une diversification des cultures ?²

42. Une bonne partie de la jeune génération, dont la plupart des membres ne se trouvent pas dans les rangs des agitateurs, est inquiète. Elle est désorientée devant la menace de plus en plus évidente ou ressentie du caractère inhumain et tyrannique d'une société qui rejette toutes les valeurs qui étaient les pierres d'assise de la civilisation et qui ne se soucie pas de conserver ou de renouveler celles qui, reflétant les aspirations innées de l'homme, transcendent les civilisations. Elle est encore inquiète face à cette société qui échange les valeurs traditionnelles pour des ersatz : efficacité, productivité, production de masse, niveau de vie, suprématie de la consommation et de l'abondance, auxquels on a attribué une valeur d'absolu : l'efficacité, la productivité, la consommation... pour elles-mêmes.

¹ Voir à ce sujet *Un adolescent d'autrefois*, par François Mauriac, Flammarion, Paris, 1969. *La nef des fous*, par Georges Gusdorf, Les Presses de l'université Laval, Québec, 1969. *L'Homme unidimensionnel ; essai sur l'idéologie de la société industrielle avancée* (*One Dimensional Man ; Studies in the Ideology of Advanced Industrial Society*), par Herbert Marcuse, Editions de Minuit, Paris, 1968. Traduit de l'anglais par Monique Wittig et l'auteur. « Réflexions sur la doctrine unidimensionnelle et ses aboutissements », par Léon Dion, *Le Devoir*, 4 et 5 juin 1969.

² Extrait de *Le défi américain*, *op. cit.*, nouvelle édition, préface inédite : « Apollo 68 », p. 16.

43. Il n'est pas étonnant que, conscients de leur dignité d'homme, beaucoup, surtout parmi les jeunes et les plus instruits, ressentent d'une façon plus lucide que les autres leur état d'asservissement aux conditions inhumaines de cette société. Ils n'en acceptent pas les fins essentiellement matérialistes et se révoltent contre les moyens utilisés pour les atteindre. Comment expliquer autrement leurs protestations contre cette société d'abondance, cette société de consommation, et même de gavage, typique de nos pays industriels et de notre monde nord-américain ? Leur révolte contre le progrès scientifique, la technique, l'efficacité, ne signifie pas qu'ils les rejettent comme moyens de libération des servitudes matérielles, mais ils se refusent à leur attribuer une valeur sociale.

44. Il y a plus de trente ans, le philosophe français Maritain avait déjà décrit la conséquence ultime à laquelle l'homme ne peut manquer d'aboutir dans une telle société. Considérant les effets sur la culture de ce qu'il a appelé la dialectique de l'humanisme anthropocentrique, qui a été l'humanisme dominant à partir du XVI^e siècle, il écrivait :

Le troisième moment consiste en un refoulement progressif de l'humain par la matière. Pour régner sur la nature sans tenir compte des lois foncières de sa nature, l'homme, dans son intelligence et dans sa vie, est contraint en réalité de se subordonner de plus en plus à des nécessités non pas humaines mais techniques, et aux énergies d'ordre matériel qu'il met en œuvre et qui envahissent le monde humain lui-même...

Quel que soit le gain acquis à d'autres points de vue, les conditions de vie de l'être humain deviennent ainsi de plus en plus inhumaines. Il semble que la terre, si les choses continuent dans le même sens, ne devienne plus habitable, pour reprendre un mot du vieil Aristote, qu'aux bêtes ou aux dieux¹.

45. Il y a aussi beaucoup d'adultes qui sont à la recherche d'une nouvelle orientation. Cependant, ils semblent incapables de trouver des expressions nouvelles pour les valeurs fondamentales, parce qu'ils sont plus attachés aux structures qui recouvrent ces valeurs qu'aux valeurs elles-mêmes, alors que l'impact de la technique sur les civilisations est l'un des facteurs qui incitent les jeunes à rejeter et à vouloir renverser les structures et les institutions; cette différence

¹ Extrait de *Humanisme intégral, Problèmes temporels et spirituels d'une nouvelle chrétienté*, Aubier, Paris, 1936, p. 40. Dans son livre, *The Revolution of Hope*, op. cit., Erich Fromm, à la page 41, cite un passage d'un essai de Thorstein Veblen, écrit en 1919, qui est un tableau saisissant de l'avitilissement de la condition humaine dans une société hédoniste — ce qu'est évidemment la société d'abondance et de consommation.

d'attitude crée un conflit grave entre les générations ¹. On peut même affirmer qu'il s'agit d'un conflit entre deux civilisations, l'une qui disparaît graduellement et l'autre qui naît, sans expression précise.

IV. — UNE LUEUR D'ESPOIR

46. L'opinion publique prend de plus en plus conscience qu'un haut niveau de développement économique et un rythme élevé de croissance économique n'éliminent pas automatiquement la pauvreté et ne fournissent pas nécessairement une solution aux problèmes sociaux. Cette prise de conscience s'est exprimée dans l'adoption par le Congrès des États-Unis, en 1964, de la loi sur l'accès aux activités économiques (*The Economic Opportunity Act*) ².

47. Les hommes politiques et les universitaires se rendent compte qu'une foule de renseignements dont ils disposent sur les problèmes sociaux sont souvent d'inégale valeur et parfois difficilement utilisables. Afin de corriger cette situation, Bertram M. Gross suggéra dans deux articles devenus célèbres ³ la nécessité d'un rapport social annuel par le président et d'un système national de comptes sociaux. Ces suggestions amenèrent le président Johnson à confier à un groupe d'experts le soin de préparer un projet de rapport social. Rendu public, le 20 janvier 1969, sous le titre *Toward A Social Report* ⁴, le rapport de ce comité traite de la nécessité de dresser des indicateurs sociaux afin de préparer un rapport social de nature analogue au rapport économique annuel publié par le gouvernement américain ⁵.

48. Voici ce que les auteurs du rapport déclarent dans leur introduction :

We do have an Economic Report, required by statute, in which the President and his Council of Economic Advisors report to the Nation on its economic health. We also have a comprehensive set of economic indicators widely thought to be sensitive and reliable : statistics on the National Income and its component parts, on employment and unemployment, on retail and

¹ Lewis Mumford : *The Myth of the Machine*, *op. cit.*, et Jacques Ellul : *La technique ou l'enjeu du siècle*, *op. cit.*

² Mark R. Arnold : « The Price of a Massive Social Gamble », *The National Observer*, lundi, 14 octobre 1968.

³ Voir à ce sujet « Planning : Let's not Leave it to the Economists », *Challenge*, septembre 1965, pp. 30-33 et « Social State of the Union », *Trans-Action*, novembre et décembre 1965, vol. 2, N° 7, pp. 14ss.

⁴ U. S. Department of Health, Education and Welfare : *Toward a Social Report*, U. S. Government Printing Office, Washington, D.C., 1969.

⁵ La revue *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* consacre un numéro entier à ce sujet dans sa livraison de mars 1970.

wholesale prices, and on the balance of payments are collected annually, quarterly, monthly, sometimes even weekly. These economic indicators are watched by Government officials and private citizens alike as closely as a surgeon watches a fever chart for indications of a change in the patient's condition.

Although nations got along without economic indicators for centuries, it is hard to imagine doing without them now. It is hard to imagine governments and businesses operating without answers to questions which seem as ordinary as : What is happening to retail prices ? Is National Income rising ? Is unemployment higher in Chicago than in Detroit ? Is our balance of payments improving ?

Indeed, economic indicators have become so much a part of our thinking that we have tended to equate a rising National Income with national well-being. Many are surprised to find unrest and discontent growing at a time when National Income is rising so rapidly. It seems paradoxical that the economic indicators are generally registering continued progress — rising income, low unemployment — while the streets and the newspapers are full of evidence of growing discontent — burning and looting in the ghetto, strife on the campus, crime in the street, alienation and defiance among the young ¹.

49. Il arrive même que les indicateurs économiques contribuent à donner une fausse image de la situation sociale ². Les rapports de nature économique enregistrent généralement dans les pays occidentaux une augmentation du revenu national par habitant. Cependant, il semble que la répartition du revenu demeure pratiquement inchangée et que l'écart du niveau de vie s'accroît entre la majeure partie de la population et les défavorisés. Les observations faites par le Comité d'experts des Nations Unies sur la définition et l'évaluation des niveaux de vie s'appliquent tout aussi bien sur le plan international que sur le plan national, car on ne peut assimiler le niveau de vie au revenu national par habitant, lequel est un indice proprement économique.

Aux fins des comparaisons internationales, le niveau de vie ne pouvait pas être assimilé au revenu national par habitant. Au contraire, le problème du niveau de vie doit être abordé de plusieurs côtés à la fois en analysant divers éléments constitutifs qui représentent des valeurs reconnues dans le monde entier (conditions sanitaires, alimentation, nutrition, instruction, emploi, revenu personnel, etc.) et en utilisant divers indicateurs statistiques relatifs à ces éléments. A l'heure actuelle, il n'existe aucun moyen satisfaisant de combiner les divers indicateurs en un seul indice. Il découle de cette analyse que le

¹ Extrait de *Toward a Social Report*, *op. cit.*, p. IX.

² Voir à ce sujet « Let Us Begin : An Invitation to Action on Poverty », par John K. Galbraith, *Harper's Magazine*, mars 1964, pp. 16-26. Galbraith y soutient notamment que la croissance économique n'est pas en elle-même une solution au problème de la pauvreté.

rythme de développement d'un pays peut varier selon l'élément constitutif du niveau de vie que l'on envisage et que l'écart entre le groupe des pays moins avancés et celui des pays développés peut s'accroître pour certains indices mais diminuer pour d'autres. Il semble que ce soit précisément ce qui s'est produit, mais il est difficile de le vérifier étant donné les difficultés que l'on éprouve à comparer sur le plan international le rythme d'évolution des divers pays¹.

50. Bien qu'il n'existe pas, tant aux États-Unis qu'au Canada, d'obligation de faire rapport sur la situation sociale, une telle obligation existe depuis 1952 au niveau des Nations Unies.

51. L'attitude des États-Unis est identique à celle adoptée collectivement depuis plus de dix ans par les pays européens, sous l'égide des Nations Unies, afin de compiler sur des bases facilement comparables les données relatives au développement social et économique des pays de l'Est et de l'Ouest².

52. En Angleterre, Richard Titmuss s'est identifié à la lutte à la pauvreté, après avoir pris conscience que le nombre de pauvres est « statistiquement très significatif » malgré un haut niveau d'emploi et de nombreuses mesures de sécurité sociale. Depuis trois ans déjà, il participe à l'élaboration d'une série d'indicateurs sociaux qui permettront une meilleure orientation de la politique sociale. L'opinion publique se sensibilise de plus en plus aux problèmes de la pauvreté et les différentes disciplines sociales accordent à ces problèmes une place de plus en plus importante³.

53. En 1965, le gouvernement canadien lance un programme de lutte à la pauvreté coordonné par le Secrétariat des plans spéciaux⁴. Cet organisme sans pouvoir exécutif ne peut négocier avec les autorités provinciales qui possèdent la juridiction sur un bon nombre de facteurs reliés à la pauvreté.

54. La Conférence sur la pauvreté et l'accès aux activités économiques, qui a groupé les autorités fédérales et provinciales du 7 au 10 décembre 1965, a dégagé un profil de la pauvreté mais n'a pas

¹ Extrait de *Rapport sur la situation sociale dans le monde*, Organisation des Nations Unies (ONU), New York, 1957, p. 2.

² Voir à ce sujet *Statistiques nécessaires pour la planification du développement économique et social*, Organisation des Nations Unies (ONU), New York, 1968.

³ Voir à ce sujet *Proceedings of a Conference on Research on Poverty*, Bureau of Social Science Research, Washington, D.C., juin 1968.

⁴ Canada, Conseil privé : *Lutte à la pauvreté en 1966*, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1967.

su formuler une définition de la pauvreté au Canada¹. Aujourd'hui, un Comité spécial du Sénat remplace le Secrétariat du Conseil privé sur la pauvreté; il maintient une sorte de longue discussion publique qui renseigne les Canadiens sur l'ampleur et les répercussions de la pauvreté dans leur pays. Grâce aux moyens dont il dispose, il espère combler quelques-unes des lacunes qui existent à ce sujet sur le plan de la connaissance et qui empêchent actuellement d'effectuer une analyse efficace de la pauvreté et des politiques à mettre en œuvre pour la combattre. Cette discussion publique sur la pauvreté a permis à l'opinion canadienne de prendre conscience des efforts entrepris dans le monde pour mieux saisir le problème², mais n'a pas encore débouché sur une meilleure connaissance de la situation sociale au Canada.

55. Au Québec, il n'y eut aucune tentative officielle de définir la pauvreté, d'en mesurer l'étendue, pas plus que de mieux connaître les problèmes sociaux. Le problème demeure la préoccupation d'organismes privés. En 1965, la Fédération des services sociaux à la famille tenait une réunion sur la pauvreté. La même année, le Conseil du bien-être du Québec tenait à Lévis un important symposium « sur les inégalités socio-économiques et la pauvreté au Québec ». D'ailleurs, le Mouvement Desjardins a fait figure de précurseur par sa commandite de l'étude sur « les comportements économiques de la famille salariée au Québec » préparée par MM. Marc-Adéland Tremblay et Gérard Fortin. Plusieurs organismes syndicaux et conseils des œuvres se préoccupent de plus en plus des inégalités socio-économiques et de la pauvreté. Le Jeune Cinéma québécois a même apporté sa contribution à la description de la pauvreté dans les milieux défavorisés.

56. Ainsi se manifeste sur le continent nord-américain le désir de mieux connaître la situation sociale. Une connaissance mieux organisée et plus scientifique permettra probablement l'adoption de mesures politiques plus conformes à la réalité. Ce désir d'une meilleure connaissance des problèmes sociaux constitue une grande lueur d'espoir dans ce monde en transition.

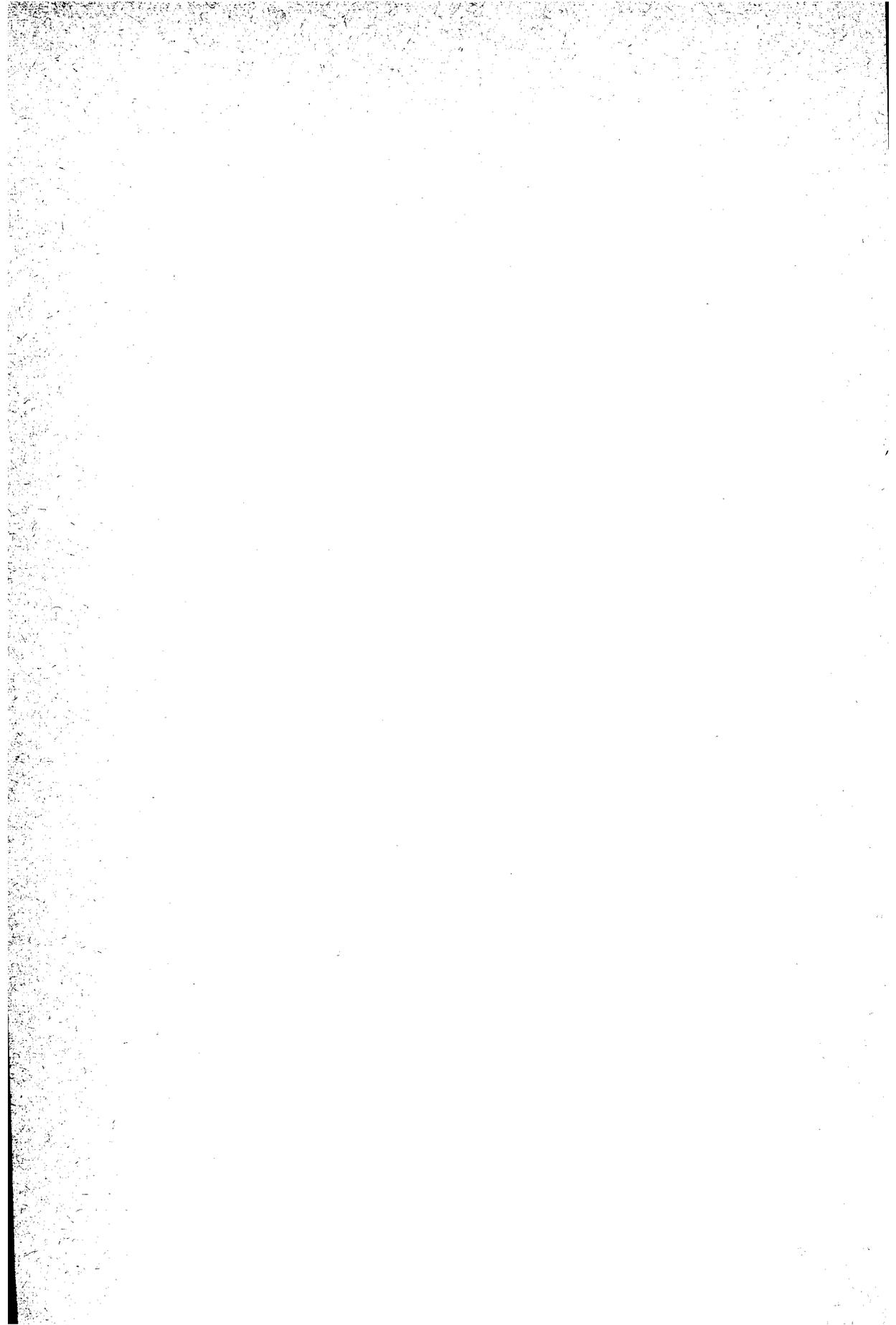
¹ Canada, Private Council (Special Planning Secretariat) : *Summary and Reports of Federal-Provincial Conferences on Poverty and Opportunity*, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1965.

² Voir à ce sujet *The Measurement of Poverty*, Department of National Health and Welfare, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1969.

Regards sur le Québec

Notre ignorance de nous-mêmes est d'une nature particulière. Elle ne vient ni de la difficulté de nous procurer les informations nécessaires, ni de leur inexactitude ou de leur rareté. Elle est due, au contraire, à l'extrême abondance et à la confusion des notions que l'humanité a accumulées à son propre sujet pendant le cours des âges. Et aussi à la division de nous-mêmes en un nombre presque infini de fragments par les sciences qui se sont partagé l'étude de notre corps et de notre conscience. Cette connaissance est restée, en grande partie, inutilisée. En fait, elle est difficilement utilisable. Sa stérilité se traduit par la pauvreté des schémas classiques qui sont la base de la médecine, de l'hygiène, de la pédagogie et de la vie sociale, politique et économique.

Dr Alexis Carrel : *L'homme, cet inconnu*, Librairie Plon, Paris, 1936, p. 33.



Regards sur le Québec

INTRODUCTION

57. Plusieurs phénomènes sociaux touchent aux différents problèmes que la Commission a eu pour mandat d'étudier. Leur identification serait longue et difficile. Un certain nombre sont mesurables alors qu'un nombre encore plus grand échappent à toute mesure parce qu'ils sont le reflet de la vie et de la liberté. Il faut donc se résoudre à une certaine limitation devant la multitude des manifestations de la vie sociale, car ces manifestations résultent d'actions très vivantes, inspirées par des idées et des valeurs individuelles et collectives, animées par des intentions et orientées vers une finalité propre. Un regard sur plusieurs de ces manifestations ne permet pas de dégager une image précise de la situation. Cependant, un tel inconvénient perd de son importance si nous considérons que le but du rapport consiste à élaborer une philosophie du développement.

58. Nombre de faits sont le résultat de l'observation méthodique d'une multitude de manifestations de la vie en société. Lorsqu'on dispose de faits, il est essentiel, en plus d'en déterminer le genre, de connaître avec quelles notions et dans quel but on les a groupés.

59. Il existe cependant un certain nombre de faits qui ont un impact social et qui facilitent une certaine approximation de la réalité : tendances démographiques, données économiques et observations sur la société. À partir des mesures sociales, on peut également dégager l'orientation de celle-ci.

60. Parce qu'ils sont quantitatifs, les renseignements démographiques occupent une place de première importance non seulement sur le plan économique, mais encore sur le plan social. Les recensements périodiques, de même que le système d'enregistrement des naissances et des décès, permettent d'établir les tendances démographiques de la société et d'évaluer approximativement la possibilité d'accès aux mesures sociales ainsi que l'importance de celles-ci, de façon à mieux satisfaire les besoins de la population.

61. La situation économique, du fait qu'elle pose de nombreux problèmes sociaux, a un impact puissant sur la situation sociale. Sans prétendre effectuer un exposé complet sur cette situation,

remarquons qu'au Québec, un certain nombre de données comparées aux données canadiennes et ontariennes représentent des facteurs qui exercent sans aucune équivoque une profonde influence sur notre société. Quoiqu'en lui-même assez défectueux, ce procédé comparatif, il faut l'admettre, a une très grande importance sur la situation sociale.

62. La situation économique pose inévitablement sur le plan social le problème du niveau de vie. À plusieurs reprises au cours des dernières années, ce problème a retenu l'attention de l'opinion publique et semble d'une importance fondamentale, lorsqu'il faut envisager la situation sociale.

63. Un exposé sur la situation sociale du Québec entraîne la nécessité d'identifier bon nombre de phénomènes sociologiques qui accélèrent, retardent ou même paralysent le progrès social. Une telle démarche est d'autant plus difficile que la sociologie n'a pas encore réussi à présenter une vision globale de la société d'hier et, à plus forte raison, de la société d'aujourd'hui. Cette démarche exige de très longues recherches qui dépassent de beaucoup par leur envergure, les moyens, même considérables, dont peut disposer une commission d'enquête. C'est l'opinion de Fernand Dumont et de Yves Martin qu'une telle tâche implique l'analyse fonctionnelle d'un certain nombre de mécanismes, ce qui présuppose que ces mécanismes ont été l'objet d'une recherche, afin de mesurer leur efficacité et les obstacles qu'ils rencontrent¹.

64. Enfin, un tel exposé serait incomplet sans une analyse de l'évolution des mesures sociales. Il n'y a pas lieu cependant de retracer à nouveau toute l'histoire de l'évolution du bien-être dans la province. À des époques différentes, d'autres commissions d'enquêtes et des comités d'étude lui ont accordé une attention particulière de sorte qu'il est relativement facile à ceux qui veulent interroger le passé de consulter les rapports de la Commission d'enquête sur les assurances sociales², les chapitres et les annexes du rapport de la Commission d'enquête sur les problèmes constitutionnels³, le rapport du Comité d'étude sur l'assistance publique⁴ et le rapport sur

¹ Voir « L'étude systématique de la société canadienne-française » dans *La situation de la recherche sur le Canada français*, Les Presses de l'université Laval, Québec, 1962, pp. 277-292.

² *Rapport de la Commission des assurances sociales de Québec (Rapport Montpetit)*, Deuxième édition, Imprimeur du Roi, Québec, 1932-33.

³ *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels (Rapport Tremblay)*, Imprimeur de la Reine, Québec, 1956 (avec annexes).

⁴ *Rapport du Comité d'étude sur l'assistance publique (Rapport Boucher)*, Imprimeur de la Reine, Québec, 1963.

la sécurité sociale au Canada¹. Pour les besoins de notre enquête, il importe surtout d'examiner l'évolution de la dernière décennie afin d'entrevoir les tendances qui se manifestent au début des années soixante-dix.

65. Toutes ces constatations fixent le cadre général à l'intérieur duquel il faut poursuivre des recherches en vue d'évaluer le plus précisément possible les conditions sociales du Québec.

I. — TENDANCES DÉMOGRAPHIQUES

A. — DONNÉES GÉNÉRALES SUR LA POPULATION

66. Les statistiques démographiques enregistrent des progrès constants au Canada grâce, en particulier, au Bureau fédéral de la statistique. Les recensements périodiques exacts de la population constituent des instruments très précieux pour les différentes disciplines sociales.

67. En décembre 1969, la population du Québec comptait 6,254,974 habitants² et se répartissait dans les régions administratives de la façon indiquée au tableau II.1.

68. Dans une étude prévisionnelle effectuée pour notre Commission sur les besoins de main-d'œuvre dans le secteur hospitalier³, on estime, d'après un certain nombre d'hypothèses, que la population du Québec s'élèvera à 8,085,900, en 1986. Certaines régions auront une croissance plus ou moins rapide, tandis que dans trois régions il y aura décroissance de la population (tableaux II.2 et II.3).

69. La répartition générale de la population devient véritablement significative lorsqu'on la met en rapport avec la superficie du territoire. Alors que la densité totale de la population, en 1966, est d'environ 11.04 personnes par mille carré (tableau II.4), elle varie de 0.34 dans la région Côte-Nord — Nouveau-Québec à 211.36 dans la région de Montréal (tableau II.5). En Ontario, la région la plus

¹ *Rapport sur la sécurité sociale au Canada (Rapport préparé par le docteur L.C. Marsh pour le Comité consultatif de la reconstruction)*, Imprimeur du Roi, Ottawa, 1943.

² Estimation du Bureau de la statistique du Québec, Division de la démographie.

³ Voir à ce sujet l'appendice I intitulé : *Les prévisions de population* de l'annexe 8 de notre rapport, *La prévision de main-d'œuvre dans le secteur hospitalier*, préparée par Richard Béland et Thomas Boudreau.

populeuse, celle de Toronto, compte 974.66 personnes par mille carré, alors que la moins populeuse, celle de Lakehead, en compte 1.10 (tableau II.6).

TABLEAU II.1

Population du Québec par régions administratives au 31 décembre 1969

<i>Régions administratives</i>	<i>Habitants</i>	<i>Pourcentage</i>
1. Bas St-Laurent – Gaspésie	241,518	3.86%
2. Saguenay – Lac St-Jean . .	289,980	4.64%
3. Québec	943,552	15.08%
4. Trois-Rivières	432,899	6.92%
5. Cantons-de-l'Est	223,986	3.58%
6. Montréal	3,613,258	57.77%
7. Outaouais	238,377	3.81%
8. Nord-Ouest	161,186	2.58%
9. Côte-Nord	99,273	1.59%
10. Nouveau-Québec	10,945	0.17%
QUÉBEC	6,254,974	100%

Source : Ministère de l'Industrie et du Commerce, Bureau de la statistique du Québec, Division de la démographie.

TABLEAU II.2

Accroissement prévisible * de la population du Québec de 1966 à 1986 par régions économiques **

Régions économiques	Population (en milliers)			Indice de croissance (1966 = 100%)		
	1966 (recense- ment fédéral)	1976	1986	1966 (recense- ment fédéral)	1976	1986
1. Gaspésie — Rive-Sud	389.4	363.4	329.5	100%	93.4%	84.6%
2. Saguenay — Lac St-Jean	267.7	273.9	282.3	100%	102.3%	105.4%
3A. Québec métropolitain	441.5	554.1	690.8	100%	125.5%	156.5%
3B. Québec	259.5	253.4	248.1	100%	97.6%	95.6%
4. Trois-Rivières	304.4	295.5	284.0	100%	97.1%	93.3%
5. Cantons-de-l'Est	484.7	522.2	571.3	100%	107.7%	117.9%
6A. Montréal Nord	386.1	491.5	617.0	100%	127.3%	159.8%
6B. Montréal Sud	411.9	515.2	638.6	100%	125.1%	155.0%
7. Montréal métropolitain	2,354.7	2,992.4	3,769.4	100%	127.1%	160.1%
8. Outaouais	198.5	227.8	265.2	100%	114.8%	133.6%
9. Abitibi-Témiscamingue	175.0	172.7	168.1	100%	98.6%	96.0%
10. Côte-Nord — Nouveau- Québec	107.7	159.9	221.7	100%	148.6%	205.9%
QUÉBEC	5,780.8	6,821.9	8,085.9	100%	118.0%	139.9%

Source : tableau tiré de l'appendice I (*Les prévisions de population*) de l'annexe 8 de notre rapport.

* Suivant l'hypothèse d'un accroissement moyen par rapport à une croissance démographique minimale ou maximale.

** Les statistiques démographiques, qui étaient jusqu'à ces dernières années compilées suivant les régions économiques, le sont maintenant sur la base des régions administratives.

TABLEAU II.3

Répartition en pourcentage de la population du Québec par régions économiques de 1961 à 1986

Régions économiques	1961 (recensement fédéral)	1966 (recensement fédéral)	1976*	1986*
1. Gaspésie – Rive-Sud . . .	7.6%	6.7%	5.3%	4.1%
2. Saguenay – Lac St-Jean	5.0%	4.6%	4.0%	3.5%
3A. Québec métropolitain . .	7.3%	7.7%	8.1%	8.5%
3B. Québec	5.0%	4.5%	3.7%	3.1%
4. Trois-Rivières	5.7%	5.3%	4.3%	3.5%
5. Cantons-de-l'Est	8.8%	8.4%	7.7%	7.1%
6A. Montréal Nord	6.4%	6.7%	7.2%	7.6%
6B. Montréal Sud	7.0%	7.1%	7.6%	7.9%
7. Montréal métropolitain .	39.0%	40.7%	43.9%	46.6%
8. Outaouais	3.4%	3.4%	3.3%	3.3%
9. Abitibi-Témiscamingue .	3.2%	3.0%	2.5%	2.1%
10. Côte-Nord – Nouveau- Québec	1.6%	1.9%	2.4%	2.7%
QUÉBEC	100%	100%	100%	100%

Source : chiffres tirés de *La population du Québec et de ses régions, 1961-1981*, par Jacques Henripin et Yves Martin, Les Presses de l'université Laval, Québec, 1984.

* Suivant l'hypothèse d'un accroissement démographique moyen.

TABLEAU II.4

Densité moyenne* de la population du Québec et de l'Ontario de 1931 à 1966

<i>Année</i>	<i>Québec</i>	<i>Ontario</i>
1931	5.49	9.45
1941	6.36	10.43
1951	7.74	12.66
1956	8.84	16.19
1961	10.04	18.12
1966	11.04	20.23

Source : ministère de l'Industrie et du Commerce, Bureau de la statistique du Québec, Division de la démographie.

* Au mille carré.

TABLEAU II.5

Densité moyenne* de la population du Québec par régions administratives en 1966

<i>Régions administratives</i>	<i>Densité</i>
1. Bas St-Laurent — Gaspésie	18.08
2. Saguenay — Lac St-Jean	6.45
3. Québec	49.84
4. Trois-Rivières	27.10
5. Cantons-de-l'Est	74.37
6. Montréal	211.36
7. Outaouais	14.11
8. Nord-Ouest	2.04
9. Côte-Nord	} 0.34
10. Nouveau-Québec	
QUÉBEC	11.04

Source : données inédites obtenues du ministère de l'Industrie et du Commerce, Bureau de la statistique du Québec, Division de la démographie.

* Au mille carré.

70. Le taux de cette densité ne tient pas compte des différences que l'on retrouve dans la qualité des terres, la fertilité du sol et les richesses du sous-sol. La classification des terres est autant une question sociale qu'une question économique. La densité démographique élevée résulte de la formation de concentrations urbaines plutôt que de la présence d'une population trop nombreuse sur les terres cultivées. Ainsi une très forte partie de la population demeure dans les villes, grandes et petites, et par voie de conséquence, la densité de la population générale est très basse.

TABLEAU II.6

Densité moyenne* de la population de l'Ontario par régions administratives en 1966

<i>Régions administratives</i>	<i>Densité</i>
Eastern Ontario	83.17
Lake Ontario	36.96
Niagara	402.77
Georgian Bay	28.52
Lake Erie	130.33
Metropolitan	974.66
Mid-Western (Upper Grand)	116.01
Lake St-Clair	176.63
Northeastern Ontario	4.93
Lakehead	1.10
ONTARIO	20.23

Source : données inédites obtenues du ministère de l'Industrie et du Commerce, Bureau de la statistique du Québec, Division de la démographie.

* Au mille carré.

71. De 1851 à 1966, la population urbaine du Québec passe de 14.9 pour cent à 78.3 pour cent (tableau II.7). Cette tendance se poursuivra dans l'avenir¹. Jadis société rurale, le Québec est devenu une société très fortement urbanisée où l'immense majorité des citoyens est aux prises avec les problèmes de la vie urbaine.

72. La croissance rapide de la population urbaine au Québec dépend non seulement de la croissance naturelle des villes, mais de l'arrivée d'immigrants et surtout du déplacement des habitants des régions rurales, qui sont à la recherche d'un meilleur niveau de vie (tableau II.8).

TABLEAU II.7

Évolution en pourcentage de la population urbaine du Québec, par rapport à la population totale, de 1851 à 1966

<i>Année</i>	<i>Pourcentage</i>	<i>Année</i>	<i>Pourcentage</i>
1851	14.9%	1921	51.8%
1861	16.6%	1931	59.5%
1871	19.9%	1941	61.2%
1881	23.8%	1951	66.8%
1891	28.6%	1961	74.3%
1901	36.1%	1966	78.3%
1911	44.5%		

Source : données tirées de *L'expansion urbaine au Canada*, par L.O. Stone, Bureau fédéral de la statistique, Ottawa, 1967.

¹ Voir à ce sujet l'appendice I de l'annexe 8 de notre rapport.

TABLEAU II.8

Évolution en pourcentage de la population urbaine du Québec par
régions économiques de 1941 à 1966

<i>Régions économiques</i>	1941	1951	1956	1961	1966
1. Gaspésie — Rive-Sud	15.5%	19.8%	26.3%	32.0%	35.7%
2. Saguenay — Lac St-Jean	54.8%	62.0%	65.1%	68.6%	71.4%
3A. Québec métropolitain	87.9%	86.9%	87.8%	89.7%	95.2%
3B. Québec	15.5%	23.6%	28.1%	31.0%	37.8%
4. Trois-Rivières	54.0%	60.1%	61.6%	64.0%	70.2%
5. Cantons-de-l'Est	48.1%	56.3%	60.5%	62.7%	64.7%
6A. Montréal Nord	31.8%	38.6%	46.5%	55.9%	60.4%
6B. Montréal Sud	42.9%	51.6%	54.8%	59.6%	65.9%
7. Montréal métropolitain	94.7%	94.3%	93.8%	99.1%	99.5%
8. Outaouais	47.1%	56.6%	61.6%	67.0%	70.6%
9. Abitibi- Témiscamingue	29.4%	44.0%	45.1%	49.5%	55.3%
10. Côte-Nord — Nouveau-Québec	12.6%	19.2%	29.1%	55.9%	59.3%
QUÉBEC	60.7%	65.3%	68.3%	74.3%	78.3%

Source : tableau tiré de l'appendice I de l'annexe 8 de notre rapport.

73. À maints égards, ce phénomène d'urbanisation accélérée dont les pays développés ont été les premiers témoins est en train de gagner la planète tout entière, comme en fait foi cet extrait d'un rapport de l'Organisation des Nations Unies, préoccupée par les nouveaux et délicats problèmes que la ville est à semer sous les yeux d'une humanité de plus en plus rassemblée :

La situation actuelle et les tendances futures projetées en ce qui concerne le pourcentage de la population urbaine et des degrés de concentration urbaine revêtent une importance considérable pour l'élaboration des politiques et des plans de développement national tant dans les pays développés que dans les pays en voie de développement. Les modifications de la répartition par sexe et par âge de la population et les autres caractéristiques de la population urbaine et rurale qui résultent essentiellement du caractère des migrations internes ont également des répercussions importantes sur le progrès économique et social des nations en voie de développement. Ces modifications affectent l'équilibre de l'offre et de la demande de main-d'œuvre, de logements, d'établissements d'enseignement, de services sanitaires et sociaux, etc.

Les problèmes qui se posent à de nombreuses nations lorsqu'elles s'efforcent de créer et d'entretenir une infrastructure appropriée dans leurs communautés urbaines et notamment dans les grandes villes sont directement liés au taux d'urbanisation et au degré de concentration urbaine. Ces deux facteurs peuvent dans certaines circonstances freiner la croissance économique nationale. Il convient de noter cependant que la répartition de la population des zones urbaines et des zones rurales dépend elle-même dans une large mesure des politiques de planification nationale et de la réalisation des objectifs du développement. Ces facteurs exercent donc les uns sur les autres une influence importante dont il est par conséquent essentiel de tenir compte pour parvenir à un développement équilibré des zones rurales et urbaines ou des secteurs agricoles et non agricoles de l'économie nationale¹.

TABLEAU II.9

Évolution en pourcentage de la population urbaine future du Québec de 1966 à 1986

Année	HYPOTHÈSES ADOPTÉES *		
	Proportions régionales constantes (1966)	Proportions régionales variables	Proportions québécoises variables
1966	78.3%	78.3%	78.3%
1971	79.2%	81.1%	80.5%
1976	80.0%	83.5%	82.2%
1981	80.8%	85.4%	83.8%
1986	81.6%	87.2%	85.2%

Source : chiffres tirés de l'appendice I de l'annexe 8 de notre rapport.

* Pour de plus amples explications, voir l'appendice sus-mentionné.

¹ Extrait de *Rapport sur la situation sociale dans le monde, 1967, op. cit., p. 17.*

74. Une étude effectuée pour la Commission sur l'évolution future de la population urbaine du Québec estime que celle-ci pourrait atteindre 81.1 pour cent en 1971, 83.5 pour cent en 1976, 85.4 pour cent en 1981 et 87.2 pour cent en 1986 (tableau II.9). Suivant d'autres prévisions de cette étude, plusieurs régions, telles la Gaspésie — Rive-Sud et l'Abitibi-Témiscamingue, connaîtraient de fortes migrations vers les villes ¹.

75. Les membres de la Commission s'interrogent sur la signification et les conséquences du phénomène car, selon le témoignage des fonctionnaires du Service du bien-être social de la Ville de Montréal, la majorité des assistés sociaux de la zone métropolitaine viennent des régions rurales défavorisées du Québec et du Nouveau-Brunswick. La plupart de ces personnes éprouvent énormément de difficultés à s'adapter au changement de milieu ².

76. Le gouvernement du Québec ne possède pas de politique démographique et les migrations de population ne sont pas organisées dans l'intérêt général. D'ailleurs, la mise en œuvre d'une politique démographique doit suivre la préparation et l'exécution d'un plan.

77. Il importe de suivre de près le phénomène de l'urbanisation rapide, afin de régulariser ses répercussions, tant dans les régions rurales, où l'exode des populations entraîne une diminution de l'activité sociale et économique, que dans les villes, où le surplus de main-d'œuvre fait accroître le nombre de chômeurs et en même temps pose avec plus d'acuité les problèmes de taudis, de rupture des liens familiaux et de délinquance juvénile.

B. — LA COMPOSITION DE LA POPULATION ³

78. La composition par âge de la population exerce une influence sur la vie économique et par voie de conséquence sur le bien-être de

¹ Urbanisée en 1966 à 35.7 pour cent, la Gaspésie — Rive-Sud verrait en 1986 plus de la moitié de ses habitants, soit 51 pour cent, transformés en citadins. L'Abitibi-Témiscamingue, urbain à 55.3 pour cent en 1966, connaîtrait une poussée hissant ce pourcentage à 67 pour cent. Voir à ce sujet le tableau 3.10 de l'appendice I de l'annexe 8 de notre rapport.

² Voir également à ce sujet *Urbanism and the Changing Canadian Society*, par S.D. Clark, University of Toronto Press, Toronto, 1961.

³ On trouvera en appendice des données inédites compilées pour notre Commission par le Bureau de la statistique du Québec sur la répartition par groupes d'âge de la population des différentes régions du Québec de 1941 jusqu'à nos jours. Voir à ce sujet les tableaux II.1.1 à II.1.9 de l'appendice II.1 du présent chapitre : « Répartition par groupes d'âge et par régions de la population du Québec, de 1941 à 1966 ».

la population. Elle acquiert une importance majeure dans l'élaboration d'une politique sociale et économique. Dans plusieurs pays, on considère généralement les enfants âgés de moins de 15 ans et les personnes de 60 ans et plus comme étant à la charge de la collectivité; on estime par ailleurs que les personnes de 15 à 59 ans exercent pour la plupart une activité lucrative et contribuent à la production des biens et des services.

79. Il semble que la population infantile diminue et que la population plus âgée tend à augmenter, ce qui aura pour effet d'alléger les charges sociales pour les enfants et de les augmenter pour les vieillards.

C. — LE TAUX DE NATALITÉ

80. Pour chacune des régions administratives du Québec, le taux de natalité, tel que révélé par les derniers recensements, est indiqué ci-après au tableau II.10.

81. Il est facile de constater la baisse constante de la natalité dans chacune des régions. S'il faut en croire les chiffres les plus récents, le total des naissances au Québec, en 1969, était tombé à 96,779, soit au taux de 16.2 qui est le taux le plus bas de toutes les provinces canadiennes¹. Le rapport préliminaire de l'ONU sur la situation sociale dans le monde signale que le taux de natalité varie à travers le monde entre deux limites extrêmes : 15 et 52 pour 1,000².

82. Dans ce domaine, il n'existe plus de différence appréciable entre le Québec et l'Ontario. La région métropolitaine de Toronto enregistre un taux de natalité de 19.82 comparativement à 18.31 pour la région de Montréal. Dans l'ensemble des régions administratives de l'Ontario, le taux varie entre 16.66 et 20.43 comparativement à une variation de 17.15 à 23.33 pour le Québec, si l'on excepte la Côte-Nord et le Nouveau-Québec³.

¹ Voir à ce sujet un commentaire de Claude Ryan dans *Le Devoir*, 18 juin 1970.

² *Rapport préliminaire sur la situation sociale dans le monde, 1961, op. cit.*

³ Données inédites obtenues du ministère de l'Industrie et du Commerce, Bureau de la statistique du Québec, Division de la démographie.

TABLEAU II.10

Taux * de natalité dans les régions du Québec de 1941 à 1966

Année	1. Bas St-Laurent — Gaspésie	2. Saguenay — Lac St-Jean	3. Québec	4. Trois-Rivières	5. Cantons-de-l'Est	6. Montréal	7. Outaouais	8. Nord-Ouest	9. Côte-Nord **	10. Nouveau-Québec
1941 . . .	35.47	39.95	30.10	30.40	26.75	21.62	28.33	38.31	36.24	—
1951 . . .	37.08	38.26	30.06	31.85	32.33	26.43	32.98	39.74	37.62	43.40
1956 . . .	34.84	38.82	29.10	29.28	30.80	26.66	33.25	38.06	41.30	39.78
1961 . . .	28.97	31.99	25.59	24.85	25.33	24.44	29.71	33.64	40.76	61.20
1966 . . .	19.80	20.36	18.31	17.15	19.51	18.44	21.45	23.33	29.25	44.96

Source : données inédites obtenues du ministère de l'Industrie et du Commerce, Bureau de la statistique du Québec, Division de la démographie.

* Pour 1,000 h.

** Y compris le Nouveau-Québec.

83. La baisse de la natalité entraîne inévitablement une diminution de la taille des familles. Toutefois, la famille québécoise demeure pour le moment plus nombreuse que la famille ontarienne (tableaux II.11 et II.12).

D. — LA MIGRATION

84. Parmi tous les phénomènes démographiques, les mouvements migratoires de la population sont particulièrement difficiles à évaluer. Les facteurs qui les déterminent sont surtout d'ordre socio-économique.

85. On prête à ceux qui se déplacent du milieu rural vers le milieu urbain les motifs suivants : un certain dégoût pour les tâches reliées à l'agriculture, l'espoir de trouver dans les villes de meilleures possibilités d'emplois et des salaires plus élevés ainsi que le désir d'avoir accès à des services d'une plus grande qualité. Montréal est à coup sûr un déversoir où s'engouffrent de nombreux Québécois venus des campagnes et des villes de moindre importance incapables de faire vivre toute leur population (tableau II.13).

86. Il existe une mobilité à l'intérieur des régions, à l'intérieur des provinces et à l'intérieur du pays. Il semble cependant qu'une partie de la migration interrégionale provient de trop grandes disparités régionales. Les gens vont d'une région à l'autre, à la recherche de meilleurs services et, souvent, ils ne font que changer leur misère de place.

87. Selon certains relevés statistiques, il semble que moins de 70 pour cent des immigrants qui viennent de l'étranger pour s'établir au Québec s'y fixent d'une façon permanente. Il est par contre assez difficile de préciser le nombre de Québécois qui émigrent vers l'étranger.

88. En conclusion, la population du Québec est en voie d'accroissement relativement lent.

TABLEAU II.11

Dimension moyenne de la famille québécoise suivant les régions, de 1941 à 1966

<i>Année</i>	<i>1. Bas St-Laurent — Gaspésie</i>	<i>2. Saguenay — Lac St-Jean</i>	<i>3. Québec</i>	<i>4. Trois-Rivières</i>	<i>5. Cantons-de-l'Est</i>	<i>6. Montréal</i>	<i>7. Outaouais</i>	<i>8. Nord-Ouest</i>	<i>9. et 10. Côte-Nord et Nouveau-Québec</i>
1941	5.51	5.78	5.17	4.96	4.39	4.05	4.72	5.02	5.19
1951	5.26	5.49	4.78	4.62	4.28	3.75	4.37	4.87	4.96
1956	5.40	5.41	4.76	4.65	4.40	3.77	4.42	5.05	4.96
1961	5.32	5.38	4.66	4.58	4.42	3.85	4.44	5.03	4.82
1966	5.13	5.20	4.52	4.43	4.32	3.87	4.40	4.89	4.76

Source : données inédites obtenues du ministère de l'Industrie et du Commerce, Bureau de la statistique du Québec, Division de la démographie.

TABLEAU II.12

Dimension moyenne de la famille ontarienne suivant les régions, de 1941 à 1966

<i>Année</i>	<i>Eastern Ontario</i>	<i>Lake Ontario</i>	<i>Metropolitan</i>	<i>Niagara</i>	<i>Lake Erie</i>	<i>Lake St-Clair</i>	<i>Mid. — Western Ontario</i>	<i>Georgian-Bay</i>	<i>North-eastern Ontario and Lakehead</i>
1941	3.80	3.57	3.36	3.45	3.39	3.63	3.53	3.64	3.99
1951	3.60	3.46	3.15	3.33	3.32	3.47	3.40	3.50	3.80
1956	3.70	3.61	3.26	3.47	3.47	3.59	3.53	3.62	3.92
1961	3.82	3.73	3.43	3.61	3.60	3.72	3.66	3.71	4.03
1966	3.86	3.78	3.55	3.68	3.67	3.78	3.75	3.74	4.08

Source : données inédites obtenues du ministère de l'Industrie et du Commerce, Bureau de la statistique du Québec, Division de la démographie.

TABLEAU II.13

Migration nette au Québec, par régions économiques et par sexe,
pour la période de 1956 à 1961

<i>Régions économiques</i>	<i>Hommes</i>	<i>Femmes</i>	<i>Total</i>
1. Gaspésie — Rive-Sud . . .	- 19,309	- 21,863	- 41,172
2. Saguenay — Lac St-Jean .	- 1,638	- 8,748	- 10,386
3. Québec	- 2,285	- 2,485	- 4,770
4. Trois-Rivières	- 6,563	- 5,369	- 11,932
5. Cantons-de-l'Est	- 8,219	- 10,127	- 18,346
6. Montréal	19,356	15,333	34,689
7. Montréal métropolitain . .	83,767	78,573	162,340
8. Outaouais	181	177	358
9. Abitibi-Témiscamingue . .	- 7,754	- 5,802	- 13,556
10. Côte-Nord — Nouveau-Québec	5,359	6,576	11,935
QUÉBEC	62,895	46,265	109,160

Source : ministère de l'Industrie et du Commerce, Bureau de la statistique du Québec,
Division de la démographie.

Appendice II. 1

Répartition par groupes d'âge et par régions * de la population du Québec, de 1941 à 1966

* Régions économiques.

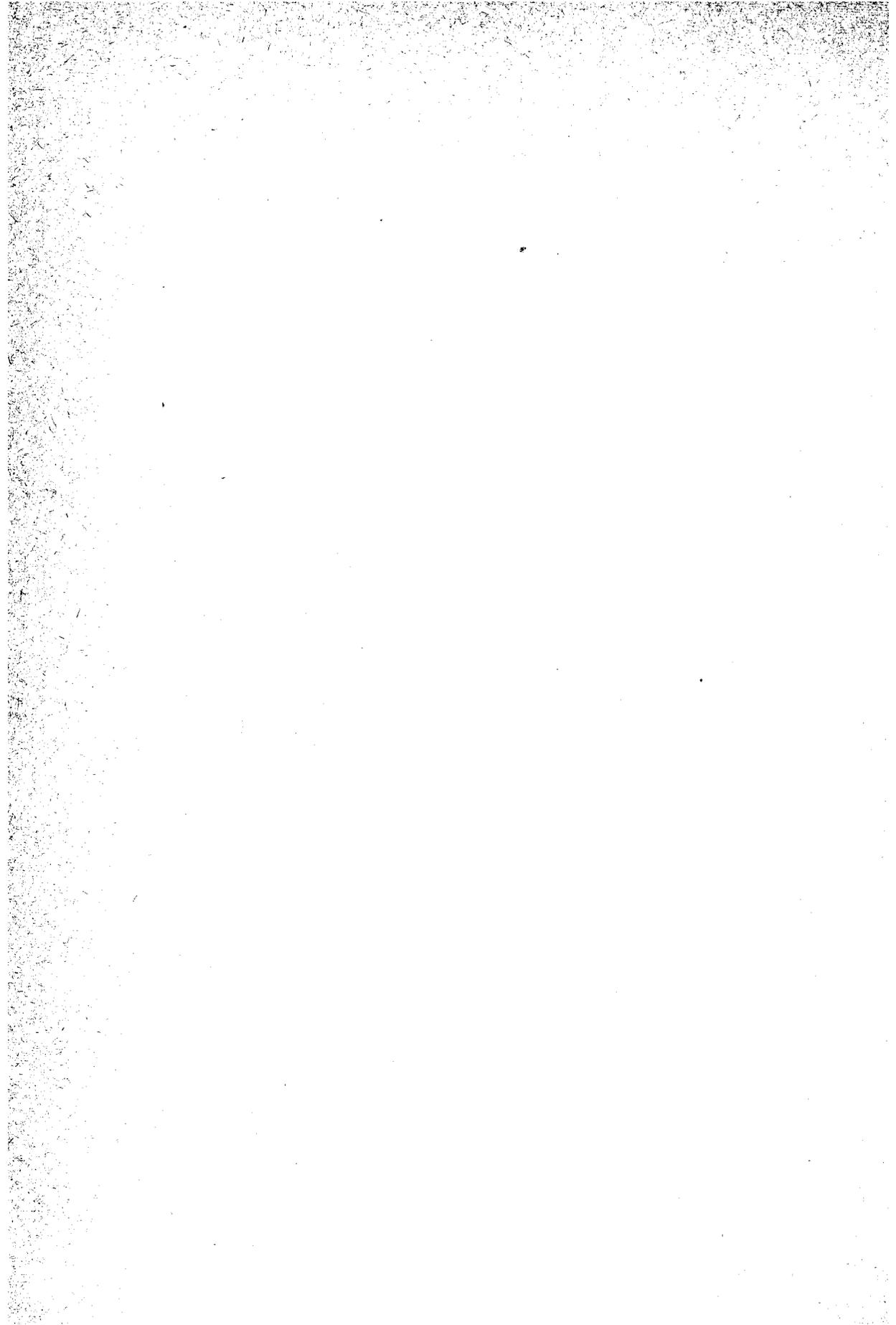


TABLEAU II.1.1

Répartition de la population du Québec par groupes d'âge en 1941, 1951, 1956, 1961 et 1966

Gaspésie — Rive-Sud

Âge	1941		1951		1956		1961		1966	
	Nombre	%								
0 — 4 . .	27,617	14.23	37,888	17.14	39,113	15.80	36,859	14.55	29,429	11.99
5 — 9 . .	25,365	13.07	32,444	14.68	37,544	15.17	37,205	14.69	34,119	13.90
10 — 14 . .	25,005	12.89	25,780	11.66	31,311	12.65	35,305	13.94	34,026	13.86
15 — 19 . .	22,935	11.82	21,202	9.59	24,555	9.92	27,277	10.77	29,862	12.17
20 — 24 . .	17,888	9.22	16,923	7.66	18,277	7.38	16,961	6.70	18,542	7.55
25 — 29 . .	14,954	7.71	15,099	6.83	15,872	6.41	13,826	5.46	12,849	5.24
30 — 34 . .	11,888	6.13	12,987	5.87	14,718	5.95	13,771	5.44	12,240	4.99
35 — 39 . .	9,484	4.89	12,090	5.47	12,937	5.23	13,733	5.42	12,638	5.15
40 — 44 . .	7,751	3.99	10,239	4.63	11,769	4.76	12,003	4.74	12,205	4.97
45 — 49 . .	7,073	3.64	8,036	3.64	9,860	3.98	10,894	4.30	10,579	4.31
50 — 54 . .	5,781	2.98	6,772	3.06	7,434	3.00	9,025	3.56	9,712	3.96
55 — 59 . .	5,075	2.62	5,832	2.64	6,443	2.60	7,061	2.79	8,115	3.31
60 — 64 . .	4,124	2.13	4,764	2.15	5,415	2.19	5,812	2.29	6,301	2.57
65 — 69 . .	3,653	1.88	4,153	1.88	4,458	1.80	4,842	1.91	5,203	2.12
70 — 74 . .	2,472	1.27	3,083	1.39	3,511	1.42	3,711	1.47	4,159	1.69
75 — 79 . .	1,540	0.79	2,096	0.95	2,358	0.95	2,619	1.03	2,752	1.12
80 — 84 . .	912	0.47	1,033	0.47	1,249	0.50	1,536	0.61	1,697	0.69
85 — 89 . .	403	0.21	455	0.21	538	0.22	630	0.25	763	0.31
90 — 94 . .	105	0.05	142	0.06	147	0.06	166	0.07	209	0.09
95 et plus . .	26	0.01	35	0.02	26	0.01	26	0.01	35	0.01
Population totale	194,051	100.00	221,053	100.00	247,535	100.00	253,262	100.00	245,435	100.00

Source : données inédites obtenues du Bureau de la statistique du Québec, ministère de l'Industrie et du Commerce, Division de la démographie.

TABEAU II.1.2
Répartition de la population du Québec par groupes d'âge en 1941, 1951, 1956, 1961 et 1966
Saguenay — Lac St-Jean

Âge	1941		1951		1956		1961		1966	
	Nombre	%								
0 — 4 . .	22,495	15.71	34,215	17.29	38,373	16.35	41,258	15.72	33,379	12.47
5 — 9 . .	20,534	14.34	29,738	15.03	34,374	14.65	38,343	14.61	39,186	14.64
10 — 14 . .	18,909	13.21	22,932	11.59	29,267	12.47	33,750	12.86	36,663	13.70
15 — 19 . .	16,492	11.52	19,853	10.03	23,135	9.86	28,182	10.74	31,030	11.59
20 — 24 . .	13,019	9.09	17,880	9.03	20,546	8.76	20,292	7.73	22,149	8.27
25 — 29 . .	11,173	7.80	15,636	7.90	18,363	7.82	18,071	6.89	16,145	6.03
30 — 34 . .	9,137	6.38	12,840	6.49	15,928	6.79	17,141	6.53	15,931	5.95
35 — 39 . .	7,693	5.37	10,636	5.37	12,967	5.53	15,470	5.90	15,847	5.92
40 — 44 . .	5,964	4.17	8,615	4.35	10,480	4.47	12,360	4.71	14,094	5.27
45 — 49 . .	4,713	3.29	7,001	3.53	8,513	3.63	10,104	3.85	11,271	4.21
50 — 54 . .	3,669	2.56	5,499	2.78	6,648	2.83	8,010	3.05	9,108	3.40
55 — 59 . .	3,021	2.11	4,029	2.04	5,304	2.26	6,355	2.42	7,271	2.72
60 — 64 . .	2,221	1.55	3,095	1.56	3,671	1.56	4,763	1.82	5,629	2.10
65 — 69 . .	1,794	1.25	2,561	1.29	2,847	1.21	3,255	1.24	4,095	1.53
70 — 74 . .	1,161	0.81	1,630	0.82	2,030	0.86	2,351	0.90	2,702	1.01
75 — 79 . .	666	0.47	1,048	0.53	1,286	0.55	1,558	0.59	1,742	0.65
80 — 84 . .	348	0.25	487	0.25	658	0.28	770	0.29	956	0.36
85 — 89 . .	145	0.10	151	0.08	211	0.09	326	0.12	365	0.14
90 — 94 . .	29	0.02	53	0.03	58	0.02	50	0.02	105	0.04
95 et plus . .	4	0.00	11	0.01	13	0.01	17	0.01	14	—
Population totale	143,187	100.00	197,910	100.00	234,672	100.00	262,426	100.00	267,682	100.00

Source : données inédites obtenues du Bureau de la statistique du Québec, ministère de l'Industrie et du Commerce, Division de la démographie.

TABLEAU II.1.3

Répartition de la population du Québec par groupes d'âge en 1941, 1951, 1956, 1961 et 1966

Trois-Rivières

Âge	1941		1951		1956		1961		1966	
	Nombre	%								
0 — 4 ..	33,720	12.04	47,962	14.28	50,024	13.50	49,776	12.65	41,750	10.29
5 — 9 ..	32,827	11.73	42,765	12.73	47,826	12.91	50,059	12.72	49,156	12.12
10 — 14 ..	33,391	11.93	34,073	10.14	42,170	11.38	47,153	11.98	49,063	12.09
15 — 19 ..	31,553	11.27	30,620	9.12	33,439	9.03	39,480	10.03	44,818	11.05
20 — 24 ..	25,022	8.94	28,475	8.48	28,743	7.76	27,224	6.92	33,161	8.18
25 — 29 ..	22,282	7.96	25,975	7.73	26,838	7.24	24,430	6.21	23,654	5.83
30 — 34 ..	19,256	6.88	22,694	6.76	25,277	6.82	25,182	6.39	23,001	5.67
35 — 39 ..	16,655	5.95	20,739	6.17	22,364	6.04	24,596	6.25	24,470	6.03
40 — 44 ..	13,394	4.78	18,157	5.41	20,168	5.44	21,667	5.51	23,459	5.78
45 — 49 ..	11,851	4.23	15,340	4.57	17,522	4.73	19,462	4.95	20,417	5.03
50 — 54 ..	10,185	3.64	12,535	3.73	14,658	3.96	16,695	4.24	18,480	4.56
55 — 59 ..	8,359	2.99	10,177	3.03	11,810	3.19	14,011	3.56	15,661	3.86
60 — 64 ..	6,861	2.45	8,584	2.56	9,432	2.55	10,800	2.75	12,807	3.16
65 — 69 ..	5,924	2.12	6,818	2.03	7,800	2.11	8,758	2.23	9,690	2.39
70 — 74 ..	4,032	1.44	5,023	1.49	5,707	1.54	6,465	1.64	7,320	1.80
75 — 79 ..	2,541	0.91	3,385	1.01	3,603	0.97	4,246	1.08	4,766	1.18
80 — 84 ..	1,396	0.50	1,666	0.50	2,059	0.56	2,192	0.56	2,569	0.62
85 — 89 ..	522	0.18	675	0.20	760	0.20	1,011	0.26	1,083	0.27
90 — 94 ..	141	0.05	177	0.05	206	0.06	246	0.06	335	0.08
95 et plus ..	26	0.01	27	0.01	39	0.01	53	0.01	54	0.01
Population totale	279,938	100.00	335,867	100.00	370,445	100.00	393,506	100.00	405,714	100.00

Source : données inédites obtenues du Bureau de la statistique du Québec, ministère de l'Industrie et du Commerce, Division de la démographie.

TABLEAU II.1.4

Répartition de la population du Québec par groupes d'âge en 1941, 1951, 1956, 1961 et 1966

Québec

Âge	1941		1951		1956		1961		1966	
	Nombre	%								
0 — 4 . .	75,551	11.67	104,530	13.99	106,519	13.02	110,365	12.55	100,111	10.75
5 — 9 . .	74,672	11.53	92,255	12.35	104,630	12.79	107,902	12.27	110,701	11.89
10 — 14 . .	77,332	11.95	74,483	9.97	90,849	11.10	103,600	11.78	107,541	11.55
15 — 19 . .	73,759	11.39	68,507	9.17	73,714	9.01	87,555	9.95	99,875	10.73
20 — 24 . .	60,580	9.36	63,577	8.51	64,280	7.86	62,622	7.12	77,520	8.32
25 — 29 . .	52,119	8.05	57,703	7.73	59,832	7.31	55,790	6.34	57,142	6.14
30 — 34 . .	44,520	6.88	51,719	6.92	56,403	6.89	57,069	6.49	54,635	5.87
35 — 39 . .	37,276	5.76	46,900	6.28	51,145	6.25	55,663	6.33	56,154	6.03
40 — 44 . .	30,541	4.72	40,967	5.48	45,375	5.55	50,000	5.69	54,195	5.82
45 — 49 . .	27,191	4.20	33,598	4.50	39,670	4.85	44,214	5.03	47,858	5.14
50 — 54 . .	23,312	3.60	28,236	3.78	31,889	3.90	37,887	4.31	42,581	4.57
55 — 59 . .	19,965	3.08	22,982	3.08	26,236	3.21	30,713	3.49	35,634	3.83
60 — 64 . .	16,342	2.52	19,621	2.63	21,267	2.60	24,124	2.74	28,319	3.04
65 — 69 . .	13,078	2.02	16,264	2.18	17,461	2.14	19,561	2.22	21,865	2.35
70 — 74 . .	9,424	1.46	11,958	1.60	13,360	1.63	14,691	1.67	16,664	1.79
75 — 79 . .	6,249	0.97	7,690	1.03	8,519	1.04	9,805	1.11	10,934	1.17
80 — 84 . .	3,547	0.55	3,835	0.51	4,619	0.56	5,264	0.60	6,152	0.66
85 — 89 . .	1,496	0.23	1,657	0.22	1,832	0.22	2,160	0.25	2,509	0.27
90 — 94 . .	332	0.05	436	0.06	478	0.06	463	0.05	694	0.07
95 et plus . .	58	0.01	91	0.01	98	0.01	99	0.01	97	0.01
Population totale	647,344	100.00	747,009	100.00	818,176	100.00	879,547	100.00	931,181	100.00

Source : données inédites obtenues du Bureau de la statistique du Québec, ministère de l'Industrie et du Commerce, Division de la démographie.

TABLEAU II.1.5
Répartition de la population du Québec par groupes d'âge en 1941, 1951, 1956, 1961 et 1966
Cantons-de-l'Est

Âge	1941		1951		1956		1961		1966	
	Nombre	%								
0 — 4 . .	15,441	10.84	25,088	14.51	25,882	13.74	25,957	12.88	23,663	11.21
5 — 9 . .	14,748	10.35	21,563	12.47	24,664	13.09	25,653	12.73	25,827	12.23
10 — 14 . .	15,272	10.72	16,251	9.40	21,063	11.18	24,118	11.97	25,033	11.86
15 — 19 . .	15,289	10.73	14,327	8.28	15,670	8.32	19,531	9.69	22,504	10.66
20 — 24 . .	13,202	9.27	13,706	7.93	13,006	6.91	12,849	6.37	16,268	7.71
25 — 29 . .	12,001	8.42	13,494	7.80	12,886	6.84	11,797	5.85	11,906	5.64
30 — 34 . .	10,085	7.08	11,940	6.90	12,794	6.79	12,273	6.09	11,635	5.51
35 — 39 . .	8,571	6.02	11,103	6.42	11,524	6.12	12,438	6.17	11,922	5.65
40 — 44 . .	7,087	4.97	9,640	5.57	10,598	5.63	11,139	5.53	11,939	5.65
45 — 49 . .	6,692	4.70	7,682	4.44	9,317	4.95	10,245	5.08	10,612	5.03
50 — 54 . .	5,646	3.76	6,667	3.86	7,298	3.87	8,990	4.46	9,761	4.62
55 — 59 . .	4,988	3.50	5,636	3.26	6,246	3.32	7,162	3.55	8,295	3.93
60 — 64 . .	4,246	2.98	4,644	2.69	5,199	2.76	5,796	2.88	6,697	3.17
65 — 69 . .	3,532	2.48	4,213	2.44	4,328	2.30	4,870	2.42	5,159	2.44
70 — 74 . .	2,628	1.84	3,148	1.82	3,564	1.89	3,754	1.86	4,291	2.03
75 — 79 . .	1,736	1.22	2,041	1.18	2,297	1.21	2,699	1.34	2,881	1.36
80 — 84 . .	861	0.60	1,134	0.66	1,255	0.67	1,447	0.72	1,769	0.84
85 — 89 . .	369	0.26	486	0.28	580	0.31	613	0.30	729	0.35
90 — 94 . .	76	0.05	124	0.07	156	0.08	189	0.09	185	0.09
95 et plus . .	18	0.01	32	0.02	32	0.02	42	0.02	48	0.02
Population totale	142,488	100.00	172,919	100.00	188,359	100.00	201,562	100.00	211,124	100.00

Source : données inédites obtenues du Bureau de la statistique du Québec, ministère de l'Industrie et du Commerce, Division de la démographie.

TABLEAU II.1.6

Répartition de la population du Québec par groupes d'âge en 1941, 1951, 1956, 1961 et 1966

Montréal

Âge	1941		1951		1956		1961		1966	
	Nombre	%								
0 — 4 . .	141,277	8.58	235,292	11.61	275,892	11.66	335,528	11.95	334,352	10.42
5 — 9 . .	144,797	8.80	196,461	9.69	251,413	10.63	301,143	10.73	352,816	11.00
10 — 14 . .	157,595	9.58	150,724	7.44	205,960	8.71	268,636	9.57	314,022	9.79
15 — 19 . .	160,660	9.76	151,493	7.47	163,802	6.93	222,065	7.91	285,975	8.91
20 — 24 . .	150,347	9.14	170,732	8.42	176,509	7.46	196,352	6.99	264,566	8.24
25 — 29 . .	146,941	8.93	176,758	8.72	193,919	8.20	206,812	7.37	224,798	7.01
30 — 34 . .	132,868	8.07	160,379	7.91	195,475	8.26	216,633	7.72	223,077	6.95
35 — 39 . .	120,676	7.33	153,006	7.55	173,438	7.33	207,245	7.38	224,798	7.01
40 — 44 . .	104,535	6.35	136,276	6.72	160,007	6.77	178,017	6.34	211,334	6.59
45 — 49 . .	92,996	5.65	116,470	5.75	137,773	5.83	160,151	5.70	175,721	5.48
50 — 54 . .	81,921	4.98	100,469	4.96	114,652	4.85	139,297	4.96	159,057	4.96
55 — 59 . .	65,112	3.96	81,421	4.02	93,319	3.95	111,163	3.96	130,229	4.06
60 — 64 . .	52,205	3.17	67,761	3.34	73,814	3.12	88,228	3.14	103,344	3.22
65 — 69 . .	38,620	2.35	52,968	2.61	59,841	2.53	67,875	2.42	78,643	2.45
70 — 74 . .	26,788	1.63	37,777	1.86	43,454	1.84	51,568	1.84	58,064	1.81
75 — 79 . .	15,967	0.97	21,998	1.09	25,775	1.09	31,485	1.12	37,142	1.16
80 — 84 . .	8,313	0.50	11,234	0.55	13,099	0.55	16,722	0.60	19,556	0.61
85 — 89 . .	3,244	0.20	4,374	0.22	5,315	0.22	6,607	0.23	8,201	0.25
90 — 94 . .	734	0.04	1,136	0.06	1,382	0.06	1,735	0.06	2,270	0.07
95 et plus . .	134	0.01	216	0.01	254	0.01	306	0.01	418	0.01
Population totale	1,645,730	100.00	2,026,945	100.00	2,365,093	100.00	2,807,568	100.00	3,208,383	100.00

Source : données inédites obtenues du Bureau de la statistique du Québec, ministère de l'Industrie et du Commerce, Division de la démographie.

TABLEAU II.1.7
Répartition de la population du Québec par groupes d'âge en 1941, 1951, 1956, 1961 et 1966
Outaouais

Âge	1941		1951		1956		1961		1966	
	Nombre	%								
0 — 4 . .	16,687	11.79	25,582	15.06	27,508	14.52	30,416	14.43	28,737	12.57
5 — 9 . .	16,595	11.72	21,618	12.73	25,620	13.52	27,906	13.24	30,440	13.31
10 — 14 . .	16,962	11.98	16,866	9.93	21,044	11.10	25,118	11.91	27,393	11.98
15 — 19 . .	15,653	11.06	14,663	8.63	15,723	8.30	19,063	9.04	23,130	10.12
20 — 24 . .	12,527	8.85	13,443	7.91	13,623	7.19	13,776	6.53	16,555	7.24
25 — 29 . .	10,819	7.64	13,088	7.71	13,733	7.25	13,615	6.46	13,800	6.04
30 — 34 . .	8,899	6.29	11,697	6.89	12,986	6.85	13,900	6.59	13,636	5.97
35 — 39 . .	8,015	5.66	10,717	6.31	11,541	6.09	13,183	6.25	13,826	6.05
40 — 44 . .	7,072	5.00	8,772	5.16	10,451	5.51	11,261	5.34	12,922	5.65
45 — 49 . .	6,424	4.54	7,355	4.33	8,444	4.46	9,954	4.72	10,890	4.76
50 — 54 . .	5,629	3.98	6,401	3.77	6,998	3.69	8,103	3.84	9,640	4.22
55 — 59 . .	4,720	3.33	5,376	3.16	6,090	3.21	6,756	3.20	7,691	3.36
60 — 64 . .	3,653	2.58	4,636	2.73	4,925	2.60	5,644	2.68	6,336	2.77
65 — 69 . .	3,100	2.19	3,883	2.29	4,204	2.22	4,575	2.17	5,130	2.24
70 — 74 . .	2,198	1.55	2,704	1.59	3,202	1.69	3,581	1.70	3,943	1.73
75 — 79 . .	1,447	1.02	1,725	1.02	1,897	1.00	2,240	1.06	2,524	1.10
80 — 84 . .	745	0.53	831	0.49	976	0.52	1,115	0.53	1,346	0.59
85 — 89 . .	332	0.23	373	0.22	379	0.20	496	0.24	499	0.22
90 — 94 . .	72	0.05	107	0.06	126	0.07	101	0.05	163	0.07
95 et plus . .	16	0.01	19	0.01	25	0.01	36	0.02	25	0.01
Population totale	141,565	100.00	169,856	100.00	189,495	100.00	210,839	100.00	228,626	100.00

Source : données inédites obtenues du Bureau de la statistique du Québec, ministère de l'Industrie et du Commerce, Division de la démographie.

TABLEAU II.1.8

Répartition de la population du Québec par groupes d'âge en 1941, 1951, 1956, 1961 et 1966

Nord-Ouest québécois

Âge	1941		1951		1956		1961		1966	
	Nombre	%								
0 — 4 . .	16,231	15.01	23,996	16.96	25,577	16.27	26,982	16.00	24,110	13.77
5 — 9 . .	14,271	13.19	20,998	14.84	23,008	14.63	24,658	14.63	25,651	14.65
10 — 14 . .	13,229	12.23	15,710	11.11	19,725	12.54	21,382	12.68	22,987	13.13
15 — 19 . .	11,608	10.73	12,687	8.97	14,846	9.44	17,309	10.27	18,983	10.85
20 — 24 . .	9,236	8.54	11,874	8.39	12,263	7.80	12,088	7.17	14,409	8.23
25 — 29 . .	9,490	8.77	11,481	8.12	11,697	7.44	10,779	6.39	10,777	6.16
30 — 34 . .	8,067	7.46	9,293	6.57	10,755	6.84	10,746	6.37	10,040	5.74
35 — 39 . .	7,323	6.77	8,717	6.16	8,895	5.66	10,046	5.96	9,800	5.60
40 — 44 . .	5,591	5.17	7,095	5.01	7,799	4.96	7,943	4.71	9,169	5.24
45 — 49 . .	4,202	3.88	5,839	4.13	6,442	4.10	7,083	4.20	7,052	4.03
50 — 54 . .	3,165	2.93	4,637	3.28	5,163	3.28	5,876	3.49	6,251	3.57
55 — 59 . .	2,335	2.16	3,222	2.28	4,038	2.57	4,721	2.80	5,146	2.94
60 — 64 . .	1,485	1.37	2,405	1.70	2,710	1.72	3,573	2.12	3,993	2.28
65 — 69 . .	993	0.92	1,713	1.21	2,038	1.30	2,377	1.41	2,995	1.71
70 — 74 . .	518	0.48	993	0.70	1,273	0.81	1,627	0.96	1,892	1.08
75 — 79 . .	248	0.23	505	0.36	634	0.40	873	0.52	1,087	0.62
80 — 84 . .	118	0.11	196	0.14	252	0.16	387	0.23	504	0.29
85 — 89 . .	39	0.04	67	0.05	92	0.06	117	0.07	153	0.09
90 — 94 . .	10	0.01	27	0.02	26	0.02	26	0.02	25	0.01
95 et plus . .	1	0.00	3	—	6	—	8	0.00	13	0.01
Population totale	108,160	100.00	141,458	100.00	157,239	100.00	168,601	100.00	195,037	100.00

Source : données inédites obtenues du Bureau de la statistique du Québec, ministère de l'Industrie et du Commerce, Division de la démographie.

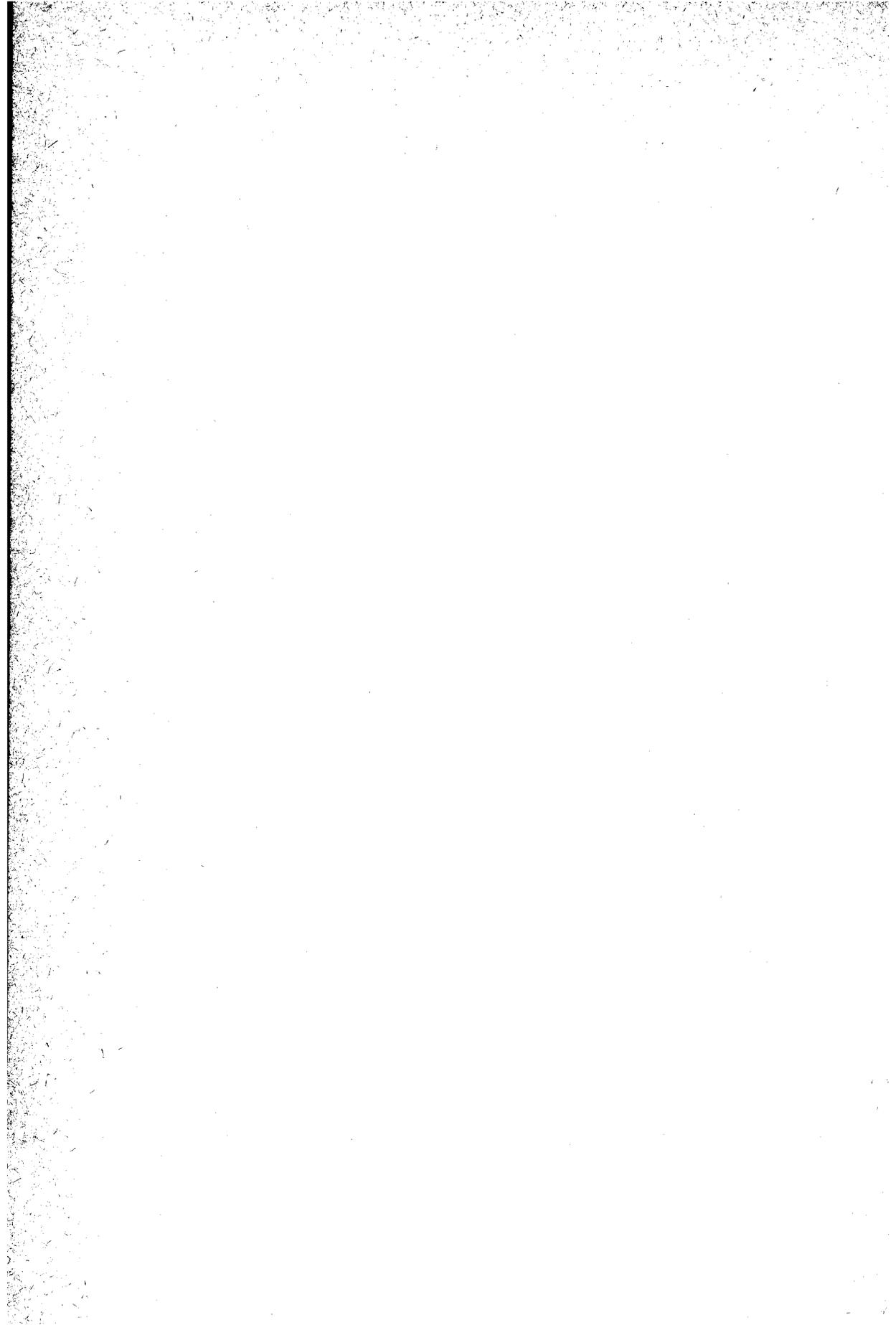
TABLEAU II.1.9

Répartition de la population du Québec par groupes d'âge en 1941, 1951, 1956, 1961 et 1966

Côte-Nord — Nouveau-Québec

Âge	1941		1951		1956		1961		1966	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
0 — 4 . .	4,416	15.01	6,971	16.34	8,840	15.41	14,115	17.24	16,958	15.75
5 — 9 . .	4,131	14.04	5,602	13.13	7,542	13.15	11,205	13.68	14,978	13.91
10 — 14 . .	3,743	12.72	4,321	10.13	5,848	10.19	9,003	10.99	11,482	10.66
15 — 19 . .	3,244	11.03	4,149	9.72	5,362	9.35	6,964	8.50	10,138	9.42
20 — 24 . .	2,416	8.21	4,292	10.06	5,944	10.36	7,469	9.12	10,988	10.21
25 — 29 . .	2,280	7.75	3,621	8.49	5,285	9.21	7,447	9.09	9,674	8.99
30 — 34 . .	1,971	6.70	2,906	6.81	4,345	7.57	6,543	7.99	8,055	7.48
35 — 39 . .	1,706	5.80	2,468	5.78	3,315	5.78	5,267	6.43	6,772	6.29
40 — 44 . .	1,266	4.30	2,153	5.05	2,828	4.93	3,703	4.52	5,328	4.95
45 — 49 . .	1,078	3.67	1,807	4.23	2,457	4.28	2,967	3.62	3,860	3.59
50 — 54 . .	792	2.69	1,313	3.08	1,738	3.03	2,377	2.90	2,963	2.75
55 — 59 . .	713	2.43	943	2.21	1,332	2.32	1,721	2.10	2,329	2.16
60 — 64 . .	589	2.00	688	1.61	898	1.57	1,160	1.42	1,668	1.55
65 — 69 . .	465	1.58	588	1.38	630	1.10	810	0.99	1,033	0.96
70 — 74 . .	283	0.96	417	0.98	465	0.81	482	0.59	687	0.64
75 — 79 . .	182	0.62	284	0.67	302	0.53	377	0.46	371	0.34
80 — 84 . .	101	0.34	92	0.22	174	0.30	186	0.23	259	0.24
85 — 89 . .	33	0.11	30	0.07	50	0.09	87	0.11	86	0.08
90 — 94 . .	8	0.03	15	0.03	6	0.01	17	0.02	28	0.03
95 et plus . .	2	0.01	4	0.01	3	0.01	—	—	6	—
Population totale	29,419	100.00	42,664	100.00	57,364	100.00	81,900	100.00	107,663	100.00

Source : données inédites obtenues du Bureau de la statistique du Québec, ministère de l'Industrie et du Commerce. Division de la démographie.



II. — DONNÉES ÉCONOMIQUES *

A. — L'ÉVOLUTION DU REVENU ET SA RÉPARTITION

89. Malgré les limites du concept de revenu, le niveau de revenu *per capita* demeure le meilleur indicateur disponible pour comparer les niveaux de vie des collectivités et mesurer la quantité de biens et de services qu'une famille peut se procurer au cours d'une période donnée.

90. À ce point de vue, la famille québécoise se trouve dans une situation beaucoup moins favorable que la famille canadienne. De tout temps, elle fut privilégiée par rapport à celle des provinces maritimes, mais beaucoup moins avantagée que celle de l'Ontario et de la plupart des provinces de l'Ouest canadien.

91. Ces écarts dans le revenu personnel *per capita* reflètent des différences de même ampleur en ce qui concerne le revenu gagné par personne. Faut-il les attribuer à des facteurs liés à la composition de la population, à son niveau d'éducation, à la structure industrielle ou à la productivité de la main-d'œuvre ? Plusieurs travaux qui ont tenté d'expliquer la persistance de ces disparités géographiques dans le revenu gagné ont été incapables de les relier sans équivoque à l'un ou à l'autre de ces grands schèmes d'explications. Citons à ce propos la conclusion de Frank T. Denton à son étude sur les disparités régionales en matière de revenu et d'utilisation de la main-d'œuvre :

Il semble donc à peu près impossible d'expliquer les disparités fondamentales de revenus gagnés au moyen de simples différences statistiques dans la répartition des industries ou des genres d'emploi, dans les groupes d'âge de la population, les heures et semaines de travail, le niveau moyen d'instruction et le degré d'urbanisation. Il faut bien préciser aussi qu'on ne saurait calculer la part de chacun de ces facteurs puis en faire la somme totale sans verser dans le chevauchement et le double emploi, puisque ces facteurs ne sont pas indépendants les uns des autres. Ainsi, la répartition professionnelle de la main-d'œuvre est étroitement rattachée à la répartition industrielle et toutes deux sont en rapports assez directs avec la répartition urbano-rurale et le degré d'instruction de la population. En outre, si on arrivait à rattacher les écarts de revenu à l'un ou quelques-uns des facteurs étudiés, l'explication risquerait de demeurer superficielle. Supposons que le facteur mis en cause

* On trouvera en appendice une série de données, communément utilisées comme indicateurs économiques, illustrant sous plusieurs rapports la position du Québec à l'intérieur du Canada, notamment au chapitre du revenu personnel, du taux de chômage, de l'emploi, de la main-d'œuvre, de la productivité et des investissements. Ces indicateurs n'ont aucun rapport avec le domaine social. Voir à ce sujet l'appendice II.2 du présent chapitre : « Indicateurs économiques ».

soit la composition industrielle ou la répartition urbano-rurale de la population. Il faudrait alors chercher les raisons des écarts qui existent sous ces deux chefs. La principale conclusion qui se dégage de ce qui précède est négative : même au niveau des simples répartitions statistiques, les facteurs étudiés n'expliquent qu'une bien faible partie des écarts de revenus observés. Il faut donc chercher des raisons plus fondamentales¹.

92. Ces réserves face à une configuration des disparités semblent d'autant plus opportunes que ces disparités persistent malgré de nombreux changements dans l'économie de chaque province. Toutefois, deux éléments nous amènent à penser que la plupart de ces disparités doivent être attribuées à des facteurs économiques. La vocation économique des grandes régions du Canada, les unes par rapport aux autres, n'a point subi de transformations profondes. De plus, l'écart dans les taux de chômage, qui constitue l'un des éléments sous-jacents à ces disparités, ne s'est point atténué². Là encore, il y a corrélation entre le taux de chômage et le taux de croissance ou la structure de la population, ce qui atténue l'incidence des facteurs liés au dynamisme ou à la structure de l'économie provinciale.

93. La position du Québec par rapport aux autres provinces canadiennes dissimule de fortes disparités internes. À ce point de vue, la division du Québec en grandes régions économiques ne représente point un découpage approprié par rapport aux inégalités de revenus. Plusieurs régions du Québec demeurent très loin du degré de développement de la zone métropolitaine de Montréal; chacune d'elles, y compris la région métropolitaine, possède des îlots où les perspectives d'emplois et les revenus sont très faibles. Ainsi qu'en font foi les compilations faites par le Conseil d'orientation économique au dernier recensement, le revenu personnel disponible du comté de Montréal (Île de Montréal) est deux fois et demie plus élevé que celui du comté de Bonaventure.

94. Une analyse de la situation du Québec a révélé que l'insuffisance d'emploi occupe une place prépondérante parmi les facteurs expliquant la plus ou moins grande fraction des chefs de familles et des personnes seules qui, dans chaque comté de la province, ont un revenu en deçà d'un certain seuil. Cette analyse porte sur l'année 1961, année caractérisée par un haut taux de chômage à l'échelle

¹ Extrait de *Analyse des différences inter-régionales dans l'utilisation de la main-d'œuvre et le revenu gagné*, étude préparée pour le Conseil économique du Canada (étude N° 15), Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1966, pp. 15-16.

² Voir à ce sujet *Le chômage au Canada*, par Sylvia Ostry, Bureau fédéral de la statistique, Ottawa, 1961, pp. 26ss.

du pays. Cependant, la quantité d'emplois est un des deux éléments qui constituent le revenu d'une période donnée.

95. Lorsque les différences dans la structure de la population sont éliminées, le revenu gagné par personne est fonction de la quantité et de la qualité des emplois. Les perspectives de croissance économique constituent le principal déterminant des perspectives de revenu. C'est pourquoi nous sommes amenés à nous pencher sur une série d'indicateurs relatifs à la structure de l'économie québécoise et à son évolution.

96. En effet, les perspectives de croissance des investissements et de l'emploi dans une économie régionale sont liées d'une part à la situation relative qu'une région occupe dans un ensemble économique plus grand et d'autre part aux types d'activités qui sont les siennes.

97. La situation conjoncturelle présente place le Québec devant un problème de chômage élevé et met en relief sa faiblesse relative par rapport à celle d'autres provinces canadiennes. Comme nous l'avons vu, les disparités entre le Québec et le reste du Canada, en ce qui concerne le revenu personnel par habitant, le taux de salaire horaire dans l'industrie manufacturière, la productivité et le chômage, ont toujours existé et ne semblent pas avoir tendance à disparaître¹.

98. Il y a toujours eu des écarts significatifs entre le revenu personnel par habitant au Québec et celui de l'Ontario et du Canada. Depuis 1927, le revenu personnel par habitant au Québec oscille toujours entre 67 et 77 pour cent de celui de l'Ontario et entre 88 et 90 pour cent de l'ensemble du Canada².

99. Depuis une vingtaine d'années, le taux de salaire horaire dans l'industrie manufacturière québécoise est inférieur de 15 pour cent à celui de l'Ontario. Le même écart entre ces deux provinces subsiste pour la valeur ajoutée par homme-année dans le même

¹ Cette situation défavorable dans laquelle se débat le Québec est également dépeinte dans une récente publication du ministère de l'Industrie et du Commerce. Le lecteur y trouvera en outre une esquisse des perspectives d'avenir de l'économie québécoise. Voir à ce sujet *Horizon 1980, Une étude sur l'évolution de l'économie du Québec de 1946 à 1968 et sur ses perspectives d'avenir*, ministère de l'Industrie et du Commerce, Québec, 1970.

² Ces statistiques sont tirées d'un ouvrage du professeur André Raynauld, *Croissance et structures économiques de la province de Québec*, ministère de l'Industrie et du Commerce, Québec, 1961. Voir également les tableaux II.2.1 à II.2.3 de l'appendice II.2 du présent chapitre. Cette situation ne découle pas uniquement des conditions du développement économique, mais encore de la structure et des caractéristiques de la population.

secteur. Ce taux est également plus bas dans l'industrie minière, l'administration publique, les transports et les communications, alors qu'il est à peu près le même dans le commerce, les assurances et le courtage immobilier.

100. Il est reconnu que le taux de chômage au Québec a toujours tendance à dépasser la moyenne nationale¹. D'ailleurs, c'est au Québec que le problème s'est développé le plus rapidement depuis la Seconde Guerre mondiale. En 1948, le taux de chômage ne représente que 2.4 pour cent de la main-d'œuvre. Au cours de la période 1946-50, il se chiffre à 3.3 pour cent en moyenne et à 7.4 pour cent pour les années 1956-60. En 1961, il atteint 9.3 pour cent. En comparant les périodes 1946-50 et 1956-60, on constate qu'il a plus que doublé; de plus, le sommet atteint en 1961 est presque quatre fois plus élevé que le taux de 1948 (le plus bas). Pour le Canada, les taux moyens annuels durant ces deux périodes sont respectivement de 2.9 pour cent et de 5.6 pour cent; on enregistre un minimum de 3.2 pour cent et un maximum de 7.2 pour cent².

101. Entre 1961 et 1968 le chômage diminue dans l'ensemble du pays. Cependant, le taux du Québec demeure, en moyenne, pour l'ensemble de la période, supérieur à la moyenne nationale³. En effet, alors que le taux moyen annuel enregistré au Québec pour cette période est de 6.2 pour cent, il n'est que de 4.6 pour cent pour l'ensemble du Canada et de 3.3 pour cent pour l'Ontario. En 1969, l'écart s'élargit davantage avec un taux de chômage de 6.9 pour cent au Québec, de 4.7 pour cent au Canada et de 3.1 pour cent seulement en Ontario. Seules les provinces de l'Atlantique ont connu un taux de chômage plus élevé que celui du Québec.

B. — L'ÉVOLUTION STRUCTURELLE

102. Il est classique d'analyser la répartition de l'emploi et de la production d'une économie à l'aide de trois secteurs d'activité radicalement distincts : le primaire, le secondaire et le tertiaire. Le primaire comprend l'agriculture et les industries extractives; le secondaire a comme principale composante l'industrie manufacturière; le tertiaire, pour sa part, englobe les services.

¹ Voir le tableau II.2.4 de l'appendice II.2 du présent chapitre.

² Ces chiffres sont tirés d'une étude non encore publiée du professeur André Raynauld.

³ Voir à ce sujet un commentaire de Gérald Filion paru dans *Le Devoir* du 20 mars 1970, « L'économie du Québec : retards historiques et perspectives d'avenir ».

103. On utilise fréquemment la répartition de l'emploi entre ces trois grands secteurs comme mesure du niveau de développement d'une économie; le primaire absorbe une faible proportion de l'emploi total et, par conséquent, le secondaire et le tertiaire occupent la plus grande partie de la main-d'œuvre et correspondent ainsi à un niveau de développement élevé.

104. Sans mettre en doute la corrélation entre ces deux phénomènes, mise en lumière par Colin Clark ¹, il faut être excessivement prudent quant à son utilisation et quant aux conclusions que l'on peut en tirer en comparant diverses économies parvenues à un certain stade de développement. En effet, si l'on n'adoptait que ce critère d'évaluation du niveau de développement de l'économie québécoise en comparaison avec celui des économies ontarienne et canadienne, les grandes faiblesses de l'économie québécoise ne sauraient ressortir.

105. En 1967, la répartition sectorielle de l'emploi au Québec est la suivante : 8.4 pour cent dans le secteur primaire, 30.3 pour cent dans le secondaire et 61.3 pour cent dans le tertiaire ². L'évolution depuis 1948 est considérable puisqu'à cette époque 24.6 pour cent des emplois relevait du secteur primaire, 31.7 pour cent du secondaire et 43.7 pour cent du tertiaire.

106. L'Ontario et le Canada dans son ensemble connaissent une évolution similaire si bien qu'en 1967 leur secteur primaire absorbe respectivement 7.5 pour cent et 10.5 pour cent de la main-d'œuvre, leur secondaire, 36.6 pour cent et 30.2 pour cent, leur tertiaire, 55.8 pour cent et 59.2 pour cent.

107. Le fait que le pourcentage de l'emploi total dans les secteurs secondaire et tertiaire combinés est à peu près identique pour les trois économies n'implique absolument pas, du moins *a priori*, que le niveau de développement atteint par l'économie québécoise est identique à celui des deux autres et particulièrement à celui de l'économie ontarienne. Il nous faut, en plus, comparer séparément les valeurs relatives du secondaire et du tertiaire des deux provinces.

108. En 1967, le pourcentage de l'emploi total au Québec dans le tertiaire (61.3 pour cent), est supérieur à celui de l'Ontario (55.8 pour cent); cependant, le pourcentage québécois de l'emploi total dans le secondaire (30.3 pour cent) est inférieur à celui de l'Ontario

¹ *The Conditions of Economic Progress*, 3^e édition, St. Martin's Press, New York, 1957.

² Voir le tableau II.2.5 de l'appendice II.2 du présent chapitre.

(36.6 pour cent). Or, on sait qu'un accroissement des emplois tertiaires peut résulter du fait que les gens ne trouvent pas d'emplois industriels; ils essaient alors de vivre d'expédients, en se livrant à de petites activités commerciales ou en s'orientant vers certains services déjà surchargés. C'est ce qu'on a appelé l'hypertrophie des services.

109. En fait, la croissance de l'emploi et de la productivité dans le secondaire et plus particulièrement dans l'industrie manufacturière qui est le secteur-clé de la croissance économique, conditionne un développement sain du secteur tertiaire. Si on veut s'en tenir à la comparaison entre les deux secteurs, une conception juste serait de voir le tertiaire complémentaire du secondaire plutôt que de le considérer comme son substitut. Même si le rôle du secondaire, dans les conditions technologiques modernes, ne consiste pas principalement à susciter un grand nombre d'emplois nouveaux, le développement de l'industrie entraîne quand même une demande réelle qui conduit à une expansion de l'emploi dans d'autres secteurs, dont le tertiaire.

110. Conséquemment, l'étude de la croissance de l'emploi dans l'industrie manufacturière et dans les secteurs à haute productivité apparaît essentielle à l'établissement d'un diagnostic sur la situation relative de l'économie québécoise et de ses perspectives de croissance dans l'avenir¹.

1. — COMPOSITION INDUSTRIELLE, CONDITIONS RÉGIONALES ET EMPLOIS

111. L'industrie manufacturière se compose d'un grand nombre d'industries aussi différentes que l'industrie du cuir et celle des appareils électriques. L'essor de ces diverses industries s'effectue selon un rythme très variable : certaines connaissent une croissance rapide, d'autres une croissance lente, voire une régression. Dans ces conditions, la part des industries à croissance rapide dans ce tout qu'est l'industrie manufacturière est un des facteurs-clé de la croissance de cette industrie dans une province.

112. Dans l'emploi manufacturier, le Québec qui détient en 1945 31.79 pour cent de l'emploi total du Canada n'a cependant que 24.8 pour cent de l'emploi des industries à croissance rapide. Par contre, il accapare 36.92 pour cent de l'emploi des industries à croissance lente et négative. La composante industrielle de l'industrie manufac-

¹ Voir le tableau II.2.6 de l'appendice II.2 du présent chapitre.

turière du Québec est donc telle que cette province, par rapport aux autres, n'a pas suffisamment d'emplois dans les industries à croissance rapide et beaucoup trop dans les industries à croissance lente ou négative.

113. Pour bien saisir les conséquences d'une « mauvaise » composition industrielle, nous analyserons l'évolution de l'emploi dans l'industrie manufacturière canadienne, québécoise et ontarienne.

114. Entre 1961 et 1965, l'emploi dans cette industrie au Canada enregistre une variation de 15.6 pour cent. Au Québec, la variation n'est que de 9.3 pour cent alors que l'Ontario se détache nettement avec une hausse de 21.1 pour cent¹.

115. Si nous prenons comme norme ce taux de 15.6 pour cent, la croissance de l'industrie manufacturière québécoise aurait dû créer 27,611 emplois de plus que ceux qui ont été créés entre 1961 et 1965, soit 68,049 nouveaux emplois au lieu de 40,438. En appliquant cette norme à l'Ontario, nous constatons que son industrie manufacturière a fait naître, au cours de la même période, un excédent de 34,183 emplois en fournissant 130,808 emplois nouveaux au lieu de 96,625.

116. Le fait que le Québec soit nettement en dessous de la norme canadienne alors que l'Ontario la dépasse fortement, ne dépend pas uniquement des différences de composition industrielle mais aussi des « conditions régionales »². On peut, toutefois, chiffrer avec précision ce qui est imputable à la « composition industrielle » différente de ces deux provinces et ce qui relève des conditions particulières de chacune des provinces, c'est-à-dire des « conditions régionales ».

117. Des 27,611 emplois supplémentaires qu'on aurait dû créer au Québec pour se conformer à la norme canadienne, une « mauvaise » composition industrielle en explique 16,233 alors que des « conditions régionales » relativement défavorables rendent compte des 11,378 autres³. Par contre, la « bonne » composition industrielle de l'Ontario explique, pour plus de 75 pour cent, l'excédent de 34,183 emplois produits par l'industrie manufacturière voisine, soit 25,813

¹ Voir le tableau II.2.7 de l'appendice II.2 du présent chapitre.

² On trouvera plus loin la signification de ces « conditions régionales ».

³ Disposer d'une « bonne » ou d'une « mauvaise » composition industrielle est une notion relative. Une région (dans le cas présent une province) se caractérise par une « mauvaise » composition industrielle si les industries à croissance lente ou négative occupent une part plus élevée de son industrie manufacturière par rapport au niveau national (*i.e.* pour l'ensemble du Canada). Dans le cas contraire, la composition industrielle d'une province peut être qualifiée de « bonne ».

sur 34,183; le reste (8,370) relève de conditions régionales relativement favorables.

118. Examinons de plus près ce deuxième élément, à savoir les « conditions régionales ». Les chiffres trouvés à ce titre représentent la différence entre la variation réelle de l'emploi dans les industries manufacturières d'une région donnée et celle qui se serait produite si la croissance de chacune de ces industries avait suivi le même rythme (positif ou négatif) que l'industrie en question au niveau national, pendant la même période.

119. Les pertes ou les gains relatifs, classés au chapitre des « conditions régionales », signifient qu'il y a eu modification de la capacité concurrentielle de l'industrie manufacturière d'une province. En effet, pour une province, une perte due à des « conditions régionales » indique :

- qu'il y a émigration d'entreprises de l'industrie qu'elle possède vers d'autres territoires;
- ou que les firmes d'une industrie perdent du terrain au profit des firmes de la même industrie, situées dans d'autres territoires;
- ou que, lorsqu'il y a expansion dans l'industrie en question, elle se fait dans d'autres territoires.

Dans le cas d'un gain, ce sont les raisons inverses qui prévalent.

120. Que le Québec soit incapable d'empêcher certaines entreprises de ses industries d'émigrer dans une autre province ou que ses industries ne participent pas pleinement à la croissance nationale des industries similaires, ne peut que signifier une détérioration de la capacité concurrentielle de son industrie manufacturière.

121. Prenons, par exemple, l'industrie du cuir. Le Québec a plus que sa part dans cette industrie à croissance négative; c'est déjà un mauvais point. De plus, le problème s'aggrave du fait que cette industrie se transforme et innove en Ontario plutôt qu'au Québec. En effet, étant donné ses « conditions régionales », l'Ontario gagne 704 emplois dans l'industrie du cuir entre 1961 et 1965, alors que le Québec en perd 934. Il y avait donc une possibilité de développement dans cette industrie, mais elle s'est réalisée ailleurs : en Ontario. Voici bien illustré par ce cas particulier comment la détérioration de la position concurrentielle du Québec lui occasionne une perte de 11,378 emplois entre 1961 et 1965.

122. La détérioration de la position concurrentielle de l'industrie manufacturière québécoise peut naturellement provenir d'un grand nombre de facteurs : carence dans la quantité et la qualité des divers facteurs de production, manque de créativité et de dynamisme au sein des industries, climat social et politique incertain, etc. Seule une étude approfondie permettrait d'explicitier les facteurs déterminants. La situation est toutefois préoccupante puisque, malgré l'absence de données statistiques complètes, un certain nombre d'indices nous portent à croire que la tendance ne s'est pas renversée depuis 1965.

123. En résumé, si la composition industrielle et les conditions régionales du Québec avaient été identiques à celles du Canada, l'industrie manufacturière de cette province aurait engendré 27,611 emplois de plus entre 1961 et 1965. Cette situation contraste fortement avec celle de l'Ontario qui, favorisé par sa composition industrielle et par ses « meilleures » conditions régionales, a une croissance qui dépasse la norme canadienne. En effet, cette industrie a créé 34,183 emplois de plus qu'elle n'en aurait créé suivant cette norme.

124. Enfin, si le Québec avait bénéficié d'une composition industrielle et de conditions régionales aussi favorables que l'Ontario, son industrie manufacturière aurait créé 51,350 emplois de plus entre 1961 et 1965. L'importance de ce chiffre est nettement renforcée par le fait qu'au cours de la même période le taux moyen annuel de chômage est de 6.7 pour cent au Québec. Un plus grand nombre de nouveaux emplois dans l'industrie manufacturière réduirait le chômage non seulement de façon directe, mais aussi de façon indirecte grâce à ses effets induits sur les autres secteurs de l'économie québécoise. Le manque de nouveaux emplois dans l'industrie manufacturière est certainement un des facteurs qui expliquent que le chômage est un problème toujours plus aigu au Québec qu'en Ontario et que dans l'ensemble du Canada.

2. — LA PRODUCTIVITÉ, L'EMPLOI ET L'INVESTISSEMENT DANS L'INDUSTRIE MANUFACTURIÈRE

125. Le niveau de productivité d'une région économique est fonction de l'utilisation efficace des ressources humaines et matérielles disponibles. Lorsqu'on utilise une grande partie de la main-d'œuvre et du capital dans les secteurs où la productivité est faible et évolue très lentement, la production est susceptible de s'accroître à des taux relativement bas. Par contre, si l'on concentre une plus grande proportion des ressources dans des secteurs à haute productivité et

à forte croissance, la production globale de l'économie en est affectée de façon favorable.

126. On partage l'industrie manufacturière en secteurs à productivité forte, moyenne et faible. Le Québec connaît une autre faiblesse dans son industrie manufacturière, à savoir la trop forte concentration de l'emploi manufacturier dans les secteurs à faible productivité¹.

127. Le tableau II.14 indique comment se présente la situation en 1966.

TABLEAU II.14

Répartition de l'emploi dans l'industrie manufacturière au Canada, en Ontario et au Québec en 1966

	<i>Canada</i>	<i>Ontario</i>	<i>Québec</i>
Secteurs à productivité forte	37%	42%	32%
Secteurs à productivité moyenne . . .	41%	44%	35%
Secteurs à productivité faible	22%	14%	33%

Source : données tirées de Horizon 1980, Une étude sur l'évolution de l'économie du Québec de 1946 à 1968 et sur ses perspectives d'avenir, op. cit., p. 198.

128. Au Québec, 33 pour cent de la main-d'œuvre de l'industrie manufacturière occupe les secteurs à productivité faible et 32 pour cent les secteurs à haute productivité. La situation est fort différente en Ontario où 14 pour cent seulement de l'emploi manufacturier se trouve dans les secteurs à faible productivité et 42 pour cent dans les secteurs à productivité forte. Encore une fois, on constate que le Québec est en dessous de la norme canadienne alors que l'Ontario la dépasse nettement.

129. Entre 1956 et 1966, les emplois manufacturiers connaissent une augmentation de 22 pour cent au Canada, de 28 pour cent en Ontario et de 16 pour cent seulement au Québec. Le tableau II.15 montre comment évolue la situation au cours de cette période.

¹ Voir le tableau II.2.8 de l'appendice II.2 du présent chapitre.

TABLEAU II.15

Augmentation de l'emploi dans l'industrie manufacturière au Canada, en Ontario et au Québec de 1956 à 1966 *

	Canada	Ontario	Québec
Secteurs à productivité forte	23%	30%	12%
Secteurs à productivité moyenne . . .	24%	30%	19%
Secteurs à productivité faible	6%	6%	8%
Ensemble de l'industrie manufacturière	22%	28%	16%

Source : *ibid.*

* Ces données sont également reproduites au tableau II.2.8 de l'appendice II.2 du présent chapitre.

130. On constate donc, au cours de ces dix années, que non seulement la croissance de l'emploi dans l'industrie manufacturière est beaucoup moins forte au Québec qu'en Ontario et au Canada, mais encore que la main-d'œuvre au Québec continue de s'accroître à un taux relativement plus élevé dans les secteurs à faible productivité et à un taux beaucoup plus bas dans les secteurs plus productifs.

131. La répartition sectorielle des investissements entre 1960 et 1969 confirme les constatations que nous venons de faire au niveau de l'emploi. En effet, en chiffres absolus ainsi que proportionnels, les investissements au Québec dans les secteurs très productifs sont, pour la période en cause, inférieurs à ceux de l'Ontario et de l'ensemble du Canada. Par ailleurs, les investissements au Québec dans les secteurs à faible productivité sont le double de ceux de l'Ontario. On ne doit donc pas être surpris de la persistance des disparités Québec-Ontario quant à la productivité, aux salaires et au niveau de vie en général.

132. Quelles sont les raisons de cette orientation différente des industries manufacturières québécoise et ontarienne ?

133. L'explication économique traditionnelle repose sur l'argumentation suivante : la main-d'œuvre, relativement plus abondante au Québec qu'en Ontario, favorise le développement d'industries dont

la production est caractérisée par une forte utilisation du facteur travail et par une productivité faible. En raison des ressources humaines et matérielles disponibles et compte tenu de la mobilité des biens d'une province à l'autre, on aurait dû assister, moyennant la spécialisation des régions, à la disparition progressive des inégalités salariales entre les deux provinces. Le miracle ne s'est pas produit : les disparités salariales persistent toujours.

134. D'ailleurs le problème se complique énormément lorsqu'on étudie la place qu'occupe l'économie canadienne dans l'ensemble de l'économie nord-américaine.

135. La localisation et l'extension des diverses activités manufacturières dans les différentes régions du Canada résultent, pour une grande part, des décisions d'entreprises étrangères et surtout américaines. En effet, l'étranger contrôle actuellement plus de 60 pour cent de l'industrie manufacturière canadienne.

136. Si la seule différence entre le Québec et l'Ontario consistait dans les bas salaires québécois, les entreprises à forte utilisation de main-d'œuvre, par opposition aux entreprises à forte utilisation de capital, auraient dû normalement choisir le Québec.

137. Il appert donc que d'autres facteurs ont initialement favorisé l'Ontario pour en faire le centre d'attraction privilégié d'entreprises étrangères. Voici les principaux facteurs : plus grande dimension du marché ontarien surtout en ce qui concerne les biens durables ; situation géographique favorable de cette province, grâce à sa proximité de grands centres industriels américains et grâce aussi à la distribution de ses produits sur l'ensemble du marché canadien¹.

138. Pour ces raisons, l'Ontario attire plus que sa part des entreprises étrangères qui veulent étendre leurs activités de production au Canada. Les régions à « densité industrielle » très élevée se développent principalement dans la périphérie de Toronto. Ce phénomène renforce la capacité ontarienne d'attirer les entreprises étrangères et nationales. En effet, l'ampleur de « densité industrielle » de la région de Toronto conditionne grandement le nombre et l'intensité des économies externes produites par une région. L'Ontario conserve donc sa position privilégiée et même la consolide dans certains cas, comme nous le révèle l'analyse qui précède.

¹ On trouvera en appendice un aperçu de la part respective des investissements que retirent le Québec, l'Ontario et le Canada au cours des dernières années. Voir les tableaux II.2.9 à II.2.11 de l'appendice II.2 du présent chapitre.

CONCLUSION

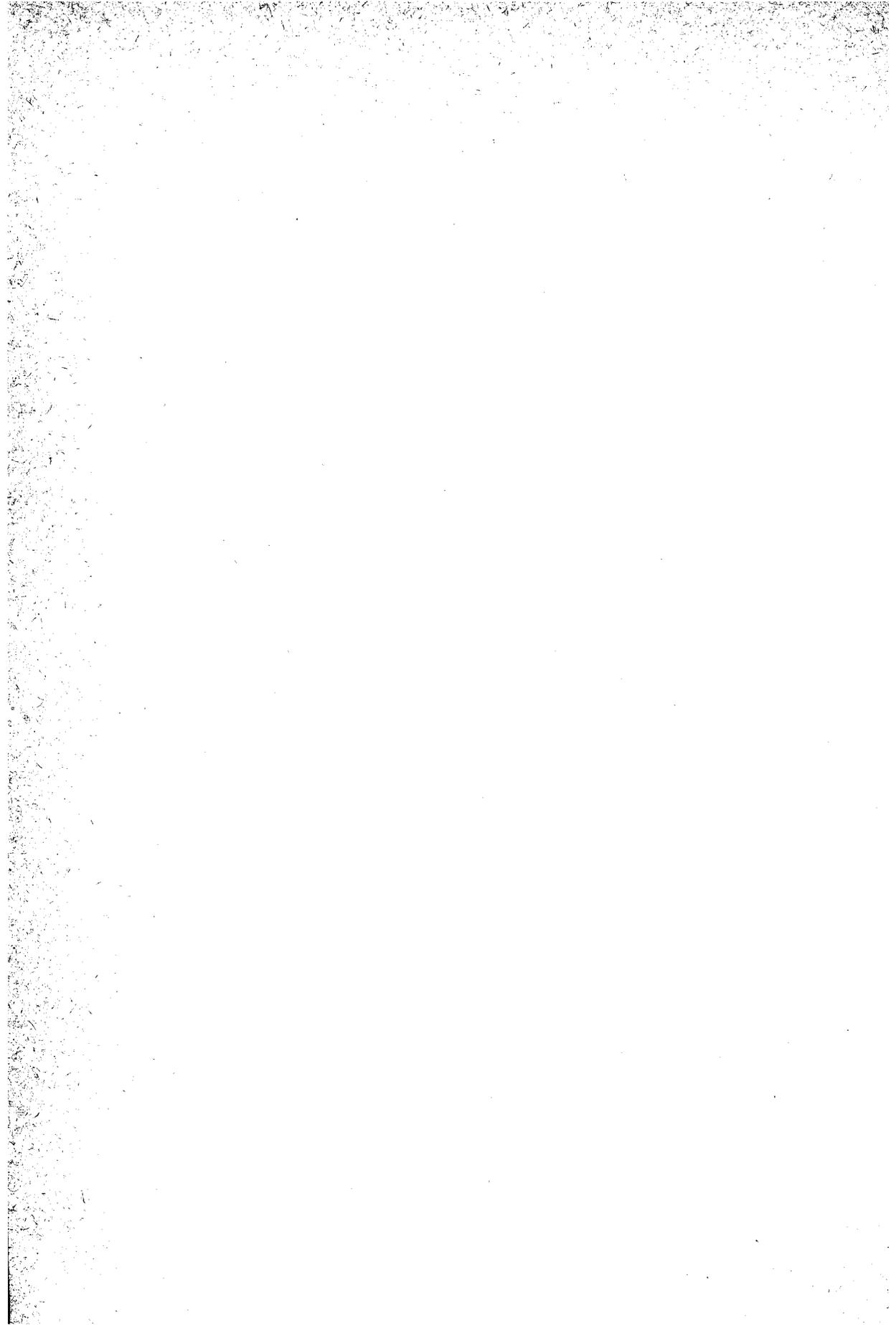
139. Il serait illusoire, d'une part, de vouloir atténuer les difficultés de l'économie québécoise et, d'autre part, de vouloir réduire les disparités Québec-Ontario et Québec-Canada en ce qui concerne les revenus, la productivité et le chômage sans remédier aux faiblesses structurelles de cette économie.

140. Si le développement du secteur tertiaire québécois a permis de stimuler l'emploi et d'atténuer le chômage, l'industrie manufacturière s'est montrée incapable, à cause de sa composition industrielle et des « conditions régionales », de créer suffisamment d'emplois industriels productifs pour absorber la part de main-d'œuvre que l'économie canadienne peut absorber. Or, on ne décèle aucune tendance naturelle à une modification favorable de la structure de l'industrie manufacturière du Québec. Bien au contraire, la situation semble s'être détériorée au cours des huit dernières années.

141. On ne remédie pas facilement et rapidement aux problèmes de structure d'une économie. Il s'agit, en effet, de réorienter graduellement les efforts humains et matériels des secteurs les moins productifs et les moins dynamiques vers les secteurs les plus productifs et les plus dynamiques. Cette mutation ne pouvant se faire naturellement, le Québec doit adopter à cet effet, et ce le plus rapidement possible, une politique consciente et ferme. C'est à ce prix que la position concurrentielle de l'économie québécoise pourra éventuellement s'améliorer.

142. Il serait tout aussi illusoire de penser que cette mutation puisse se faire par le seul jeu de l'orientation des investissements vers certains secteurs privilégiés du développement. Une politique appropriée d'éducation, de main-d'œuvre, d'emploi, de développement régional et d'investissement public dans l'infrastructure constitue un complément essentiel à cette mesure.

143. Ce qu'il importe aussi de souligner, c'est que la faiblesse générale d'une économie, qu'elle soit de nature structurelle ou conjoncturelle, tend généralement à accroître les disparités dans les revenus, lesquelles entraînent des inégalités sociales et économiques.



Appendice II. 2

Indicateurs économiques



TABLEAU II.2.1

Le revenu personnel par habitant au Québec, selon les divisions de recensement, en 1961

Rang	Comté	Indice	\$
1.	Montréal	131.7	1,603
2.	Chambly	112.0	1,363
3.	Vaudreuil	107.3	1,306
4.	Québec	105.2	1,280
5.	Châteauguay	103.6	1,260
6.	Verchères	96.9	1,179
7.	Deux-Montagnes	96.6	1,176
8.	Hull	96.1	1,170
9.	Sherbrooke	95.5	1,162
10.	Argenteuil	95.0	1,156
11.	Rouville	94.3	1,148
12.	Beauharnois	94.1	1,145
13.	Saguenay	93.8	1,141
14.	Saint-Jean	92.9	1,130
15.	Terrebonne	92.7	1,128
16.	L'Assomption	92.7	1,128
17.	Missisquoi	92.0	1,120
18.	Saint-Maurice	91.9	1,119
19.	Lévis	91.4	1,112
20.	Saint-Hyacinthe	90.3	1,099
21.	Iberville	89.2	1,085
22.	Laprairie	88.2	1,073
23.	Shefford	87.4	1,064
24.	Richelieu	86.7	1,055
25.	Stanstead	86.1	1,048
26.	Huntingdon	85.0	1,034
27.	Chicoutimi	84.6	1,029
28.	Champlain	83.2	1,012
29.	Richmond	83.0	1,010
30.	Joliette	81.8	996
31.	Témiscamingue	81.5	992
32.	Mégantic	81.1	987
33.	Drummond	80.0	974
34.	Papineau	77.2	939
35.	Arthabaska	77.0	938
36.	Soulanges	74.9	912
37.	Brome	74.1	902
38.	Compton	73.4	893
39.	Montmorency	73.3	892
40.	Portneuf	72.8	886
41.	Pontiac	72.6	883
42.	Napierville	72.5	882
43.	Berthier	70.7	860
44.	Bagot	69.2	842
45.	Abitibi	67.5	822
46.	Maskinongé	66.7	812
47.	Lac Saint-Jean	66.0	803
48.	Rimouski	65.7	800
49.	Montcalm	65.7	800
50.	Nicolet	63.3	770
51.	Yamaska	63.3	770
52.	Beauce	62.7	763
53.	Montmagny	61.1	744
54.	Wolfe	61.0	742
55.	Labelle	60.6	737
56.	Charlevoix	59.9	729
57.	Lotbinière	59.0	718
58.	Témiscouata	56.9	693
59.	Frontenac	56.6	689
60.	Dorchester	55.1	671
61.	L'Islet	54.4	662
62.	Bellechasse	54.2	660
63.	Kamouraska	53.4	650
64.	Matane	53.2	647
65.	Gaspé	52.8	643
66.	Bonaventure	49.8	606
	QUÉBEC	100.0	\$ 1,217

Source : données tirées de *La répartition régionale du revenu personnel au Québec, 1961*, étude réalisée sous la direction de Gérard Vibien et publiée par le Conseil d'orientation économique, Québec, 1967, p. 21.

TABLEAU II.2.2

**Le revenu personnel par habitant au Québec par comparaison avec celui
du Canada, de 1961 à 1968**

<i>Année</i>	<i>Québec</i>	<i>Québec * Canada</i>
1961	\$ 1,455	90.2%
1962	\$ 1,532	89.1%
1963	\$ 1,588	88.1%
1964	\$ 1,710	90.1%
1965	\$ 1,857	89.9%
1966	\$ 2,045	89.6%
1967	\$ 2,239	91.0%
1968	\$ 2,406	90.4%

Source : B.F.S., *National Accounts, Income and Expenditure*, Queen's Printer, Ottawa, cat. 13-001 et B.F.S., *Comptes nationaux, revenus et dépenses*, Imprimeur de la Reine, Ottawa, cat. 13-502F.

* Comme le Québec est déjà inclus dans la moyenne nationale qu'il contribue à diminuer, l'écart de revenu entre les Québécois, d'une part, et les autres Canadiens, d'autre part, est évidemment plus profond que ne le laissent voir ces pourcentages.

TABLEAU II.2.3

Évolution du revenu personnel par habitant au Québec, en Ontario et au Canada, de 1961 à 1969

Revenu personnel par habitant *

Année	Québec	Ontario	Canada	Québec	Québec	Ontario
	\$	\$	\$	Ontario	Canada	Canada
				%	%	%
1961	1,455	1,908	1,613	76.25	90.20	118
1962	1,532	2,007	1,720	76.33	89.06	117
1963	1,588	2,111	1,802	75.22	88.12	117
1964	1,710	2,222	1,898	76.95	90.09	117
1965	1,857	2,409	2,066	77.08	89.88	117
1966	2,045	2,648	2,283	77.22	89.57	116
1967	2,239	2,842	2,461	78.78	90.97	115
1968	2,406	3,065	2,660	78.49	90.45	115
1969 **	2,607	N.D.	2,896	N.D.	90.02	N.D.

Évolution du revenu personnel par habitant

Période	Québec	Ontario	Canada
	%	%	%
1962/1961	5.3	5.2	6.6
1963/1962	3.7	5.2	4.8
1964/1963	7.7	5.3	5.3
1965/1964	8.6	8.4	8.9
1966/1965	10.1	9.9	10.5
1967/1966	9.5	7.3	7.8
1968/1967	7.5	7.9	8.1
1969/1968 **.	8.3	N.D.	8.1

Légende : N. D. = non disponible

Source : *ibid.*

* Chiffres révisés d'après le nouveau système comptable des comptes nationaux du Canada.

** Estimation.

TABLEAU II.2.4

**Taux de chômage annuel, trimestriel et mensuel au Québec,
en Ontario et au Canada**

Taux de chômage annuel (1961 à 1969)

<i>Année</i>	<i>Québec %</i>	<i>Ontario %</i>	<i>Canada %</i>
1961	9.3	5.5	7.2
1962	7.5	4.3	6.0
1963	7.5	3.8	5.6
1964	6.4	3.2	4.2
1965	5.5	2.6	4.0
1966	4.7	2.5	3.6
1967	5.3	3.1	4.1
1968	6.5	3.6	4.8
1969	6.9	3.1	4.7

Taux de chômage trimestriel (1967 et 1968)

<i>Année et trimestre</i>	<i>Québec %</i>	<i>Ontario %</i>	<i>Canada %</i>
1967 — 1	6.8	3.8	5.3
2	5.4	3.2	4.2
3	4.0	2.8	3.1
4	5.0	2.8	3.9
1968 — 1	8.3	4.5	6.3
2	6.8	3.9	5.0
3	5.1	3.1	3.9
4	6.0	2.7	4.2

Taux de chômage mensuel (1969 et début de 1970)

<i>Année et mois</i>	<i>Québec %</i>	<i>Ontario %</i>	<i>Canada %</i>
1969 — Janvier	8.4	3.8	5.9
Février	8.4	3.9	6.0
Mars	8.5	3.3	5.7
Avril	8.0	3.3	5.4
Mai	7.2	3.2	4.7
Juin	6.5	3.8	4.6
Juillet	5.8	3.0	4.1
Août	5.8	2.6	3.7
Septembre	5.4	2.3	3.4
Octobre	5.9	2.4	3.9
Novembre	6.3	2.7	4.4
Décembre	6.7	3.1	4.7
1970 — Janvier	8.0	4.2	6.1
Février	8.7	4.5	6.5
Mars	9.2	4.6	6.7

Source : B. F. S., *La main-d'œuvre*, rapports mensuels, Imprimeur de la Reine, Ottawa, cat. 71-001F.

TABLEAU II.2.5

Répartition des employés suivant les secteurs de l'économie au Canada,
au Québec et en Ontario de 1963 à 1967

Secteur primaire

Année	Canada		Québec		Ontario	
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
1963	826,000	13.0%	176,000	10.0%	—	—
1964	825,000	12.5%	168,000	9.2%	—	—
1965	828,000	12.1%	172,000	9.0%	—	—
1966	767,000	10.7%	162,000	8.0%	—	—
1967	777,000	10.5%	175,000	8.4%	194,000	7.5%

Secteur secondaire

Année	Canada		Québec		Ontario	
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
1963	1,958,000	30.7%	577,000	32.7%	—	—
1964	2,060,000	31.2%	599,000	32.8%	—	—
1965	2,099,000	30.6%	621,000	32.5%	—	—
1966	2,243,000	31.4%	645,000	31.9%	—	—
1967	2,231,000	30.2%	630,000	30.3%	945,000	36.6%

Secteur tertiaire

Année	Canada		Québec		Ontario	
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
1963	3,590,000	56.3%	1,009,000	57.2%	—	—
1964	3,723,000	56.3%	1,060,000	58.0%	—	—
1965	3,934,000	57.3%	1,119,000	58.5%	—	—
1966	4,143,000	57.9%	1,209,000	60.0%	—	—
1967	4,370,000	59.2%	1,275,000	61.3%	1,441,000	55.8%

Sources : B. F. S., *Estimates of Employees by Province and Industry*, Queen's Printer, Ottawa, cat. 72-008 et 72-508 et B. F. S., *La main-d'œuvre, op. cit.* Egalement : *La situation économique, Québec, 1967*, ministère de l'Industrie et du Commerce, Québec, avril 1968, pp. 30-31.

TABLEAU II.2.6

Taux d'accroissement et augmentation absolue de la main-d'œuvre et de l'emploi au Québec, en Ontario et au Canada de 1961 à 1969

Augmentation absolue par rapport à l'année précédente

Année	Main-d'œuvre			Main-d'œuvre employée		
	Québec 000	Ontario 000	Canada 000	Québec 000	Ontario 000	Canada 000
1961	+17	+ 26	+115	+ 13	+ 22	+ 93
1962	+32	+ 19	+ 94	+ 61	+ 47	+170
1963	+52	+ 54	+133	+ 49	+ 65	+150
1964	+47	+ 80	+185	+ 65	+ 91	+234
1965	+70	+ 58	+208	+ 85	+ 75	+253
1966	+94	+105	+279	+104	+103	+290
1967	+80	+115	+274	+ 64	+ 94	+227
1968	+31	+100	+225	+ 2	+ 85	+158
1969	+63	+ 97	+243	+ 50	+106	+243

Taux d'accroissement

Année	Main-d'œuvre			Main-d'œuvre employée		
	Québec %	Ontario %	Canada %	Québec %	Ontario %	Canada %
1961	.9	1.1	1.8	.8	.9	1.5
1962	1.8	.8	1.4	3.6	2.0	2.6
1963	2.8	2.2	2.0	2.8	2.7	2.4
1964	2.4	3.1	2.6	3.5	3.7	3.5
1965	3.5	2.3	3.2	4.4	2.9	3.5
1966	4.5	3.9	3.9	5.3	4.0	4.2
1967	3.7	4.1	3.7	3.1	3.5	3.2
1968	1.5	3.5	2.9	.1	3.0	2.1
1969	2.7	3.2	3.1	2.3	3.7	3.2

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

TABLEAU II.2.7

Augmentation de l'emploi dans l'industrie manufacturière au Canada, au Québec et en Ontario de 1961 à 1965

Composition industrielle et conditions régionales

	<i>Emploi</i>				<i>Accroissement national</i>	<i>Variation relative nette</i>		<i>Éléments de variation relative nette</i>		
	<i>1961</i>	<i>1965</i>	<i>Augmentation</i>	<i>%</i>		<i>Numérique</i>	<i>%</i>	<i>Composition industrielle</i>	<i>Conditions régionales</i>	
					<i>Numérique</i>			<i>Numérique</i>	<i>%</i>	
CANADA	1,314,711	1,519,396	204,685	15.6	204,683					
QUÉBEC	437,088	477,526	40,438	9.3	68,048	-27,611	-6.3	-16,233	-11,378	-2.6
ONTARIO	620,638	751,447	130,809	21.1	96,625	34,183	5.5	25,813	8,370	1.3

Source : B. F. S., *Industries manufacturières du Canada : Sommaire*, Imprimeur de la Reine, Ottawa, cat. 31-203F.

TABLEAU II.2.8

Augmentation de l'emploi et répartition des investissements cumulés dans l'industrie manufacturière selon les secteurs de productivité, forte, moyenne ou faible, au Canada, en Ontario et au Québec

	Valeur ajoutée par employé			Répartition de l'emploi			Augmentation de l'emploi			Répartition des investissements cumulés		
	Canada	1966 Ontario \$	Québec	Canada	1966 Ontario	Québec	1956 - 1966			1960 - 1969		
							Canada	Ontario	Québec	Canada	Ontario	Québec
PRODUCTIVITÉ FORTE												
1— Dérivés du pétrole et du charbon	18,433	11,503	23,158	} 37%	42%	32%	23%	30%	12%	66%	67%	61%
2— Tabac	16,805	19,759	15,928									
3— Produits chimiques et connexes . .	16,556	17,930	13,745									
4— Papier et produits connexes	12,642	11,785	12,384									
5— Produits minéraux non métalliques	12,478	11,871	12,662									
6— Industrie métallique primaire	12,451	12,307	13,105									
7— Machinerie (sauf matériel électrique)	12,260	13,716	9,446									
8— Matériel de transport	11,891	13,306	9,979									
PRODUCTIVITÉ MOYENNE												
9— Aliments et boissons	10,996	12,114	11,395	} 41%	44%	35%	24%	30%	19%	25%	27%	27%
10— Caoutchouc	10,753	12,158	7,846									
(Ensemble des manufactures) . .	(10,486)	(11,225)	(9,588)									
11*— Produits métalliques (sauf machine et matériel de transport)	10,092	10,359	9,852									
12— Imprimerie, édition et industries connexes	10,007	10,152	10,258									
13— Appareils et matériel électriques . .	9,760	9,751	10,056									
14— Manufactures diverses	8,831	9,299	8,030									
PRODUCTIVITÉ FAIBLE												
15— Bois	7,711	7,054	6,438	} 22%	14%	33%	6%	6%	8%	9%	6%	12%
16— Textiles	7,576	7,945	7,335									
17— Meubles et articles d'ameublement	7,318	7,577	7,131									
18— Bonneteries	6,069	5,931	6,429									
19— Cuir	5,616	5,737	5,499									
20— Vêtements	5,492	5,695	5,450									

Source : données tirées de *Horizon 1980*, ministère de l'Industrie et du Commerce, *op. cit.*, p. 198.

* L'item 11 est inclus dans la productivité faible pour l'augmentation de l'emploi.

TABLEAU II.2.9

Importance des investissements par rapport au P.N.B. (produit national brut)
au Québec, en Ontario et au Canada de 1961 à 1969

<i>Année</i>	<i>Québec</i>	<i>Ontario</i>	<i>Canada</i>
	%	%	%
1961	26.5	25.9	28.6
1962	27.7	25.8	28.0
1963	27.6	25.7	28.0
1964	28.8	27.6	29.3
1965	29.0	28.1	30.6
1966	28.5	30.2	31.7
1967	25.2	28.5	30.5
1968	24.6	27.6	28.6
1969 *	22.4	28.1	27.6

Sources : B. F. S., *Investissements privés et publics au Canada, perspectives et estimations d'ordre régional*, Imprimeur de la Reine, Ottawa, cat. 61-205F, et B. F. S., *National Accounts, op. cit.* Egalement, *l'Annuaire du Québec* (ministère de l'Industrie et du Commerce) et *l'Ontario Economic Review* (Department of Treasury and Economics).

* Estimation

TABLEAU II.2.10

**Évolution des investissements dans le secteur de la fabrication au Québec,
en Ontario et au Canada de 1961 à 1969**

Investissements * (secteur de la fabrication)

<i>Année</i>	<i>Québec</i>	<i>Ontario</i>	<i>Canada</i>
1961	478.8	869.9	1,767.0
1962	536.6	1,017.1	2,019.0
1963	574.7	1,071.7	2,159.0
1964	699.3	1,364.4	2,727.0
1965	787.3	1,685.4	3,314.0
1966	964.9	1,979.6	4,010.0
1967	894.3	1,795.3	3,690.0
1968	898.4	1,643.7	3,431.0
1969 **	903.0	1,893.2	3,805.0

Évolution

<i>Période</i>	<i>Québec</i>	<i>Ontario</i>	<i>Canada</i>
	%	%	%
1962/1961	12.1	17.0	14.3
1963/1962	7.1	5.4	6.9
1964/1963	21.7	27.3	26.3
1965/1964	12.6	23.5	21.5
1966/1965	22.6	17.5	21.0
1967/1966	-7.3	-9.3	-8.0
1968/19675	-8.4	-7.0
1969/19685	15.2	10.9

Source : B. F. S., *Investissements privés et publics au Canada, op. cit.*

* En millions de dollars.

** Chiffres provisoires.

TABLEAU II.2.11

Évolution des investissements totaux et du P.N.B. (produit national brut)
au Québec, en Ontario et au Canada de 1961 à 1969

Année	Investissements			P.N.B. *		
	Québec (en \$ millions)	Ontario	Canada	Québec	Ontario	Canada
1961 . .	2,744	3,889	11,193	10,349	15,000	39,080
1962 . .	2,946	4,177	11,853	10,638	16,200	42,353
1963 . .	3,127	4,498	12,749	11,314	17,500	45,465
1964 . .	3,685	5,096	14,575	12,790	18,500	49,783
1965 . .	4,140	5,850	16,792	14,263	20,800	54,897
1966 . .	4,521	6,890	19,455	15,867	22,800	61,421
1967 . .	4,346	7,105	20,022	17,022	24,900	65,608
1968 . .	4,372	7,486	20,473	18,314	27,100	71,454
1969 **	4,451	8,192	21,763	19,880	29,200	78,280

Évolution

Période	Investissements			P.N.B.		
	Québec %	Ontario %	Canada %	Québec %	Ontario %	Canada %
1962/1961	7.4	7.4	5.9	2.8	8.0	8.4
1963/1962	6.1	7.7	7.5	6.4	8.0	7.4
1964/1963	17.8	13.3	14.3	13.0	5.7	9.5
1965/1964	12.3	14.8	15.2	11.6	12.4	10.2
1966/1965	9.2	17.8	15.8	11.2	9.6	11.9
1967/1966	-3.9	3.1	2.9	7.3	9.2	6.8
1968/1967	.6	5.4	2.3	7.6	8.8	8.9
1969/1968	1.8	9.4	6.3	8.6	7.8	9.6

Sources : B. F. S., *Investissements privés et publics au Canada, op. cit.*, et B. F. S., *National Accounts, op. cit.* Egalement, *l'Annuaire du Québec, op. cit.*, et *l'Ontario Economic Review, op. cit.*

* Chiffres révisés pour le Québec et le Canada d'après le nouveau système comptable des comptes nationaux du Canada.

** Chiffres provisoires quant aux investissements et estimations pour le P.N.B.

TABLEAU II.2.12

Tableau récapitulatif des indicateurs économiques pour le Québec, l'Ontario et le Canada de 1961 à 1968
Taux d'augmentation (ou de régression)

<i>Indicateurs</i>	<i>Taux</i> 1961 - 1966			<i>Taux</i> 1966 - 1968			<i>Taux</i> 1961 - 1968		
	<i>Québec</i>	<i>Ontario</i>	<i>Canada</i>	<i>Québec</i>	<i>Ontario</i>	<i>Canada</i>	<i>Québec</i>	<i>Ontario</i>	<i>Canada</i>
Produit national brut au prix du marché *	9.0	8.7	9.5	7.5	9.0	7.9	8.6	8.8	9.0
Revenu personnel par habitant *	7.1	6.8	7.2	8.5	7.6	8.0	7.5	7.0	7.4
Investissements totaux	10.6	12.1	11.7	-1.6	4.3	2.6	7.1	9.9	9.1
Investissements — Secteur de la fabrication	15.2	18.1	18.0	-3.4	-8.9	-7.5	9.9	10.4	10.7
Investissements/P.N.B.	28.3	27.5	29.5	24.9	28.0	29.5	27.3	27.6	29.5
Indice des prix à la consommation (Montréal-Toronto-Canada, 1949 = 100)	1.9	2.2	2.2	3.6	3.4	3.9	2.4	2.5	2.7
Main d'œuvre	3.0	2.5	2.6	2.6	3.8	3.3	2.9	2.8	2.8
Emploi	3.9	3.1	3.2	1.6	3.3	2.7	3.2	3.1	3.1
Taux de chômage	6.3	3.3	4.7	5.9	3.4	4.5	6.2	3.3	4.6

Sources : B.F.S., *Investissements privés et publics au Canada, op. cit.*, *La main-d'œuvre, op. cit.*, *National Accounts, op. cit.*, et *Prices and Price Indexes*, Queen's Printer, Ottawa, cat. 62-002. Également, *l'Annuaire du Québec, op. cit.*, et *l'Ontario Economic Review, op. cit.*

* Chiffres révisés d'après le nouveau système comptable des comptes nationaux du Canada, exception faite de l'Ontario quant au P.N.B.

III. — LE PROBLÈME DU NIVEAU DE VIE

A. — SA SIGNIFICATION

144. Le revenu constitue une mesure approximative qui détermine la quantité de biens et de services accessibles à une personne, à une famille ou à une nation. Les données économiques indiquent le revenu total ou moyen du pays ou de la province, fournissent une description générale de la distribution du revenu, mais sont incapables à elles seules de définir ce qui constitue un revenu convenable pour mener une vie normale dans un milieu donné. Il faut alors faire appel à d'autres disciplines pour déterminer combien de personnes retirent un revenu moindre que celui qu'on considère comme la norme minimale d'une vie décente.

145. Le revenu ne constitue pas cependant l'unique mesure du bien-être des personnes, des familles ou des nations. Si deux personnes retirent un revenu identique, mais que l'une est malade et l'autre en santé, il est évident que la personne en santé jouit d'une situation plus avantageuse. Ainsi, le bien-être d'une nation et d'une personne se mesure non seulement à son niveau de revenu mais également à son niveau de santé, d'éducation et, en général, de développement.

146. Pour reprendre une notion de l'Organisation des Nations Unies, le niveau de vie réel d'une population est une somme d'éléments qui sont en relation avec chacun des éléments du bien-être (conditions de santé, d'éducation, de travail, de logement, etc.); le niveau de vie réel ne peut pas se traduire par un indice unique, ni par une mesure absolue, mais par un ensemble de valeurs sans unité commune¹.

147. Une foule de circonstances spéciales affectent le niveau de vie de façon défavorable pour des périodes plus ou moins longues. Ces circonstances varient d'une époque à l'autre, d'un pays à l'autre, et découlent parfois d'un progrès qui profite à la société, mais qui donne naissance à des besoins particuliers chez plusieurs citoyens. Il existe cependant des conditions qu'on retrouve un peu partout : manque de revenus pour des causes diverses, difficultés familiales ou absence de famille qui privent un certain nombre d'enfants des avantages d'un développement normal, vieillesse avec invalidité totale ou partielle et incapacité de se procurer un revenu normal, déficiences physiques et mentales, etc. Certaines faiblesses dans les structures

¹ *Rapport préliminaire sur la situation sociale dans le monde, 1961, op. cit., p. 44.*

économiques et sociales affectent également le niveau de vie, comme c'est le cas pour le consommateur soumis à la pression de la publicité commerciale et aux avantages et désavantages du crédit. Les facteurs qui influencent le niveau de vie sont donc nombreux et ils sont toujours en relation les uns avec les autres. C'est pourquoi, selon l'opinion du Conseil économique et social des Nations Unies, on n'a jamais sérieusement songé à établir un indice général de niveau de vie.

148. D'après une étude préparée pour le Conseil canadien du bien-être, les responsables communautaires et les familles pauvres divergent quelque peu d'opinion sur le niveau de vie, mais leurs approches respectives ne se contredisent pas¹. Les premiers voient la pauvreté dans son aspect global; ils la perçoivent comme un ensemble de facteurs qui expliquent le bas niveau de vie. Par contre, les familles pauvres ont tendance à attribuer leur état à des causes plus précises, plus immédiates :

La conception de la pauvreté chez les familles met d'abord l'accent sur les difficultés qu'elles éprouvent : « on ne gagne pas assez pour arriver »; « on en arrache »; « on ne sait pas ce qu'on va manger demain ». Chez d'autres, la frustration de l'ambition est plus évidente : « on ne peut donner l'instruction à nos enfants »; « on ne peut pas faire comme les autres ». Le manque d'avantages essentiels se reflète dans les deux définitions suivantes : « être pauvre, c'est laver son linge sans savon » et « c'est ne pas avoir de papier journal pour allumer son poêle ».

Des causes morales de la pauvreté ressortent dans « être pauvre, c'est être trop paresseux pour travailler ». « Si un tel est pauvre, c'est qu'il boit trop, il va souvent à l'hôtel ». Et puis l'insuffisance intellectuelle vient à son tour expliquer la pauvreté; de l'avis de quelques-uns : « être pauvre, c'est être pas instruit » ou « c'est pas être fin »².

149. Règle générale, la distribution du revenu sur tout le continent nord-américain demeure à peu près inchangée depuis vingt ans³. Le Conseil économique du Canada note dans son rapport de 1968 que, de 1931 à 1951, il y a eu une tendance vers une plus grande égalité de revenus et que la part reçue par les familles de revenu inférieur a sensiblement augmenté⁴. Au contraire, de 1951 à 1965, la proportion a peu varié alors que le revenu familial moyen a enregistré une hausse rapide.

¹ *Les besoins ruraux au Canada, 1965, op. cit., section III, Régions de l'Ouest du Québec, étude préparée pour le Conseil par Marie Hamel, p. 26.*

² *Ibid., p. 27.*

³ U.S. Department of Health, Education and Welfare : *Toward a Social Report, op. cit., p. 42.*

⁴ *Défi posé par la croissance et le changement, Cinquième exposé annuel, op. cit., p. 115.*

150. Les diagrammes II.1 et II.2 sur la distribution du revenu au Québec et en Ontario en sont une illustration vivante.

151. L'ensemble des biens et des services que les individus doivent se procurer à même leur revenu constitue ce que les économistes et les sociologues appellent le « panier de base de la consommation » ; c'est le contenu de ce panier qui définit, à proprement parler, le critère de pauvreté dans une société.

152. Un autre aspect relatif à la pauvreté concerne son évaluation dans un pays donné. On présente souvent le problème en termes de classes de revenus. Les pauvres sont des personnes à faibles revenus. On met alors l'accent sur l'inégalité de la répartition des revenus. Une trop grande disproportion dans cette répartition peut choquer mais il faut admettre qu'une distribution parfaitement égalitaire des revenus dans une société est impensable. Il y aura toujours plus pauvre et plus riche que soi.

153. Le facteur revenu n'est pas suffisant pour savoir si un certain nombre de besoins sont satisfaits. L'étendue de la non-satisfaction de ses besoins, plus que la somme de ses revenus, détermine si une famille est pauvre ou non. La ligne de démarcation demeure cependant arbitraire.

B. — LA DÉTERMINATION D'UN MINIMUM VITAL

154. De nombreux travaux depuis le début du XX^e siècle, tant en Angleterre qu'aux États-Unis, recherchent une méthode pour fixer des normes de revenu minimum tenant compte à la fois du coût de la vie et des charges familiales. Il faut se rappeler que ces normes ne peuvent être que relatives, puisque les facteurs qui déterminent les besoins varient d'un pays à l'autre et même d'une région à l'autre à l'intérieur d'un même pays. Après de nombreuses recherches, c'est la conclusion à laquelle en arrive le sociologue Peter Townsend :

Our general theory then should be that individuals and families whose resources, over time, fall short of the resources commanded by the average individual or families in the community in which they live, whether that community is a local, national or international one, are in poverty¹.

Il semble que cette conclusion soit acceptée un peu partout dans le monde anglo-saxon.

¹ Extrait de « The Meaning of Poverty », *British Journal of Sociology*, septembre 1962, vol. XIII, N° 3, p. 210.

DIAGRAMME II.1

Répartition proportionnelle des familles * et des personnes seules ** par tranches de revenus * au Québec et en Ontario en 1961**

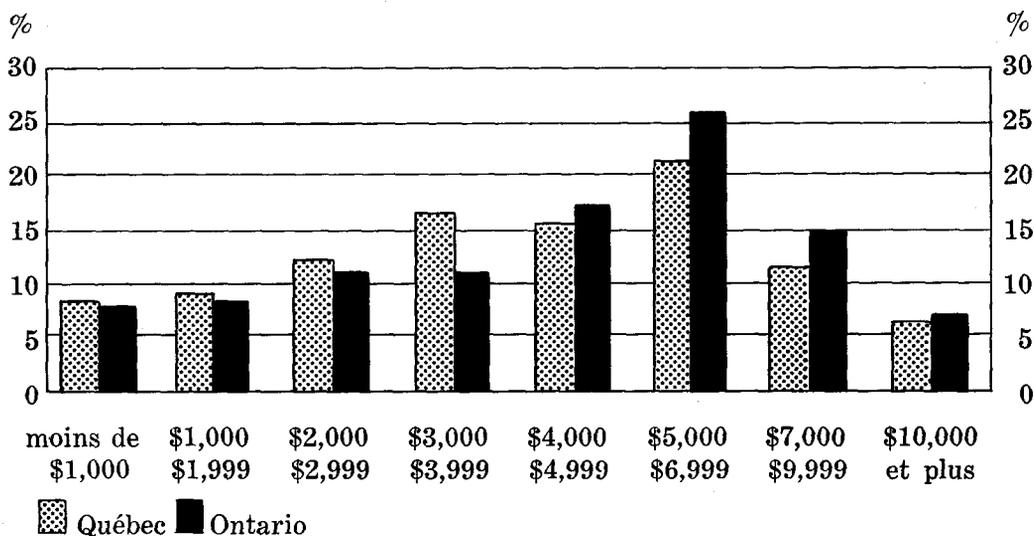
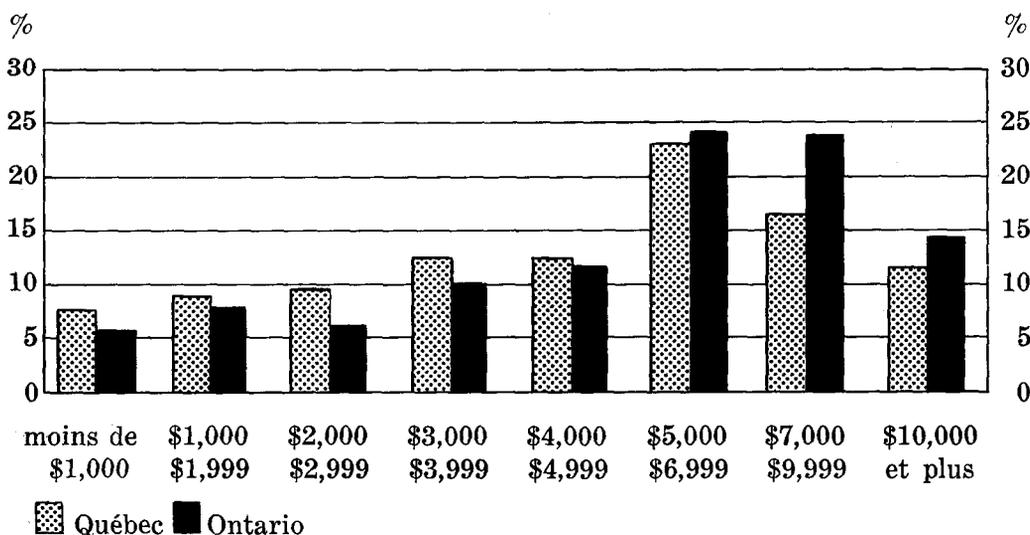


DIAGRAMME II.2

Répartition proportionnelle des familles * et des personnes seules ** par tranches de revenus au Québec et en Ontario en 1965



Source : B. F. S., *Revenu des familles et des particuliers non agricoles au Canada, certaines années 1951-1965*, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1969, cat. 13-529F.

* On entend par famille un groupe d'individus reliés par les liens du sang, du mariage ou de l'adoption et partageant un même logement.

** Les personnes seules sont celles qui demeurent seules ou encore, si elles cohabitent, n'ont aucun lien avec la ou les personnes dont elles partagent le logement.

*** A l'exclusion des revenus agricoles.

155. En 1964, dans son rapport annuel au président des États-Unis, le Conseil des experts en économie soumet une formule destinée à l'identification de la pauvreté. D'après l'opinion du Conseil, une famille de deux personnes ou plus est pauvre si son revenu est de \$3,000 ou moins, et une personne seule l'est si son revenu est de \$1,500 ou moins. Toutefois, le Conseil ajoute qu'en raison des différences régionales dans le coût de la vie et d'un certain nombre d'autres facteurs, une telle mesure s'avère très imparfaite¹.

156. Pour obtenir une norme plus réaliste, l'administration de la sécurité sociale a mis au point en 1965 de nouveaux critères que l'on décrit ainsi :

They developed new criteria built around minimum food requirements. The amounts required to purchase necessary food are based on the Department of Agriculture's "economy food plan." This plan is described as "for temporary or emergency use when funds are low." The base established by the food budget is raised by a factor of approximately three to allow for the minimum amounts necessary to purchase housing, clothing, medical care, etc. Adjustments are also made to reflect differences in family size, age, and farm or nonfarm residence. In 1966, the poverty level for a nonaged, nonfarm, male headed family of four was \$3,335².

157. Cette approche est le résultat des travaux de l'expert américain Mollie Orshansky³ :

In developing a minimum living standard, Miss Orshansky based her calculations on the amount of money needed to purchase the food for a minimum adequate diet as determined by the food consumption studies made by the Department of Agriculture. This food budget is the lowest that could be devised to contain all essential nutrients using foods readily available in the U.S.A. The minimum standard or poverty line was then calculated at three times the amount needed to purchase the components in this food budget.

The food budgets are based on food plans prepared by USDA*. These plans represent a translation of the criteria of nutritional adequacy into quantities and types of food compatible with the preference of families as revealed in food consumption studies. The food budgets and the derivative

¹ Voir à ce sujet *Toward a Social Report*, U.S. Department of Health, Education and Welfare, *op. cit.*, pp. 46ss.

² *Ibid.*, p. 46.

³ Mollie Orshansky est l'auteur d'un grand nombre de travaux sur la sécurité du revenu. Voir à ce propos « Counting the Poor, Another Look at the Poverty Profile », *Social Security Bulletin*, janvier 1965, vol. 28, N° 1, pp. 3-29. « Who's Who Among the Poor : A Demographic View of Poverty », *Social Security Bulletin*, juillet 1965, vol. 28, N° 7, pp. 3-27. « Recounting the Poor, A Five Year Review », *Social Security Bulletin*, avril 1966, vol. 29, N° 4, pp. 20-37. « More About the Poor in 1964 », *Social Security Bulletin*, mai 1966, vol. 29, N°5, pp. 3-38.

* United States Department of Agriculture.

poverty incomes were estimated in detail for families of differing size and composition. Allowances were made for the lower cash requirements of families on farms who can produce some of their own food.

To solve the problem of translating food costs into total income requirements, Miss Orshansky used the principle of Engel's law which states that the smaller the family income the greater the proportion of income spent on food. She assumed that the equivalent levels of adequacy were reached when one-third of total income was sufficient to purchase an adequate diet. This assumed proportion of income required appears to be subject to an arbitrary decision. Her decision was based partly on a value judgment and partly on a study made in 1960-61 which revealed that families with incomes of \$6,000 and more spent on the average 23.5 per cent of their aggregate income for food. Miss Orshansky estimated the food budgets and the derivative income cut-off points in detail for families of different size and composition with a farm - nonfarm differential for each type ¹.

158. Au Canada, mademoiselle J. R. Podoluk donne un certain nombre de caractéristiques sur les familles pauvres en s'inspirant en partie de la formule mise au point par l'administration américaine de la sécurité sociale ².

In Canada Miss J. R. Podoluk prepared a paper on "Characteristics of Low Income Families" in which she estimates the number of low income families and provides information on the characteristics of families living in poverty. In defining poverty she follows Miss Orshansky in adopting some modified version of Engel's law. As did Ernst Engel and Mollie Orshansky, she too measures the well-being of families by the discretionary income left after expenditures on basic necessities. She considers families as being poor if they allocate more than 70 per cent of the family income to expenditures on necessities. She bases her judgment on the examination of data derived from the 1959 Family Expenditure Survey which indicates that, on the average, families of different sizes and incomes allocate about half their incomes for buying shelter, food and clothing. "It has been assumed that where expenditures on these components were well above average and accounted for 70 per cent or more of family income available these families might have difficulty in managing to meet all of their needs out of their incomes." She found that unattached individuals with incomes below \$1,500, a family of two with less than \$2,500, and families of 3, 4, 5 or more with less than \$3,500 or \$4,000 respectively spent more than 70 per cent of their incomes for basic necessities. These income levels which determine the poverty line are very close to those arrived at by the Orshansky method in the U.S.A. The basic difference between the two methods is of course that the Orshansky method is based on a minimum food standard arrived at by comprehensive and highly reliable food studies and surveys, while Miss Podoluk's method

¹ Extrait de *The Measurement of Poverty*, Department of National Health and Welfare, *op. cit.*, pp. 16-17.

² Jenny R. Podoluk : *Characteristics of Low Income Families in Canada*. Document non publié préparé pour la Conférence fédérale-provinciale sur la pauvreté, Ottawa, décembre 1965.

lacks the basis of scientifically designed food budget and represents a value judgment based on observation of existing spending patterns¹.

159. Le Conseil économique du Canada reprend ces normes dans son rapport de 1968. Il estime qu'une personne ou une famille entre dans la catégorie des faibles revenus lorsque l'alimentation, le vêtement et le logement absorbent 70 pour cent ou plus de son revenu². Sur cette base, la catégorie des faibles revenus comprend les personnes seules touchant moins de \$1,500 par année, les familles de deux personnes touchant moins de \$2,500 et les familles de 3, 4, et 5 personnes ou plus dont le revenu est inférieur à \$3,000, \$3,500 et \$4,000 respectivement.

160. Selon une étude effectuée en 1958, il faut à une unité adulte de consommation un revenu entre \$1,250 et \$1,400 (ou \$760 et \$850 par individu quel que soit son âge) pour obtenir le panier minimum défini par 80 pour cent de la population comme le strict seuil des besoins³. Cette estimation ne comprend pas le coût des services. Compte tenu de la composition différente des normes et de l'évolution des besoins et des prix entre 1958 et 1961, il est facile de constater une grande similitude entre les résultats de cette étude et les normes proposées par le Conseil économique du Canada.

161. Le Conseil des œuvres de Montréal estime, en 1966, que la frontière de la pauvreté pour la famille-type se situe entre \$2,600 et \$3,400 par année; aussi, à l'aide d'un budget-type préparé en 1963 par le *Montreal Council of Social Agencies*⁴, évalue-t-il à \$3,000 le coût de subsistance d'une famille-type⁵.

¹ Extrait de *The Measurement of Poverty*, Department of National Health and Welfare, *op. cit.*, p. 20.

² *Défi posé par la croissance et le changement, Cinquième exposé annuel, op. cit.*, p. 117.

³ M.A. Tremblay et G. Fortin : *Les comportements économiques de la famille salariée du Québec*, Les Presses de l'université Laval, Québec, 1964, pp. 232-233.

⁴ Plusieurs organismes canadiens, dans un effort pour identifier la pauvreté, ont élaboré des budgets-types pouvant, à la rigueur, suffire aux besoins des familles à revenus très modestes ou pauvres. De ce nombre, mentionnons le *Age and Opportunity Bureau* de Winnipeg (qui a publié en 1966 *Minimum Financial Needs Investigation*), le *Planning Committee* de la ville de Dartmouth, Nouvelle-Ecosse (qui, en 1966, a publié, de concert avec le Service de bien-être de la ville de Halifax, un guide intitulé *Family Budgeting*), le *Social Planning Council of Metropolitan Toronto* (auteur d'un guide paru en 1968 sous le titre *Guides for Family Budgeting*), le *Montreal Diet Dispensary* (avec *Budgeting for Basic Needs*, depuis 1962) et le *Montreal Council of Social Agencies*, avec sa publication de 1963 intitulée *The Counsellor's Guide for Family Budgeting*.

⁵ Conseil des œuvres de Montréal, *Opération : Rénovation sociale, stratégie en vue de réduire les inégalités socio-économiques dans les zones défavorisées de Montréal*, Montréal, décembre 1966, p. 17. Dans son mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté en février 1970, le Conseil de bien-être du Québec explique la nécessité pour tous les citoyens de pouvoir compter sur un revenu décent.

162. Ces chiffres tentent d'indiquer l'ampleur du problème. Les prix à la consommation subissent une hausse continue particulièrement au cours des dernières années¹, alors que le chômage grimpe à un niveau élevé². En même temps, le niveau des besoins ne cesse de monter. Ce mouvement des prix et des revenus moyens implique que la distribution des revenus ne s'améliore guère en valeur réelle. Au contraire, elle tend à se détériorer. Une fraction constante de la population se retrouve au dernier palier de la courbe des revenus, et bien que le mouvement général des salaires ait déplacé ce palier, ce déplacement reste substantiellement inférieur au déplacement du palier moyen de revenu³.

163. Le Conseil économique du Canada donne la classification suivante des familles et des personnes par échelle de revenus.

164. Ainsi, la norme minimale des besoins se situe à la moyenne des revenus et même à un peu plus que la moyenne. En pratique, on sait que plus de 50 pour cent de la population ne jouit pas d'un niveau de revenu raisonnable. On peut donc affirmer que la majorité de la population est pauvre : c'est là le grand paradoxe de la société d'opulence. Il n'en reste pas moins que les personnes et les familles qui ne disposent pas du revenu minimum nécessaire se considèrent et sont considérées comme des citoyens à part entière. Socialement, elles doivent donc réaliser ou tâcher de réaliser la norme définie par la société. Pour atteindre cette norme qui leur paraît sans cesse hors de portée, ces personnes ou ces familles ont recours au crédit et manifestent un comportement économique tout à fait curieux. Déjà, en 1958; l'étude de Tremblay et Fortin démontre que 50 pour cent des familles salariées consacrent 12 pour cent de leurs dépenses à rembourser des dettes⁴. Plus le revenu réel de la famille est faible, plus le pourcentage des familles endettées augmente. L'endettement, qui apparaît dans les familles ayant un revenu supérieur à \$7,000 comme une sorte d'épargne anticipée, prend pour les familles ayant un revenu inférieur à \$4,000 l'allure d'une course effrénée et toujours

¹ Les statistiques du B.F.S. indiquent que l'indice des prix à la consommation pour le Canada est passé de 100, en 1961, à 115.4 en 1967, et à 120.1 en 1968. Au 1^{er} janvier 1970, il s'élevait à 128.2.

² Selon le Bureau fédéral de la statistique, le taux de chômage moyen au Québec était de 9.3 pour cent en 1961. Les récents relevés indiquent qu'après avoir oscillé entre 5 et 7.5 pour cent de 1961 à 1969, l'indice, du moins pour les trois premiers mois de 1970, s'est hissé à 9.2 pour cent, sommet jamais atteint depuis dix ans. Voir à ce sujet le tableau II.2.4 de l'appendice II.2.

³ Cela est vrai de toute la période allant de 1961 à 1967. Voir à ce sujet le chapitre II du volume V de notre rapport : *La sécurité du revenu*.

⁴ Marc-Adélaïde Tremblay et Gérald Fortin : *Les comportements économiques de la famille salariée du Québec*, op. cit., p. 95.

TABLEAU II.16

Classification des familles et des personnes hors famille par échelle de revenus au Canada en 1961 *

<i>Echelle de revenus</i>	<i>Familles</i>	<i>Personnes hors famille</i>	<i>Impôt moyen sur le revenu, en pourcentage de celui-ci **</i>
Moins de \$1,000 . .	137,000	306,000	—
\$1,000 — \$1,999 . .	275,000	192,000	1.5%
\$2,000 — \$2,999 . .	356,000	157,000	3.2%
\$3,000 — \$3,999 . .	524,000	150,000	4.6%
\$4,000 — \$4,999 . .	583,000	71,000	6.0%
\$5,000 — \$5,999 . .	500,000	35,000	6.5%
\$6,000 — \$6,999 . .	365,000	17,000	7.1%
\$7,000 — \$7,999 . .	260,000	9,000	7.4%
\$8,000 — \$9,999 . .	296,000	8,000	8.5%
\$10,000 et plus . . .	331,000	10,000	16.5%
TOTAL	3,627,000	955,000	8.1%

Source : tableau reproduit du cinquième exposé annuel du Conseil économique du Canada, *Défi posé par la croissance et le changement*, op. cit., p. 116.

* A l'exclusion du secteur agricole.

** Inclut les familles et les personnes hors famille.

perdue pour rattraper le minimum vital défini par la société. Depuis 1958, le pourcentage des familles et des personnes endettées ainsi que le montant de la dette moyenne n'ont cessé d'augmenter. Pour plus des deux tiers des familles, l'endettement se maintient à plus du tiers du revenu réel.

165. Le comportement des familles dont le revenu est en dessous du seuil des besoins ressemble étrangement à celui des familles nobles ruinées. On se prive facilement de choses essentielles pour se procurer un mobilier neuf, une automobile, etc. Toute la planification budgétaire semble impossible dans ces familles. C'est au hasard de la publicité, de la sollicitation des vendeurs ou du caprice quotidien que l'on effectue des achats, que l'on satisfait les besoins pressants. Tous les besoins apparaissent également prioritaires : il n'y a plus possibilité d'établir une hiérarchie et de planifier les dépenses.

C. — LA LOCALISATION DE LA PAUVRETÉ

166. Les victimes de la pauvreté ne se comptent pas. Le Conseil économique du Canada souligne que « ... l'une des grandes caractéristiques de la pauvreté des temps modernes, c'est qu'elle se trouve aussi bien à la ville qu'à la campagne et que souvent elle est déguisée (les pauvres ne vont pas tous en haillons) au point de passer presque inaperçue aux yeux d'un grand nombre de personnes plus fortunées... Il est hors de tout doute que la pauvreté existe bel et bien chez nous, à peu près partout et à un point que ne soupçonnent probablement pas la plupart des Canadiens. Une des raisons de cette invisibilité partielle de la pauvreté c'est que, comme groupe, les pauvres sont en général assez désorganisés. Beaucoup d'entre eux n'ont ni l'instruction ni les cadres nécessaires pour se faire entendre. Ils sont pour la plupart en dehors du mouvement syndical et ils ont peu de porte-parole et de groupes chargés de les représenter et de faire connaître leurs besoins »¹. Ce sont des « hommes sans voix ».

167. Les mots pauvreté et faible revenu ne signifient pas nécessairement la même chose. La statistique établit un lien très étroit entre les deux mais les deux expressions sont loin d'avoir la même signification. S'il est relativement facile pour la statistique de localiser les faibles revenus, c'est une erreur de lier la pauvreté aux faibles revenus en particulier dans les secteurs ruraux. Le Conseil économique du Canada écrit que « numériquement, entre le tiers et

¹ Extrait de *Défi posé par la croissance et le changement, Cinquième exposé annuel, op. cit.*, pp. 111-112.

la moitié des pauvres du Canada se trouve dans la population blanche des villes et villages à l'ouest de Trois-Rivières. Le citoyen de Montréal ou de Toronto n'a pas à aller très loin pour être témoin de la pauvreté; un tour de métro lui suffit. A la campagne, la pauvreté existe également dans des régions où, pour la campagne, le revenu moyen est relativement élevé. »¹

168. Selon une étude effectuée par le Conseil d'orientation économique du Québec, le revenu *per capita* disponible après impôt se situe, en 1961, entre une limite inférieure de \$606 pour le comté de Bonaventure et une limite supérieure de \$1,603 pour Montréal²; ce qui représente un revenu net deux fois et demi plus élevé pour la métropole. À l'intérieur des régions urbaines, le même phénomène se produit. Ainsi, on estime qu'en 1961, 38 pour cent de la population de la ville de Montréal et 33 pour cent de la population de la région métropolitaine vivent dans la misère ou dans un état voisin de la pauvreté ou de la privation. L'auteur de cette dernière étude désirant préciser davantage, mentionne que :

Il n'y a pas que les pauvres qui vivent parmi nous. Un nombre considérable de familles, sans être considérées comme vraiment pauvres, côtoient la pauvreté et peuvent y retomber au moindre accident dans leur vie économique, sociale ou personnelle³.

169. De façon générale, les différentes études s'accordent à dire que les niveaux de revenus les plus élevés se situent dans les régions les plus urbanisées et les plus industrialisées. Sur ce plan, les autres régions sont défavorisées ou sous-développées. Dans les régions urbaines, les revenus les plus bas se retrouvent dans les zones en voie de désintégration physique et sociale⁴.

D. — L'INCIDENCE DES CHARGES FAMILIALES

170. L'analyse de l'incidence des charges familiales sur la possibilité d'une insuffisance de revenus est relativement complexe et liée à de nombreux facteurs. Pour le moment, nous ne voulons retenir que

¹ *Ibid.*, p. 112.

² *La répartition régionale du revenu personnel au Québec, op. cit.*, p. 21. Voir à ce propos le tableau II.2.1 de l'appendice II.2 du présent chapitre.

³ Extrait de *La troisième solitude, Une étude de la pauvreté dans la région de Montréal*, étude effectuée par Emile Gosselin pour le Conseil du Travail de Montréal et publiée en décembre 1965. Voir également *Les caractéristiques sociales de la population du Grand Montréal*, par Norbert Lacoste, Faculté des sciences sociales, économiques et politiques, Université de Montréal, 1958.

⁴ C'est ce qui ressort de l'étude du Conseil des œuvres de Montréal, *Opération : Rénovation sociale, op. cit.* La situation des zones désignées dites « prioritaires » y est dépeinte avec beaucoup de justesse.

l'aspect qui nous semble le plus significatif, à savoir l'incidence de la pauvreté selon le nombre d'enfants dans la famille (tableau II.17). Alors que 23.4 pour cent des familles à enfant unique ont des revenus insuffisants, la proportion augmente graduellement avec le nombre d'enfants pour atteindre 60.3 pour cent dans le cas des familles qui comptent 6 enfants et plus. Notons également que 72.2 pour cent des familles pauvres comptent un enfant ou plus.

171. Les charges familiales, liées à l'insuffisance de revenus, se traduisent par de très graves dangers pour des milliers d'enfants, au plan de leur développement.

TABLEAU II.17

Incidence de la pauvreté des familles selon leur taille

<i>Nombre d'enfants de moins de 16 ans par famille</i>	<i>Incidence de la pauvreté selon le nombre d'enfants de moins de 16 ans</i>	<i>Répartition des familles pauvres</i>
Aucun	24.2%	27.8%
1	23.4%	14.7%
2	28.6%	16.4%
3	36.8%	14.1%
4	49.5%	11.0%
5	58.8%	7.3%
6 et plus	60.3%	8.7%
		100.0%

Source : chiffres tirés du tableau 35 de l'annexe 28 de notre rapport : *L'insuffisance des revenus au Québec et le coût de la garantie d'un revenu minimum.*

172. En guise de conclusion, il faut souligner qu'il est regrettable que la société néglige de définir un minimum vital qui tienne compte du coût de la vie suivant les régions et les charges familiales. Une telle définition restera toujours relative, mais on peut, par l'expérience, la préciser pour atténuer progressivement son caractère relatif.

IV. — ÇOUP D'ŒIL SUR LA SOCIÉTÉ

173. L'essor évident des secteurs secondaire et tertiaire de l'économie et le déclin relatif du secteur primaire, en particulier du secteur agricole, ont transformé la province en une société industrielle dont la région de Montréal demeure l'expression la plus fidèle.

174. La société québécoise ne forme pas un bloc homogène. Montréal est le centre de l'activité économique et le point de rencontre d'une foule de groupes qui se considèrent comme minoritaires tant sur le plan économique que sur le plan culturel. Par comparaison avec la métropole, les autres régions enregistrent des écarts assez profonds, d'où un grand nombre de disparités. Sur le plan sociologique, il existe aussi des écarts entre les régions elles-mêmes parce qu'elles vivent à des heures différentes du développement de la société industrielle. Ces disparités compliquent les recherches de la prospective.

175. Jusqu'à la Première Guerre mondiale, la structure économique du Québec est agricole et commerciale. Ce sont les capitaux étrangers qui importent chez nous la grande industrie. La population admet l'industrialisation parce qu'elle fournit une solution inespérée aux très graves problèmes économiques posés par le surplus de main-d'œuvre qui doit émigrer, depuis plusieurs décennies, soit vers les autres provinces, soit vers les États-Unis. Cependant, même si notre société accepte la grande entreprise, qui transforme notre visage et notre mode de vie, elle l'assimile difficilement et n'y participe pas collectivement.

176. Par la suite, la majeure partie de l'industrialisation continue d'affluer de l'extérieur¹ et de bénéficier de l'animation d'une technologie et d'un capital d'importation. Sur le continent nord-américain, le Québec, comme c'est plus ou moins le cas pour toutes les provinces du Canada, reçoit les retombées économiques et technologiques de la société voisine. Il subit à la fois les effets des grandes aventures américaines comme les guerres de Corée et du Viet-Nam et l'influence de la publicité injectée par cette grande société de consommation.

177. La société québécoise est profondément nord-américaine malgré le fait qu'elle se distingue de l'ensemble sur le plan linguistique

¹ Voir à ce sujet « Le nationalisme, l'unité nationale et la théorie économique de l'information », par Jean-Luc Migué, *Revue canadienne d'économique*, mai 1970, vol. III, N° 2, pp. 183ss.

et, dans une certaine mesure, sur le plan culturel. Elle est relativement faible avec ses 6,000,000 d'habitants devant les 250,000,000 d'outre-frontière. Elle demeure par le fait même très perméable à tous les courants d'opinions du continent nord-américain, en particulier à ceux qui marquent les débuts d'une nouvelle société que certains appellent la société post-industrielle.

178. Avant même de participer à la société industrielle, certaines collectivités urbaines et rurales, à cause de la puissance des moyens de communications, subissent dans une mesure plus ou moins grande l'influence d'une société post-industrielle qui se dessine. Le Québec s'insère donc dans un mouvement d'évolution vers une nouvelle société, sans être dans son ensemble, sur le plan des idées et de l'équipement, au même niveau que la société américaine.

179. Les collectivités rurales en particulier subissent à des degrés variables les influences de type urbain : elles exagèrent les avantages de la ville mais en ignorent les inconvénients. Le défaut d'instruction et de spécialisation professionnelle, l'écart entre la vie rurale et la vie urbaine rendent fort précaire l'adaptation des travailleurs du milieu agricole et de leur famille au milieu urbain. Un processus de développement économique rationnel implique un passage continu des travailleurs du secteur agricole au secteur non agricole, passage causé et nécessité par les progrès techniques et l'augmentation de la productivité de ceux qui demeurent sur les terres. Toutefois, cette migration ressemble trop souvent à une fuite ou à une tentative de libération. Ce phénomène est dû à l'incapacité de la politique de développement rural de transformer le milieu. Les déboires du milieu rural deviennent alors très souvent des déboires de milieu urbain.

180. Ainsi un mouvement très rapide d'urbanisation n'est pas synonyme de progrès urbain, car il traîne avec lui une foule de problèmes sociaux, inhérents au passage de la vie rurale à la vie urbaine, qui s'ajoutent aux problèmes souvent graves du milieu urbain lui-même.

181. De fait, notre société souffre, dans une certaine mesure, des mêmes maux que la société américaine. Le citoyen est souvent aliéné par ses propres exigences car il est soumis au pouvoir de la grande entreprise de production. John K. Galbraith écrit :

... ce pouvoir est plus ou moins inhérent à un système de production fortement organisé et hautement technique. Plus important encore, bien des problèmes qui nous oppressent actuellement ne peuvent être compris que si l'on se rend compte que la souveraineté du consommateur et du citoyen a

cédé la place à la souveraineté des grandes entreprises qui nous approvisionnent. Spécifiquement, au fur et à mesure que les moyens de production deviennent plus complexes et plus onéreux, la production est assurée par des entreprises toujours plus grandes. Ces entreprises n'attendent pas de connaître les vœux des consommateurs; à vrai dire, étant donné leurs investissements dans les installations de l'entreprise et son organisation, elles ne peuvent se permettre d'être assujetties aux caprices du consommateur. Au lieu de cela, elles fixent leurs prix et s'attachent ensuite à persuader le consommateur de ce qu'il doit acheter. Cela signifie, de toute évidence, que les besoins ne sont plus créés par le consommateur mais par le producteur¹.

182. Dans cette société, le citoyen éprouve beaucoup de difficulté à protéger sa vie privée, c'est-à-dire à résister aux pressions qui lui sont faites. Comme une grande partie de l'économie nord-américaine repose sur le crédit, des organismes spécialisés compilent de multiples renseignements sur les individus. La société éprouve un besoin insatiable de tout savoir sur le citoyen et conserve les renseignements qui le concernent durant toute sa vie. Elle connaît souvent son salaire, son compte de banque, ses dettes, ses habitudes de vie, son état de santé... et de plus ces renseignements ont la prétention de vouloir servir l'économie, l'intérêt public, la sécurité.

183. Les esprits s'éveillent devant l'ampleur et la gravité des problèmes de la société industrielle et prennent conscience de leurs conséquences humaines et sociales. Cependant, la réaction est d'autant plus difficile qu'elle doit s'exprimer dans un cadre pratiquement inexistant vu l'absence presque complète de traditions dans le domaine des préoccupations sociales. Au Québec, cette lacune est une conséquence de la situation minoritaire de notre groupe ethnique qui, par ses préoccupations politiques et patriotiques, a relégué à l'arrière-plan les problèmes de bien-être et les questions de sécurité sociale.

184. Plusieurs raisons expliquent cette absence de traditions. Il y a d'abord le fait qu'au Canada français les valeurs dominantes ont été définies, voire fixées par un clergé préoccupé dans son ensemble par les intérêts de la population rurale. L'absence d'une véritable classe ouvrière, au moins jusqu'aux premières années du vingtième siècle, non seulement laisse un vide dans les structures sociales, mais empêche aussi la naissance de préoccupations sociales dans la collectivité. Cette absence de traditions peut encore être expliquée par le rôle trop exclusif rempli par le clergé dans les domaines de l'éducation, de la santé, du bien-être et des loisirs. Le clergé, par exemple, fut à peu près le seul corps social à se préoccuper du sort des pauvres,

¹ Extrait de « Le consommateur consommé », article paru dans *Perspectives* (Supplément du *Soleil*), 21 mars 1970, vol. 12, N° 12, p. 18.

des indigents, des inadaptés et des marginaux; il a assumé l'entière responsabilité des institutions de bienfaisance et il a ainsi relégué les laïcs à un rôle social très occasionnel et toujours supplétif. Au même moment, les laïcs protestants et ceux des autres groupes ethniques de la province s'engageaient profondément dans les œuvres de bien-être et développaient chez eux le sens de la responsabilité communautaire¹.

185. On peut également se demander, avec Gérard Fortin, dans quelle mesure l'idéologie nationaliste, si présente dans notre histoire, n'a pas contribué, du moins dans son expression traditionnelle, à détourner l'attention de la population des problèmes sociaux :

Le nationalisme, en autant qu'il tente de mobiliser toutes les énergies d'un groupe ethnique ou d'une société en vue de sa libération ou de son autodétermination, doit nécessairement minimiser les différences internes de la nation. Pour autant, le nationalisme tend à nier ou à minimiser les différences de classes existantes dans la société pour mettre l'accent sur la similitude de tous les membres de la nation, sur la grande famille ou communauté qu'elle constitue... les idéologies nationalistes traitent des classes sociales seulement lorsque, pour une raison ou pour une autre, certaines classes se détachent du courant nationaliste... L'action nationale d'autrefois se préoccupait de la classe ouvrière seulement lorsque les syndicats se détachaient de l'idéologie nationaliste traditionnelle et attaquaient les patrons canadiens-français. Le corporatisme qui permettait d'unir dans une même organisation ouvriers et patrons est, comme on le sait, la formule idéale souhaitée par le nationalisme canadien-français traditionnel au moment de son expression la plus articulée, c'est-à-dire dans les années 1930-1940.²

186. La société québécoise pourra diminuer considérablement l'impact de ces facteurs négatifs si elle sait tirer profit des matériaux accumulés au cours des quinze dernières années par diverses commissions d'enquête sur les principaux éléments du développement. Un bon nombre des problèmes qui assaillent la société actuelle ont déjà fait l'objet d'examen approfondis par des hommes très compétents dont les réflexions étoffent les rapports sur les problèmes constitutionnels³,

¹ Voir à ce sujet « Réflexions sociologiques sur le service social au Canada français », par Guy Rocher, *Service social*, janvier 1960, vol. 9, N° 1, pp. 57-70.

² Extrait de « *Le nationalisme canadien-français et les classes sociales* », communication présentée au colloque de février 1969 de l'Institut d'histoire de l'université Laval, Québec. Paru dans la *Revue d'histoire de l'Amérique française*, mars 1969, vol. 22, N° 4, pp. 525-535.

³ *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels (Rapport Tremblay)*, op. cit.

la fiscalité¹, l'éducation², l'urbanisme³, l'agriculture⁴ et les institutions financières⁵. Ces rapports comportent une foule de matériaux et de suggestions dont la richesse place la société québécoise dans une situation favorable pour élaborer rapidement une politique de développement⁶.

187. Ajoutons que la société québécoise est fortement préoccupée par la recherche de son identité. Il lui est facile à cause de sa taille relative de manifester une unité de sentiments, d'idées et de volonté et d'envisager l'avenir sans nier le passé : il lui suffit de découvrir sa véritable identité et de s'y attacher. Ainsi, la société québécoise a réussi au cours des vingt dernières années à modifier à son avantage sa propre pauvreté économique en ouvrant à la civilisation les immenses territoires du Nouveau-Québec, et ce, principalement avec des capitaux américains. Des villes nouvelles ont surgi de la forêt et des ouvrages gigantesques de génie s'élèvent dans des territoires hier inaccessibles où une population de plus en plus nombreuse formée de toutes les classes de la société trouve des motifs de vivre et d'espérer.

188. À ces observations générales sur la société québécoise, ajoutons un certain nombre de constatations sur des attitudes particulières à l'intérieur de certains cadres institutionnels qui ont pu influencer l'orientation de notre pensée.

189. Il n'y a pas lieu cependant de prêter un caractère trop général ou trop absolu à ces constatations. Nos visites, nos discussions et nos consultations nous ont convaincus qu'il existait des différences profondes de perception, de psychologie sociale et d'attitudes d'une personne ou d'un groupe à l'autre, selon les secteurs et les couches de la société québécoise auxquels ils appartiennent.

¹ *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité (Rapport Bélanger)*, Imprimeur de la Reine, Québec, 1965.

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

³ *Rapport de la Commission provinciale d'urbanisme (Rapport La Haye)*, L'Éditeur officiel du Québec, Québec, 1967.

⁴ *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'agriculture au Québec (Rapport April)*, L'Éditeur officiel du Québec, Québec, 1967.

⁵ *Rapport du Comité d'étude sur les institutions financières (Rapport Parizeau)*, L'Éditeur officiel du Québec, Québec, 1969.

⁶ La revue *Relations* consacre à cette question un numéro entier dans sa livraison de décembre 1969. Voir à ce sujet « Québec : Bilan 1960-1969, Projet 1970-1979 », *Relations*, décembre 1970, N° 4.

A. — LES ATTITUDES DES CITOYENS

190. « Dans son sens le plus général, le mot « État » désigne toute société humaine dans laquelle existe une différenciation politique, c'est-à-dire une différence entre gouvernants et gouvernés ». ¹ Ce terme s'applique alors à n'importe quelle société politique organisée. La science politique examine les différentes formes d'État et les diverses fonctions que celui-ci assume dans la société. Les gouvernants ont des opinions très diverses sur les gouvernés et ces derniers adoptent également une foule d'attitudes à l'égard de l'État. Parfois même, ils ont l'impression d'appartenir au système uniquement au moment des scrutins populaires.

191. Sur le plan psychologique, les attitudes des citoyens sont souvent paradoxales : ce phénomène est très facilement observable. La dépendance vis-à-vis de l'État semble extrêmement forte dans les régions où domine le sentiment d'impuissance ; celui-ci se transforme à la longue en aliénation, puis en révolte. Toutefois, même si les citoyens semblent souhaiter que l'État élargisse son champ d'activité et multiplie ses fonctions, ils n'en éprouvent pas moins un sentiment de crainte face à son intervention grandissante. D'une part, les citoyens attendent cette intervention pour résoudre presque tous les problèmes et, d'autre part, ils détestent la présence de l'État dans leur vie quotidienne ².

¹ D'après Léon Duguit : *Traité de droit constitutionnel*, Bocard, Paris, 1923, p. 19.

² Il est permis de se demander si l'État lui-même ne contribue pas à perpétuer ces phénomènes psychologiques. Dans son premier rapport annuel, le Protecteur du citoyen du Québec écrit ce qui suit :

Il me semble aussi qu'un organisme de l'État a, à l'égard du citoyen qui s'adresse à lui, un devoir de disponibilité et de respect qui doit se manifester dans la façon de traiter ses demandes de renseignements, de lui donner les explications dont il a besoin et de lui fournir l'aide qu'il est en droit d'attendre. L'expérience dont je dispose est très limitée, mais j'ai vu suffisamment de lettres laissées sans réponse ou traitées avec des retards inadmissibles pour penser que la situation laisse à désirer. D'ailleurs, combien de ministères et d'organismes sont-ils adéquatement équipés pour répondre aux exigences de disponibilité qui sont requises ?

Sur le second point, je voudrais dire mon impression que nos administrateurs ne semblent pas toujours se rendre compte que les administrés sont dans une situation d'infériorité par rapport à l'État et qu'ils n'ont pas tous les mêmes aptitudes ni les mêmes moyens de défense. C'est pourquoi d'ailleurs les méthodes de négociation et de solution des différends du droit privé, qui supposent un certain équilibre entre les intéressés, peuvent donner des résultats inattendus si on les utilise sans réserve en droit public. De l'extérieur, il semble même parfois qu'au lieu de s'efforcer de définir des normes précises, claires et objectives, susceptibles de favoriser dans toute la mesure du possible des décisions originaires correctes, on se fie trop sur les récriminations qui peuvent être faites et sur les recours, formels ou non, qui peuvent s'exercer. Je me demande si, de cette façon, on ne risque pas, en certains secteurs du moins, de favoriser indûment les opposants systématiques, et

192. La Commission a constaté à quelques reprises une attitude selon laquelle tous les moyens sont bons pour obtenir l'aide des pouvoirs publics. La Commission n'a pas jugé que la teneur de son mandat comportait l'examen détaillé des dépenses publiques dans les secteurs qui touchent au bien-être. Toutefois, divers rapports d'enquêtes ou d'analyses portent à croire que certains abus prennent des proportions plus imposantes au Québec que dans les autres parties du Canada¹. Cet esprit d'abus n'existe pas seulement chez des personnes particulièrement défavorisées, mais aussi, ce qui est d'autant plus inquiétant, chez des gens qui ont des revenus suffisants et qui jouissent de certains privilèges sociaux.

193. De telles tendances faussent l'orientation de l'action collective en matière de développement et en limitent les effets.

194. Dans un domaine différent, certaines attitudes indiquent que plusieurs individus souffrent de mégalomanie. Déjà décelé dans la société québécoise du XIX^e siècle², ce travers persiste dans la société actuelle.

195. Au cours de ses visites, la Commission a été défavorablement impressionnée par le goût du luxe manifesté dans certains de nos établissements de santé et de bien-être. Sous le faste des immeubles, de la décoration, des ameublements et du matériel, est-ce qu'on ne cherche pas, inconsciemment, à cacher une certaine médiocrité ou un sentiment d'infériorité et d'insécurité ?

196. Alors que la population, à proximité ou au sein des zones défavorisées, souffre de pénuries de toutes sortes, ce luxe, financé par les deniers publics, contribue à renforcer l'insatisfaction populaire et le sentiment d'aliénation. Bien qu'il soit impossible d'établir un lien de cause à effet, une enquête récente démontre que ce comportement se retrouve dans la population en général. Les Québécois sont les plus gros consommateurs de biens de luxe, quoique leur revenu

² Suite de la citation de la page précédente.

surtout si l'on n'attribue pas aux recours aux tribunaux, administratifs ou civils, présents ou à venir, des vertus protectrices exagérées. En tout cas, il faudrait se rappeler qu'en pratique l'accès à un tribunal, si simple qu'en soit la procédure, est plus difficile aux uns qu'aux autres, et plus onéreux pour les citoyens que pour l'administration elle-même. Extrait de *Le protecteur du citoyen, premier rapport annuel*, L'Éditeur officiel du Québec, Québec, 1969, pp. 132-133.

¹ Voir à ce sujet « L'assistance sociale est mal administrée au Canada », par Douglas Fullerton, *La Presse*, 23 décembre 1968.

² Voir à ce sujet *Economie et société en Nouvelle-France*, par Jean Hamelin, Les Presses de l'université Laval, Québec, 1960, pp. 135ss.

moyen *per capita* soit inférieur à la moyenne nationale¹. Est-ce là le signe d'une absence d'attitudes économiques propices à l'initiative, à la productivité, à la rentabilité et à l'investissement ?

197. Tant au niveau des individus que des groupes, le goût du luxe, prend l'allure d'une course au prestige, camoufle le plus souvent l'absence de préoccupation pour la recherche de la compétence ainsi que la recherche de mesures et de services bien conçus et administrés efficacement. L'hôpital devient un motif de fierté pour une ville ou un village sans qu'on se soucie de chercher s'il répond à des besoins réels. Le coût imposant des projets est souvent plus important que leur qualité et leur destination. Ce phénomène revêt une ampleur telle que la localité qui ne possède pas son « gros » hôpital et son école (considérés comme juste part de prestige) n'est pas loin de s'estimer défavorisée. Il est pourtant curieux de constater que, dans la majorité des cas, l'ensemble de la population se tient à l'écart de ces institutions.

198. Ces tendances, qu'on retrouve parfois dans les pays en voie de développement, entraînent à tous les niveaux une mauvaise utilisation des ressources et privent les citoyens et les groupes de biens et de services essentiels. En formulant les grandes règles de l'évaluation des plans de développement, le professeur Arthur Lewis fait observer que même les plus raisonnables de ces pays accordent une importance évidente au prestige qui « se manifeste moins dans les objets des dépenses (par eux-mêmes souhaitables) que dans une tendance à réaliser avec prodigalité et munificence ce qui pourrait l'être à bien meilleur compte, notamment en ce qui concerne les aéroports, les cités modèles et l'embellissement des édifices publics »².

199. Enfin, il existe chez les Québécois d'expression française un fort courant d'individualisme qui rend le travail d'équipe beaucoup plus difficile que chez les anglophones et chez les Juifs. Cet individualisme, qui comporte une part d'indiscipline, s'ajuste mal au progrès technique et au développement des sciences humaines et sociales dont l'application exige un travail d'équipe.

200. Il faut noter également que de l'individualisme découle un manque de communication entre les producteurs, les consommateurs et la collectivité, et ce, en particulier, lorsqu'il s'agit de personnes ou de groupes défavorisés. De nombreux exemples de ce phénomène nous sont fournis par des participants aux comités de consultation popu-

¹ Voir les tableaux II.2.2 et II.2.3 de l'appendice II.2 du présent chapitre.

² Cité dans *La planification du développement*, par Albert Waterston, Dunod, Paris, 1969, p. 102.

laire¹. Nous avons remarqué que, comparativement aux établissements et aux services anglophones, le nombre des travailleurs bénévoles des établissements et des services francophones est plus faible et que l'attitude des professionnels, à leur égard, est plus négative.

201. Même si on fait preuve au Québec d'esprit d'initiative dans la solution de divers problèmes sociaux, le manque d'esprit d'équipe et les conséquences qui en découlent en compromettent les résultats pratiques.

B. — LE POUVOIR POLITIQUE

202. Dans toutes les sociétés, les dirigeants politiques doivent gérer les affaires de la collectivité, servir d'arbitre entre les groupes d'intérêt, fixer les normes qui gouvernent les relations entre les citoyens, assurer la paix publique et sauvegarder les valeurs de la communauté. Ceux qui gouvernent prennent des décisions qui affectent le destin de tous. Notre société, comme toutes les sociétés occidentales, possède un régime par lequel elle détermine le choix des dirigeants et la façon suivant laquelle ils doivent exercer le pouvoir.

203. Aucune opposition n'apparaît plus évidente à l'observateur que celle de gouvernants et de gouvernés, à savoir le petit nombre des uns et le très grand nombre des autres. Une foule de doctrines et de tendances fort différentes essaient d'atténuer cette opposition et même de la faire disparaître afin d'en arriver à une société où les dirigeants et les dirigés se confondent et forment une simple administration sans dirigeant politique.

204. Dans les démocraties du monde occidental et au Québec en particulier, l'existence de ces deux classes sociales est loin de signifier une subordination de l'une à l'autre. Chaque groupe social possède des hommes de prestige qui sont loin de réagir de la même façon devant les problèmes sociaux : chefs syndicaux, dirigeants d'entreprises, journalistes, intellectuels, etc. qui peuvent facilement entreprendre le dialogue avec le pouvoir politique ou même susciter la contestation. Une telle situation assure aux gouvernés un grand nombre de garanties et ne permet guère à ceux qui gouvernent de méconnaître les désirs de la population.

205. Depuis la dernière guerre, l'activité des gouvernements, sous la pression des citoyens, s'accroît dans tous les secteurs du dévelop-

¹ Voir à ce sujet l'annexe 22 de notre rapport.

pement. Le pouvoir vertical augmente sans cesse, alors que les gouvernés voient se multiplier les interventions étatiques dans des domaines qui touchent à leur vie quotidienne. Si les citoyens comprennent ces interventions et n'en sont pas satisfaits, ils peuvent manifester leur insatisfaction en exigeant des réformes. S'ils ne les comprennent pas, leur soumission à ces politiques menace de devenir une aliénation qui peut mettre la société en péril. Il s'agit alors pour les gouvernants d'essayer de réduire la distance qui les sépare des gouvernés en informant les citoyens et en leur permettant de réclamer des changements.

206. Dans la société démocratique actuelle, il est permis de se demander s'il n'existe pas de déséquilibre entre les gouvernants et les gouvernés. Les tâches qui incombent aux gouvernants sont extrêmement lourdes, particulièrement dans un contexte de développement. Aujourd'hui, les gouvernants doivent anticiper l'avenir de manière à prévoir les conséquences sur la société de demain des décisions prises aujourd'hui. Par ailleurs, la tâche des gouvernés et de tous ceux qui n'ont pas la responsabilité de prendre des décisions paraît si légère qu'il existe, semble-t-il, un déséquilibre entre les deux groupes. On peut alors se demander si les gouvernants ne devraient pas chercher à renforcer leur pouvoir sur le plan horizontal de façon à permettre aux élus du peuple non seulement de mieux remplir leur rôle dans la société, mais aussi de rétablir un certain équilibre entre gouvernants et gouvernés.

207. Dans l'examen de la situation, il ne faut pas oublier de considérer le phénomène de la jeunesse. Les jeunes, désormais en majorité dans la société et fiers de leur droit de vote à 18 ans, croient qu'ils peuvent exercer une influence sur la politique, sur l'administration des universités, sur certains traits de la société, comme la division qui existe entre les riches et les pauvres, entre l'élite et la classe ouvrière, etc. Malgré leur puissance numérique, ils n'arrivent pas à découvrir dans la politique le reflet de leur influence. Pourtant, l'université forme de jeunes technocrates qui exercent, dès leur entrée sur le marché du travail, un pouvoir véritable. Toutefois, ce nouveau pouvoir, même s'il est difficilement conciliable avec la notion traditionnelle de démocratie, ne répond pas aux aspirations de la majorité, qui est faite de la jeunesse elle-même.

208. Les nombreuses mesures relatives à l'éducation permettent d'affirmer que le pouvoir politique a fait de la décennie 1960-1970 la décennie de la jeunesse. La majeure partie du budget du Québec est destinée au fonctionnement et à l'équipement des services qui

intéressent la jeunesse et, pourtant, la décennie porte également la marque du mécontentement et de la colère de cette même jeunesse.

C. — L'UNIVERSITÉ

209. L'évolution actuelle de la société exige que les citoyens soient de plus en plus conscients du rôle de l'université dans un contexte de développement¹. En ce qui concerne les sciences de l'homme et de la société, le Québec souffre d'une absence de véritable tradition scientifique. Les recherches n'en sont qu'à leurs débuts et l'on commence à peine à se préoccuper de ce problème. Par ailleurs, la limite même de nos ressources et le manque de personnel devraient nous inciter à profiter de l'expérience des pays mieux pourvus.

210. Au cours de leur visite à l'université Brandeis, aux États-Unis, les membres de la Commission ont eu le privilège d'assister à une conférence du professeur Alvin L. Schorr * sur les difficultés de l'élaboration d'une politique sociale. Il faut souligner les analogies qui existent dans ce domaine entre nos universités et les universités américaines. Les observations qui suivent, tirées de cette conférence, nous paraissent tout aussi pertinentes pour le Canada qu'elles le sont pour les États-Unis :

A worrisome intellectual problem seems to me to be that social scientists take a narrow view of problems that require a broader view. That is, they approach problems by way of a single discipline. I am embarrassed even to say what has been said so often, and I will only illustrate the manner in which this limitation affects policy development. For example, "culture of poverty" explanations of the behavior of poor people draw vitality from two sources that are peripheral to the evidence. One source of vitality is that this set of ideas defines the problem in a way that supports current values. The other source of vitality is that social scientists are expert in description of attitudes and static situations. They are largely inexpert on such matters as nutrition and understanding what makes social patterns change over time. So "culture of poverty" reflects the expertise of the researchers more than it explains the situation or prospects of poor people. Yet it is the major support for social service and educational strategies in dealing with poverty...

¹ A Boston, en août 1970, la Fédération internationale des universités catholiques a étudié les responsabilités des universités face au développement. Voir également « L'université dans un monde à développer », par Hervé Carrier, *Relations*, novembre 1970, N° 354, pp. 306-309.

* Consultant pour le gouvernement américain en matière de bien-être, le professeur Schorr est depuis peu doyen au *Graduate School of Social Work* de l'université de New York.

Another intellectual problem in the applicability of social sciences is the value that is placed on elaboration. Our universities may be directly responsible for this. Students are taught to abandon unlearned common sense and, with it, simplicity. Somehow the necessary search for rigor in thinking is converted into over-valuing the complex and technical. Therefore, simple matters may be overlooked. For example, the significance to social behavior of nutrition and shelter were all but ignored in post World War II research. When one seeks a policy recommendation from people so disposed, the result is either a retreat to the need for more research or a hopelessly involved recommendation. I trust that you understand that I am not pleading for reductionism but naming the parallel error of elaborationism. People who have been trained in this manner teach or do highly technical work; they tend not to address themselves to policy development anyway. However, the pattern of thinking influences those who do set out to deal with policy matters.

A third intellectual problem lies in the relevance to policy of the research that is done. On one hand, many of the issues that trouble sociologists and psychologists have very little consequence in the social policy world. I will not make too much of this; if I carry the argument further I will seem to be arguing against basic research. On the other hand, a good deal of research is dominated by the government's needs and definitions. I doubt that actual slanting of findings occurs very often. But the choice of research subjects and the terms in which it is pursued quite often determines the outcome. As an example it is not an accident that the negative income tax is the only income maintenance scheme being experimented with in the United States.

Another intellectual issue troubles those social scientists who get directly involved with high government officials on a policy issue. They are likely to be offered friendly advice on how to shape their recommendations for maximum political effect. They may be told that a recommendation is sound, but needs to be clothed in different rhetoric. Or they may be told how large a step or what sort of strategy is likely to be effective at the moment. It is a difficult problem. One does not want to be intransigent or ingenuous nor, on the other hand, to abandon solid professional or technical ground. I offer you only my own observation. Social scientists err much more often in accommodating themselves to political advice than in intransigence.

I have moved from social scientists who are barely concerned with social policy — the elaborationists — to those who are so concerned that they have to decide how purely to deal with their discipline. I want to make a final point about the intellectual problem of those social scientists who try to affect social policy most broadly. As I have reflected on their role and the role of professional organizations, it has seemed to me that evidence that leads directly to policy recommendations is comparatively rare. Rather, these spokesmen are usually bringing to bear the basic values of their discipline — humanism, rationality, a curative rather than a penal or structural approach. Either that, or more explicitly, they are urging the merits of the disciplines they know — the economist arguing econometrics, the sociologist urging the importance of institutions, the social worker promoting group work and casework. In either event, the public is not really faced with social science but with contending values and interests. Decisions are not made on evidence but on who happens to have acceptance, power, or the most persuasive line.

The intellectual problem for these social scientists is that research and analysis is not being conducted in a manner that is useful to them. They argue from their values or intuitions, or desist.

I have been cataloguing intellectual difficulties in bringing social science to bear upon social policy, and perhaps it is already obvious how closely involved with these difficulties is the self-interest of social scientists. If social scientists are trained in elaborationism, it is because their professors are most secure with that. It is the surest route to academic success for faculty and students as well. If Universities waste no time on research that the government will not fund, more students will be taught and provided stipends and more status and resources accrue to the Department. If social workers promote social services and social scientists promote research, higher salaries and richer perquisites will be available all around...¹

D. — L'ENTREPRISE

211. Comme la grande entreprise est américaine, nous avons recherché chez les chefs d'entreprise des États-Unis des témoignages sur l'état de ses préoccupations sociales. Le magazine américain *Time* en dresse ainsi le bilan :

In modern America, owners and managers figured that their chief duty was to make the biggest profit they could, subject to some qualifying commandments : Thou Shalt Not Cheat Customers, Thou Shalt Not Oppress Workers, Thou Shalt Not Conspire with Competitors. As a citizen, the U.S. executive might worry about housing, education or public health. As a corporate official, he typically considered such things none of his business.

Now business is changing. U.S. corporate leaders have begun articulating a new philosophy : that business is part of the total society and has an obligation to attack a broad range of social problems, if need be in ways that temporarily retard profits. Fletcher L. Byrom, chairman of Pittsburgh's Koppers Co., finds the idea that business exists only to make a profit as unsatisfactory as "saying that the function of living is to breathe." Charles F. Luce, chairman of metropolitan New York's Consolidated Edison, argues that managers must directly concern themselves with "whether Negroes and Puerto Ricans have decent jobs and housing and education." B.R. Dorsey, president of Gulf Oil, goes as far as to say that "The *first* responsibility of business is to operate for the *well-being* of society." In sum, the business of business is America...

The American businessman is being challenged to affect change within his own organization : to hire more of the poor, to stop the pollution that his company produces, to manufacture safer and more reliable products. Beyond that, he is being asked to reach more broadly into the community : to use his company's talent, capital and organizational skill to repair the rattles in the nation's social machinery.

¹ Extrait de *Public Policy and Private Interest*, communication présentée au Florence Heller Graduate School for Advanced Studies in Social Welfare de l'université Brandeis, Boston, le 28 octobre 1969 (document non publié).

Many businessmen concede that the protesters' challenges are justified and have opened their eyes to social and environmental ugliness that they had never noticed before. "I've been looking at jet planes for a long time," says Wallace Booth, a vice president of North American Rockwell. "But until recently, I took it for granted that a lot of black smoke came out the back end. Now it aggravates me personally." Atlanta's Mills Lane, a highly influential Southern banker, was horrified while driving around the slums of Savannah, his home town, to see the desperate poverty that he had never noticed while growing up...

Corporate chiefs who share his perplexity are calling on Government to give them the lead. They want Washington to establish more incentives and subsidies for high-priority social projects that business could carry out, and to lay down penalties for failure to act on urgent needs, such as pollution control. That marks a striking reversal of their traditional opposition to federal "interference" with business. Eli Goldston, president of Boston's Eastern Gas and Fuel Associates, recently pleaded for "a set of federal programs containing enough carrots to tempt us and enough whips to force us"¹.

212. Dans une récente conférence, un homme d'affaires canadien, M. Donald B. McCaskill, président de Warner-Lambert Canada Limited, exprime des opinions identiques :

Servan-Schreiber described the American Challenge as the ability of U.S. companies to provide the long-term view of the business and its organization that was significantly superior to that existing in Europe. I believe this was true in the 1950's and is *not* true today. The American Challenge — indeed the Canadian Challenge — is to combine this organizational ability with abilities to lead and motivate men — to develop the corporate reflexes to adjust company objectives and organization structures to the changing external environment and — more importantly — to the abilities, capacities, and needs of the men within the organization.

As we set objectives for our companies, these objectives cannot be related solely to short term profit, volume and market share requirements. We must also reflect the needs of the communities in which we operate — the requirements of the many publics we serve and who are concerned with our performance. We must have objectives that are consistent with the needs and desires of our employees — particularly our young managerial group who are our leaders of tomorrow...

Next we must have the corporate reflexes to adjust our organization structures to the inside and outside environments. In the 1950's economies of scale were available and markets were not as competitive as they are today. This gave rise to the merger mania which we have seen for the last 15 years. Today, we are finding that bigness itself does not necessarily mean more effective operation. On the contrary, we have created, both by accident and design, units that are too big to be run effectively with our existing managerial skills. In the public sector, New York City must be a prime example of a unit

¹ Extrait de *Time*, 20 juillet 1970, pp. 50-51.

that appears to be out of control and — hence — is degenerating rapidly. In the private sector, some of our vaunted conglomerates have clearly shown that they now are beyond the control of the managers who built them.

Why has this happened? What has gone wrong? I submit, gentlemen, that it is primarily a people problem that has thrown the proverbial monkey-wrench into the works. A people problem with several facets.

As organizations have grown, we have attempted to substitute systems management for man management. We have sought to use the computer printout as a substitute for face-to-face communication. We have assumed systems can be an effective extension of the ability of a manager to lead and motivate his people. We have acted as if a box in an organization means a man can be emotionally self-sufficient in business — that he is a thinking machine, devoid of all psychological needs — that the paycheck will solve any problems that he has.

In our rational moments, we all realize that this is a grave fallacy — that an organization chart is not by itself an organization. We all know that the chart is nothing more than a diagram — often incorrect — of the way real, live, thinking people interact with one another. It is an organic structure that lives and breathes — not a set of boxes to be filled¹.

213. Il semble que, d'une façon générale, l'entreprise, probablement à cause du développement du droit du travail, dépasse l'étape de la démocratie de revendication et prend conscience, à cause de la gravité des problèmes d'environnement et pour des motifs de survivance, de la nécessité d'entrer dans l'ère de la démocratie de participation.

E. — LES PROFESSIONS *

214. Les progrès de la science et de la technique, avec la spécialisation qu'ils entraînent, ont contribué, au moment où l'on cherche à rejeter toute forme d'inégalité, à développer et à multiplier les organisations professionnelles. Il est tout naturel que les personnes qui partagent les mêmes connaissances et pratiquent les mêmes techniques associent leurs efforts en vue de se prêter un mutuel concours dans l'intérêt de toute la société².

¹ Extrait de « *The Challenge for Canadian Management in a Changing Environment* », communication présentée à l'occasion du 50^e anniversaire de fondation de la Société des comptables en prix du Canada, pp. 12-14. Document non publié.

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

² Les professions comprennent "...those occupations in which *caveat emptor* cannot be allowed to prevail and which, while they are not pursued for gain, must bring their practitioners income of such a level that they will be respected and such a manner of living that they may pursue the life of the mind". Extrait de « *The Professions in Society* », par Everett C. Hugues, *Canadian Journal of Economics and Political Sciences*, février 1960, vol. XXVI, N^o 1, p. 54.

215. La société doit compter de plus en plus sur les services des professionnels. Sous l'influence des idées de la société industrielle, les corporations professionnelles se sont inévitablement commercialisées. Elles en sont venues à constituer dans l'esprit de leurs membres une sorte de patrimoine qu'il faut protéger à tout prix. La « compartimentation » qui en résulte donne naissance à des conflits répétés portant sur la ligne de démarcation des champs respectifs de l'activité professionnelle. À l'encontre de la formation d'équipes multidisciplinaires dynamiques fondée sur la confiance et le partage rationnel des responsabilités, ces préoccupations contribuent souvent à fausser l'organisation ou l'orientation des services.

216. La détermination des pouvoirs d'un organisme professionnel se heurte toujours au respect des droits des citoyens. L'exercice d'une profession apparaît de plus en plus comme un signe de prestige social; il se manifeste alors un besoin de protéger et d'accroître la puissance du groupe face aux autres professions et face à la masse des citoyens.

217. Beaucoup de professionnels rêvent d'une société fermée, qui leur permettrait de jouir de monopoles et de privilèges avec l'appui de l'État, sans que celui-ci influence leur activité. En d'autres termes, les professionnels donnent l'impression de vouloir être les propriétaires jaloux de leur profession et d'exercer sur le législateur, dont le rôle consiste à défendre les intérêts de tous, des pressions constantes d'intérêts et de groupe.

218. Une révision s'impose au Québec. L'organisation des professionnels n'a jamais été évaluée de façon globale et le contexte dans lequel les membres s'insèrent actuellement dans leur corporation est totalement différent du contexte originel. Orientée vers l'avenir, cette révision devra préciser dans un contexte nouveau la mission des corporations de même que les droits et les structures les plus appropriés à son accomplissement. Les implications de l'organisation professionnelle sont telles aux yeux de la Commission qu'elle a jugé bon, dans la perspective de son mandat, de consacrer à l'étude de cette question un volume de son rapport¹.

F. — LA CLASSE MOYENNE

219. Les exigences de la technique ont entraîné la montée rapide de ce que les sociologues appellent la nouvelle classe moyenne. Celle-ci

¹ Voir le tome I du volume VII de notre rapport : *Les professions et la société*.

se préoccupe de légitimer son nouveau pouvoir et ses propres aspirations. Toutefois, il est impossible de parler d'une classe ouvrière, parce que la philosophie du travail a complètement transformé l'exercice des anciens métiers. La plupart des travailleurs syndiqués appartiennent en fait et en droit à cette classe moyenne et tentent constamment de consolider leur nouveau statut au cours des négociations collectives ; par leur force de pression, ils bénéficient dans une très large proportion des mesures dites sociales.

220. Grâce au syndicalisme, cette classe s'assure maints avantages particuliers qui font partie de la tradition des métiers et des professions, mais qui comportent une obligation que ni l'État ni les syndiqués ne semblent percevoir clairement : une plus grande responsabilité à l'intérieur de la société.

221. La négociation collective intègre au patrimoine des techniques et des métiers des privilèges de même nature que ceux obtenus par les professions. Par exemple, il est extrêmement difficile sinon impossible pour des handicapés d'organiser un atelier protégé pour y construire des meubles, parce qu'un tel privilège ne peut être obtenu qu'en appartenant à un syndicat. En apparence le droit d'exercer certains métiers est libre, mais en réalité une réglementation complexe et parfois arbitraire en limite l'accès.

222. Il se crée ainsi un univers fermé, interdit à un nombre grandissant de défavorisés ou d'économiquement faibles. Les syndicats comme les professions touchent à des droits qui dépassent le champ des droits individuels pour atteindre des droits sociaux. À mesure que ces droits se précisent, les décisions qui les concernent doivent appartenir indiscutablement à l'ensemble de la société et non à des groupes particuliers. Autrement, les droits matériels d'un groupe primeront sur les droits de l'ensemble des membres de la société. Il est donc permis de se demander si l'on n'est pas en voie de reléguer l'intérêt général au second plan en le faisant passer après la satisfaction des intérêts particuliers des professions et des métiers.

223. Ainsi, tout comme le font les professionnels, la société élève des cloisons toujours plus étanches entre les divers secteurs qui la composent. À mesure que l'État accorde de nouveaux privilèges aux professions et aux métiers, la situation de ceux qui n'en font pas partie, c'est-à-dire les défavorisés, devient plus difficile.

224. Lors du 10^e congrès de la Fédération des travailleurs du Québec, en octobre 1967, M. Louis Laberge a décrit avec beaucoup de réalisme cette nouvelle forme de pouvoir syndical :

Non, aujourd'hui, je veux vous parler de ceux qui ne sont pas ici pour faire entendre leur voix, pour exprimer leurs besoins, et qui vivent tout autant en marge du syndicalisme que de la société elle-même...

A mon avis, notre syndicalisme est rapidement en train de devenir, si ce n'est déjà fait, l'expression d'un égoïsme institutionnel et le point de convergence de l'égoïsme individuel d'un trop grand nombre de travailleurs syndiqués...

Dans les premiers temps du syndicalisme, il régnait un tout autre esprit. On formait des syndicats pour s'entr'aider, et une fois qu'un syndicat était formé, on n'hésitait pas à aider bénévolement d'autres travailleurs à s'organiser. Aujourd'hui, plusieurs des services syndicaux se sont professionnalisés, et les travailleurs sont devenus très jaloux de ces services dont ils veulent garder l'exclusivité. Ils ne permettront pas facilement à un permanent syndical de « négliger », comme ils disent, sa tâche immédiate, pour aider un autre affilié, la centrale, les mouvements populaires de pauvres ou le parti politique de leur choix. C'est ce qui fait que plusieurs idées généreuses s'expriment maintenant en dehors du syndicalisme; c'est ce qui fera demain qu'elles s'exprimeront, si nous n'y prenons pas garde, contre le syndicalisme.

Depuis quelque temps, l'égoïsme des institutions syndicales et celui des travailleurs nous imposent le spectacle affligeant de travailleurs qui s'envient publiquement les uns les autres, qui se disputent âprement le gâteau des budgets publics. C'est ainsi qu'on assiste maintenant à des grèves de classe qui visent moins l'employeur que d'autres groupes de travailleurs. Les syndiqués ont toujours utilisé les comparaisons pour justifier leurs revendications, mais jamais on n'a eu comme aujourd'hui l'impression d'assister à des grèves visant avant tout à punir un employeur d'avoir accordé quelque chose à autrui, ou à maintenir l'écart de salaires existant entre deux groupes de travailleurs. Je pense que lorsque le syndicalisme descend aussi bas, il doit commencer à s'interroger sérieusement sur ses fins et son orientation.

A mon avis, si notre syndicalisme en arrive ainsi à nier lui-même et à prendre le contre-pied de la solidarité des travailleurs, c'est que nous sommes victimes des valeurs de la société capitaliste, que nous en sommes venus, à force de les combattre, à nous identifier à nos adversaires naturels, les employeurs. Au moment même où ceux-ci, nous dit-on, commencent à acquérir un certain esprit social, les travailleurs adoptent leurs modes de pensée et d'action : esprit de concurrence entre syndicats et entre travailleurs, appât forcené du gain, écrasement impitoyable des faibles par les forts, mépris du bien commun, refus des responsabilités sociales et même, en certain cas, corruption. Nous avons fait nôtres, jusqu'à un certain point, les valeurs qu'au départ nous nous proposons de remplacer par une nouvelle échelle au sommet de laquelle nous plaçons la solidarité humaine...

Non seulement nous sommes indifférents à la misère des pauvres, mais nous n'hésitons même pas, par certaines de nos revendications et certaines de nos actions, à les écraser encore plus. Nous cherchons à gaver toujours davantage nos travailleurs les plus forts économiquement, sans égards pour les autres et souvent à leur détriment. Nous nous vantons tellement de nos

prouesses en négociation, que nous empêchons même nos membres défavorisés et nos syndicats faibles de nous exprimer leurs besoins et leurs problèmes. Nous éclaboussons tous les petits de notre faste de nouveaux riches et de parvenus.

Au train où vont les choses, je crois pouvoir vous dire que s'il se produisait ici une lutte des classes, elle ne se ferait pas entre possédants et travailleurs, entre exploiters et exploités des manuels marxistes, mais entre les économiquement faibles, d'une part, et les économiquement forts, de l'autre, travailleurs syndiqués comme employeurs. Nous sommes en train de créer un syndicalisme de classe moyenne qui est plus près, en dernière analyse, de la classe possédante, qu'il ne l'est de la masse encore importante des « maudits de la terre »¹.

225. Il est difficile de mieux décrire la véritable position des défavorisés dans la société; leur solitude et leur faiblesse imposent aux gouvernements l'obligation de réviser leurs objectifs politiques afin d'assurer une participation complète de tous les citoyens à la promotion du bien commun.

G. — LES COMITÉS DE CITOYENS

226. Depuis environ cinq ans, le Québec connaît un nouveau mouvement social : les « comités de citoyens ». Les défavorisés, de plus en plus nombreux, veulent faire sentir au pouvoir établi — État, entreprises, professions, syndicats — que leur mécontentement pourrait se transformer en violence, si le reste de la société continuait de les ignorer. La contestation des pauvres est maintenant une réalité.

227. La formule des comités de citoyens, mise de l'avant par le sociologue américain Saul Alinsky, a connu du succès aux États-Unis au cours des quinze dernières années. À leur origine, les comités de citoyens devaient permettre aux pauvres de faire entendre leurs revendications et d'exprimer leurs opinions sur les problèmes sociaux de leur milieu; ils devenaient ainsi un instrument précieux pour la démocratie. La liste des griefs est pratiquement toujours la même : chômage, habitations insalubres, éducation négligée, mauvais état de santé, etc. En principe, ces comités jouent un rôle indispensable pour diminuer l'écart qui existe entre les favorisés et les défavorisés. Des comités de citoyens se sont formés à Saint-Henri et dans le centre-ville de Montréal, à Saint-Jérôme, à Québec, etc. Ils ont déjà sensibilisé les dirigeants municipaux et provinciaux à certains problèmes, comme en fait foi la réalisation de projets, tel celui de la Petite Bourgogne.

¹ Extrait de « Pour une révolution moins tranquille », discours inaugural prononcé au 10^e Congrès de la Fédération des travailleurs du Québec (F.T.Q.) tenu à Montréal le 4 octobre 1967.

228. Si les comités de citoyens commencent à prendre racine dans certains milieux, cela ne veut pas dire qu'ils font l'unanimité chez les défavorisés. Il semble, d'après une enquête¹, que le peuple dans son ensemble se méfie de cette formule, à moins que ces comités soient sous l'entière responsabilité de gens qui habitent dans le milieu où ils sont formés.

229. Cet instrument démocratique peut facilement se transformer en une arme dangereuse sous l'influence de certaines personnes intéressées à capitaliser la misère des défavorisés pour réaliser leurs ambitions personnelles ou politiques. Ces comités recèlent une menace, si la société n'entend pas leur voix et ne cherche pas à traduire une partie de leurs revendications en une véritable politique de développement.

V. — DE LA PROTECTION AU DÉVELOPPEMENT

A. — LA PROTECTION SOCIALE

230. L'histoire du bien-être² au Québec suit l'évolution des transformations de la société rurale en une société industrielle et urbaine. Le nouvel équilibre de la population, l'évolution des conditions de vie à travers les changements et l'intervention de plus en plus marquée des pouvoirs publics dans la vie quotidienne modifient les concepts de protection et d'assistance. Il convient de retracer ici les grandes étapes de notre histoire, afin de mieux situer les recommandations de la Commission. D'ailleurs des documents de plus en plus nombreux s'accumulent à l'intention de ceux qui l'écriront un jour³.

¹ Claude Beausoleil : « Les comités de citoyens », *Actualité*, septembre 1970, pp. 27-28 et pp. 68-74.

² Le bien-être dont il s'agit dans ce chapitre est une notion subjective, différente de celle plus objective utilisée pour le développement. Cette notion subjective se définit par référence à des situations, à des événements, à des idéologies et à des agents, variables et divers dans le temps et l'espace, qui constituent autant de facteurs extérieurs et qui fixent pour un temps plus ou moins long, dans une perspective plus ou moins mobile, les caractères des éléments constitutifs de ce que nombre de gens appellent le bien-être.

³ Voir à ce sujet *L'assistance sociale dans la province de Québec, 1608-1951*, par Gonzalve Poulin, O.F.M., annexe (N° 2) au rapport de la Commission d'enquête sur les problèmes constitutionnels (Rapport Tremblay), Imprimeur de la Reine, Québec, 1956. *La législation ouvrière et le régime social dans la province de Québec*, étude préparée par Esdras Mainville pour la Commission royale d'enquête sur les relations entre le Dominion et les provinces (Rapport Rowell-Sirois), Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1940. Enfin, deux numéros spéciaux de la revue *Service social* ont été consacrés à l'étude de ces aspects. Voir la livraison de juillet-août 1960 (vol. 9, N° 2) et celle de novembre-décembre 1960 (vol. 9, N° 3).

231. Avant 1921, l'organisation de l'assistance repose sur la solidarité de la famille et de la paroisse ainsi que sur les institutions religieuses qui, elles, reçoivent certaines subventions et certains privilèges de l'État. Chaque village et parfois chaque maison peut vivre en vase clos. Le culte de la famille est l'un des traits particuliers de la population canadienne-française de l'époque. Le mode d'assistance de la population de Saint-Justin¹ donne une idée du régime général d'assistance en vigueur dans l'immense majorité des paroisses du Québec, il y a une cinquantaine d'années. La paroisse a même joué un rôle de premier plan dans le développement de la mutualité au XIX^e siècle.

B. — LE RÉGIME DE L'ASSISTANCE PUBLIQUE

232. Le développement économique, au moment de la Première Guerre mondiale, la migration de la population rurale vers les centres urbains et la naissance d'un prolétariat multiplient les besoins de la population, de sorte que les familles, les paroisses et les institutions d'assistance deviennent incapables de répondre aux besoins sans le secours de l'État. La loi sur l'assistance publique de 1921 permet à ces institutions de continuer leur œuvre et pose le principe du pluralisme dans la responsabilité financière de l'assistance. Elle laisse aux institutions leur rôle de bienfaisance et partage entre elles, le gouvernement et les municipalités le coût de l'hospitalisation des malades indigents, à parts théoriquement égales.

233. Le régime de l'assistance publique domine l'histoire du bien-être de 1921 jusqu'à nos jours. Son administration demeure pendant de longues années une activité secondaire du ministère de la Santé avant de passer en majeure partie sous l'autorité du ministère du Bien-être social en 1957.

234. Le régime de l'assistance publique, au moment de son adoption, suscite de très violentes critiques², inspirées surtout par le refus d'accepter l'intervention gouvernementale dans les domaines du bien-être et de la santé. Dans les années qui suivent, la critique persiste, mais elle se modifie pour réclamer de nouvelles initiatives gouvernementales dans ces domaines. Des subventions plus impor-

¹ Léon Guérin : « L'habitant de Saint-Justin », *Mémoires et comptes rendus de la Société royale du Canada*, seconde série, tome IV, James Hope and Son, Ottawa, 1898, pp. 139-216.

² Henri Bourassa, directeur du *Devoir* à l'époque, prit la tête de cette opposition qu'il se fit fort de soutenir dans une série d'articles et d'éditoriaux polémiques.

tantes assurent au cours des années suivantes le développement du régime qui, malgré certaines modifications, demeure jusqu'à nos jours le principal instrument d'assistance sociale dans notre province. Devant les idées nouvelles, en particulier après la Seconde Guerre mondiale, sa nature archaïque éclate et sa survivance apparaît, à la suite d'un examen superficiel, comme un phénomène assez difficile à comprendre.

235. Une description sommaire de quelques aspects positifs de ce régime aidera à mieux situer certaines recommandations de la Commission.

a) La loi de 1921 est l'expression d'une prise de position de la part de l'État sur le problème du bien-être. Ce problème a tout d'abord une dimension financière qui implique une allocation de ressources de la part des pouvoirs publics. Il a, en second lieu, une dimension humaine devant laquelle les pouvoirs publics sentent leur impuissance; ceux-ci jugent préférable de s'en remettre aux institutions de bienfaisance en ce qui concerne cet aspect particulier du problème. Malgré certaines faiblesses, ces institutions demeurent l'expression concrète d'une doctrine inspirée par les notions de justice et de charité. Les hommes politiques de l'époque sont suffisamment réalistes pour savoir que la dimension humaine du problème dépasse le rôle et les possibilités d'un gouvernement, d'où la distinction fondamentale entre l'aspect financier et l'aspect humain de l'assistance sociale.

b) La loi de 1921 s'est révélée un instrument d'une grande souplesse. À l'aube de l'industrialisation et de l'urbanisation, les problèmes sociaux sont mal connus non seulement du législateur mais aussi des différentes disciplines sociales non intégrées encore au milieu universitaire. Le législateur a, semble-t-il, conscience de l'étendue et de la complexité de ces problèmes lorsqu'il insère dans la loi des dispositions suffisamment souples qui lui permettront d'envisager une foule d'éventualités sans l'amender. Il suffit par exemple de citer les articles 16 et 37, devenus les articles 13 et 40 de la loi actuelle qui ont permis la mise en place d'un bon nombre de politiques particulières. Ces articles se lisent comme suit :

13. S'il est établi à la satisfaction du ministre qu'une personne nécessiteuse venant d'un territoire non organisé en municipalité doit être hospitalisée ou assistée, le Service d'assistance publique peut, sur les deniers mis à

sa disposition, payer toute somme qu'il juge nécessaire en sus de la contribution proportionnelle mise à sa charge aux termes de l'article 34 de la présente loi.

40. Nonobstant toute disposition contraire de la présente loi, quand dans un but d'humanité et de protection publique le Service d'assistance publique juge convenable l'hospitalisation d'une personne dont l'état d'indigence n'est pas reconnu par une municipalité, il est cependant loisible au Service de l'assistance publique, sous l'autorité du ministre, de payer en tout ou en partie l'hospitalisation de cette personne¹.
- c) La loi sur l'assistance publique veut faciliter l'hospitalisation des malades et l'hébergement des indigents. Quelques mois après son entrée en vigueur, certaines « agences » de bienfaisance du milieu anglo-saxon posent le problème de l'assistance à domicile qu'elles jugent plus conforme à leur mentalité que le placement en institution. La souplesse de la loi permet au gouvernement de reconnaître les œuvres qui font de l'assistance à domicile et du placement en milieu familial et de les subventionner à titre d'institutions « sans murs » d'assistance publique. En 1933, la Commission des assurances sociales recommande au gouvernement d'accélérer sa politique d'aide à domicile par l'entremise des « agences » sociales². Ainsi, grâce à la loi sur l'assistance publique, les organismes de service social se développent plus rapidement au Québec que dans les autres provinces du Canada.
- d) La loi sur l'assistance publique a permis l'organisation d'un réseau d'établissements de bienfaisance de toutes catégories à travers la province, dont la mise en place était justifiée par l'existence de besoins sociaux particuliers. Elle a aussi permis au gouvernement de leur conférer un statut d'institution d'assistance publique, sans que l'administration se préoccupe, conformément à l'idéologie de l'époque, de contrôler la qualité de leurs services. Le gouvernement n'a pas voulu les assujettir à une véritable réglementation.
- e) La loi sur l'assistance publique, tant dans le domaine du placement que dans le domaine de l'assistance à domicile, identifie les principaux problèmes sociaux de la province. Elle se présente comme une mesure générale d'assistance à l'intérieur de laquelle un certain nombre de catégories se sont développées suivant les besoins. Son application permet ainsi de dresser un bilan assez complet des besoins sociaux.

¹ S.R.Q. 1964, chap. 216.

² *Rapport de la Commission des assurances sociales de Québec (Rapport Montpetit)*, op. cit., pp. 53-57.

C. — L'INTERVENTION DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

236. Avec la crise de 1929, l'avènement du chômage massif, phénomène jusque-là inconnu, provoque une nouvelle prise de conscience de la responsabilité de l'État en matière de bien-être. Les pouvoirs publics commencent à reconnaître que l'indigence n'est pas nécessairement la conséquence de facteurs personnels, mais plutôt la conséquence de facteurs économiques et sociaux dont la solution ne relève pas de l'initiative privée mais des gouvernements. Ainsi, avec le concours des provinces et des municipalités, le gouvernement fédéral s'engage dans une politique de subventions à des fins économiques et sociales.

237. Au cours de la Seconde Guerre mondiale, le gouvernement fédéral, sous l'influence de Keynes¹, Beveridge² et Marsh³, adopte une position nouvelle sur le plan de la sécurité sociale, intervenant en matière de santé et de bien-être. Durant la guerre, « la conception traditionnelle de l'économie nationale subit un changement radical. Le gouvernement fédéral utilise sa politique fiscale comme moyen d'influence et de contrôle des mouvements majeurs du revenu dans la vie économique. Dans la poursuite d'un haut niveau de revenu et d'embauchage, les investissements publics servent de compensateur. Le gouvernement réprime ou stimule l'activité par des politiques de taxation et d'emprunt et la mise à exécution d'un programme de sécurité sociale. Des formules de maintien du revenu encouragent un haut niveau de consommation et un équilibre de stabilité dans le pouvoir d'achat »⁴. Ainsi, cette politique vise avant tout à assurer le développement économique du Canada.

238. Cette intervention du gouvernement fédéral dans le domaine de la sécurité sociale provoque une rupture dans l'interprétation traditionnelle de la constitution.

239. Le rapport de la Commission d'enquête sur les problèmes constitutionnels souligne d'ailleurs que le Québec a été la dernière province à entrer directement dans le champ du bien-être.

¹ John M. Keynes : *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Macmillan, Londres, 1936.

² Sir William Beveridge : *Social Insurance and Allied Services (Report of the Inter-Departmental Committee on Social Insurance and Allied Services)*, The Macmillan Company, New York, 1942.

³ Leonard C. Marsh : *Rapport sur la sécurité sociale au Canada*, op. cit.

⁴ Extrait de « Some Aspects of Family Allowances and Income Distribution in Canada », par Joseph W. Willard, *Public Policy*, vol. V, 1954, p. 191. Cité dans *Rapport de la Commission d'enquête sur les problèmes constitutionnels (Rapport Tremblay)*, op. cit., vol. III, tome I, p. 67.

Son action a été réduite durant près de trois siècles à la reconnaissance juridique des institutions et sociétés privées de bienfaisance et à l'encouragement pécuniaire, au moyen de subsides, aux œuvres qui lui en faisaient la demande...¹

Cette conception assez souple pour répondre aux besoins de la société traditionnelle devint cependant insuffisante face aux obligations de la société industrielle.

D. — LA CRÉATION D'UN MINISTÈRE DU BIEN-ÊTRE SOCIAL

240. Le ministère du Bien-être social est créé en 1944 et, deux ans plus tard, il devient le ministère de la Jeunesse et du Bien-être social. Jusqu'en 1957, sa juridiction couvre les mesures d'assistance pour les personnes de 65 à 70 ans, pour les aveugles, les invalides et les mères nécessiteuses. En 1957, il étend celle-ci à l'assistance publique, notamment en ce qui concerne les orphelinats, les crèches, les garderies d'enfants et les « agences » sociales. Les hospices tombent sous la même juridiction au début de 1960. De son côté, le ministère de la Jeunesse se voit confier la responsabilité de l'application des lois ayant pour objet le bien-être social, l'aide à la jeunesse et la préparation de son avenir. La loi sur la protection de la jeunesse² lui permet de donner un essor considérable aux écoles de protection de la jeunesse, dont quelques-unes, en particulier Boscoville, ont acquis une réputation enviable. Parallèlement le ministère développe les établissements d'enseignement pour les aveugles, les sourds-muets et les déficients mentaux.

241. En 1957, le ministère du Bien-être social entreprend un effort de de synthèse pour intégrer et coordonner tout l'effort social. Cependant, le régime de l'assistance publique est devenu avec les années si complexe et il touche à tant d'institutions différentes qu'il est impossible de le transformer dans son ensemble du jour au lendemain. Le changement nécessite une très longue réflexion et une foule de mesures particulières pour pouvoir élaborer la future politique de bien-être.

242. Dans l'état actuel du développement social, il n'est pas concevable d'abroger la loi pour la remplacer tout simplement par une autre. Un changement de régime implique logiquement la contribution de plusieurs disciplines et l'élaboration de plusieurs mesures pour

¹ *Ibid.*, p. 66.

² *S.R.Q.* 1964, chap. 220.

orienter et réglementer les établissements au bénéfice des citoyens. Par exemple, il est pratiquement impensable d'insérer dans une seule et même loi toutes les règles relatives au financement des services et à la gestion des établissements.

243. L'inventaire des déboursés d'assistance publique révèle, en 1957, d'après les rapports de 32 « agences » sociales, que 47,668 personnes reçoivent des allocations dans le domaine du bien-être, en vertu de la loi sur l'assistance publique¹; ce chiffre exclut cependant les allocations versées, en vertu de lois spéciales, à certaines catégories de personnes (tableau II.18).

244. Avant 1957, les allocations de bien-être, en vertu de la loi sur l'assistance publique, et les allocations destinées à certaines catégories de personnes, en vertu de lois spéciales, tombent sous la responsabilité de ministères différents. Souvent les allocations d'assistance publique complètent les allocations spéciales ou s'y ajoutent à l'insu de l'administration.

245. De plus, dans le domaine de l'assistance publique, l'autorité est partagée mais la décision est prise au niveau municipal, avec la conséquence que le gouvernement se borne à endosser cette décision par le paiement de sa quote-part. La pratique est différente d'une municipalité à l'autre. Certaines municipalités donnent leur consentement à des allocations à condition que le bénéficiaire s'engage à les rembourser.

246. Un examen sommaire de la situation pose la nécessité d'une meilleure gestion tant sur le plan de la direction que sur le plan des politiques. L'examen attentif des déboursés de l'assistance publique révèle, en particulier dans le domaine de l'enfance, un certain nombre de phénomènes sociaux auxquels il est possible d'apporter des solutions par des modifications aux politiques existantes.

247. En l'espace de trois ans, le gouvernement restreint considérablement le rôle des municipalités dans le domaine de l'assistance à domicile. En 1957, il réduit la quote-part des municipalités régies par la loi sur les cités et villes² à 24 pour cent; il l'abaisse à 12 pour cent en janvier 1960 et l'abolit en mai de la même année. Le premier janvier 1960, il réduit à 8 pour cent la quote-part des municipalités régies par le Code municipal et la supprime en mai de la

¹ S.R.Q. 1964, chap. 216.

² S.R.Q. 1964, chap. 193.

TABLEAU II.18

Personnes recevant des prestations en vertu du régime d'assistance publique (bien-être) en 1957

Classes *	A domicile			En foyers nourriciers			En établissements non reconnus comme institutions d'assistance publique			En établissements reconnus comme institutions d'assistance publique			En foyer d'hébergement ou en garderies privées			Total		
	Réguliers	Spéciaux	Illégitimes **	Réguliers	Spéciaux	Illégitimes	Réguliers	Spéciaux	Illégitimes	Réguliers	Spéciaux	Illégitimes	Réguliers	Spéciaux	Illégitimes	Réguliers	Spéciaux	Illégitimes
B-1	68	2	nil	nil	1	nil	nil	nil	nil	nil	nil	nil	nil	nil	nil	68	3	nil
B-2	2	23	nil	nil	2	nil	nil	nil	nil	nil	nil	nil	nil	nil	nil	2	25	nil
B-3	214	59	nil	1	nil	nil	205	6	nil	3	1	nil	523	17	nil	946	83	nil
B-4	5,613	611	2	16	16	23	90	33	11	4	5	nil	273	67	34	5,996	732	70
C	7,535	717	1	6	11	nil	19	39	nil	2	3	nil	123	29	nil	7,685	799	1
D-1	4,900	884	94	938	299	397	1,139	615	100	110	51	4	41	2	nil	7,128	1,851	595
D-2	1	3	nil	8	7	67	nil	1	2	41	30	12	4	6	4	54	47	85
D-3	6,572	1,260	181	1,899	491	644	774	354	58	199	103	12	30	3	1	9,474	2,211	896
F-2	4,510	851	217	1,023	229	1,242	58	57	115	47	9	131	20	2	269	5,658	1,148	1,974
G	nil	nil	nil	nil	nil	nil	nil	nil	nil	nil	nil	nil	nil	nil	nil	nil	nil	nil
H	10	6	nil	1	1	nil	nil	nil	nil	nil	nil	nil	nil	nil	nil	11	7	nil
I	109	2	1	1	nil	nil	5	nil	nil	nil	nil	nil	1	nil	nil	116	2	1
Total	29,534	4,418	496	3,893	1,057	2,373	2,290	1,105	286	406	202	159	1,015	126	308	37,138	6,908	3,622
GRAND TOTAL	34,448			7,323			3,681			767			1,449			47,668		

Source : données obtenues du ministère de la Famille et du Bien-être social, Québec.

* Ces classes d'assistance, antérieures à celles en vigueur aujourd'hui, correspondaient aux cas suivants : B-3 (incurables), B-4 (malades chroniques), C (vieillards), D-1 (garçons et filles de 12 à 18 ans inclusivement en établissements), D-2 (inadaptés mentaux rééducables en établissements), D-3 (enfants de 5 à 11 ans inclusivement), F-2 (enfants des crèches et enfants de 0 à 5 ans inclusivement), G (garderies de jour pour enfants), H (infirmes de 0 à 21 ans fréquentant des externats), I (épileptiques placés dans des établissements spécialisés). Les classes B-1 et B-2 ressortissaient à la juridiction du ministère de la Santé.

** Cette distinction a été abolie dans la classification actuelle.

même année. Ainsi le gouvernement se charge, à la place de la très grande majorité des municipalités, de toute la responsabilité financière de l'assistance à domicile et de l'assistance pour l'hébergement des personnes âgées. Il reprend donc la gestion complète du régime.

248. De plus, le ministère prépare, à la lumière de l'expérience, les premiers règlements provinciaux sur l'assistance publique. Ces règlements publiés en mai 1960 régissent l'assistance à domicile, le placement des enfants et le placement des adultes dans les établissements pour soins spéciaux. Ces règlements précisent une partie importante des modalités de l'assistance sociale.

249. Un examen des listes de l'assistance publique révèle la présence de nombreux problèmes sociaux, qui, en 1956, font l'objet d'une assez longue étude de la part d'un comité composé des représentants des cinq ministères impliqués dans la politique de l'enfance et présidé par M. R.-Edgar Guay, alors professeur à l'université Laval. En fait, ces problèmes sont souvent la conséquence de certaines faiblesses dans la politique de ces ministères. Ainsi un relevé pédagogique dans les orphelinats indique que la moitié des élèves accusent un long retard dans leur éducation et que ces établissements ne reçoivent pas la visite des inspecteurs du Département de l'Instruction publique. On constate également que certains enfants sont placés en établissement parce qu'ils sont victimes de discrimination dans leur commission scolaire, par suite de déficiences ou de troubles d'adaptation qui les isolent des autres élèves. Cette étude conduit à l'amendement du Code scolaire qui permet la création de classes spéciales pour que ces enfants poursuivent leurs études tout en demeurant dans leur famille. Enfin, plusieurs mères nécessiteuses, qui doivent placer leurs enfants en institution, vont bénéficier de cette mesure. Un amendement à la loi recommande à la Commission des allocations sociales de maintenir le versement des allocations aux enfants de plus de 16 ans lorsqu'ils poursuivent leurs études. L'examen de la situation corrige donc plusieurs mesures et les rend ainsi plus conformes à la réalité.

E. — L'ASSISTANCE-CHÔMAGE

250. Le premier juillet 1959, le gouvernement du Québec signe avec le gouvernement du Canada l'entente relative à l'assistance-chômage. Cette entente a un effet rétroactif au premier juillet 1958 et, en 1960, elle est mise en vigueur au moyen d'un amendement à la loi sur l'assistance publique. L'assistance-chômage suscite cependant de nombreux problèmes en plus d'exiger des déboursés de plus en

plus considérables de la part du gouvernement. Tout le régime de l'assistance publique soulève de nouvelles interrogations. C'est alors que le gouvernement demande à un comité de rechercher les voies qui vont conduire à une politique d'ensemble pour l'assistance publique¹. Il n'y a pas lieu de revenir sur les recommandations de ce comité dont une bonne partie demeure d'actualité.

251. Cependant, après dix ans d'existence, l'assistance-chômage suscite dans nos esprits un certain nombre de réflexions. La mesure a eu l'avantage de soulever véritablement devant l'opinion publique le problème de la pauvreté dans les diverses régions de la province. Avec l'assistance-chômage, des milliers de familles et d'individus deviennent admissibles à l'assistance de l'État. Non seulement le malade, l'aveugle, l'invalidé, la veuve ou le sans-travail comptent sur une assistance financière, mais encore le pauvre et l'indigent.

252. Auparavant, les chômeurs chroniques, les victimes de l'automatisation, les cultivateurs pauvres, toujours plus nombreux, demeuraient dans l'anonymat; l'assistance-chômage leur permet dorénavant de faire sentir leur présence dans la société. D'année en année, cette assistance a contribué à rendre plus manifeste la pauvreté. Les déboursés effectués au titre de l'assistance sociale au Québec sont passés de \$87,100,000 en 1960-61 à plus de \$231,600,000 en 1968-69. Au cours de la même période, le nombre de bénéficiaires a suivi la même tendance, et est passé de 111,000 à 191,000. Dans le cas de l'assistance-chômage, cette population a augmenté de 60,000 depuis 1965.

253. À la fin de 1968, la proportion de l'ensemble des assistés sociaux par rapport à la main-d'œuvre s'élève à 8.7 pour cent. Si l'on ajoute à ces personnes leurs dépendants, on est en présence d'une population considérable dont le revenu dépend de l'assistance sociale. Plusieurs indications laissent croire que le taux de dépendance sociale est plus élevé au Québec que dans toute autre province du Canada.

254. À l'origine, cette mesure semble destinée aux travailleurs incapables de profiter du régime d'assurance-chômage et, comme telle, elle n'est pas inspirée par les besoins du milieu rural. Voici ce qu'écrivit à ce sujet le Comité d'étude sur l'assistance publique :

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... La possibilité de cette assistance a été

¹ Il s'agit du Comité d'étude sur l'assistance publique mentionné précédemment.

rapidement connue et les listes de personnes assistées ont donc 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 fermer 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'Etat.

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 terrains impropres à la culture 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 ¹.

255. L'assistance-chômage illustre les nombreux inconvénients d'une mesure qui s'inspire de données mal ajustées aux besoins particuliers d'une société. C'est pourquoi le Comité d'étude sur l'assistance publique recommande au gouvernement du Québec d'amener le gouvernement canadien à se retirer des programmes conjoints d'assistance sociale ².

256. L'introduction de cette mesure dans le Québec met en lumière l'importance d'un réseau de bureaux locaux de bien-être. L'inexistence de ce réseau a forcé le gouvernement à demander à certaines municipalités de se charger de son organisation. Lorsque celles-ci n'ont pu mettre sur pied les bureaux désirés, les organismes de service social ont pris en charge la distribution de l'aide financière pour jeter de la confusion entre l'aspect financier et l'aspect humain de l'assistance sociale.

F. — LES MESURES RÉCENTES DE BIEN-ÊTRE

257. En septembre 1960, le gouvernement institue un système d'allocations scolaires pour les étudiants de 16 à 18 ans. De plus, il

¹ Extrait de *Rapport du Comité d'étude sur l'assistance publique (Rapport Boucher)*, *op. cit.*, p. 99.

² *Ibid*, p. 124.

accorde des allocations supplémentaires aux récipiendaires d'allocations de vieillesse, d'invalidité, de cécité et d'assistance-vieillesse et élargit cette dernière aux veuves et célibataires de sexe féminin de 60 ans et plus. Enfin, en 1967, il organise, en plus du régime national des allocations familiales, un régime provincial d'allocations familiales. Ce régime, dont les taux sont progressifs selon le nombre et l'âge des enfants, a comme objectif principal de hausser le niveau de vie des familles nombreuses à revenu modeste. Cette législation s'ajoute à une mesure fiscale de grande portée, à savoir l'élimination de l'impôt provincial sur le revenu pour les personnes seules gagnant moins de \$2,000 par année et pour les chefs de famille gagnant moins de \$4,000. Toutes ces mesures ont pour effet de diminuer les recours à l'assistance publique.

258. Au chapitre de la santé, les dix dernières années marquent d'immenses progrès. En 1960, le gouvernement institue l'assurance-hospitalisation qui assure à tous les citoyens les soins hospitaliers. Il adopte en même temps la loi sur les hôpitaux qui réduit considérablement la portée du régime de l'assistance publique. En 1966, il adopte la loi sur l'assistance médicale qui accorde les services médicaux gratuits aux assistés sociaux. Enfin, l'adoption en 1970 d'un régime d'assurance-maladie constitue une étape d'une extrême importance dans l'organisation des services de santé.

259. L'action du gouvernement a été prépondérante dans l'amélioration des services à l'enfance et à la jeunesse. La réforme de l'éducation a voulu rendre l'enseignement plus accessible, et ce, à tous les niveaux. Malgré des progrès considérables, il est permis de se demander si les enfants des régions et des zones défavorisées profitent, autant que les autres, des avantages de la réforme. Des observateurs cherchent encore les raisons pour lesquelles il y a au Québec trois fois plus d'enfants en dehors de leur foyer que dans n'importe quelle autre province canadienne. S'agit-il d'un indice de désorganisation familiale ?

260. Depuis le début de la décennie, le gouvernement se penche de façon spéciale sur les besoins de la population âgée. Il édicte des normes sur la construction et la tenue des foyers d'hébergement.

261. L'une des mesures les plus importantes de cette période est certainement l'institution du régime de rentes du Québec et du régime de pensions du Canada. La caisse du régime, alimentée par les contributions des salariés, des employeurs et des travailleurs indépendants, permettra à moyen terme de diminuer le fardeau de

l'assistance en assurant aux travailleurs des prestations de vieillesse convenables. Un nombre de plus en plus grand de personnes seront dispensées d'avoir recours à l'assistance publique. L'initiative du gouvernement provincial dans ce domaine a même obligé le gouvernement fédéral à modifier son propre régime de pensions et, après entente, il a été décidé que les deux régimes seraient transférables d'une province à l'autre du Canada.

262. Le regroupement des assistés sociaux, leurs revendications de prestations accrues, les études sur la pauvreté et les pressions des corps intermédiaires ont incité le gouvernement à réviser ses lois sur l'assistance sociale en vue de les intégrer dans une nouvelle et unique loi qu'il a adoptée le 12 septembre 1969.

G. — LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL

263. Même si l'assistance financière constitue un élément majeur dans une politique de bien-être, la dernière décennie nous laisse entrevoir l'avènement d'une politique plus réaliste. Le développement humain prend de plus en plus d'importance dans l'élaboration d'une véritable politique de développement social.

264. Dans ce domaine, la première expérience notoire débute en 1963, alors qu'un groupe de citoyens, inspiré par une équipe de spécialistes en sciences humaines, conjugue ses efforts avec ceux des gouvernements provincial et fédéral, par l'intermédiaire de l'ARDA, pour étudier les besoins économiques et sociaux de la partie est du Québec. Le BAEQ présente en 1966 un rapport très détaillé sur les conditions du milieu ainsi qu'une série de recommandations favorisant l'élévation du niveau de vie de la population.

265. Après deux ans de négociations, les deux gouvernements, par le truchement de l'Office de planification et de développement du Québec, mettent sur pied en 1968 l'Office de développement de l'Est du Québec chargé de mettre à exécution les principales recommandations du BAEQ. La participation des citoyens et la collaboration des différents ministères provinciaux et fédéraux permettent une approche plus globale des problèmes économiques et sociaux et constituent la base de cette entreprise de rénovation. Jusqu'à présent, l'utilisation de ces ressources humaines n'a pas donné tous les résultats attendus, mais ceux-ci sont quand même suffisants pour préparer l'opinion publique à exiger des gouvernements l'exécution de projets de cette envergure.

266. Dans certaines régions, les organismes de service social ont entrepris des efforts louables pour aider les assistés sociaux à retourner au travail. Ces expériences ont eu des résultats profitables tout autant pour le personnel que pour les assistés sociaux eux-mêmes, et ce en particulier à Chicoutimi¹, à Ste-Anne-de-la-Pocatière et à Scotstown². Ces initiatives démontrent qu'une approche individuelle est souvent la seule méthode valable pour réintroduire dans une vie normale une personne rejetée par la société³.

267. Les gouvernements ont tendance à accorder de plus en plus d'attention au développement économique des régions défavorisées. Ils utilisent différents stimulants, tels les dégrèvements d'impôts ainsi que les prêts et les subventions destinés à encourager l'implantation d'entreprises propres à élargir le marché de la main-d'œuvre et à animer la vie économique de ces territoires.

268. Soulignons enfin que deux provinces canadiennes ont, au cours des derniers mois, publié un livre blanc sur le développement social : il s'agit du Nouveau-Brunswick et de l'Alberta. Voici de quelle façon le gouvernement de l'Alberta entrevoit le problème :

The development and presentation of opportunities to individuals to enable them to reach their potential and participate in their communities will be an effective preliminary step toward the solution of today's social problems. Time, money, initiative, creativity and persistence will be needed. To achieve the specific goals outlined in this paper may well involve a five to ten year period. Co-operation with other governments, private and voluntary agencies and organizations will be necessary. Co-ordination of programs within these component parts will enhance the effectiveness of each⁴.

Ainsi, l'idée d'une politique de développement social prend lentement place dans l'opinion publique canadienne.

¹ Claude Turcotte : « L'assisté social, un homme fini ou un travailleur à reclasser », *Technique*, juillet-août 1967, pp. 27-31.

² Voir à ce sujet l'article de Jacques Coulon, « La renaissance d'une petite ville », paru dans le supplément *Perspectives* du 4 octobre 1969, p. 28.

³ Voir à ce sujet le chapitre II du volume VI de notre rapport : *Les services sociaux*.

⁴ Extrait de *Social Development, A Position Paper Rising out of the White Paper on Human Resources Development*, déclaration émise par l'honorable Raymond A. Speaker pour le gouvernement de l'Alberta en avril 1969, p. 14.

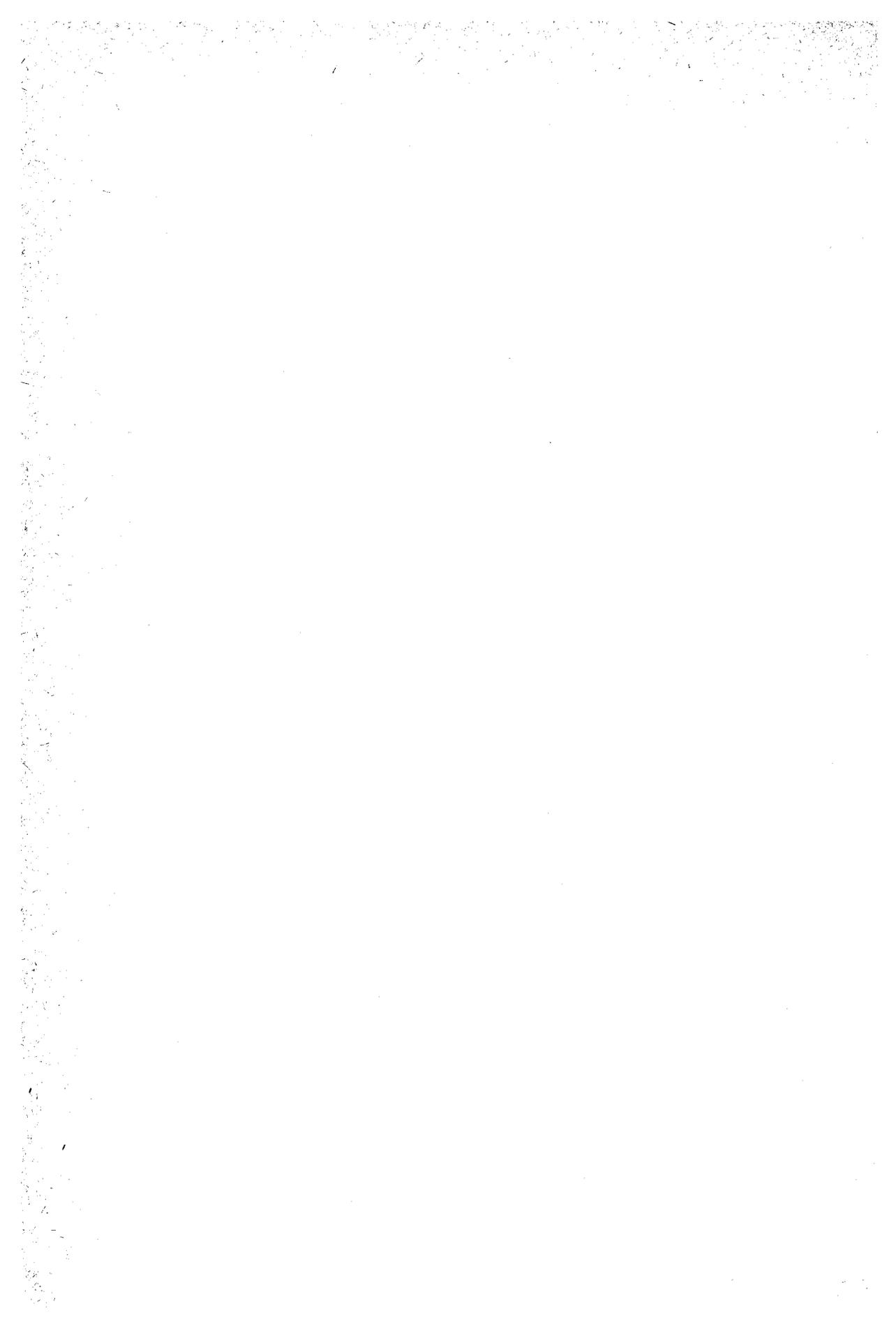
Titre deuxième

Le changement et le développement

Cette partie du rapport porte sur l'analyse du développement. Cependant, avant d'entreprendre cet exposé, il convient de distinguer la notion de changement de la notion de développement.

Le chapitre III traite du développement humain, c'est-à-dire de la condition de l'homme dans la société, de ses besoins et de ses droits.

Le chapitre IV présente le développement social comme la mise en œuvre par la société d'une politique qui assure le développement humain de ses membres. C'est donc dire que le développement social sert de cadre et de soutien au développement humain.

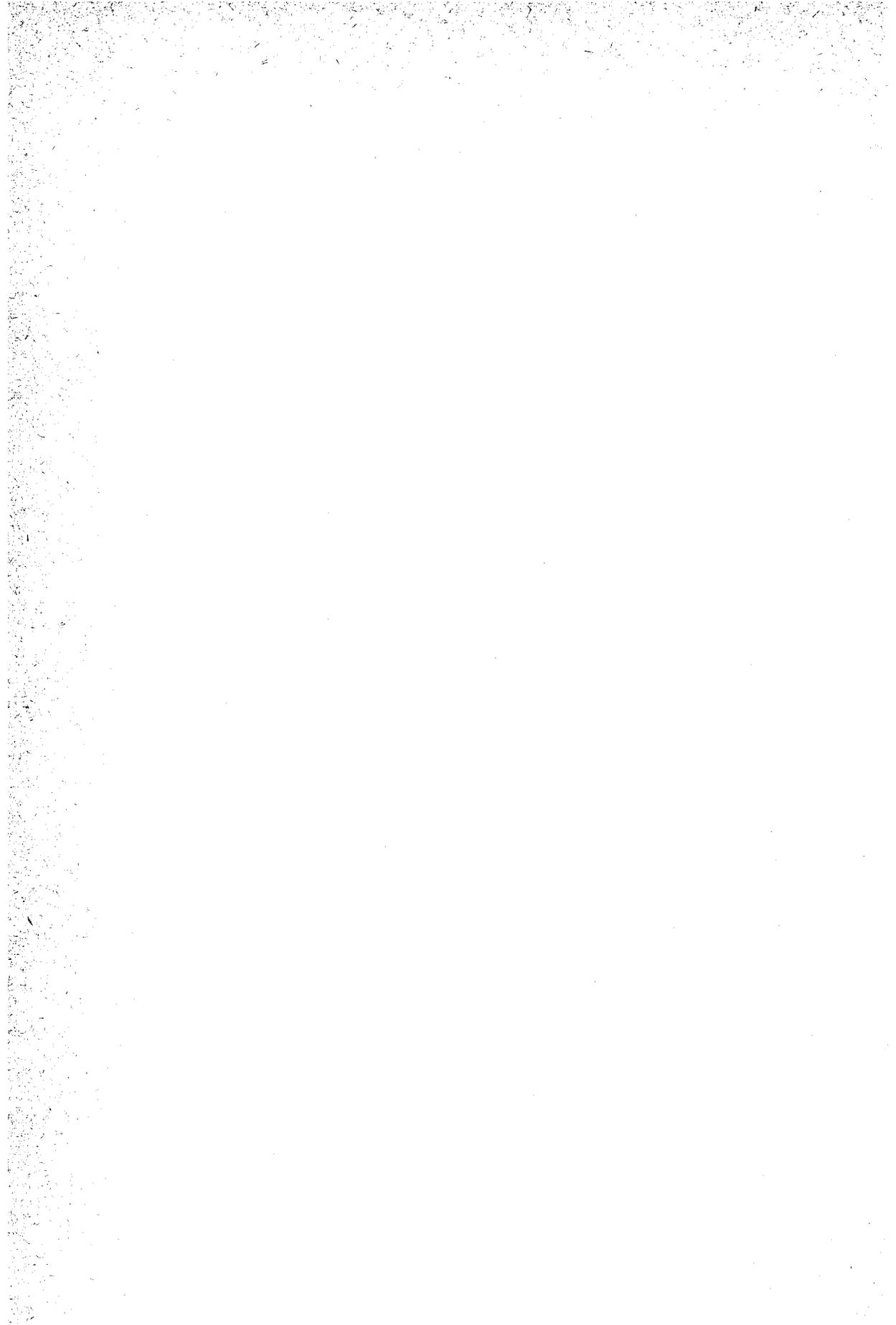




Le développement humain

La grandeur du XX^e siècle a été de comprendre que les bienfaits de la vie devaient être offerts à tous ceux qui vivent et que la science, cet outil merveilleux appelé par Spencer notre « connaissance organisée », pouvait être mise au service de cet idéal. Plus importants que les réalisations de la science — et de sa jeune sœur, infiniment active, la technique — sont les besoins de l'homme qu'elles ont mission de satisfaire... Les impératifs humains doivent nous guider dans l'utilisation de nos réalisations scientifiques et techniques.

Gérald C. Gross, extrait d'une allocution prononcée à la séance plénière d'ouverture de la Conférence des Nations Unies sur l'application de la science et de la technique dans l'intérêt des régions peu développées. Genève, février 1963. Rapporté dans *Le développement par la science et la technique*, Dunod, Paris, 1964, p. 38.



Le développement humain

INTRODUCTION

269. Pour bien saisir le concept de développement, il est nécessaire d'examiner au préalable la signification précise du concept de changement. Celui-ci implique une comparaison entre deux états d'un même objet. En effet, un objet peut subir des modifications qui le rendent partiellement ou complètement différent de ce qu'il était. Le changement s'applique aussi bien à un objet vivant qu'à un objet non vivant, mais il demeure toujours le résultat d'une observation comparative : tel objet n'est plus ce qu'il était.

270. Les transformations provoquées par le changement s'inscrivent entre la misère et l'abondance, entre l'analphabétisme et l'instruction, entre l'abrutissement et les loisirs. Elles suscitent naturellement un phénomène de résistance; l'homme se refuse souvent à les accepter et continue ainsi à agir selon des normes et des idées qui appartiennent déjà à une autre époque. La pensée a tendance à marquer un retard sur l'action, ce qui engendre un décalage entre la réalité et la conscience collective, d'où la nécessité pour la société de résoudre les problèmes les plus urgents ¹.

271. Le changement implique une observation du passé et ne se réfère aucunement à l'avenir. L'avenir est « ce qui va arriver, bien que nous ne sachions pas ce qu'il est, c'est-à-dire ce qu'il sera. Cet avenir a un degré spécifique de liberté que n'a pas le présent. La méditation sur l'avenir, son interprétation, contribuent à le façonner, c'est-à-dire à en faire réellement l'avenir en tant que tel, car l'avenir dépend, même si ce n'est que de manière partielle, de ce que je crois en lui, de ce que je l'interprète, de ce que j'y réfléchis » ². Il n'y a donc pas de relation entre le changement et l'avenir.

272. Étymologiquement, le mot développement signifie « enlever l'enveloppe pour permettre l'épanouissement ». Il constitue en fait un changement organisé et son rôle, dans une société, consiste à orien-

¹ Voir à ce sujet *L'ère de l'opulence (The Affluent Society)*, par John K. Galbraith, *op. cit.*

² Extrait de « Le mirage de l'avenir », conférence prononcée par Raymond Panikkar à l'occasion de la réunion du Conseil œcuménique des Eglises, Genève, 2 juillet 1970 (document non publié).

ter la croissance dans le but d'assurer de meilleures conditions sociales. Ainsi l'idée de développement est plus large et plus riche que celle de changement, car elle renferme les notions de croissance et de progrès et indique le passage d'un état moins parfait à un état plus parfait. Le changement n'implique aucune idée de valeur, alors que le développement comporte l'épreuve d'un jugement de valeur¹.

273. L'homme est un être intelligent et libre ; il appartient à une société politique et il a le pouvoir d'organiser la société où il vit, d'en changer les formes et d'en modifier les lois, selon son ingéniosité, ses idées et ses goûts². C'est dans un contexte de développement que l'homme entrevoit son épanouissement. C'est donc dire que le développement et l'épanouissement sont des notions complémentaires.

274. L'homme doit se préoccuper d'élaborer des projets en vue d'améliorer les conditions sociales. C'est pourquoi l'Assemblée générale des Nations Unies a proclamé, à la session de 1960, une décennie du développement qui devait permettre à chacun des États membres, quel que soit son niveau de développement, d'atteindre, à la fin de la décennie, un taux minimum de croissance annuelle correspondant à 5 pour cent du revenu national global³. Cette décision voulait souligner la nécessité pour l'homme de prendre conscience de l'importance de la science et de la technique dans le développement économique et social. Le professeur M.S. Thacker déclarait à l'ouverture de la Conférence sur le développement par la science et la technique :

Il faut que les plus réticents puissent voir comment l'homme refaçonne le monde dans lequel il vit, en tirant un meilleur parti des ressources naturelles et humaines⁴.

275. Le développement a pris une telle importance dans la pensée et dans la réalité qu'il faut reconnaître que l'on est en présence d'un phénomène permanent, qui prend même en certaines circons-

¹ Voir le volume I de notre rapport : *L'assurance-maladie*, p. 4.

² Voir à ce propos « Discours d'ouverture à la Conférence des Nations Unies sur l'application de la science et de la technique dans l'intérêt des régions peu développées », par M. S. Thacker, 4 février 1963. Reproduit pour les Nations Unies dans *Le développement par la science et la technique*, volume VIII, Dunod, Paris, 1964, pp. 22-28.

³ Organisation des Nations Unies (ONU) : *Décennie des Nations Unies pour le développement, Mesures proposées*, Nations Unies, New York, 1961.

⁴ Extrait de « Discours d'ouverture à la Conférence des Nations Unies sur l'application de la science et de la technique dans l'intérêt des régions peu développées ». Reproduit pour les Nations Unies dans *Le développement par la science et la technique*, op. cit., p. 22.

tances l'image d'un mythe¹. En effet, l'apparition du concept de développement et les mesures sociales qu'il implique correspondent à une période de transition entre deux sociétés. Il n'y a pas tellement longtemps, l'éducation, la santé, la sécurité économique, etc., étaient considérées comme des biens personnels soumis aux lois de la consommation et susceptibles de suivre l'accroissement de la production.

276. La théorie et la pratique avaient érigé une barrière entre le domaine économique et le domaine social. Les structures administratives et les programmes sociaux respectaient cette séparation. Depuis le milieu du XIX^e siècle jusqu'au milieu du XX^e, les économistes parlent de croissance économique et les sociologues de progrès social. Toutefois, à mesure que les instruments économiques deviennent plus puissants, on est forcé de constater leur influence sur le développement social. On admet donc, à la suite de nombreuses observations, que cette croissance économique comporte des aspects sociaux très nombreux qui affectent les structures mêmes de la société.

277. C'est seulement au cours des vingt dernières années que les sociologues ont réussi à réaliser la synthèse de l'économique et du social et à comprendre que le développement résulte de leur interaction. On reconnaît donc maintenant que la croissance économique exige des investissements humains et que la production économique dépend de la qualité des facteurs humains. Par conséquent, toute analyse de la situation sociale doit s'étendre aux domaines économique et social et toute politique de développement doit prendre en considération l'activité totale de l'homme.

278. Le développement suppose une subordination réciproque de l'homme et de la société. L'unique but de la société doit être l'épanouissement optimal de ses membres. Il revient alors à l'homme de prendre les mesures nécessaires pour orienter et diriger la société vers cette fin. Par une action rationnelle, il songera constamment à assurer l'épanouissement et le bien-être de chacun et à bâtir une société juste pour tous.

279. Il existe deux formes de développement dans la société : le développement humain qui implique un nombre plus ou moins grand d'exigences sociales (certains l'appellent le bien-être optimal des membres de la société) et le développement social qui exige une transfor-

¹ Les mots *Welfare State*, développement, guerre à la pauvreté, etc., frappent l'imagination et ils sont largement utilisés, parce qu'ils sont à la mode. La réalité qu'ils recouvrent donne lieu à de longues réflexions, à de longues études, mais la transformation de la réalité qu'ils exigent n'est pas à la mode.

mation des conditions économique-sociales pour permettre aux hommes de s'épanouir (c'est ce qu'on appelle la société de bien-être). En d'autres termes, l'entreprise du développement doit être une entreprise de savoir-faire axée sur le progrès intégral de l'homme. Le développement exige le respect d'un certain nombre de valeurs qui prennent les formes les plus diverses selon les nations et les cultures. Des notions fondamentales sont remises en question un peu partout à travers le monde et en particulier dans la société nord-américaine. Une telle remise en question oblige la société à s'interroger sur la finalité sociale et morale de l'homme. D'où la nécessité pour l'homme de se donner des fins conformes à sa dignité afin de développer toujours davantage sa vie physique, culturelle, morale et sociale. Ainsi « ...le développement ne se réduit pas à la simple croissance économique. Pour être authentique, il doit être intégral, c'est-à-dire promouvoir tout homme et tout l'homme »¹. Le développement possède donc une double dimension : la première se situe au niveau des valeurs et la seconde au niveau des faits.

280. Si le développement implique la recherche d'une fin, il commande un processus d'action qui impose à l'homme et à la société de préciser sans cesse leurs démarches et leurs aspirations².

I. — L'HOMME DANS LA SOCIÉTÉ

281. Par le fait de sa naissance, l'homme est agrégé à une famille. À mesure que les familles se multiplient et que l'activité familiale devient plus complexe, des groupes, des corps de métiers, des associations professionnelles, des villages et des villes prennent forme pour créer, par esprit de solidarité, une société politique. Cette société englobe, sans les absorber, tous les groupements d'un

¹ Extrait de *Populorum progressio*, encyclique du 26 mars 1967, Fides, collection « L'Eglise aux quatre vents », Montréal, 1970, p. 7.

² L'Assemblée générale des Nations Unies a proclamé, le 16 octobre 1970, que la deuxième décennie du développement commencera le premier janvier 1971. L'énoncé des objectifs et de la nouvelle stratégie du développement est contenu dans un volumineux document déposé à la séance du samedi 24 octobre 1970 de l'Assemblée générale des Nations Unies et intitulé : *Stratégie globale du développement*. Ce document, endossé unanimement par les membres de la Commission économique de l'Assemblée, rappelle que le but ultime du développement est d'offrir à tous les peuples des occasions toujours plus grandes d'améliorer leurs conditions de vie. Il est essentiel, souligne-t-on, d'assurer une répartition plus équitable des revenus et de la richesse pour promouvoir tant la justice sociale que l'efficacité de la production, d'améliorer la sécurité du revenu, d'étendre et d'améliorer l'enseignement, la santé publique, la nutrition, le logement, la protection sociale et de sauvegarder l'environnement. Les transformations qualitatives et structurelles de la société doivent aller de pair avec une croissance économique rapide et les disparités existantes, qu'elles soient régionales, sectorielles ou sociales, doivent être sensiblement atténuées.

même territoire, en vue de leur assurer une plus grande protection, un plus grand développement et une plus grande prospérité. Telle est la conception organique de l'institution sociale, indépendamment de la forme et du nom qu'elle a pris à travers les âges.

282. La fonction principale de la société politique consiste donc à assurer le développement de l'homme ¹.

283. La civilisation se définit comme la perfection des rapports divers qui unissent l'homme à la cité et les hommes dans la cité. Dans la réalité, la civilisation est l'institution d'un ordre humain par l'avènement du règne social du droit qui consiste en l'organisation juridique des rapports sociaux. Cette organisation répond au besoin qu'éprouvent tous les peuples de créer des institutions destinées à sauvegarder l'ordre et le droit.

A. — LE BESOIN SOCIAL

284. L'homme possède une nature sociale, c'est-à-dire qu'il a besoin de l'activité des autres pour développer sa vie matérielle et spirituelle. Seul le service organisé d'un bien commun permet aux hommes de mener une existence convenable. Les besoins humains, matériels ou spirituels, se complètent de besoins sociaux dont la reconnaissance relève de la société politique. Ainsi, le premier rôle de la société politique est d'ordonner les rapports sociaux des hommes de sorte qu'ils puissent obtenir les conditions les plus favorables à la satisfaction de leurs besoins et à leur épanouissement.

285. Les besoins sociaux évoluent avec la société. Une telle évolution se manifeste par une identification plus précise des besoins individuels et par une plus grande diversité des besoins collectifs. L'élargissement continu de la notion de besoin social ne peut s'inscrire dans le contexte des institutions traditionnelles qui fixent la couverture des besoins dans un cadre rigide, alors que les besoins croissent, se transforment, disparaissent pour céder la place à d'autres et se modeler sur la société en perpétuelle transformation.

B. — LE DROIT SOCIAL

286. La société politique ne crée pas le besoin social : elle le constate. Antérieurement aux lois et aux actes de l'autorité politique,

¹ Voir à ce sujet *La société et l'Etat*, par Marie-Benoît Schwalm, Flammarion, Paris, 1937.

il existe un droit social qui dérive non des faits mais de la nature même de l'homme : c'est le droit naturel. Ce droit qui s'appuie sur le sens commun guide l'homme dans la solution de ses problèmes sociaux. Il n'indique pas les solutions; il ne peut qu'orienter le jugement de l'homme en lui donnant toujours comme point de référence sa propre nature.

287. La société politique doit accepter de répondre à ce droit social naturel et imprescriptible. Même étouffé, ce droit subsistera et sa puissance provoquera un jour ou l'autre un éclatement. S'il ne trouve pas sa voie naturelle dans la société politique par le moyen d'institutions destinées à l'épanouissement de l'homme, il bousculera par la force les résistances que lui oppose la politique. Aussi, la société politique doit sans cesse transformer ses normes juridiques afin de satisfaire ce besoin social humain dans un monde en continue évolution.

C. — LE BIEN COMMUN

288. La société politique est faite pour l'homme, mais elle ne doit pas l'asservir. La primauté de l'homme sur les groupements auxquels il adhère est essentielle. La société politique n'est qu'un moyen pour l'homme d'accéder au bien commun. Le bien commun ne se confond pas avec la somme des biens particuliers, qu'ils soient matériels, intellectuels ou moraux. Il implique des biens ou des services que la liberté individuelle seule ne peut assurer et il est normalement nécessaire à la poursuite d'une vie humaine normale.

289. Le bien commun sert avant tout à favoriser l'accomplissement du destin de l'homme. C'est pourquoi la société ou une partie de ses membres ne peut en limiter l'accès pour quelque motif que ce soit.

290. Sur le plan philosophique, il n'est peut-être pas d'expression qui ait donné lieu à plus de controverses que celle de « bien commun ». Il s'agit d'un principe absolu qui ne peut se transposer exactement dans l'existence qui, elle, est relative. Il faut donc se résoudre à trouver des formules qui respectent les exigences de cet absolu. Les interprétations du bien commun varient selon les époques et les civilisations. Le père J.-T. Delos, O.P., a tenté d'en donner une description concrète. « Ensemble organisé, a-t-il dit, des conditions sociales, grâce auxquelles la personne humaine peut remplir sa destinée

naturelle et spirituelle »¹. Le bien commun trouve sa signification dans une bonne organisation sociale, c'est-à-dire dans une société où règnent l'ordre, la paix et la justice et non la loi du plus fort. De plus, il doit exister dans cette société une continuité qui dépasse la durée des vies individuelles pour que les hommes puissent profiter du patrimoine des générations précédentes.

Les créatures raisonnables, les personnes, se distinguent des êtres raisonnables, en ce qu'elles sont davantage ordonnées au bien commun et qu'elles peuvent agir expressément pour lui. Il est vrai aussi que perversément elles peuvent préférer le bien singulier de leur personne au bien commun, s'attachant à la singularité de leur personne, ou, comme on dit aujourd'hui, à leur personnalité, érigée en commune mesure de tout bien. Par ailleurs, si la créature raisonnable ne peut se borner entièrement à un bien commun subordonné au bien de la famille, par exemple, ou au bien de la société politique, ce n'est pas parce que son bien singulier, pris comme tel, est plus grand : c'est à cause de son ordination à un bien commun supérieur auquel elle est principalement ordonnée. Dans ce cas, le bien commun n'est pas sacrifié au bien de l'individu en tant qu'individu, mais au bien de l'individu en tant que celui-ci est ordonné à un bien commun plus universel.²

291. Le bien commun exige donc l'instauration dans la société d'un ordre public susceptible d'aider l'homme à atteindre son épanouissement. Il exige aussi chez tous les citoyens un sens aigu de la responsabilité sociale.

D. — L'AUTONOMIE DE L'HOMME

292. L'homme peut, simultanément, faire partie de plusieurs institutions tout en gardant sa personnalité. L'appartenance institutionnelle ne détruit ni son identité ni son indépendance personnelle. La raison de cette autonomie tient à la nature de l'homme, être intelligent et libre.

293. La nature de la société politique ne change pas, même si certains de ses membres manquent à leurs obligations; elle demeure toujours pour l'homme le moyen d'accéder à son plein développement. Seules les défaillances d'un certain nombre d'individus exigent que l'État mette au profit des plus faibles et des plus défavorisés les ressources acquises par les plus forts et les plus riches.

¹ Extrait de « La politique chrétienne et les devoirs des Etats », discours prononcé à l'ouverture de la IV^e session de la semaine catholique internationale tenue à Genève en 1932. Reproduit dans *La Documentation Catholique*, 29 octobre 1932, N^o 630, pp. 715-716.

² Extrait de *De la primauté du bien commun*, par Charles de Koninck, Les Presses de l'université Laval, Québec, 1943, p. 14.

294. L'homme agit sur la société par l'intermédiaire des groupes et des institutions qu'il crée par un besoin de sa nature. Il reçoit d'eux l'aide nécessaire à l'accomplissement de son rôle et, en retour, il contracte envers eux des obligations et doit leur apporter le concours de son activité. Parmi ces groupes, la famille occupe sans contredit un statut privilégié, car elle constitue le groupement le plus naturel. De plus, c'est elle qui assume la première responsabilité du développement de l'enfant.

295. Par contre, les groupes et les institutions par lesquels l'homme agit sur la société peuvent compromettre l'exercice de ses droits personnels et sociaux.

II. — LES BESOINS ET LES DROITS

A. — LES BESOINS SOCIAUX

296. La notion de besoin est difficile à saisir, car elle est une notion dynamique qu'on ne peut enfermer dans une définition immuable. Elle prend des connotations différentes selon les groupes et selon les époques. L'identification des besoins est essentielle à la mise en place des conditions nécessaires au développement de l'homme et, partant, à l'élaboration des objectifs d'une politique de développement social. C'est pourquoi il faut préciser ce qu'on entend par besoins sociaux et examiner la conception qu'en ont certaines sociétés.

297. Au niveau de la subsistance, on compte trois besoins fondamentaux : la nourriture, le vêtement et le logement. Ces besoins sont liés à l'aspect biologique de l'organisme humain.

298. Si l'on dépasse le niveau de la subsistance, le problème des besoins se pose au niveau de l'activité humaine. L'homme a besoin de protection contre un certain nombre de risques. Il a également besoin de divers services : soins médicaux, système d'enseignement, moyens de transport, etc. D'après les spécialistes, la quantité et la nature des besoins au niveau de l'activité humaine varient selon les sociétés. Malgré certaines dissidences, les opinions expriment un consensus sur le caractère essentiel de certains besoins.

299. Il est extrêmement difficile de définir les besoins qui se situent au niveau de l'épanouissement. En effet, le seul critère d'une telle définition ne peut être, pratiquement, qu'une certaine conception

de l'homme et de la société. Or, celle-ci varie non seulement selon les sociétés, mais aussi et surtout selon les individus qui en font partie. D'où le caractère fondamentalement subjectif de l'énumération des besoins au niveau de l'épanouissement.

300. En regard des besoins au niveau de la subsistance, il est possible d'établir de façon scientifique des minima vitaux. Ainsi on détermine la quantité de calories nécessaires à un adulte, sous tel climat, dans l'exercice de telle tâche; par la suite, on établit des séries quantitatives de calories selon le sexe, l'âge, etc. De même, en tenant compte des variations de climat, on établit le minimum de vêtement et de logement nécessaire pour protéger l'organisme. Ces différents calculs fixent le minimum de biens qu'on doit procurer aux membres d'une société pour leur subsistance.

301. Pour effectuer la distribution des biens d'une façon efficace, la société doit accepter un seul modèle de consommation. En effet, l'ethnologie des sociétés primitives et la sociographie des sociétés développées démontrent que la satisfaction des besoins primaires (nourriture, vêtement et logement) s'inspire d'un ensemble de normes sociales¹ et, dans une société donnée, d'une série de normes particulières. Les tabous ou les modes alimentaires varient d'une société à l'autre; le choix entre le système de la mode et le port d'un uniforme dépend des choix politiques et des coutumes sociales. Les coutumes ainsi que l'appartenance à une classe conditionnent l'ornementation du logement, sa forme et sa dimension. Telle société opte pour l'uniformité dans la nourriture, le vêtement et le logement afin de consacrer plus de ressources à la satisfaction d'autres besoins jugés plus importants. Telle autre société décrète la production d'une grande variété de biens pour la satisfaction de ses besoins, quitte à négliger les exigences de l'épanouissement.

302. Comme la satisfaction des besoins de l'homme aux niveaux de sa subsistance et de son activité s'accomplit dans une large mesure selon les normes de la société, on dit qu'un individu est normal s'il suit ces normes. La satisfaction des besoins jugés normaux devient en quelque sorte une nécessité pour tous les citoyens.

303. Un citoyen ou un groupe de citoyens qui n'atteignent pas la satisfaction normale de ces besoins se jugent eux-mêmes et sont jugés par les autres comme des citoyens de seconde zone.

¹ Voir à ce sujet *A Scientific Theory of Culture and Other Essays*, par Bronislaw Malinowski, Oxford University Press, New York, 1960.

B. — L'ÉVOLUTION DES BESOINS DANS LA SOCIÉTÉ INDUSTRIELLE

304. Les sociétés industrielles influencent l'évolution des besoins. La bourgeoisie industrielle est la première classe supérieure à pouvoir hausser le niveau de consommation des classes inférieures¹. Souvent les classes supérieures des autres sociétés consomment beaucoup malgré leur faible production ou malgré leur éloignement du système de production lui-même. Au contraire, la force et la puissance de la bourgeoisie industrielle résident dans la possession des moyens de production dont la croissance est nécessaire à la conservation de son statut et de son pouvoir. Lorsque, dans la consommation des biens nouveaux qu'elle produit, elle atteint le point de saturation, il lui devient indispensable de permettre aux autres classes de les consommer de façon que la production se poursuive et que ses profits continuent d'augmenter. Il faut bien voir, toutefois, qu'en favorisant la consommation de masse et en laissant les classes inférieures élever le niveau de leurs besoins, la classe bourgeoise met fin à une société de classes fermées pour créer une société de classes ouvertes.

305. Ainsi l'industrialisation stimulée par la bourgeoisie industrielle exige non seulement la production mais aussi la consommation de masse. Pour survivre, la bourgeoisie industrielle doit étendre à l'ensemble de la population la consommation des biens et des services. Aussitôt que l'industrie produit un bien ou un service, le plus grand nombre doit le consommer. La définition sociale des besoins se transforme constamment pour que le plus grand nombre possible d'individus consomme les biens nouvellement produits. Le luxe ne dure que le temps où les gens aisés n'ont pas encore atteint le point de saturation. Ce point atteint, les autres groupes commencent eux aussi à consommer et le luxe devient alors un besoin universel. Il ne saurait être question de vivre selon ses moyens ou son statut ; il faut au contraire chercher à augmenter ses moyens ou à élever son statut afin de satisfaire ses besoins. La capacité de consommation mesure le statut au détriment de la fonction sociale de l'individu ou du groupe. La consommation elle-même se mue en une fonction primordiale que remplit un individu ou un groupe dans la société. C'est du moins l'idéologie que propose la bourgeoisie industrielle productive. Il n'y a plus maintenant de classes comme telles, mais une masse de consommateurs qui aspirent à un statut et à un prestige social, selon leur capacité de consommation.

¹ Voir à ce sujet l'annexe 25 de notre rapport : *La société de demain, ses impératifs, son organisation*, préparée par Gérald Fortin, pp. 15ss.

306. Même s'il s'agit d'une société de classes ouvertes, celle-ci demeure quand même une société de classes. La définition des besoins de la population subit l'influence des intérêts des producteurs. Non seulement ce groupe cherche à rendre indispensables les nouveaux biens et les nouveaux services produits, mais encore il modifie l'ordre de priorité des besoins par son contrôle de l'opinion publique. Ainsi à la suite de campagnes publicitaires intensives, le besoin de posséder deux automobiles par famille est, pour plusieurs, prioritaire sur le besoin d'habiter un logement convenable; de même, le besoin d'un mobilier neuf, dans certains cas, devient prioritaire sur le besoin de soins médicaux¹. L'ordre de priorité des besoins n'est donc plus uniquement fonction d'une définition idéologique ou d'un système social de valeurs; il obéit au contrôle des producteurs, par suite de leur influence par la publicité.

307. Pour étendre constamment le champ des besoins de la population, les producteurs cherchent à transformer en besoins les objets de luxe. Le luxe devient alors un stimulant pour se dépasser soi-même ou dépasser ses concitoyens. Il sert d'aiguillon à tout le système et symbolise la réussite. La publicité présente le luxe comme l'attribut du citoyen moyen ou l'attribut du bon citoyen. Ainsi, sauf pour quelques originaux, posséder une automobile incarne la réussite: tout citoyen moyen doit avoir au moins une automobile. Le panier des biens et des services essentiels à une vie normale a tendance à s'accroître constamment, à mesure que les produits nouveaux atteignent le point de saturation pour les couches les plus aisées de la société². De façon corrélative, le revenu nécessaire au citoyen moyen, au bon citoyen, tend sans cesse à s'accroître. Lorsqu'il y a écart entre le revenu et le panier, on tente d'augmenter le revenu soit par le travail supplémentaire, soit par le recours au crédit qui n'est autre chose que l'utilisation du revenu anticipé³.

308. Alors qu'au départ la notion de besoin semble objective, on constate, à l'examen, que certains besoins seulement possèdent cette qualité. Les autres besoins et, davantage, la façon de les satisfaire revêtent un caractère plus ou moins subjectif selon le cas.

309. Les besoins évoluent constamment et l'homme tend à juger essentiels ses nouveaux besoins. Ce processus psychologique né avec

¹ Voir à ce sujet *Les comportements économiques de la famille salariée du Québec*, par M. A. Tremblay et G. Fortin, *op. cit.*

² H. Roseborough, dans une thèse de doctorat enregistrée à l'université Harvard, Mass., a mis en relief ce phénomène. Voir à ce sujet *The Sociology of Consumer Spending* (document non publié).

³ Voir à ce sujet *Les comportements économiques de la famille salariée du Québec*, par M. A. Tremblay et G. Fortin, *op. cit.*

l'industrialisation qui a entraîné la multiplication rapide des besoins devient un phénomène social extrêmement complexe, d'autant que les techniques publicitaires se révèlent de plus en plus efficaces et, partant, de plus en plus dangereuses. Cependant, les besoins de la société post-industrielle ne seront pas nécessairement ceux de la société industrielle.

C. — LES DROITS SOCIAUX

310. Lorsqu'ils sont bien identifiés, les besoins peuvent être l'objet d'une reconnaissance juridique par la société, et ce, tant sur le plan national que sur le plan international. Les droits sociaux, énumérés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, correspondent à des besoins reconnus comme fondamentaux par la société actuelle. Ces droits sont complexes et difficilement mesurables parce qu'ils doivent s'adapter aux différents besoins des individus. Plusieurs considèrent que les droits sociaux doivent devenir des objectifs politiques. Ainsi un besoin social peut devenir un droit social et ce droit servir d'objectif à l'action politique.

311. Le Québec accepte en général les valeurs fondamentales que respectent les démocraties occidentales. Comme les États-Unis d'Amérique et comme les autres provinces canadiennes, il accepte et développe un système économique qui s'inspire du capitalisme. Même si la libre entreprise a perdu quelque peu de sa liberté dans ce système, il reste qu'elle n'est pas soumise à des contraintes très rigides. La société occidentale croit que le capitalisme, malgré ses faiblesses, favorise mieux que tout autre système l'épanouissement individuel et social.

312. La Déclaration universelle des droits de l'homme veut reprendre, dans une conception élargie, certains principes fondamentaux déjà acceptés dans plusieurs pays afin de les faire partager partout à travers le monde. Les droits de l'homme subissent l'influence de facteurs sociaux et économiques. Ils résultent parfois d'événements historiques (tels la Révolution française et la Révolution américaine) qui donnent aux hommes la possibilité d'exprimer le genre de droit et de liberté qu'ils désirent voir reconnaître. Ces droits demeurent sensiblement les mêmes à travers les âges, mais ils s'expriment de façon différente, suivant l'état de la société. Avant l'ère industrielle, bon nombre de ces droits concernaient la famille. Avec l'avènement du capitalisme, la famille perd son rôle économique et la protection de ces mêmes droits se pose au niveau de l'entreprise. Enfin, à mesure que la société élargit son champ d'action, dans l'intérêt de

ses membres, ces droits doivent être reconnus au niveau de la société tout entière. Dans la société traditionnelle, alors que la famille constituait une entité économique, l'obligation alimentaire, qui ne se limite pas aux aliments, mais s'étend au vêtement et au logement, s'exerçait à l'intérieur de la famille¹. Aujourd'hui, elle s'exerce au niveau de la société.

313. Il ne suffit pas que ces droits soient reconnus par la société. Il est essentiel, dans une saine démocratie, qu'ils soient perçus par chaque membre de la société. Au cours de son enquête, la Commission a souvent entendu parler de privilèges et d'intérêts professionnels mais très peu de droits sociaux. Les gens de profession et de métier connaissent très bien leurs privilèges, tandis qu'une bonne partie de la population ignore ses droits les plus fondamentaux.

D. — LES DROITS CIVILS ET POLITIQUES

314. La reconnaissance des droits de l'homme a inspiré plusieurs documents politiques. Le *Bill of Rights* de 1689 pose en Angleterre les premiers fondements de la démocratie parlementaire. La Déclaration américaine de l'Indépendance de 1776 affirme le principe de la subordination du gouvernement à la volonté du peuple et le principe des droits de l'homme à la vie, à la liberté et à la poursuite du bonheur. La Déclaration des droits de l'homme de 1789 a exercé une profonde influence à travers le monde. Cette déclaration reconnaît formellement, dans son article premier, l'égalité en droit de tous les hommes et, dans les articles subséquents explicitant le premier, elle proclame l'égalité personnelle et l'égalité fiscale. Parmi les droits fondamentaux, elle inscrit comme des droits naturels et imprescriptibles de l'homme les droits à la propriété, à la sûreté et à la résistance à l'oppression. La Constitution américaine de 1791 et ses amendements reprennent la plupart des droits énumérés dans la Déclaration de 1789 pour influencer le droit public à travers les lois et la jurisprudence. Elle reconnaît le droit à la liberté : libertés individuelles et publiques — liberté de la presse et liberté de la parole — et tolérance du culte. La Déclaration canadienne des droits de 1960 affirme, à l'article premier, le droit de toute personne à la vie, à la liberté, à la sécurité de sa personne et à la jouissance de ses biens. Elle proclame également l'égalité de tous les citoyens devant la loi et la liberté de religion, d'expression, de presse, de réunion et d'association. Elle reprend les droits reconnus depuis longtemps dans les constitutions

¹ Voir à ce sujet *Les métamorphoses économiques et sociales du droit privé d'aujourd'hui*, seconde série, par René Savatier, Dalloz, Paris, 1959, pp. 88ss.

des gouvernements démocratiques, mais sa portée est relativement limitée, puisque son application relève exclusivement de la juridiction fédérale.

315. Dans l'ensemble, ces déclarations n'ont aucune portée pratique en soi. Cependant, elles exercent une pression sur le droit positif parce que les droits qu'elles veulent consacrer deviennent des objectifs politiques permanents. Ainsi, par exemple, la Déclaration de 1789 a fourni à l'Assemblée constituante française un certain nombre de principes fondamentaux sur la liberté du travail et la concurrence commerciale et industrielle. Le législateur donne une interprétation pratique de ces droits et élargit leur portée, selon les circonstances. « L'exercice des droits naturels, lit-on dans la Déclaration de 1789, n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance des mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi. » Il faut voir là la philosophie de toutes les mesures de protection qui marquent le XIX^e siècle et le début du XX^e.

316. Jusqu'au XX^e siècle, la reconnaissance des droits de l'homme demeure une préoccupation limitée à certains pays. Après la Première Guerre mondiale, les peuples signataires du Traité de Versailles commencent à élaborer un droit international du travail et, par voie de conséquence, ils donnent une portée internationale à certains droits de l'homme. Après la Seconde Guerre mondiale, la Charte des Nations Unies manifeste la foi de tous les peuples signataires dans les droits humains fondamentaux. L'article premier de la Charte indique clairement que l'Organisation des Nations Unies doit réaliser la coopération internationale en développant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion.

317. Le 10 décembre 1948, l'Assemblée générale des Nations Unies adopte la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui comprend trente articles et qui porte sur les droits civils et politiques (droits qui répondent à des besoins personnels) et sur les droits économiques, sociaux et culturels (droits qui répondent à des besoins sociaux). La plupart de ces droits ont reçu par la suite une reconnaissance plus ou moins concrète dans les démocraties occidentales. Les articles 3 à 21 traitent des droits civils et politiques et reprennent plusieurs termes employés dans la Déclaration de 1789, alors que les articles 22 à 27 concernent les droits économiques, sociaux et culturels¹.

¹ Voir en appendice à ce chapitre la reproduction du texte de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Ainsi, les droits de l'homme, jusque là limités aux droits personnels (droits civils et politiques), s'élargissent pour englober les droits sociaux.

E. — LE DÉVELOPPEMENT DE LA PERSONNE

318. La Déclaration universelle des droits de l'homme jette les bases philosophiques, morales et politiques d'une nouvelle conception du bien-être : elle proclame l'existence des droits sociaux, réaffirme la dignité de la personne et ajoute à l'idée de protection et de sécurité économique celle de développement intégral de la personne, pour consacrer implicitement le droit des peuples au développement matériel, politique, intellectuel et spirituel.

319. La déclaration de 1948, par son caractère social et universel, donne une nouvelle dimension aux droits de l'homme. Cette déclaration concerne la justice, l'éducation, la culture, la religion, l'exercice du culte, la liberté de conscience, de pensée, d'opinion et d'expression, la santé, le travail, les conditions de travail, la rémunération du travail, le repos, les loisirs, le niveau de vie, le statut civil, la vie privée, le mariage, la famille, la vie familiale, le domicile, le droit d'association, la liberté de réunion, les droits politiques, le droit de circuler librement, la liberté de choix, le droit d'asile, le droit à la nationalité, le droit à la sécurité sociale, la protection contre la discrimination due au sexe, à la race, à la couleur, à la langue, à la religion, aux opinions politiques, à la fortune et à la naissance, bref les droits économiques, sociaux et culturels indispensables à la dignité de l'homme et au libre épanouissement de sa personnalité.

320. Cette déclaration, qui atteint l'homme dans tout son être et dans tous ses actes, a exercé une profonde influence sur notre temps. Elle a inspiré plusieurs conventions internationales et, aujourd'hui, elle oriente la politique de plusieurs pays. Les Nations Unies ont le mérite de continuer à rechercher les meilleurs moyens d'assurer le respect de ces droits et, depuis l'adoption de cette déclaration, cette organisation travaille à l'élaboration de deux projets de pactes internationaux : le premier porte sur les droits civils et politiques et le second sur les droits économiques, sociaux et culturels. Cette division tient compte de la nature différente de ces deux groupes de droits. Dans le premier cas, il est possible, par des mesures d'ordre législatif ou autre, de mettre rapidement en application les droits reconnus, tandis que, dans le second cas, ce n'est que progressivement que les mesures législatives assurent la réalisation des droits.

321. La Déclaration universelle des droits de l'homme, c'est l'affirmation, non seulement religieuse ou philosophique, mais politique et universelle, de la maîtrise de l'homme sur les forces de la nature; c'est la reconnaissance de sa capacité de vaincre les difficultés, de corriger les injustices et de prévenir ou de réparer les malheurs qu'il engendre lui-même dans ses relations sociales; c'est la proclamation de l'égalité de tous les hommes en tant que tels, de leur liberté et de leur dignité en tant que personnes humaines¹; c'est l'affirmation solennelle que tous les hommes doivent bénéficier des mêmes avantages pour s'épanouir puisqu'ils sont égaux². Dans ses commentaires sur les droits humains, le service social et la politique sociale, Pierre Laroque déclare au sujet de l'égalité :

Sans doute l'égalité est-elle un des droits civils et politiques essentiels. Mais il ne s'agit plus ici d'une égalité juridique, d'une égalité des hommes en droit, mais d'une égalité de fait; plus précisément il s'agit d'éliminer les inégalités tenant à toute autre cause que le mérite et le talent. Ce principe est le fondement de l'interdiction des discriminations basées sur la religion, la race, l'origine, le sexe, de la règle « à travail égal, salaire égal », de la revendication d'une égalité suffisante des niveaux de vie³.

322. Quinze ans après la Déclaration universelle des droits de l'homme, un autre document, *Pacem in Terris*, réaffirme avec une vigueur renouvelée et une grande netteté les éléments essentiels de la Déclaration de 1948.

Tout être humain a droit à la vie, à l'intégrité physique et aux moyens nécessaires et suffisants pour une existence décente, notamment en ce qui concerne l'alimentation, le vêtement, l'habitation, le repos, les soins médicaux,

¹ L'Eglise catholique, par la voix de ses encycliques, a affirmé ces principes dont le dernier témoignage nous est donné par le pape Jean XXIII : « Il ne peut certes pas exister d'êtres humains supérieurs à d'autres par nature; par nature, tous sont d'égale noblesse ». Extrait de *Pacem in Terris*, encyclique du 11 avril 1963, partie III, Editions Paulines, Montréal, 1968, p. 25.

² Relevant que les droits civils et politiques perçoivent l'égalité comme « le droit de chacun de se voir traiter de la même manière par l'autorité administrative ou le juge », Pierre Laroque affirme que les droits sociaux, forcément moins limitatifs, ajoutent un contenu aux droits politiques et deviennent plus directement facteurs de progrès social. L'égalité cesse d'être un concept statique; elle devient un moteur qui conduit vers l'égalité dans les faits : « Les différences dans les conditions matérielles d'existence, plus encore, les rapports d'inégalité s'établissant sur le plan professionnel, les disparités dans l'accès à l'éducation, le défaut d'égalité des chances dans l'existence, contribuent à créer des inégalités de dignité profondément ressenties. C'est, il faut bien le dire, que ces différences, ces disparités, en même temps qu'elles aboutissent à catégoriser individus et familles, sont aussi le plus souvent une entrave à leur liberté en leur fermant des possibilités ouvertes aux autres ». Extrait de « Droits de l'homme, travail social et politique sociale », discours prononcé le 22 août 1968 à l'occasion de la Conférence internationale de l'Action Sociale à Otaniemi, Finlande. Reproduit dans *International Social Work*, 1969, vol. XII, No 3, pp. 73-74.

³ *Ibid.*, pp. 69-70.

les services sociaux. Par conséquent, l'homme a droit à la sécurité en cas de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse, de chômage et chaque fois qu'il est privé de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté.¹

323. Le document pontifical manifeste non seulement le souci d'assurer un minimum de bien-être matériel à chaque individu, mais aussi celui d'établir des politiques et de créer des conditions favorables au développement optimal de la personne. Ce document pose en même temps les fondements du développement des groupements, des pays et des nations.

324. À l'origine (c'est-à-dire au début de l'ère moderne), l'intervention de l'État est extrêmement sommaire. Elle est commandée surtout par la peur des désœuvrés et est inspirée par la croyance de l'éthique protestante en la responsabilité personnelle et en son étroite liaison avec le salut éternel. Avec le développement politique, idéologique, scientifique, technique, économique et social qui marque la première partie du siècle actuel, mais surtout les trente ou quarante dernières années, il faut s'orienter vers une politique sociale de plus en plus poussée. Les notions de droits civils et politiques ne gouvernent plus toute la politique, car les droits sociaux y prennent une place de plus en plus importante. C'est ce qui fait dire à Pierre Laroque :

Les droits sociaux s'inscrivent ainsi en réaction contre la philosophie économique et politique du XIX^e siècle, ils impliquent que le bien-être, la sécurité, l'avenir de chacun ne soient plus uniquement ni peut-être essentiellement regardés comme une responsabilité individuelle, mais comme une responsabilité collective. Il ne suffit pas pour réaliser les droits sociaux de les proclamer, de les inscrire dans la loi, il faut un effort positif de création continue, il faut une politique sociale².

325. Cinq ans plus tôt, dans *Pacem in Terris*, Jean XXIII exprime la même idée, tout en l'explicitant davantage. Il donne une très grande dimension à la politique sociale et, par le fait même, il élargit la notion de bien-être.

Il incombe aux pouvoirs publics de contribuer à la création d'un état de choses qui facilite à chacun la défense de ses droits et l'accomplissement de ses devoirs. Car l'expérience nous montre que si l'autorité n'agit pas opportunément en matière économique, sociale ou culturelle, des inégalités s'accroissent entre les citoyens, surtout à notre époque, au point que les droits fondamentaux de la personne restent sans portée efficace et que soit compromis l'accomplissement des devoirs correspondants.

¹ Extrait de *Pacem in Terris*, op. cit., p. 5.

² Extrait de « Droits de l'homme, travail social et politique sociale », *International Social Work*, op. cit., p. 71.

Il est donc indispensable que les pouvoirs publics se préoccupent de favoriser l'aménagement social parallèlement au progrès économique; ainsi veilleront-ils à développer dans la mesure de la productivité nationale des services essentiels tels que le réseau routier, les moyens de transport et de communications, la distribution d'eau potable, l'habitat, l'assistance sanitaire, l'instruction, les conditions propices à la pratique religieuse, les loisirs. Ils s'appliqueront à organiser des systèmes d'assurances pour les cas d'événements malheureux et d'accroissement de charges familiales, de sorte qu'aucun être humain ne vienne à manquer des ressources indispensables pour mener une vie décente. Ils auront soin que les ouvriers en état de travailler trouvent un emploi proportionné à leurs capacités; que chacun d'eux reçoive le salaire conforme à la justice et à l'équité; que les travailleurs puissent se sentir responsables dans les entreprises; qu'on puisse constituer opportunément des corps intermédiaires, qui ajoutent à l'aisance et à la fécondité des rapports sociaux; qu'à tous enfin les biens de la culture soient accessibles sous la forme et au niveau appropriés.¹

III. — LE DROIT SOCIAL ET LES DROITS SOCIAUX

326. Le droit social se dégage d'une réflexion sur l'homme et sur la société. La relation entre la finalité de l'homme et la finalité de la société ouvre la voie à un ensemble de valeurs qui s'impose à l'esprit et le dépasse. Au niveau des solutions pratiques, il importe de rechercher la mesure de justice qui doit marquer les rapports de l'homme et de la société. Même s'il s'efforce de cerner la justice, l'esprit ne peut jamais l'atteindre, mais seulement l'approcher à travers des rapports positifs qui deviennent des droits sociaux.

327. L'homme qui recherche la justice dans les rapports entre les hommes et la société réussit à identifier certains besoins et à définir certains droits et certaines obligations, mais il n'est pas capable d'en déterminer la mesure exacte parce que les deux termes de la relation (hommes et société) sont en continuelle évolution. Une telle recherche fait donc appel à l'observation des hommes et de la société. Dans certains cas les conclusions qui en découlent peuvent recevoir une reconnaissance de la société et entraîner des conséquences juridiques; ainsi il existe des droits personnels et des droits sociaux reconnus. Dans d'autres cas, il existe des rapports qui comportent une certaine mesure de justice, mais qui n'ont pas reçu une reconnaissance officielle de la société.

328. La reconnaissance de ces droits impose en même temps des obligations envers la société. Si les droits sociaux obligent la société

¹ Extrait de *Pacem in Terris*, *op. cit.*, pp. 18-19.

à tout mettre en œuvre pour atteindre un certain niveau de développement, ils obligent en retour chaque citoyen à coopérer à cette action sociale.

329. Les progrès de la recherche scientifique permettront de mieux analyser les rapports entre les hommes et la société, d'identifier les droits personnels et sociaux avec plus de précision et de dégager des normes pour l'avenir. Dans son rapport au Président des États-Unis, le comité¹ qui a étudié les indicateurs sociaux traite assez longuement des implications du crime dans la société. Ce comité touche un droit social encore mal défini qui est le droit à la sécurité physique. Il est hors de doute que plusieurs citoyens ne reçoivent pas la protection qui leur est due et que les victimes du crime (que ce soit le crime contre la personne ou contre les biens) se font de plus en plus nombreuses. Cependant, il semble que l'opinion générale évolue vers la reconnaissance du droit social suivant : la sécurité de la personne et des biens.

330. La recherche scientifique devra permettre également d'identifier les droits personnels des individus. Le développement de l'informatique, la centralisation et le stockage d'un nombre incalculable de données sur les individus, et les pratiques qui en découlent constituent une menace à la liberté individuelle et au droit à l'intimité. La sollicitation par téléphone, l'échange de renseignements sur le revenu des individus entre les entreprises commerciales, les enquêtes sur le crédit faites à l'insu des individus concernés, l'espionnage électronique, les enquêtes de sécurité sans la permission de l'employé, etc., sont autant de cas d'immixtion dans la vie privée. Le public perçoit de plus en plus ces dangers qui nécessiteront l'élaboration d'un droit personnel à l'intimité. L'analyse de ces phénomènes devra conduire à l'élaboration de normes juridiques destinées à assurer une protection efficace à tous les membres de la société face à la mauvaise utilisation des progrès technologiques.

331. La reconnaissance d'un droit ne doit pas nous faire oublier l'ensemble des besoins humains. Afin d'assurer le développement humain, le nombre des droits personnels et sociaux ne sera jamais limitatif et tous les droits demeureront en étroite relation les uns avec les autres.

332. Les droits sociaux constituent les objectifs que la société se fixe pour assurer le développement de ses ressources humaines. La

¹ Il s'agit du rapport dont nous avons déjà parlé dans les pages qui précèdent. Voir *Toward a Social Report*, U. S. Department of Health, Education and Welfare, *op. cit.*, pp. 55ss.

Déclaration universelle des droits de l'homme énumère un certain nombre de droits sociaux admis par tous les pays. La Commission croit que l'exercice de ces droits est absolument nécessaire à la satisfaction des besoins humains, que ces besoins se situent au niveau de la survivance ou au niveau de l'épanouissement total. Les droits énoncent des vérités dont la société doit faire autant de réalités. Ceux qui touchent le travail, le repos et les loisirs, la santé, l'éducation, les services sociaux, le logement et la sécurité du revenu, rayonnent avec éclat dans le monde des théories, mais il ne peuvent avoir de sens qu'en étant incarnés dans les institutions et les mœurs.

A. — LES DROITS SOCIAUX FONDAMENTAUX

1. — LE DROIT AU TRAVAIL

333. La notion de travail est ambiguë car elle implique en même temps l'idée d'action libre et l'idée d'obligation pénible. L'homme travaille parce qu'il a la responsabilité de sa vie et de son épanouissement.

334. Le travail est un échange de services qui crée des liens puissants entre les hommes. Il présente donc une très grande valeur pour la société. Les hommes ont l'obligation de participer à cet échange de services et, de cette obligation, découle un droit, qui est le droit au travail.

335. L'utilité sociale du travail doit coïncider avec le besoin de créativité de l'homme. L'artisan, le travailleur agricole, l'ingénieur, l'administrateur, l'artiste, etc., trouvent dans le travail la satisfaction de réaliser quelque chose et ils ont alors le sentiment de s'accomplir personnellement tout en étant utiles à la société. Il faut déplorer le fait que la société a considérablement dévalorisé certaines tâches qui normalement devraient apporter un fort sentiment d'accomplissement personnel et d'utilité sociale, par exemple, les tâches de la mère qui élève ses enfants et les prépare à la société de demain, de l'infirmière hygiéniste qui se consacre aux soins préventifs et à l'éducation sanitaire, etc., tâches qui sont essentielles au bon fonctionnement de la société.

336. Il existe différentes façons de satisfaire à la nécessité du travail. Certains travaillent pour leur propre compte (c'est le cas de l'artisan, du médecin, de l'agriculteur). Certains travaillent pour autrui, pour ceux qui ont besoin de main-d'œuvre. Moyennant un

salaire, ces personnes se placent sous la subordination d'un employeur qui leur fournit du travail.

337. Depuis l'avènement de la société industrielle, la notion de travail devient de plus en plus restrictive. Le travail est maintenant considéré comme un bien économique; il est assimilé au capital. Les employeurs le perçoivent sous l'aspect rendement et les syndicats sous l'aspect rentabilité. Le travailleur devient un instrument de plus en plus perfectionné dont le prix de location augmente sans cesse. C'est donc la valeur que notre société attache au travail qu'il faut modifier ainsi que la relation qui existe entre le travailleur et la production. En effet, le problème du travail n'est pas uniquement un problème économique; il est avant tout un problème humain. Or, le droit du travail a abordé le problème dans un sens restrictif (sens économique), alors qu'il implique avant tout une relation entre l'homme et la société.

338. La société a pris conscience de cette relation par suite de facteurs démographiques, comme l'arrivée de la nouvelle vague de jeunes sur le marché du travail, et de facteurs techniques, comme la réduction du labeur humain grâce à la mécanisation et à l'automatisation. C'est pourquoi l'État, avec le concours des employeurs, considère comme une véritable fonction publique la création d'un nombre de plus en plus grand d'emplois.

339. L'Organisation internationale du travail (OIT) a affirmé le droit au travail en soumettant à la ratification des pays membres, le 17 juin 1964, une convention concernant la politique du travail dans laquelle elle employait l'expression « droit à l'emploi ». L'article premier se lit ainsi :

- 1° En vue de stimuler la croissance et le développement économiques, d'élever les niveaux de vie, de répondre aux besoins de main-d'œuvre et de résoudre le problème du chômage et du sous-emploi, tout membre formulera et appliquera, comme un objectif essentiel, une politique active visant à promouvoir le plein-emploi, productif et librement choisi;
- 2° ladite politique devra tendre à garantir :
 - a) qu'il y aura du travail pour toutes les personnes disponibles et en quête de travail;
 - b) que ce travail sera aussi productif que possible;
 - c) qu'il y aura libre choix de l'emploi et que chaque travailleur aura toutes possibilités d'acquérir les qualifications nécessaires pour occuper un emploi qui lui convienne et d'utiliser, dans cet emploi, ses qualifications ainsi que ses dons, quels que soient sa race, sa couleur, son sexe, sa religion, son opinion politique, son ascendance nationale ou son origine sociale;

3° ladite politique devra tenir compte du stade et du niveau du développement économique ainsi que des rapports existants entre les objectifs de l'emploi et les autres objectifs économiques et sociaux, et sera appliquée par des méthodes adaptées aux conditions et aux usages nationaux¹.

340. Autrefois, l'organisation du travail était à la taille de la famille, puis à celle de l'entreprise; aujourd'hui, elle est à la taille de la société toute entière. Parce que la société remplace la famille et l'entreprise dans ce domaine, elle doit accepter leurs obligations; d'où l'impératif actuel d'affirmer le droit à l'emploi.

341. Le droit à l'emploi pourrait se concrétiser par la garantie donnée à chaque personne de travailler selon ses capacités afin de développer ses facultés et de vivre dans un état digne d'un être humain.

2. — LE DROIT AU REPOS ET AUX LOISIRS *

342. Le droit au repos et aux loisirs est un corollaire du droit à l'éducation et du droit au travail. Le loisir n'a pas seulement une fonction de détente, mais encore il doit servir la formation humaine et sociale. D'où la nécessité de concrétiser le droit au repos et aux loisirs dans une organisation qui offrirait la possibilité de donner et recevoir cette formation.

343. La réalisation d'un tel objectif suppose la mise en place d'une infrastructure : services de loisirs, centres culturels et sportifs, bibliothèques, musées, etc. Elle suppose également la formation d'éducateurs spécialisés et d'animateurs consciencieux capables de fournir à toute la population une véritable organisation des loisirs.

344. Si nous définissons les loisirs comme le temps dont nous disposons après notre travail et nos occupations personnelles quotidiennes, nous constatons que nos heures de loisirs sont très nombreuses. Le droit au repos et aux loisirs devient ainsi le droit pour l'homme de choisir des activités destinées à permettre son épanouissement. Ces activités très variées peuvent contribuer à son développement intellectuel et physique ainsi qu'au progrès social de la collectivité. Il est donc nécessaire de prévoir et de planifier les heures consacrées au loisir. Voici ce que pense Alastair R.C. Duncan à ce sujet :

¹ Extrait de *Conventions et recommandations adoptées par la Conférence internationale du travail, 1919-1966*, Bureau International du Travail (BIT), Genève, 1966, p. 1252.

* La Commission publie en annexe à son rapport une étude effectuée pour son compte sur le loisir. Voir à ce sujet l'annexe 27 de notre rapport : *Le loisir*, préparée par Jean-Charles Guindon.

In our social and economic life it seems to me that we must so plan and arrange things that individuals have time, and plenty of time, when work is completed for both amusement and recreation and also for leisure. We must provide leisure-time in which human beings can develop their own peculiar interests and their own special sources of satisfaction. People will of course vary enormously in the things in which they will seek essential satisfaction; some will listen to music, others will watch plays, some will read, some will paint, some will collect things, some will travel, some will watch birds, and others will indulge in a host of other activities I might mention. This is an age of machines, and machines have very largely taken the place of the slaves of the ancient world. We can make more time available while still continuing to produce at the same high rate, and we have already gone a long way in this direction. But there is a very real danger here, and one to which we do not perhaps pay as much attention as we should¹.

3. — LE DROIT À LA SANTÉ

345. L'Organisation mondiale de la santé définit la santé comme « un état de complet bien-être physique, mental et social, qui ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité ». Elle affirme aussi que : « La possession du meilleur état de santé qu'il est capable d'atteindre constitue l'un des droits fondamentaux de tout être humain ». Dans l'optique de l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, la notion médicale de la santé s'accompagne d'une notion sociale.

346. L'affirmation du droit à la santé se traduit par une obligation pour la société d'organiser un service public chargé de procurer les soins médicaux aux citoyens. Puisque la santé forme un tout indivisible, il faut concevoir un programme unique, réunissant plusieurs services mais visant un seul objectif ou une seule fin. Par conséquent, il faut considérer les activités des services de santé comme des activités inter-dépendantes, si étroitement liées qu'elles demandent à être inscrites dans un programme unifié.

347. L'affirmation du droit à la santé constitue un acte de foi dans la médecine moderne et dans la recherche scientifique. Aujourd'hui, l'homme jouit davantage de son droit à la santé parce que la médecine tend à se préoccuper à la fois de sa santé physique et de son comportement psychologique. Ce droit représente également une très grande valeur sociale en raison des avantages que retire la société de la mise en valeur du capital humain.

¹ Extrait de *The Concept of Leisure*, Queen's University Industrial Relations Centre, Reprint series 5, Kingston, Ontario, 1963, p. 7.

348. À mesure que se développent les services médicaux et le régime des prestations de santé, les obligations des citoyens augmentent. L'obligation à la santé devient un complément inséparable du droit à la santé, un objectif corrélatif de ce droit.

4. — LE DROIT À L'ÉDUCATION *

349. La Déclaration universelle des droits de l'homme proclame que « toute personne a droit à l'éducation »¹. Une lecture attentive de cette Déclaration nous permet de saisir la véritable dimension de ce droit. L'affirmation du droit à la liberté implique pour les parents la possibilité « de choisir le genre d'éducation à donner à leurs enfants »² et l'affirmation du principe de l'égalité sert de base au droit à l'éducation en même temps qu'à tous les autres droits sociaux. Enfin, par l'affirmation du principe de la fraternité, la Déclaration insiste sur le fait que l'éducation « doit favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre toutes les nations, et tous les groupes sociaux ou religieux »³.

350. La liberté, l'égalité et la fraternité définissent l'idéal de la démocratie. D'où la liaison fondamentale qui existe, dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, entre le droit à l'éducation et la véritable démocratie. En effet, la promotion du droit à l'éducation doit conduire à un régime qui comporte plus de liberté, plus d'égalité et plus de fraternité. Cette prise de position se complète par l'énoncé de l'article 29, à savoir que les hommes ne peuvent revendiquer de droits au nom de la liberté et de la justice que s'ils consentent à assumer des devoirs et à prendre conscience des exigences de la solidarité humaine.

351. La Déclaration ne se limite pas à affirmer le droit à l'éducation. Elle l'explique avec précision : le droit à l'éducation exige la création d'un enseignement primaire élémentaire, obligatoire et gratuit, d'un enseignement secondaire général et technique aussi étendu que possible et d'un enseignement supérieur ouvert « en pleine égalité à tous en fonction du mérite »⁴.

* Voir à ce propos « Le droit à l'éducation », par Guy Rocher, *Bien-être social canadien*, vol. 20, N° 4, sept.-oct. 1968, pp. 109-116.

¹ Extrait de l'article 26 de la Déclaration universelle des droits de l'homme reproduite en appendice à ce chapitre.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

352. La Déclaration insiste sur la nécessité de généraliser l'enseignement technique et professionnel¹. Elle indique par là que ce niveau d'enseignement doit être l'objet d'une priorité générale, car c'est lui qui contribue le plus directement à la formation des cadres moyens et qui exige, par conséquent, les plus grands efforts d'expansion et d'amélioration, surtout dans une perspective de progrès scientifique et technique.

353. Le deuxième paragraphe de l'article 26 donne une description générale des buts de l'éducation : plein épanouissement de la personne humaine, respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, compréhension et amitié entre les nations, les groupes raciaux et religieux, développement des activités des Nations Unies pour le maintien de la paix.

354. Réaliser le droit à l'éducation consiste à donner à la jeunesse la chance d'acquérir les connaissances et les valeurs qui lui permettront de mener une vie heureuse, d'assumer des rôles de participation dans la communauté et de développer la société. Toutefois, les changements profonds qui se manifestent dans le monde ont obligé les hommes à s'interroger sur la valeur de l'éducation. Ceux-ci ont reconnu la nécessité de s'adapter aux transformations continues de la société. C'est alors que l'éducation permanente leur est apparue comme une obligation.

355. Dans un contexte de développement, l'éducation est un facteur essentiel de progrès social en même temps qu'un investissement rentable. L'éducation demeure le moyen le plus efficace de former l'individu. Elle permet à l'être humain, par le travail et le loisir, de lutter contre l'aliénation et de conquérir les biens du monde, qui ne sont pas seulement matériels, mais aussi spirituels.

5. — LE DROIT AUX SERVICES SOCIAUX

356. La Déclaration universelle des droits de l'homme rappelle, à l'article 25, que « toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que les services sociaux nécessaires ». L'organisation de ces services fait l'objet d'un rapport spécial, puisqu'ils font spécifiquement partie de notre mandat².

¹ *Ibid.*

² Voir le volume VI de notre rapport : *Les services sociaux*.

357. Les individus n'ont pas tous la même capacité d'autonomie et les mêmes ressources pour remplir leur rôle dans la société. Certains sont incapables, sans appui, de remplir leur rôle et de s'acquitter de leurs obligations personnelles.

358. L'état de dépendance dans lequel se trouvent bon nombre de défavorisés peut être provoqué par une crise individuelle ou familiale résultant d'un événement ou d'un choc particulier. L'état de dépendance peut aussi provenir de la non-acceptation d'un handicap physique ou d'une mauvaise adaptation à une situation donnée. Il est donc nécessaire que la société offre à l'individu divers services qui l'aideront à retrouver son équilibre et son autonomie compte tenu de sa situation particulière.

359. L'industrialisation et l'urbanisation exigent une extension des responsabilités sociales. Parce que le rôle de la famille a perdu de l'importance, l'individu dépend maintenant d'une organisation sociale sur laquelle il exerce peu d'influence. Cette situation lui crée des difficultés lorsqu'il cherche à satisfaire ses besoins et à s'acquitter de ses obligations.

360. Dans ce cadre général, le droit aux services sociaux signifie que la société, souvent responsable des difficultés de l'individu, a l'obligation de lui fournir les services nécessaires à son épanouissement.

6. — LE DROIT À UN LOGEMENT CONVENABLE

361. On sait qu'il existe de très graves problèmes dans le domaine du logement. De tous les droits sociaux, le droit au logement semble être celui dont la reconnaissance demeure la plus lointaine, parce que sa réalisation implique une foule de modifications dans nos structures socio-économiques. Il ne s'agit pas de fixer des objectifs utopiques mais d'envisager dès maintenant les mesures qui pourront au moins nous permettre de réduire l'énorme retard par rapport aux besoins que nous connaissons dans le domaine du logement.

362. Dans la société actuelle, le logement tombe le plus souvent sous la responsabilité privée. Même si l'État vient parfois en aide à l'individu par des prêts ou des réductions des taux d'intérêts, la construction et la location sont, à toute fin pratique, laissées à l'initiative privée¹. Les quelques cas de logements à prix modiques

¹ Ainsi le rôle de la Société d'habitation du Québec est un rôle presque exclusivement supplétif qui laisse toute l'initiative aux municipalités et à certains organismes locaux.

subventionnés par l'État s'inspirent non pas du principe de l'universalité d'accès au logement, mais bien du principe de la suppléance vis-à-vis de groupes économiquement faibles (assistés sociaux, vieillards, familles nombreuses, enfants abandonnés). Ainsi, la notion de logement public demeure associée à une notion de dépendance sociale.

363. Dans les villes, une proportion relativement grande de logements ne répond pas aux normes minimales d'hygiène et de confort définies par des lois ou par des organismes de recherche de l'État.

364. La situation est d'autant plus critique que le revenu garanti, même s'il était immédiatement accessible à tous, ne permettrait pas aux familles d'avoir un logis convenable et conforme aux exigences de la vie familiale. Selon les études de la Société centrale d'hypothèques et de logement, il faut un revenu minimum de \$10,000 pour devenir propriétaire d'une maison unifamiliale; il faut pratiquement un revenu supérieur pour louer un logement moderne suffisamment grand pour élever une famille.

365. C'est là un cas évident où l'action des producteurs entraîne la transformation du genre de vie et même du système de valeurs de la population.

366. Nous n'insistons pas sur les conséquences qu'un logement trop petit ou mal adapté aux exigences d'une saine vie familiale peut avoir sur la santé physique et mentale, sur le rendement scolaire, etc. Dans une société où l'on recherche l'épanouissement de l'individu et de la famille, un logement décent et approprié apparaît comme un droit fondamental. La reconnaissance de ce droit exige avant tout une législation plus stricte sur la qualité des logements; elle exige également que l'État veille à ce que chaque citoyen habite un logement convenable et à ce que tous les logements disponibles répondent aux normes fixées. Leur nombre, par ailleurs, doit être assez considérable pour permettre à l'individu et aux familles de choisir le logement ainsi que le quartier où se situe le logement. En effet, les revendications des citoyens logés dans des habitations à loyer modique, construits directement par l'État, tiennent à leur situation de ghetto, même s'il s'agit d'un ghetto doré. Dans certains cas, la population à faibles revenus préfère continuer à vivre dans des taudis et des quartiers délabrés, plutôt que de se reloger dans les zones de réaménagement urbain.

367. Reconnaître l'accès à l'habitation comme un droit universel implique donc une intervention directe de l'État dans toute cette

industrie qui, encore aujourd'hui, dépend presque entièrement de l'entreprise privée. De même que l'universalité d'accès à l'éducation et aux soins a exigé que l'État prenne la responsabilité de ces secteurs à la place de l'entreprise privée, de même la reconnaissance de l'accès à l'habitation comme droit universel implique une intervention directe similaire dans les services d'habitation. Cette intervention est d'autant plus nécessaire que, par suite des lois du marché, le mécanisme actuel de production de logements finira par rendre l'habitation décente inaccessible non seulement aux pauvres mais aussi aux classes à revenu moyen.

368. On ne peut dissocier le problème de l'habitation de celui de l'habitat. Le droit à la santé et le droit au logement impliquent un habitat qui réponde à certaines normes minimales. Dans ce domaine, nous faisons face à une situation fort complexe : en effet, l'aménagement du territoire urbain ou régional tombe sous la juridiction soit de l'État provincial, soit de la municipalité, alors que le domaine du logement est laissé presque exclusivement à l'entreprise privée. Le résultat est tel qu'il devient pratiquement impossible de concrétiser les aménagements planifiés. Les villes dans lesquelles nous vivons actuellement sont davantage le résultat d'actions non coordonnées d'entrepreneurs privés et de certains ministères, comme celui de la Voirie, que le résultat de plans d'urbanisme ou d'efforts concertés des divers organisateurs de la vie urbaine.

369. Un milieu sain, non pollué, pourvu de services appropriés et formant une communauté humaine de base, voilà les exigences fondamentales de l'habitat. La création d'un tel milieu n'est possible que si l'aménagement urbain relève de l'ensemble de la société au lieu d'être abandonné aux seuls caprices des spéculateurs. L'État ne doit pas se limiter à se donner des institutions économiques, politiques et sociales valables, il doit aussi procurer aux citoyens un milieu favorable à leur épanouissement.

7. — LE DROIT À LA SÉCURITÉ DU REVENU

370. Seul un niveau de vie décent assure une certaine qualité de vie. À cet égard, la société a déjà mis en place les principaux éléments d'un système de sécurité du revenu et, pour le réaliser pleinement, il faut, d'une part, intégrer les régimes actuels et, d'autre part, les compléter. Ainsi la responsabilité qui était autrefois celle de la famille devient maintenant celle de la société, et le droit à la sécurité du revenu correspond pour la société industrielle à l'obligation alimentaire traditionnellement imposée à la famille.

371. L'évolution des mesures d'assurance et d'assistance sociale s'oriente vers la garantie d'un revenu minimum à chaque citoyen.

372. Pendant longtemps, les prestations de sécurité sociale sont demeurées tributaires des relations de travail. Ainsi en échange de travail, le salarié obtenait le droit à une rente de retraite, aux soins médicaux, etc. À l'heure actuelle, la collectivité a tendance à ne plus lier ces prestations au travail, mais à prendre elle-même en charge les prestations destinées à assurer à tous un minimum de ressources et de services.

373. Cette évolution s'inscrit dans le respect d'un droit à la sécurité du revenu, qui garantit à tous une alimentation saine, des vêtements convenables et un logement salubre. Un tel droit suppose une répartition plus cohérente des ressources entre les citoyens, pour que la société, sans rechercher l'égalité des revenus, puisse permettre à l'ensemble de ses membres de mener une vie plus décente.

374. L'étude de tout ce problème relève spécifiquement du mandat de la Commission et fait le sujet d'un rapport particulier ¹.

B. — CONCLUSION

375. La société doit considérer les droits sociaux comme des objectifs politiques. Le fait que l'opinion nationale ou mondiale ait reconnu des droits sociaux entraîne des conséquences, dont quelques-unes sont encore mal définies. Les droits sociaux veulent faciliter à l'homme la recherche de son épanouissement. L'exercice de ces droits prend alors une signification et une forme particulières. Leur nature même n'implique-t-elle pas une forme de consultation et de participation qui dépasse les méthodes utilisées par les institutions sociales et politiques traditionnelles ? Est-il admissible, dans ces domaines, d'appliquer des politiques qui déterminent des mesures identiques pour tous les citoyens ? Est-il possible pour la société de modifier l'exercice de ces droits sans consulter les citoyens ? Est-il admissible qu'un groupe particulier de citoyens puisse, par son action, priver le reste de la communauté, pendant un temps plus ou moins long, de l'exercice de ces droits ?

376. Au niveau des services, il répugne que la société accorde la même contribution à tous les hommes, car les besoins varient consi-

¹ Voir à ce sujet le volume V de notre rapport : *La sécurité du revenu*.

dérablement pour chaque individu. Si tous doivent jouir des mêmes droits sociaux, les services ne peuvent être exactement les mêmes pour tous, et il faut, en les distribuant, tenir compte de chaque cas particulier.

IV. — LE DROIT POSITIF ET LES DROITS SOCIAUX

377. L'examen du droit positif révèle un certain nombre d'incertitudes et d'hésitations du législateur face aux droits sociaux. Ces problèmes ne se posaient pas dans la société libérale du XIX^e siècle. Le décalage entre le code civil et l'état actuel de la société a souvent été souligné par des juristes éminents et la création de la Commission de refonte du code civil révèle la volonté des pouvoirs publics de combler le fossé qui existe actuellement entre le droit et les faits.

378. Cette Commission a entrepris de remplacer la conception de l'homme issue du libéralisme qui continuait de marquer une grande partie de notre législation par une conception plus conforme à la mentalité du XX^e siècle. Certains chapitres du code civil ont déjà été profondément modifiés pour donner à un grand nombre de personnes une plus grande liberté et une plus grande autonomie. C'est le cas par exemple des mesures relatives aux droits de la femme, à l'adoption, aux régimes matrimoniaux, aux enfants illégitimes¹, etc. Ces modifications sont inspirées par le désir de reconnaître les droits personnels de la majorité des citoyens. Les droits sociaux impliquent au départ une reconnaissance des droits personnels, car les personnes dans un état de dépendance juridique peuvent difficilement exercer leurs droits sociaux. Ainsi en est-il du malade mental en face du droit à la santé².

379. Il faut reconnaître que les mesures sociales démontrent que le législateur a définitivement abandonné l'attitude des auteurs du code civil et qu'il a tendance à accroître constamment les droits attachés à la personne, même s'il hésite à reconnaître explicitement ses droits sociaux. Il serait avantageux que notre société accepte de se laisser guider par la Déclaration universelle des droits de l'homme ou qu'elle inscrive dans une constitution ces mêmes droits. Une telle déclaration pourrait par la suite inspirer non seulement le législateur, mais également tous les citoyens.

¹ L. Q. 1970, chap. 62. Loi modifiant le code civil et concernant les enfants naturels.

² Voir l'annexe 5 de notre rapport : *Contribution à un projet de loi-cadre en matière de maladie mentale*, préparée par Lucien Panaccio, m.d.

380. Il est incontestable qu'une évolution est en voie de modifier sensiblement l'esprit du droit positif. Le problème consiste à orienter ce droit nouveau vers la réalisation de tous les droits sociaux, car nombre de lois statutaires impliquent un commencement de reconnaissance des droits sociaux. Ainsi nos lois de l'éducation ou de la santé contiennent une reconnaissance implicite du droit à l'éducation et du droit à la santé. Toutefois, il existe une tendance à considérer les structures sociales indépendamment des hommes qu'elles doivent servir. Dans ce dernier domaine le droit ne semble pas toujours capable de résister efficacement aux exigences de la technique et les institutions s'édifient souvent en faisant abstraction de la réalité humaine.

381. De longues études et un examen complet de la jurisprudence sur la responsabilité peut permettre par exemple de constater l'évolution de la notion de dommage, par laquelle un grand nombre d'attributs de la personne reçoivent la sanction de la jurisprudence. Les atteintes à la dignité de la personne, à sa respectabilité, à son intimité, à son intégrité corporelle, à son nom, à ses affections, à son statut familial, peuvent engendrer une action en dommages et intérêts. Il est impossible d'établir une énumération complète des droits ainsi sauvegardés par la jurisprudence comme attributs de la personne.

382. Depuis une quarantaine d'années, grâce à la jurisprudence, certains droits de la personne se sont précisés, telle la responsabilité civile des médecins et des hôpitaux envers les malades. La garantie d'immunité qui était parfois l'apanage du patron et du professionnel disparaît de plus en plus pour faire place à la responsabilité de droit commun. Ainsi, la même formule de responsabilité s'applique à tous les citoyens, abstraction faite du fardeau de cette responsabilité.

383. Dans l'ensemble, le droit individuel cède lentement la place au droit social, mais les nouveaux attributs de la personne sont dispersés à travers une foule de lois, dont quelques-unes se modifient par la suite de l'intérieur, de sorte qu'il est devenu extrêmement difficile de déterminer clairement quels sont les droits véritables de la personne. En d'autres termes, les normes essentielles qui régissent les rapports réciproques des citoyens demeurent souvent trop vagues pour avoir une véritable importance à l'intérieur de la société.

384. Il existe un grand nombre de pouvoirs législatifs et réglementaires qui ne relèvent pas directement de l'État. Le contrat, par exemple, est une loi pour les parties signataires. Les règlements

d'une compagnie, d'un syndicat, d'une association sont autant de lois pour les actionnaires ou les membres suivant le cas. Certaines directives administratives sont en réalité de véritables lois. Ces pouvoirs législatifs et réglementaires conduisent très souvent à une négation des droits fondamentaux de l'homme. Pourtant, cela ne suscite aucune inquiétude dans la société.

Appendice III. 1

Déclaration universelle des droits de l'homme



Préambule

CONSIDÉRANT que la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde,

CONSIDÉRANT que la méconnaissance et le mépris des droits de l'homme ont conduit à des actes de barbarie qui révoltent la conscience de l'humanité et que l'avènement d'un monde où les êtres humains seront libres de parler et de croire, libérés de la terreur et de la misère, a été proclamé comme la plus haute aspiration de l'homme,

CONSIDÉRANT qu'il est essentiel que les droits de l'homme soient protégés par un régime de droits pour que l'homme ne soit pas contraint, en suprême recours, à la révolte contre la tyrannie et l'oppression,

CONSIDÉRANT qu'il est essentiel d'encourager le développement de relations amicales entre nations,

CONSIDÉRANT que dans la Charte les peuples des Nations Unies ont proclamé à nouveau leur foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité des droits des hommes et des femmes, et qu'ils se sont déclarés résolus à favoriser le progrès social et à instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande,

CONSIDÉRANT que les États Membres se sont engagés à assurer, en coopération avec l'Organisation des Nations Unies, le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales,

CONSIDÉRANT qu'une conception commune de ces droits et libertés est de la plus haute importance pour remplir pleinement cet engagement,

L'assemblée générale proclame

LA PRÉSENTE DÉCLARATION UNIVERSELLE DES DROITS DE L'HOMME comme l'idéal commun à atteindre par tous les peuples et toutes les nations afin que tous les individus et tous les organes de la société, ayant cette Déclaration constamment à l'esprit, s'efforcent, par l'enseignement et l'éducation, de développer le respect de ces droits et libertés et d'en assurer, par des mesures progressives d'ordre national et international, la reconnaissance et l'application universelles et effectives, tant parmi les populations des États Membres eux-mêmes que parmi celles des territoires placés sous leur juridiction.

ARTICLE 1

Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. Ils sont doués de raison et de conscience et doivent agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité.

ARTICLE 2

Chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamés dans la présente Déclaration, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.

De plus, il ne sera fait aucune distinction fondée sur le statut politique, juridique ou international du pays ou du territoire dont une personne est ressortissante, que ce pays ou territoire soit indépendant, sous tutelle, non autonome ou soumis à une limitation quelconque de souveraineté.

ARTICLE 3

Tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne.

ARTICLE 4

Nul ne sera tenu en esclavage ni en servitude; l'esclavage et la traite des esclaves sont interdits sous toutes leurs formes.

ARTICLE 5

Nul ne sera soumis à la torture, ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

ARTICLE 6

Chacun a le droit à la reconnaissance en tous lieux de sa personnalité juridique.

ARTICLE 7

Tous sont égaux devant la loi et ont droit sans distinction à une égale protection de la loi. Tous ont droit à une protection égale contre toute discrimination qui violerait la présente Déclaration et contre toute provocation à une telle discrimination.

ARTICLE 8

Toute personne a droit à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes contre les actes violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus par la constitution ou par la loi.

ARTICLE 9

Nul ne peut être arbitrairement arrêté, détenu ou exilé.

ARTICLE 10

Toute personne a droit, en pleine égalité, à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial, qui décidera, soit de ses droits et obligations, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle.

ARTICLE 11

(1) Toute personne accusée d'un acte délictueux est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie au cours d'un procès public où toutes les garanties nécessaires à sa défense lui auront été assurées.

(2) Nul ne sera condamné pour des actions ou omissions qui, au moment où elles ont été commises, ne constituaient pas un acte

délictueux d'après le droit national ou international. De même, il ne sera infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'acte délictueux a été commis.

ARTICLE 12

Nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes à son honneur et à sa réputation. Toute personne a droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes.

ARTICLE 13

(1) Toute personne a le droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un État.

(2) Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays.

ARTICLE 14

(1) Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays.

(2) Ce droit ne peut être invoqué dans le cas de poursuites réellement fondées sur un crime de droit commun ou sur des agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies.

ARTICLE 15

(1) Tout individu a droit à une nationalité.

(2) Nul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité, ni du droit de changer de nationalité.

ARTICLE 16

(1) À partir de l'âge nubile, l'homme et la femme, sans aucune restriction quant à la race, la nationalité ou la religion, ont le droit de se marier et de fonder une famille. Ils ont des droits égaux au regard du mariage, durant le mariage et lors de sa dissolution.

(2) Le mariage ne peut être conclu qu'avec le libre et plein consentement des futurs époux.

(3) La famille est l'élément naturel et fondamental de la société et a droit à la protection de la société et de l'État.

ARTICLE 17

(1) Toute personne, aussi bien seul qu'en collectivité, a droit à la propriété.

(2) Nul ne peut être arbitrairement privé de sa propriété.

ARTICLE 18

Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, seule ou en commun, tant en public qu'en privé, par l'enseignement, les pratiques, le culte et l'accomplissement des rites.

ARTICLE 19

Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit.

ARTICLE 20

(1) Toute personne a droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques.

(2) Nul ne peut être obligé de faire partie d'une association.

ARTICLE 21

(1) Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis.

(2) Toute personne a droit à accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques de son pays.

(3) La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote.

ARTICLE 22

Toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale; elle est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité, grâce à l'effort national et à la coopération internationale, compte tenu de l'organisation et des ressources de chaque pays.

ARTICLE 23

(1) Toute personne a droit au travail, au libre choix de son travail, à des conditions équitables et satisfaisantes de travail et à la protection contre le chômage.

(2) Tous ont droit, sans aucune discrimination, à un salaire égal pour un travail égal.

(3) Quiconque travaille a droit à une rémunération équitable et satisfaisante lui assurant ainsi qu'à sa famille une existence conforme à la dignité humaine et complétée, s'il y a lieu, par tous autres moyens de protection sociale.

(4) Toute personne a le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.

ARTICLE 24

Toute personne a droit au repos et aux loisirs et notamment à une limitation raisonnable de la durée du travail et à des congés payés périodiques.

ARTICLE 25

(1) Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et 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.

(2) La maternité et l'enfance ont droit à une aide et à une assistance spéciales. Tous les enfants, qu'ils soient nés dans le mariage ou hors mariage, jouissent de la même protection sociale.

ARTICLE 26

(1) Toute personne a droit à l'éducation. L'éducation doit être gratuite, au moins en ce qui concerne l'enseignement élémentaire et fondamental. L'enseignement élémentaire est obligatoire. L'enseignement technique et professionnel doit être généralisé; l'accès aux études supérieures doit être ouvert en pleine égalité à tous en fonction de leur mérite.

(2) L'éducation doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine et au renforcement du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle doit favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre toutes les nations et tous les groupes raciaux ou religieux, ainsi que le développement des activités des Nations Unies pour le maintien de la paix.

(3) Les parents ont, par priorité, le droit de choisir le genre d'éducation à donner à leurs enfants.

ARTICLE 27

(1) Toute personne a le droit de prendre part librement à la vie culturelle de la communauté, de jouir des arts et de participer au progrès scientifique et aux bienfaits qui en résultent.

(2) Chacun a droit à la protection des intérêts moraux et matériels découlant de toute production scientifique, littéraire ou artistique dont il est l'auteur.

ARTICLE 28

Toute personne a droit à ce que règne, sur le plan social et sur le plan international, un ordre tel que les droits et libertés énoncés dans la présente Déclaration puissent y trouver plein effet.

ARTICLE 29

(1) L'individu a des devoirs envers la communauté dans laquelle seule le libre et plein développement de sa personnalité est possible.

(2) Dans l'exercice de ses droits et dans la jouissance de ses libertés, chacun n'est soumis qu'aux limitations établies par la loi exclusivement en vue d'assurer la reconnaissance et le respect des droits et libertés d'autrui et afin de satisfaire aux justes exigences de la morale, de l'ordre public et du bien-être général dans une société démocratique.

(3) Ces droits et libertés ne pourront, en aucun cas, s'exercer contrairement aux buts et aux principes des Nations Unies.

ARTICLE 30

Aucune disposition de la présente Déclaration ne peut être interprétée comme impliquant pour un État, un groupement ou un individu un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits et libertés qui y sont énoncés.



IV

Le développement social

Le développement n'est pas seulement la marche vers l'abondance, c'est plus encore, sans doute, la construction d'une société. Il a ainsi des implications éthiques que nous ne pouvons esquiver : les valeurs que nous entendons respecter, les fins que nous désirons poursuivre.

Pierre Massé : *Le plan ou l'anti-hasard*, op. cit., p. 54.

Le développement social

INTRODUCTION

385. L'histoire est le récit de la lutte entreprise par l'homme pour conquérir son milieu. De tous les êtres vivants, l'homme est celui qui résiste le moins au processus de la sélection naturelle. Sa survivance dépend de l'ingéniosité qu'il déploie face aux conditions du milieu naturel. Être supérieur, puisque doué d'une intelligence, il possède des aptitudes susceptibles de développement qui l'amènent à dépasser le simple niveau de la subsistance. Il interroge constamment la nature et, par le langage parlé ou décrit, il peut communiquer ses connaissances à ses semblables. Celles-ci sont devenues progressivement science et technique modernes, instruments indispensables d'avancement et de progrès, comme en témoigne l'extrait suivant d'un discours prononcé dans le cadre de l'œuvre des Nations Unies pour les pays peu développés :

La science et la technique sont maintenant devenues les facteurs essentiels de la vie car c'est d'elles que dépendent la santé, la production agricole et industrielle, le bien-être et la richesse, le développement et la culture, l'importance et le prestige, le pouvoir et aussi l'indépendance des pays... Les pays peu développés sont obligés de choisir entre deux possibilités : la science ou la misère. Ou bien, ils reconnaîtront le bien-fondé de la science et de ses applications, ou bien ils se condamneront irrémédiablement à un état sanitaire défectueux, à un niveau économique et culturel peu élevé et se verront contraints de vivre dans la pauvreté et le marasme. D'autres pays plus évolués, insuffisamment toutefois, devront à leur tour décider et choisir entre la science et la médiocrité... Ce sont les grandes découvertes et leurs applications qui sont la cause du développement et de l'amélioration constatés dans le monde et non, comme beaucoup le croient à tort, les discussions et les événements politiques ¹.

386. Toutes les grandes religions s'appuient sur un principe qui veut que les privilégiés viennent en aide aux déshérités. La charité, loin d'exclure la justice, supplée à son insuffisance et affirme indirectement la responsabilité de la société devant le sort de ses membres déshérités. Ainsi les gouvernements se doivent de mettre sur pied des mécanismes propres à assurer l'équilibre à la fois entre les peuples et entre les citoyens d'un même pays.

¹ Extrait du discours prononcé le 4 février 1963 par Bernardo A. Houssay à la conférence des Nations Unies sur l'application de la science et de la technique dans l'intérêt des pays peu développés. Reproduit dans *Le développement par la science et la technique*, op. cit., pp. 58-59.

387. Dès la fin du XIX^e siècle, l'Église catholique fait connaître sa pensée sur « la condition des ouvriers » dans la société industrielle naissante. Dans la célèbre lettre encyclique du 15 mai 1891 *Rerum Novarum*, Léon XIII déclare :

Le problème n'est pas aisé à résoudre, ni exempt de péril. Il est difficile, en effet, de préciser avec justesse les droits et les devoirs qui doivent à la fois commander la richesse et le prolétariat, le capital et le travail. D'autre part, le problème n'est pas sans danger, parce que, trop souvent, des hommes turbulents et astucieux cherchent à en dénaturer le sens et en profitent pour exciter les multitudes et fomenter des troubles. Quoi qu'il en soit, Nous sommes persuadés, et tout le monde en convient, qu'il faut, par des mesures promptes et efficaces, venir en aide aux hommes des classes inférieures, attendu qu'ils sont pour la plupart dans une situation d'infortune et de misère imméritée¹.

388. Léon XIII insiste donc de façon non équivoque sur le respect de la dignité de la personne, principe auquel, dans les milieux sociaux contemporains, on attache une très grande importance.

389. L'intervention de Léon XIII, comme le dit plus tard l'un de ses successeurs, Pie XI, « déterminait dans les masses elles-mêmes un puissant mouvement favorable à une politique plus franchement sociale² ». Pie XI ajoute :

De cet effort persévérant, un droit nouveau est né, qu'ignorait complètement le siècle dernier (c'est-à-dire le XIX^e siècle), assurant aux ouvriers le respect des droits sacrés qu'ils tiennent de leur dignité d'hommes et de chrétiens. Les travailleurs, leur santé, leurs forces, leur famille, leur logement, l'atelier, les salaires, l'assurance contre les risques du travail, en un mot tout ce qui regarde la condition des ouvriers, des femmes spécialement et des enfants, voilà l'objet de ces lois protectrices³.

390. La politique de développement social s'inspire du désir de réduire les inégalités entre les hommes, les régions et les pays. Elle fait appel à la science et à la technique, afin de déterminer, à travers des ressources matérielles toujours limitées, les mesures les plus propres à assurer le développement des personnes⁴.

391. Lors de la conférence préparatoire sur l'avenir de l'homme et de la société dans un monde technologique, un groupe de participants

¹ Cité dans *La doctrine sociale de l'Église*, par G.-C. Rutten, Les Editions du Cerf, Paris, 1932, pp. 246-247.

² Extrait de *Quadragesimo Anno*. Cité dans *La doctrine sociale de l'Église*, par G.-C. Rutten, *op. cit.*, p. 316.

³ *Ibid.*, p. 317.

⁴ Voir à ce propos *Catholic Social Work, A Contemporary Overview*, par Peter C. McCabe et Francis J. Turner, Catholic Charities Council of Canada, Ottawa, 1965.

formé des représentants de toutes les religions et d'hommes de science, sous l'égide du Conseil œcuménique des Églises, déclarait ce qui suit :

... Il faut démythifier la mentalité technocratique qui cache actuellement un désir de maintenir le *statu quo*, en dépit de tous ses appels à la participation. Il faut étudier les moyens de faire de la technologie un instrument de libération et de développement dans le cadre d'une idéologie de la révolution et d'un changement fondamental des structures. Cette idéologie peut paraître irrationnelle si l'on se place dans la perspective du rationalisme technocratique, mais cette incursion dans l'irrationnel est peut-être essentielle à l'acquisition d'une vision nouvelle et plus humaine. En fait, cette rupture avec les normes dominantes du rationalisme technique se produit déjà chez les jeunes du monde entier. Nous devons étudier ses implications pour une stratégie nouvelle anti-rationnelle du pouvoir technologique¹.

I. — RAPPEL DE PRINCIPES

392. Les droits de l'homme créent en contrepartie des obligations à ses concitoyens et au corps politique tout entier. À mesure que ces droits s'élargissent sous l'influence des idées et du progrès, les obligations sociales se transforment et, avec elles, le rôle de l'État dans la société.

393. Les individus qui forment la société sont bien différents les uns des autres, mais tous ont besoin de cette société pour s'épanouir. L'épanouissement n'a pas la même signification pour tous les individus.

394. Les droits du citoyen fondent les devoirs de la société. Tant que, dans une société organisée, il y a des citoyens qui ne jouissent pas de leurs droits et qui ne vivent pas dignement, et cela par la faute de cette société, ceux qui sont chargés du bien commun manquent à leurs devoirs. Il ne s'agit pas d'établir l'égalité de tous, mais de faire en sorte que tous puissent exercer leurs droits.

395. La justice distributive demande aux sociétés de distribuer à leurs membres les ressources dont elles disposent, proportionnellement à leur mérite et à leurs besoins. Toute société légitime a des droits sur les membres qui la composent, mais les membres qui la composent ont aussi des droits sur elle.

¹ Extrait de « Systèmes et idéologies dans une perspective mondiale », rapport du groupe de travail IV pour la conférence préparatoire sur l'avenir de l'homme et de société dans un monde technologique, Conseil œcuménique des Églises, Genève, juillet 1970, p. 4 (document mimeographié).

396. Ainsi la société met en œuvre au profit des plus humbles et des plus faibles les réserves rendues disponibles par ceux qui ont plus de force et de richesse. « Lorsque, dit Saint-Thomas, on tire du bien commun quelque chose pour le répartir entre les particuliers, chacun de ceux-ci reçoit ce qui, jusqu'à un certain degré, est à lui. »¹ Il y a un minimum de protection et d'assistance dont personne ne peut être privé et qui est indispensable à chacun pour la sauvegarde des intérêts essentiels de sa vie.

397. On peut donc parler d'une quantité de biens et de services que chaque société, d'après sa nature et sa fin, est tenue d'assurer à tous ses membres et qu'elle ne peut refuser à aucun sans lui faire injure. Toutefois, on ne peut interpréter cette affirmation dans le sens d'une part égale pour chaque citoyen, car il sera toujours impossible d'établir une égalité complète entre les hommes.

II. — RAPPELS HISTORIQUES

398. Sur le plan de l'histoire, il est assez étonnant de constater que les conclusions qui se dégagent de ces principes se soient imposées aussi tardivement à la conscience universelle. Ce n'est qu'en 1948, en effet, que l'Assemblée des Nations Unies devait proclamer à l'adresse de tous les pays du monde les droits imprescriptibles de la personne « en tant que membre de la société... , droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa *dignité* et au libre développement de sa personnalité »².

399. Cependant, pour que la société offre aux citoyens le meilleur cadre possible de développement, il faut, de toute évidence, que ceux-ci accomplissent leurs devoirs envers elle. Il s'agit là de justice sociale : chaque individu, en tant que membre d'une société donnée, doit servir la cause du bien commun. Ce n'est qu'à cette condition qu'il tirera lui-même du devoir accompli les avantages auxquels il a droit.

400. Dans sa conception actuelle, le développement social est l'aboutissement normal d'efforts organisés pour satisfaire la conscience collective dans une société influencée par des facteurs économiques, juridiques et politiques. Des ébauches timides, des progrès et des reculs, puis des mesures plus positives ont amorcé la mise en place

¹ Saint-Thomas, 11a, 11ae, q. LXI, art. 1 ad 2 am.

² Extrait de l'article 22 de la Déclaration universelle des droits de l'homme reproduite en appendice au chapitre III du présent volume.

de politiques de développement social, qui visent à la fois à améliorer les structures sociales et à perfectionner les moyens destinés à faciliter le développement humain.

A. — L'INDIVIDUALISME

401. Les principes de l'individualisme et les dogmes de l'économie libérale règnent sans partage au début de l'ère industrielle. Pierre Laroque en examine les conséquences sur la société :

Il n'y a en effet pour les hommes de la fin du XVIII^e siècle qu'une réalité naturelle, c'est l'individu. Tout ce qui est collectif est artificiel, donc condamnable... L'homme, pour être libre, doit rester seul en face de l'homme.

Dès lors, les droits civils, les libertés publiques sont aussi affirmés contre l'Etat, contre la collectivité publique, dont les attributions doivent être limitées à ce qui est strictement indispensable pour assurer le respect par chacun de la liberté des autres.

La logique rigoureuse de cette conception condamne la notion même de politique sociale... L'homme qui est dans le besoin ou qui souffre n'a à s'en prendre qu'à lui. La liberté et l'égalité juridique qui lui sont garanties lui permettent de se faire par son propre effort la situation qu'il mérite. S'il n'y a pas réussi, ce ne peut être que par sa faute, il en est responsable.

La notion de « culpabilité du pauvre » a dominé l'attitude des milieux dirigeants de la société capitaliste des pays industriels pendant une grande partie du XIX^e siècle. Il n'y a dès lors rien de surprenant à ce que les interventions sociales aient souvent pris l'aspect d'interventions répressives... Il s'agissait au moins autant d'empêcher de nuire des hommes réputés dangereux pour l'ordre public et de les punir de leurs échecs sociaux que de leur apporter une aide.

Le divorce entre le droit et le fait, le contraste entre une liberté théorique et l'asservissement des travailleurs dans les premières entreprises industrielles, le contraste aussi entre l'égalité juridique et des inégalités économiques et sociales de plus en plus marquées ont entraîné des réactions très vives des masses contre un ordre juridique et politique qui les sacrifiait¹.

402. Dans cette société, le type de consommation et la structure des besoins varient selon les classes. Ces structures différentes s'appuient sur un système idéologique qui propose que chacun vive selon ses moyens et qui affirme qu'un individu, non seulement ne peut pas, mais ne doit pas aspirer au niveau de consommation des groupes supérieurs. L'inégalité entre les classes s'explique alors par les lois de la nature. Briser cette inégalité signifie une rupture de l'ordre

¹ Extrait de « Droits de l'homme, travail social et politique sociale », *International Social Work*, op. cit., pp. 68-69.

naturel. Chacun accepte donc facilement de vivre selon ses moyens, ou plutôt selon son statut, et seule la charité justifie une personne ou un groupe plus fortuné d'essayer de combler les inégalités trop flagrantes qui existent dans la société. En justice, chacun reçoit ce qui lui revient selon son statut; au delà de la justice, il y a la charité et la compassion qui viennent en aide aux défavorisés. Il s'agit là d'initiatives personnelles laissées à la liberté de chacun.

B. — L'INTERVENTION DES POUVOIRS PUBLICS

403. Après la Révolution française, divers courants de pensée s'opposent à l'individualisme qui en est issu. Des doctrines s'élaborent qui réclament une intervention de l'État afin d'enrayer les abus de l'industrialisation naissante. Ainsi se développe un fort mouvement d'opinion en faveur d'un meilleur respect des droits de l'homme. Au XIX^e siècle, lorsqu'un patron ou une industrie oblige non seulement des hommes mais aussi des femmes et des enfants à travailler de douze à quinze heures par jour pour un salaire qui leur permet à peine de vivre, le législateur, loin de protéger ces travailleurs des risques de la vie, se contente de quelques mesures hésitantes qui visent à corriger les pires situations. Ce dernier croit aux droits de l'homme, mais il vit à l'époque libérale, et l'État doit éviter de paralyser la liberté individuelle. C'est, cependant, le début de ce qu'il est convenu d'appeler la politique sociale.

404. Ainsi les mesures qui visent à indemniser les travailleurs victimes d'accidents de travail, à venir en aide aux mères nécessiteuses, à protéger les enfants, les adolescents et les femmes contre les abus des employeurs, à réglementer les heures de travail, particulièrement le travail de nuit, à fournir une pension aux vieillards, etc., illustrent ce souci de la protection sociale¹.

405. Ces mesures, qui n'ont la plupart du temps aucun lien entre elles, engagent les esprits à réfléchir sur les problèmes de la société et contribuent à la naissance et au développement d'un esprit nouveau face aux conséquences d'une industrialisation croissante.

¹ Voir à ce sujet *Histoire d'Angleterre*, par André Maurois, Fayard, Paris, 1937, pp. 456ss. L'Allemagne, dès 1880, met en vigueur un système d'assurances sociales comprenant une protection contre les accidents, la maladie et la vieillesse. Voir à ce sujet *Le XIX^e siècle, l'apogée de l'expansion européenne*, par Robert Schnerb, Presses universitaires de France, Paris, 1955, pp. 250ss. Il convient de souligner également qu'à la même époque les pays scandinaves adoptent une législation sociale fort progressiste.

C. — LA SÉCURITÉ SOCIALE

406. Le concept moderne de sécurité sociale se différencie des notions de bienfaisance, de prévoyance et de responsabilité. Il s'inscrit dans un contexte idéologique particulier et il exige que des institutions, qui répondent tant bien que mal aux besoins des citoyens, atteignent, au moyen de techniques nouvelles, un niveau de fonctionnement efficace. Pierre Laroque envisage ainsi la sécurité sociale :

A partir du moment où le problème de la sécurité sociale est posé dans le cadre d'une politique d'ensemble et d'un mécanisme général, il importe relativement peu que les ressources destinées à assurer le fonctionnement de ces mécanismes... aient leur origine dans des cotisations ou dans des ressources fiscales. C'est toujours, en effet, l'économie du pays prise dans son ensemble qui supporte cette charge, et ce n'est plus qu'une question d'opportunité économique ou psychologique que de savoir si, pour recouvrer les ressources nécessaires à la couverture de la masse des dépenses de la sécurité sociale, il est préférable d'adopter telle méthode plutôt qu'une autre. Dans tous les cas le résultat est le même; il y a toujours, d'une part, un service public fonctionnant au profit de la collectivité tout entière et dont la collectivité assume donc les frais et, d'autre part et surtout, une répartition par voie d'autorité d'une fraction du revenu national¹.

407. La nouvelle politique de sécurité sociale trouve son expression cohérente dans le *New Deal* aux États-Unis², dans le régime de sécurité sociale de Lord Beveridge et dans son projet sur le plein-emploi en Angleterre, dans le rapport Marsh sur la sécurité sociale au Canada³ et, en France, dans le régime de sécurité sociale préparé par Pierre Laroque et ses collaborateurs.

408. Les pays industrialisés adoptent des mesures de sécurité sociale qui veulent satisfaire les besoins jugés essentiels des individus et protéger ceux-ci contre les principaux risques auxquels ils sont exposés. D'autres mesures, inspirées par le souci de réaliser le plein-emploi, tentent de maintenir au plus haut degré possible l'activité économique nationale. Enfin, l'adoption d'une politique budgétaire et

¹ Extrait de « De l'assurance sociale à la sécurité sociale », *Revue internationale du travail*, juin 1948, vol. LVII, N° 6, p. 627.

² Voir à ce sujet *Economic Security for the Aged in the United States and Canada*, par Robert M. Clark, volume I, ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, Ottawa, 1959, pp. 8-9. Voir également « La notion moderne de sécurité sociale », par Jean-Marie Martin, *Service social*, juillet-août 1960, vol. 9, N° 2, pp. 4ss. Ce n'est pas aux États-Unis, toutefois, mais en Nouvelle-Zélande, en 1938, qu'est institué le premier système cohérent, et jugé complet pour l'époque, de sécurité sociale. Peu de temps après, l'Australie adopte aussi un vaste programme de sécurité sociale. Voir à ce propos *Economic and Financial Aspects of Social Security, An International Survey*, par John Henry Richardson, University of Toronto Press, Toronto, 1960, pp. 10ss.

³ L. C. Marsh : *Rapport sur la sécurité sociale au Canada*, *op. cit.*

fiscale anticyclique renforce l'intervention de l'État à l'heure des fléchissements importants de l'activité économique. C'est le début de l'ère du *Welfare State*¹.

409. Malgré cette orientation nouvelle, l'écart entre les individus et les groupes devient plus profond et, devant l'insuffisance de l'initiative privée, certains groupes font pression sur l'État pour qu'il prenne la responsabilité de certains domaines de bienfaisance jusque-là réservés à l'initiative privée.

410. Ainsi, l'élargissement de la responsabilité de l'État modifie lentement son rôle traditionnel. Au niveau des classes moyennes et des classes supérieures apparaissent de nouvelles formes d'organisation qui tendent à assurer aux individus et aux groupes une meilleure protection face aux risques de la vie, et ce, par diverses formules d'assurance. D'une part, on demande à l'État de fournir les ressources nécessaires à l'organisation de la charité publique et, d'autre part, les personnes plus favorisées tentent par leurs propres moyens d'atteindre la sécurité sociale et économique.

411. Par ailleurs, à mesure que le nombre de problèmes confiés à l'État augmente, ce dernier cherche à coordonner les différentes politiques ou les différentes mesures en une sorte de code de la charité publique envers les défavorisés. Que les mesures ou les politiques dites de bien-être cherchent à effectuer une redistribution des revenus ou à fournir directement des services, elles s'adressent non pas à l'ensemble de la population mais à une population dite nécessiteuse ou assistée. Les citoyens sont ainsi divisés en deux groupes : ceux qui, par leurs propres efforts, leur seul travail ou par leurs qualités personnelles, subviennent à leurs besoins de consommation et ceux qui, pour toutes sortes de raisons, ne le peuvent pas et réclament l'assistance de l'État. Il y a donc d'un côté ceux qui paient et de l'autre ceux qui quémangent. De plus, l'assisté doit fournir la preuve de son état de pauvreté et confesser par le fait même son infériorité.

412. L'État tend à définir sa relation avec l'assisté comme une relation de charité collective, alors que l'assisté, lui, rejette cette notion de charité et lui substitue une notion de droit. En effet, si la consommation du « panier de base » est une nécessité pour le citoyen, il est logique que le citoyen à revenu modeste veuille transformer cette obligation en un droit. Ce que la société, par la publicité, propose

¹ Maurice Tremblay consacre au *Welfare State* un article fort intéressant paru en 1960 dans la revue *Service Social*. Voir à ce propos « Le *Welfare State* et la sécurité sociale », *Service social*, juillet-août 1960, vol. 9, N° 2, pp. 16-35.

comme l'ensemble des biens essentiels à tout citoyen devient en fait ce à quoi tout citoyen a droit par son appartenance même à la société. Celle-ci, et en particulier son agent principal, l'État, doit rendre accessible à tous ce panier minimum. À partir de mesures et de régimes discriminatoires, on en vient à établir des mesures et des régimes universels qui garantissent à tous un minimum vital. L'État devient ainsi l'État-providence réclamé au nom de la justice par le consommateur à revenu modeste.

413. La société se voit donc engagée dans un processus de transformation des institutions et le droit positif subit de fortes pressions. Même si le droit marque toujours un long retard sur les faits, on peut observer des transformations profondes des normes juridiques traditionnelles. Dans la société d'autrefois, par exemple, la constitution d'une famille créait entre les membres du groupe un devoir de solidarité face aux besoins communs, devoir qui recevait sa sanction dans l'obligation alimentaire. Celle-ci demeure toujours inscrite dans le Code civil, mais les diverses formes d'aide sociale sont en voie de la rendre complètement désuète¹.

414. Dans la société traditionnelle, la famille, quelle que soit sa classe sociale, groupe un certain nombre de personnes auxquelles certains besoins sont communs : à ces besoins correspondent les biens du patrimoine. À mesure que la famille perd son importance sur le plan économique, les besoins cessent d'être familiaux pour devenir sociaux. L'obligation alimentaire se dégage du patrimoine pour s'attacher plus étroitement à la personne. Comme le remarque Savatier, « ... aujourd'hui les besoins de celui qui les réclame, si l'on met à part le vieillard, s'accommodent mal de recevoir, toute une vie, la disgracieuse aumône mensuelle d'une maigre pension : ils consistent bien plutôt dans une éducation, une adaptation, peut-être une guérison, propres à lui permettre de se redresser et de tirer sa propre subsistance de sa propre activité »². Le droit privé cède lentement la place au droit public.

¹ Voir à ce propos « Sécurité familiale et sécurité sociale », communication présentée par Nicolas Zay aux journées du centenaire du Code civil tenues à Montréal en septembre 1966. Reproduit dans *Le droit dans la vie familiale*, Livre du centenaire du Code civil, Les Presses de l'Université de Montréal, Montréal, 1970, pp. 99-108.

² Extrait de *Les métamorphoses économiques et sociales du droit privé d'aujourd'hui*, par René Savatier, *op. cit.*, p. 89.

D. — LE "WELFARE STATE" *

415. Le *Welfare State* est un concept relativement nouveau dont l'élaboration a pris naissance dans les faits, avant d'être clairement identifié par la société et de recevoir, par la suite, la consécration publique dans les pays anglo-saxons. C'est pourquoi l'expression elle-même n'apparaît dans le *Oxford English Dictionary* qu'en 1965. Elle se définit comme suit :

A policy so organized that every member of the community is assured of his due maintenance, with the most advantageous conditions possible for all.

416. Le *Welfare State*, qui illustre une époque, tente de faire la synthèse d'une foule de mesures introduites dans la politique de sécurité sociale, à partir des grandes mesures de sécurité sociale jusqu'à l'élaboration des exigences du développement social.

417. Ses caractéristiques principales sont les suivantes :

- 1° une acceptation non équivoque du rôle de l'État en ce qui a trait à la protection matérielle des individus par des mesures d'assistance et d'assurance et par des mesures fiscales qui tendent à instaurer « une distribution équitable du revenu national en progression constante, selon les mérites et les besoins de chacun des citoyens »¹;
- 2° la consécration de la responsabilité de l'État en ce qui touche la prospérité collective, c'est-à-dire celle de l'ensemble des citoyens et des institutions qui relèvent de cet État;
- 3° d'une part, le maintien du respect des droits individuels et d'un conservatisme social plus ou moins fort selon les idéologies politiques dominantes des pays où l'on introduit le *Welfare*

* Le *Welfare State* a fait l'objet d'un grand nombre d'études et d'ouvrages. Voir à ce propos *The Welfare State; an Economic and Social History of Great Britain from 1945 to the Present Day*, par Pauline Gregg, Harrap and Co. Ltd, Toronto, 1967; *Freedom and the Welfare State*, par B. Abel-Smith, collection « Socialism in the Sixties », Fabian Society, Londres, 1965; *The Coming of the Welfare State*, par Maurice Bruce, Schocken Books, New York, 1966; *L'ère de l'opulence (The Affluent Society)*, par John K. Galbraith, *op. cit.*; *Victorian Origins of the British Welfare State*, par David Roberts, Yale University Press, New Haven, 1960; *Anatomy of Britain Today*, par Anthony Sampson, Hodder and Stoughton, Londres, 1965; *Essays on the Welfare State*, par Richard M. Titmuss, Unwin University Books, Londres, 1963; *Beyond the Welfare State, Economic Planning and its International Implications*, par Gunnar Myrdal, *op. cit.*; *Politics, Economics and Welfare, Planning and Politico-Economic Systems Resolved into Basic Social Processes*, par Robert A. Dahl et Charles E. Lindblom, Harper, New York, 1963.

¹ Extrait de « Le *Welfare State* et la sécurité sociale », par Maurice Tremblay, *Service social, op. cit.*, p. 16.

State (d'où la persistance, dans les lois et les attitudes, de concepts qui, depuis les « Poor Laws », avaient inspiré l'aide de l'État aux infortunés) et, d'autre part, l'émergence des droits sociaux.

E. — LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL

418. La notion de « bien-être », élaborée par le *Welfare State*, a tendance à se transformer en un droit. Ainsi tous les citoyens, quels que soient leur niveau ou leur qualité de vie, ont droit à un certain nombre de biens et de services qui constituent un minimum vital garanti à tous sans qu'il faille, pour ceux qui y ont accès, prouver quoi que ce soit. La notion d'assisté disparaît pour céder la place à celle de citoyen.

419. Par suite de sa responsabilité nouvelle de garantir à tous un minimum de biens et de services, l'État doit augmenter à la fois ses ressources monétaires et ses ressources humaines. Il doit, d'une part, planifier l'organisation de la production des biens et des services afin de s'assurer que ceux-ci existent en quantité suffisante pour tous et, d'autre part, planifier les mécanismes d'accès à ces biens et à ces services afin d'en garantir l'accès optimal à tous les citoyens. Pour effectuer cette double planification, l'État doit recourir à un nombre sans cesse croissant d'experts dans le domaine de la production comme dans ceux de la distribution et de l'administration.

420. La Déclaration de 1948 et, en particulier, l'activité des Nations Unies sur le plan des sciences physiques et humaines ont permis l'élaboration non seulement d'une théorie du développement mais aussi de méthodes pratiques destinées à réaliser un monde de bien-être.

421. L'individualisme, la protection sociale, la sécurité sociale et le *Welfare State* ont pris naissance à l'intérieur de certaines communautés et ont influencé par la suite d'autres communautés à travers le monde. Le développement social, né avec la Déclaration universelle des droits de l'homme, exerce une influence profonde grâce à l'action des Nations Unies. La synthèse de l'économique et du social influe sur les politiques des grands organismes internationaux. En effet, depuis quelques années, des organisations à caractère économique se sont transformées en des organisations à caractère socio-économique. La Banque internationale pour la reconstruction et le développement ainsi que sa filiale, l'Association internationale du développement, en constituent des exemples.

422. Les organismes internationaux demeurent à la fois un cadre et un lieu de rencontre non seulement pour tous les pays mais aussi pour les spécialistes de toutes les disciplines et de toutes les techniques engagées dans le développement. À ce niveau, il est plus facile d'atteindre l'universel et d'en arriver à un humanisme du développement.

423. Ces organismes ont accordé une importance vitale à l'éducation afin d'assurer la formation des cadres nécessaires à l'établissement des structures exigées par le développement. L'éducation devient un facteur de production. En effet, les ressources humaines conditionnent l'exploitation des ressources naturelles; elles jouent donc un rôle primordial dans le développement.

424. La science et la technique (notamment le développement des moyens de communication) réduisent le temps et la distance entre les différentes régions d'un pays et entre les diverses parties du monde. Les hommes deviennent plus solidaires les uns des autres et voient ainsi leur façon d'envisager les problèmes sociaux se modifier radicalement. Les organismes internationaux contribuent à faire reconnaître le fait que, sur le plan de leur épanouissement, les hommes se trouvent devant une civilisation globale; ceux-ci reconnaissent de plus en plus la nécessité d'une meilleure utilisation et d'un meilleur partage des ressources. L'appauvrissement d'un pays ou d'une région ne peut laisser indifférents les autres pays et les autres régions.

425. L'aide aux pays et aux régions défavorisés naît au moment même où leurs habitants, grâce aux moyens de communication modernes, prennent conscience qu'ils peuvent, eux aussi, atteindre un niveau de vie comparable à celui des pays ou des régions plus favorisés. Le fatalisme devant la misère tend à s'effacer avec l'espoir d'un niveau de vie plus convenable. Cet espoir implique une rupture avec certaines attitudes du passé et constitue une force sociale incontestable.

426. Le mouvement tend à rétablir un certain équilibre non seulement entre les pays, mais encore entre les régions d'un même pays. Un tel effort exige des programmes élaborés à la suite de l'évaluation des besoins, du regroupement des ressources, de la fixation des objectifs et de la définition des priorités. Ainsi, au moment où l'aide aux pays en voie de développement prend des formes permanentes, les pays développés recherchent les moyens de venir en aide à leurs propres régions défavorisées.

427. Le Canada et les provinces canadiennes ne suivent pas une ligne d'action différente. Depuis quelques années, ils mettent en place des politiques de plus en plus nombreuses afin d'aider les habitants des zones rurales et urbaines défavorisées. Ils instaurent des programmes qui encouragent et aident financièrement les habitants de ces zones. Certaines provinces, en particulier, affectent à de nouvelles utilisations plus rentables sur le plan économique les terres peu productives. Des programmes de formation visent à aider les travailleurs à acquérir de nouvelles techniques et à améliorer leur compétence afin d'augmenter la mobilité de la main-d'œuvre. Dans certains cas, on adopte des mesures particulières pour aider les citoyens à s'adapter à de nouveaux emplois et à de nouveaux modes de vie.

428. Ces mesures nouvelles constituent autant d'indices qui permettent d'affirmer que notre société abandonne le *Welfare State* pour s'engager dans une nouvelle étape, celle du développement social. Deux provinces canadiennes, le Nouveau-Brunswick et l'Alberta, ont même voulu dissiper toute équivoque sur le sujet en publiant chacune un livre blanc sur le développement social.

429. Pour les années 1970, le gouvernement du Nouveau-Brunswick fixe les trois objectifs suivants à sa politique de développement social :

- 1° le développement des ressources humaines de façon qu'elles puissent contribuer le plus possible à la réalisation des buts sociaux, culturels et économiques;
- 2° l'amointrissement des graves conséquences sociales que peuvent entraîner les changements rapides. Ici nous sommes particulièrement soucieux du bien-être de la famille qui est l'unité fondamentale de la société et qui a besoin d'une aide appropriée pour s'adapter aux changements;
- 3° la prise de mesures visant à alléger le problème de la pauvreté une fois que l'on en a retracé les causes¹.

430. Le livre blanc de l'Alberta date de mars 1967 et l'orientation nouvelle qu'il imprime à ses politiques a déjà provoqué un certain nombre de changements.

Almost all the needs and activities of mankind are related in some way to the development of resources. Food, clothing, shelter, and all other goods, services, and facilities required to meet the material needs of people, can be discussed from the stand point of the development of the physical resources of the earth. Similarly, such attributes of human life as health, education, aspirations, opportunities, liberties, culture and social systems, can be discussed

¹ Extrait du *Livre blanc sur le développement social et le bien-être social*, Gouvernement du Nouveau-Brunswick, 31 mars 1970, p. 9.

from the standpoint of the development of the human resources of the earth. The satisfaction of human needs, the activities of individuals, the operations of society, and, more particularly, the activities and operations of governments, can thus be conceptualized, analyzed, interpreted, discussed, and planned for in terms of "total resources development", both physical and human.¹

431. Le développement social résulte donc d'une longue évolution de la société vers une meilleure utilisation de ses ressources afin d'assurer le développement humain. Cette nouvelle étape ne comporte pas un refus des droits de l'homme qui ont orienté la société d'hier, mais annonce plutôt un climat nouveau où ces droits retrouveront toute leur signification pour le bien-être de tous les hommes.

F. — CONCLUSION : UNE RECHERCHE DE L'HUMANISME

432. Une telle évolution des idées et de la société indique, pour reprendre une expression de René Maheu, « qu'il s'est effectué un passage de l'empirisme à l'éthique ou, si l'on veut, du pragmatisme à l'humanisme »².

433. Au XIX^e siècle, l'État limite ses mesures de protection à certains groupes, parfaitement identifiés, susceptibles d'être soumis à des conditions révoltantes d'existence. Son intervention se borne à supprimer les abus les plus graves qui peuvent entraîner une détérioration de la société.

434. Avec les années, l'État prend charge de problèmes humains et sociaux de plus en plus nombreux, mais n'abandonne pas nécessairement le pragmatisme qui l'inspirait aux premiers temps de l'interventionnisme. Peu à peu, comme par nécessité, sous la pression de l'opinion publique, l'attention de la société se porte vers l'homme et la reconnaissance des droits sociaux contribue à modifier considérablement l'orientation des politiques.

435. L'État se dégage de plus en plus des problèmes particuliers et cherche plutôt à créer des conditions sociales qui, malgré la diversité qui caractérise la société, permettent à tous les hommes de s'épanouir.

¹ Extrait de *A White Paper on Human Resources Development*, Government of Alberta, Edmonton, mars 1967, p. 23.

² Extrait de *La civilisation de l'universel*, Editions Gonthier, Paris, 1966, p. 59.

III. — LA NATURE DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL

436. On peut définir le développement social comme la mise en œuvre par la société de l'ensemble des moyens propres à faire accéder chacun de ses membres au maximum d'épanouissement dont il est capable. Cette définition souligne les principales caractéristiques du développement social. En effet, elle affirme que l'homme est l'agent principal de son bien-être, qu'il se développe grâce à l'ensemble des moyens que la société met à sa disposition et que l'épanouissement, qui est l'objectif poursuivi par les divers agents, est limité pour chaque individu. Le développement social permet à l'homme de tendre au plein épanouissement de lui-même au plan individuel d'abord, puis au plan familial (perpétuation de l'espèce) et finalement au plan social (rapports avec ses semblables).

437. Le développement social est un ensemble, un tout. Ses aspects politiques, économiques et sociaux sont à ce point interdépendants qu'il est impossible d'en négliger un sans nuire à tous les autres. Il met l'accent sur la qualité de vie plutôt que sur le niveau de vie et s'intéresse à l'homme dans son intégrité.

438. Puisqu'elles se situent au niveau de l'existence, les mesures de développement social doivent être suffisamment souples pour satisfaire les besoins de l'homme qui sont influencés par une multitude de facteurs et qui varient parfois profondément d'une région à l'autre. Elles doivent tendre à se rapprocher des hommes, non seulement au niveau de leur région, mais également au niveau de leur localité et de leur famille.

439. Une politique de développement social vise à éliminer ou du moins à réduire les déséquilibres entre les régions et entre les citoyens d'une même communauté. Elle met l'accent sur l'aspect humain des problèmes économiques et sociaux pour que chaque individu puisse jouir de sa dignité, quelle que soit la région où il habite.

440. Pour qu'une société puisse affirmer qu'elle s'engage dans une politique de développement, il faut qu'elle s'attache, de façon délibérée et continue, à accélérer son évolution sociale et sa croissance économique et à corriger les conditions qu'elle juge être des obstacles à cette accélération¹. Une telle politique exige la collaboration du gouvernement et de tous les membres de la société et doit être planifiée avec soin.

¹ Voir à ce propos *La planification du développement*, par A. Waterston, *op. cit.*, pp. 22ss.

441. Le développement social pose des problèmes extrêmement complexes à l'intelligence humaine et les sciences sociales ne sont pas encore arrivées à une connaissance exhaustive des lois de l'évolution sociale. Cependant, ces sciences ont progressé de façon telle qu'elles ont poussé les hommes à tenter un effort collectif et organisé en vue de choisir les moyens qui leur paraissent les meilleurs pour accélérer le développement. L'application rationnelle des connaissances de l'homme sert de base à son action. Les sciences de l'homme apportent donc une contribution essentielle au développement.

442. L'élargissement continu du champ des connaissances engage de plus en plus l'humanité à se considérer responsable des dégâts qu'elle produit par l'utilisation des sciences et des techniques.

443. Cette conception du développement social s'oppose à celle que le libéralisme se fait de l'évolution sociale et, par conséquent, à la notion selon laquelle le changement est responsable des inégalités de plus en plus grandes à l'intérieur des sociétés et entre les sociétés. Il s'oppose également au déterminisme marxiste, car son terme n'est pas unique et prédéterminé, mais multiple, suivant les aspirations de l'homme et de la société.

444. Le développement est une entreprise complexe. Il est très utile de bien connaître les expériences tentées à l'étranger, que celles-ci aient abouti à des succès ou à des échecs. Mais il ne faut pas croire que nous devons nécessairement reprendre chez nous les expériences heureuses des autres pays où les conditions sociales, économiques et politiques sont différentes.

A. — L'OPPOSITION ARTIFICIELLE DU SOCIAL ET DE L'ÉCONOMIQUE

445. Le relevé des expériences entreprises à travers le monde montre que le concept de développement a servi le plus souvent à désigner la situation économique ou l'action volontaire destinée à l'améliorer. Selon les données de la science économique, on mesure le développement à l'aide d'un certain nombre d'indicateurs publiés dans les rapports économiques de presque tous les pays. Ces indicateurs sont la capacité de production et son efficacité, le niveau de consommation, le pouvoir d'achat, etc. Les théories mises de l'avant et les indicateurs utilisés influencent considérablement les stratégies de développement de l'économie¹.

¹ Voir à ce propos le *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les perspectives économiques (Rapport Gordon)*, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1957.

446. Si énergiques que soient les efforts pour résoudre les problèmes économiques, les difficultés n'en sont pas moins multiples et les résultats parfois assez décevants. L'expérience démontre que le développement économique n'est possible que si l'on change profondément l'ensemble des structures sociales et politiques. On peut alors parler du développement socio-économique d'une société. Au début, on avait tendance à identifier le développement social à une meilleure répartition des biens et des services. On associait très étroitement les critères de développement au niveau de consommation, quoique l'accent portait sur la répartition plutôt que sur la quantité. Cependant, ces deux dimensions demeurent toujours fortement liées.

447. À la notion de répartition s'ajoute l'idée de qualité de vie. Il ne suffit pas de disposer de plus de biens et de plus de services; il faut savoir quels biens et quels services doivent être l'objet d'une répartition.

448. On a malheureusement tendance à considérer isolément la réalité économique et la réalité sociale; certaines cloisons administratives sont hautement significatives à ce sujet. À notre point de vue, réalité économique et réalité sociale sont étroitement liées, car elles se conditionnent mutuellement à long terme. La politique sociale ne doit pas servir à pallier les conséquences néfastes que le système économique engendre chez les individus et les sociétés. Il faut toujours considérer le développement économique comme une dimension du progrès social¹.

449. Comme le note le rapport de 1961 des Nations Unies sur la situation sociale dans le monde, l'emploi des mots « social » et « économique » risque de créer une sorte d'opposition artificielle qu'il serait regrettable d'encourager. D'ailleurs, la séparation des domaines social et économique est le produit de l'analyse théorique et de la division arbitraire des services publics. S'il convient de séparer les deux domaines pour des fins d'analyse et d'administration, il est essentiel d'en arriver à une synthèse pour élaborer une politique de développement. Dans les récentes réalisations de la planification du développement à travers le monde, on évite d'utiliser aussi bien le mot social que le mot économique.

450. Dans sa psychologie particulière, la masse perçoit spontanément la réalité comme un tout et ne cherche pas à établir des dis-

¹ Voir à ce propos « Economic Boom — or Social Bust? », par Reuben C. Baetz, *Canadian Welfare*, septembre-octobre 1965, vol. 41, N° 5, pp. 236-242. Voir également *Economic Progress and Social Welfare*, par Leonard H. Goodman, Columbia University Press (for the National Conference on Social Welfare), New York et Londres, 1966.

tinctions intellectuelles. Par exemple, les comités de citoyens qui se forment dans les zones défavorisées ne prennent pas la peine de faire des recherches pour savoir s'ils discutent de problèmes économiques ou de problèmes sociaux ; ils essaient de résoudre leurs problèmes dans l'immédiat.

451. Les hommes de science eux-mêmes ne peuvent fournir suffisamment de raisons valables pour trancher les controverses soulevées par cette distinction. La maladie, par exemple, entraîne des répercussions sur la production, non seulement à cause des absences mais aussi à cause des heures de travail accomplies plus lentement. L'amélioration des conditions sanitaires réduit la perte que représente sur le plan économique le nombre d'enfants qui meurent avant d'avoir atteint l'âge productif et augmente ainsi la période de vie économique de l'individu. Par contre, il existe d'autres arguments qui font du problème de la santé un problème d'ordre social.

452. L'interdépendance des facteurs économiques et sociaux oblige plusieurs pays à réviser leur politique en matière de développement social et de développement économique. Ainsi nous voyons les pouvoirs publics accepter de plus en plus de responsabilités dans ces domaines ¹. L'élaboration de mesures sociales et de programmes économiques suscite, lorsqu'il s'agit de fixer des priorités budgétaires, des divergences d'opinion et même des rivalités en matière d'allocation de crédits et soulève des questions de principe qui sont extrêmement difficiles à résoudre.

B. — L'INTERDÉPENDANCE DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL ET DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE *

453. On ne doit plus considérer le développement économique comme un élément négatif au point de vue du développement social. Les maux sociaux dont souffraient autrefois certains milieux industriels ou urbains (conditions inhumaines de travail, salaires de famine, travail des enfants, rupture de la vie familiale) ont toujours engendré une certaine inquiétude, mais celle-ci tend à disparaître à la suite de l'amélioration générale des conditions de travail.

454. En d'autres termes, on ne considère plus ces maux comme la conséquence logique de l'industrialisation. Les maux qui retiennent

¹ Voir à ce sujet *The Elimination of Poverty : A Primary Goal of Public Policy*, par Wilbur G. Cohen, U. S. Government Printing Office, Washington, D. C., 1964.

* L'ONU consacre une partie importante de son rapport de 1961 sur la situation sociale dans le monde à l'étude de l'interdépendance du développement social et économique et au nécessaire équilibre entre les deux.

aujourd'hui l'attention sont reliés à la pauvreté et à la surpopulation des régions urbaines ; ils existent indépendamment du développement économique et résultent généralement, comme nous l'avons déjà mentionné, du transfert, causé par le phénomène de la migration urbaine, de la misère rurale dans les villes où la misère devient plus apparente. Le remède ne consiste pas dans une industrialisation moins poussée mais au contraire dans une industrialisation plus poussée. L'expansion industrielle, comme toutes les formes d'expansion économique, est indispensable pour fournir du travail à la main-d'œuvre, élever le niveau des revenus et créer pour la société des ressources financières qui permettent une action sociale plus efficace. Par le développement économique, il faut réussir à accroître le montant total des ressources financières mises à la disposition de la société. Cette conception du développement économique a profondément modifié les théories de la politique et de l'action sociale.

455. Sans doute le développement économique tient-il une place de première importance dans le progrès social. Mais le développement social ne doit pas se confondre avec le progrès matériel, même si celui-ci apparaît comme la condition du développement social, qu'il s'agisse de l'alimentation et de l'habitat, de la durée du travail, de la poursuite des études ou de la protection de la santé.

456. Les Nations Unies ont pris position en faveur d'une politique de développement socio-économique, mais pareil choix pose le problème d'un développement équilibré, intégrant le secteur social et le secteur économique pour que les décisions prises dans ces deux domaines se complètent¹. Il faut noter que, dans les milieux universitaires, le problème de la relation entre les facteurs économiques et sociaux du développement donne lieu à de nombreuses controverses. Si tous sont d'accord pour souligner, en politique générale, la nécessité d'établir une relation appropriée entre les domaines économique et social, on ne s'entend pas sur la nature de la relation à établir entre les deux domaines. Au point de vue politique, l'équilibre du développement social et économique dépend dans une large mesure de la répartition des dépenses publiques. Il ne semble pas exister aujourd'hui de théorie valable du développement équilibré et les divers pays aux prises avec ce problème n'ont à leur disposition que des éléments fragmentaires et le simple bon sens.

¹ Voir à ce sujet le *Rapport sur la situation sociale dans le monde, 1961*, Organisation des Nations Unies (ONU), *op. cit.*, pp. 26ss. Voir également *Planification du développement économique et social équilibré* (six monographies), Organisation des Nations Unies (ONU), Nations Unies, New York, 1964.

457. L'absence d'une théorie valable du développement équilibré rend difficiles les décisions politiques. Une étude sur les finances publiques note ce qui suit :

Dans le monde entier, les ministres et les fonctionnaires s'occupent activement d'élaborer les plans quinquennaux de dépenses publiques et ils attendent anxieusement des économistes et autres experts qu'ils leur donnent des conseils sur l'ampleur appropriée de ces plans. Les conseils ne manquent pas non plus mais aucun des nombreux rapports publiés n'indique comment les auteurs ont fixé le niveau approprié des dépenses et la répartition de celles-ci. Dans le secteur des finances publiques, les jugements ont à peine plus de valeur que les opinions personnelles¹.

458. On doit concevoir les objectifs mêmes du développement économique dans une optique de développement social, c'est-à-dire avec la préoccupation de donner à tous des chances égales d'accès aux biens et aux services². La raison d'être du développement est d'assurer le bien-être de chaque citoyen dans son milieu social. Développer une société devient ainsi synonyme d'épanouir l'homme; développer veut dire prendre les moyens, accomplir les actions nécessaires pour que les citoyens d'une société s'épanouissent pleinement. L'efficacité de l'action exige parfois des transformations profondes dans le système social, dans le système politique ou dans le système économique. Même si elle se mesure plus facilement dans l'économie, la rationalité de l'action ne peut être restreinte à cette seule sphère de l'activité humaine; elle doit s'étendre à tous les secteurs de la vie sociale. En définitive, le développement de la société ne peut être que global et doit toujours être fondé sur l'épanouissement intégral de l'homme. Cette notion de développement exige, avant d'être transposée en des principes et des objectifs opérationnels, une conception globale de l'homme et de la société.

459. Toutefois, la croissance économique et, en particulier, l'augmentation de la productivité et de la production, apparaît comme une condition du développement social, c'est-à-dire de la réalisation d'un meilleur système de santé, d'un régime plus complet de sécurité sociale, d'un programme de logements adéquats, etc. Ces mesures ne

¹ Extrait de « Patterns of Public Revenue and Expenditures », par Allison M. Martin et W. A. Lewis, dans *The Manchester School of Economics and Social Studies*, Manchester, septembre 1956, pp. 216-217.

² « Pour l'étude du développement économique... ce qui compte avant tout ce n'est pas l'inventaire physique des installations et de l'équipement; c'est, pour une large part, le capital investi dans les individus et dans la structure économique et sociale générale, dont dépend l'utilisation des installations et de l'équipement. » Extrait de « Population, Income and Capital », par Simon Kuznets, cité dans « Factors of Economic Progress », *International Social Science Bulletin*, 1954, vol. VI, N° 2, p. 170 (traduction libre).

seront possibles que si les gains de la productivité et de la production se réalisent. L'épanouissement des membres de la société présuppose une situation de relative abondance, une continuation de la croissance économique et aussi une augmentation substantielle de la productivité du travail. Cependant, la relation entre croissance économique et développement social n'est pas une relation à sens unique. Ceux qui ont étudié sérieusement les conditions de la croissance économique réelle et soutenue affirment tous qu'elle n'est possible que dans la mesure où les transformations nécessaires s'effectuent dans les structures socio-culturelles d'une société¹. De nouvelles aspirations, de nouvelles façons de penser, une nouvelle rationalité doivent la précéder et l'accompagner. L'anthropologie illustre comment, dans presque toutes les sociétés, la production, au lieu d'être redistribuée selon les besoins, a renforcé le pouvoir des classes dirigeantes et, par conséquent, a empêché aussi bien la croissance économique que le progrès social et culturel.

460. Pour réaliser une société plus humaine, il est essentiel que le travail avilissant disparaisse le plus rapidement possible. Cette exigence impose un effort très considérable de rationalisation et d'automatisation dans les secteurs primaire et secondaire de l'économie. Il faut donc hâter l'application totale des techniques connues afin de libérer l'homme et de l'orienter vers un travail plus créateur dans les secteurs tertiaire et quaternaire. On doit toutefois opérer cette rationalisation du travail de façon programmée afin d'éviter les mises à pied trop nombreuses ou trop brutales en l'absence de mécanismes appropriés de récupération, de recyclage et de placement.

461. La notion de développement équilibré implique manifestement une relation appropriée entre facteurs économiques et sociaux; on doit alors accorder à chaque secteur du développement l'attention qui lui est due dans l'ensemble considéré.

462. Le rapport des Nations Unies sur la situation sociale dans le monde souligne en 1961 :

Cette notion suppose donc avant tout une valeur ou un but, c'est-à-dire un idéal à atteindre même si l'on n'en a qu'une vague idée. On a analysé comment le problème du développement équilibré se pose par suite de l'interaction et de l'interdépendance des facteurs économiques et sociaux les uns

¹ Voir à ce propos *The Economics of Take-Off into Sustained Growth; Proceedings of a Conference Held by the International Economic Association*, par W. W. Rostow, Macmillan, Londres, 1963. Voir également *Stratégie du développement économique*, par Albert O. Hirschman, traduit de l'anglais par Françoise Pons, Editions ouvrières, Paris, 1964.

sur les autres, des exigences ou besoins réciproques à prendre en considération ou des conséquences de la disparité des rythmes de développement. Pourtant l'étude de l'interaction et de l'interdépendance des facteurs économiques et sociaux même lorsqu'elle repose sur des données les plus précises ne fera pas pleinement ressortir comment devra être la structure du développement parce qu'interviennent également des questions de valeurs, valeurs qu'il convient d'attribuer, par exemple, à l'éducation en soi ou à la promesse d'un enrichissement futur par rapport à la consommation présente ¹.

IV. — LES OBJECTIFS DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL

463. Le développement social propose à l'action volontaire de l'homme et de la société un certain nombre d'objectifs qui permettent d'envisager l'avenir avec plus de stabilité et de certitude. La connaissance aussi précise que possible de ces objectifs devient un élément essentiel du développement, puisqu'elle détermine et oriente par la suite le choix des moyens et l'élaboration des programmes d'action.

464. Ces objectifs ne sont pas tous situés sur le même plan. Aussi importe-t-il d'en établir une hiérarchie et d'en identifier un qui sera l'objectif ultime vers lequel tous les autres seront ordonnés. De fait, cet objectif doit s'imposer de lui-même par la seule force de sa valeur intrinsèque.

A. — L'OBJECTIF ULTIME

465. Conformément à notre conception de l'homme et de la société, l'objectif ultime du développement social est le bien-être des membres de la société. Le bien-être est l'état dans lequel se trouvent les personnes dont les besoins et les aspirations ont reçu satisfaction. Ainsi, le bien-être comme tel ne peut être identifié à une donnée concrète. Il constitue un idéal qui incite les hommes et les sociétés à élargir constamment leurs horizons, car il est ce que tout homme perçoit confusément, lorsqu'il se représente, avec une nature droite, l'idée de bien humain. La notion de bien-être prend sa source dans l'expérience acquise à la suite d'une multitude d'observations de la société. Sa valeur est relative, mais la synthèse conceptuelle qu'elle présente à la suite d'une assez longue évolution est extrêmement précieuse. Elle devient le terme de l'intention et du désir de la majorité des citoyens. En d'autres termes, le bien-être est l'une des causes

¹ Extrait du *Rapport sur la situation sociale dans le monde, 1961*, Organisation des Nations Unies (ONU), *op. cit.*, p. 43.

de la société politique et en même temps l'un de ses effets. Le concept est complexe du fait qu'il implique l'idée de bien et l'idée de communauté. De l'idée de bien-être se dégage nécessairement l'idée de distribution et de participation. Le bien-être doit être accessible à tous pour que chacun puisse en jouir selon ses aptitudes et sa condition.

466. Il faut s'attendre à ce qu'une telle conception du bien-être, aussi intimement liée à la notion de développement et aux exigences qui en découlent, ne soit pas spontanément et favorablement accueillie par tous, car elle implique de nombreux changements. Le conservatisme naturel des uns, la recherche de la sécurité chez les autres, la peur de l'innovation et les habitudes de facilité du plus grand nombre, engendrent la méfiance qui constitue un puissant facteur d'opposition et même de résistance aux changements non seulement dans l'ordre des idées mais aussi dans l'ordre des faits.

467. Quoiqu'il en soit, l'évolution sociale actuelle rend inévitable l'acceptation du nouveau concept de bien-être, lequel devra le plus tôt possible inspirer une politique, se traduire dans des programmes, entraîner une modification des attitudes et provoquer des changements importants dans le caractère et la structure des institutions, sous peine, pour les sociétés qui refusent ou sont incapables de se conformer à ces exigences, de se trouver rapidement dans une situation de rétrogression.

468. Pusic décrit ce bien-être, dans son acception la plus générale, comme l'un des grands objectifs de la société politique et il définit cet objectif comme la satisfaction la plus désirable ou la meilleure des intérêts communs de ceux qui composent cette société. Le mot « intérêt » est pris ici dans son sens objectif, soit la « maximisation », tant pour un individu seul que pour un groupe d'individus, d'une valeur reconnue ou acceptée socialement¹.

B. — LES OBJECTIFS INTERMÉDIAIRES

469. Cet objectif ultime ne peut être atteint immédiatement ou directement, car il existe une foule de facteurs qui peuvent exercer une influence sur l'état de bien-être. Ces facteurs, dont les principaux sont d'ordre moral, culturel, social, psychologique, économique et politique, régissent dans leur ensemble les conditions sociales et,

¹ Voir à ce sujet « The Political Community and the Future of Welfare », par Eugen Pusic, dans *Welfare and Wisdom*, *op. cit.*, p. 83.

par voie de conséquence, la vie de l'homme et de la société. Ils déterminent un certain nombre de besoins dont la satisfaction est essentielle à l'état de bien-être.

470. S'il est relativement facile d'isoler les catégories de facteurs qui peuvent influencer l'activité humaine et sociale, il est extrêmement difficile d'évaluer leur interaction et leur interdépendance, de même que d'identifier les besoins qu'ils peuvent susciter dans la société. La relation entre ces facteurs ne peut s'exprimer par un simple rapport de cause à effet, car il arrive que certains ont une incidence inévitable sur d'autres, sans qu'on puisse toutefois en mesurer l'importance.

471. Les faits et les phénomènes humains posent une foule de difficultés méthodologiques à l'intelligence, lorsqu'il s'agit de les analyser et de les évaluer. Ces faits se prêtent mal aux constructions logiques, parce qu'ils évoquent une matière relativement indéterminée et souvent empreinte d'irrationalité. Notre intelligence est capable de comprendre la nature de l'homme, mais elle rencontre une infinité d'obstacles lorsqu'elle veut saisir ce qui touche à l'espace et au temps. Les résultats de cette démarche n'ont jamais une valeur absolue et cette connaissance est toujours relative. Sir Arthur Eddington en donne une illustration assez éloquente :

Human life is proverbially uncertain; few things are more certain than the solvency of a life insurance company. The average law is so trustworthy that it may be considered predestined that half the children new born will survive the age of x years. But that does not tell us whether the span of life of young A. McB. is already written in the book of fate, or whether there is still time to alter it by teaching him not to run in front of motobuses. The eclipse in 1999 is as safe as the balance of a life insurance company; the next quantum jump of an atom is as uncertain as your life and mine ¹.

472. En dépit de ces difficultés, il est quand même possible d'envisager une analyse des différents facteurs de développement. Il faut cependant au départ effectuer un choix entre la méthode quantitative qui consiste à isoler un nombre limité de facteurs mesurables et une méthode plus descriptive qui pourrait tenir compte de leurs éléments qualitatifs. La première, malgré ses limites réelles, peut à l'aide de données et d'indicateurs faciliter l'orientation de l'activité reliée au développement ou permettre une évaluation relative des choix de la société.

¹ Extrait de *The Nature of the Physical World*, Cambridge University Press, Cambridge, 1933, p. 300.

473. Cette première méthode plus facile que la seconde a permis aux hommes de s'attaquer depuis déjà assez longtemps à l'étude des facteurs économiques et de parler du développement économique. Les économistes ont souvent réalisé l'importance des autres facteurs, mais dans la pratique ils ont eu tendance à les laisser de côté pour se limiter à un petit nombre de variables commodes et mesurables. D'où la tendance au cloisonnement dans l'étude des facteurs de développement. Cette tendance encore très perceptible aujourd'hui marque bon nombre de tentatives de développement social, parce que les esprits ne sont pas suffisamment convaincus de l'interdépendance de tous ces facteurs.

474. L'identification des besoins au niveau des objectifs intermédiaires du développement découle sur le plan pratique des choix exprimés par une société pour tenter d'atteindre le bien-être. L'élaboration théorique de ces objectifs exige une connaissance parfaite de l'activité humaine, non seulement sous son aspect quantitatif, mais également sous son aspect qualitatif. Le choix des moyens pour atteindre le bien-être est de plus en plus soumis à l'examen critique de la connaissance. Cette connaissance engage l'homme non seulement à se préoccuper du passé et du présent, mais aussi à s'interroger sur l'avenir pour anticiper les besoins de demain. Cette préoccupation n'est pas un simple jeu de l'esprit ou une vague curiosité sur le destin de l'homme et de la société. Elle est, par l'orientation qu'elle dégage, le principe même de l'action volontaire des individus et des groupes.

475. Plus une société reconnaît l'importance d'organiser de façon rationnelle son développement social, plus elle prend conscience de la nécessité de prévoir son avenir. Il faut se rendre compte que toute action qui cherche une solution à un problème passé ou présent influence l'avenir. Corriger le passé, améliorer le présent, c'est déjà orienter l'avenir et l'enfermer dans des structures plus ou moins rigides¹.

476. L'homme cherche à améliorer le présent tout en travaillant à s'assurer un avenir convenable. Il lui faut donc choisir les objectifs qui paraissent réalisables et le type d'action qui correspond le plus aux valeurs fondamentales et aux aspirations de l'ensemble de la société. Il ne s'agit pas de faire appel uniquement à l'analyse scien-

¹ Voir à ce sujet « Forecasting the Future », par Erich Jantsch, *Science Journal*, octobre 1967, vol. 3, N° 10, pp. 40-45. Voir également *Le plan ou l'anti-hasard*, par Pierre Massé, *op. cit.*

tifique mais également à un système de valeurs, à une conception de l'homme et de la société, bref, à une philosophie de la vie humaine et sociale.

477. C'est à partir d'une analyse des situations concrètes et d'une projection vers l'avenir que se dégage depuis quelques années une conception du développement plus étendue que celles qui, à l'origine, se réduisaient à la seule dimension de croissance économique. Dans une perspective de développement, il faut, avant de résoudre les problèmes purement techniques (choix des moyens), faire face à la grande question politique que constitue le choix des objectifs intermédiaires. Ces objectifs à la fois d'ordre moral, culturel, social, psychologique et politique, qui peuvent être plus ou moins nombreux, doivent s'inscrire dans une échelle de valeurs qui gouverne la vie de l'homme et de la société.

478. Des objectifs de cette nature impliquent une nouvelle orientation de l'action politique; on perçoit déjà cette orientation dans la plupart des pays occidentaux. Autrefois, la société s'organisait en fonction du passé et du présent; aujourd'hui, elle s'interroge sur son avenir et manifeste ainsi le besoin de définir un pôle d'intégration à l'action volontaire des individus et des groupes.

479. C'est pourquoi les planificateurs, tout en cherchant davantage à résoudre les problèmes présents, tentent de construire un avenir meilleur¹. L'édification de l'avenir s'effectue pour eux en trois étapes. En premier lieu, il s'agit, à partir d'observations, de déterminer les orientations possibles de la société et d'en fixer les normes en tenant compte des ressources mises à la disposition de l'homme. Dans une deuxième étape, il faut examiner les diverses situations favorables à la réalisation des orientations définies. En dernier lieu, on choisit le type d'action le plus souhaitable, c'est-à-dire celui qui correspond fondamentalement à une conception humaine de la société. Les deux premières étapes sont d'ordre analytique et la dernière, d'ordre décisionnel. Dans ce dernier mouvement, la science et la technique perdent leurs droits pour laisser à l'esprit le soin de faire un choix conforme au système de valeurs des individus et des groupes. En conclusion, les objectifs intermédiaires du développement deviennent ceux qu'une société choisit en vue d'assurer le bien-être de ses membres.

¹ Voir à ce propos le *Rapport de la Commission provinciale d'urbanisme (Rapport La Haye)*, *op. cit.*, chapitre II : « Planification économique, aménagement du territoire et urbanisme ».

C. — LES OBJECTIFS IMMÉDIATS

480. Les objectifs intermédiaires du développement découlent de la nécessité de satisfaire un certain nombre de besoins avant d'atteindre la société de bien-être. Ces besoins sont le résultat d'un choix de la part de la société et ils peuvent parfois varier d'une société à l'autre suivant les facteurs qui conditionnent ces sociétés. Il existe cependant certains besoins essentiels qui s'imposent à toutes les sociétés et qui ont déjà fait l'objet d'une reconnaissance universelle pour prendre la forme de droits sociaux. Ce sont le *droit au travail*, le *droit au repos et aux loisirs*, le *droit à la santé*, le *droit à l'éducation*, le *droit aux services sociaux*, le *droit à un logement convenable* et le *droit à la sécurité du revenu*. Aussi longtemps que les membres de la société ne pourront jouir de ces droits, il demeurera impossible de parler d'une société de bien-être. La réalisation de ces droits devient une priorité et c'est pourquoi, aux yeux de la Commission, ils représentent les objectifs immédiats du développement.

481. Ces droits s'imposent à toute la société; ils correspondent à des besoins essentiels facilement perceptibles et dont la satisfaction exige une action coordonnée des citoyens et du pouvoir politique. Leur nature particulière ne permet pas de les restreindre, comme les droits civils, à des normes relativement rigides ou de leur assigner, comme pour les droits politiques, des applications spécifiques. Ils sont avant tout des moyens essentiels au développement humain.

482. En regard de l'objectif ultime du développement social, ces objectifs immédiats apparaissent comme les parties d'un ensemble dont la finalité est le bien-être. On peut alors parler de secteurs du développement social. La nécessité impérieuse de coordonner l'activité des différents secteurs exige, il va de soi, une définition précise de leurs propres objectifs intermédiaires et immédiats.

483. La réalisation des objectifs immédiats suppose que tous les citoyens ont une chance égale de se procurer les biens et les services nécessaires à leur épanouissement personnel. Cette égalité de chances ne doit pas être uniquement une égalité théorique mais doit se traduire par une égalité réelle. Celle-ci entraînera obligatoirement la disparition de la catégorie sociale d'assistés. Dans cette optique, toutes les mesures qui restreignent la distribution des biens et des services à des catégories particulières d'individus ou de familles défavorisés doivent disparaître.

484. Néanmoins, l'égalité de chances, même pratique, ne réussira pas à supprimer les inégalités entre les hommes. Si tous les citoyens

jouissent d'un niveau de vie déjà acceptable selon une définition collective et si tous retirent de leur épanouissement personnel une source suffisante de satisfaction, ces inégalités ne résulteront pas de privilèges. C'est le défi qu'il faut relever et la règle qu'il faut à tout prix mettre en application.

485. Même s'il existe des inégalités dans la capacité de production et dans la consommation de certains biens, il est une égalité qu'on doit sauvegarder à tout prix et pour chaque individu sans exception : il s'agit de l'égalité dans la participation active à la vie politique, à la définition des besoins et au type d'épanouissement désirable pour l'ensemble des citoyens. Des structures nouvelles sont nécessaires pour réaliser cette égalité politique qui, malgré les difficultés, constitue la condition essentielle à la disparition des maux dont souffrent les citoyens de deuxième zone. Les mesures universelles de redistribution des biens et des services risquent d'échouer, si on ne réalise pas cette égalité fondamentale. Tous les auteurs contemporains s'accordent sur ce point : la véritable pauvreté dans les sociétés développées n'est pas surtout économique; elle est morale, sociale et politique¹. Autant les mesures universelles doivent tendre à faire disparaître la pauvreté économique, autant le renouveau politique doit supprimer cette pauvreté plus profonde qu'est la pauvreté sociale.

486. Les objectifs immédiats du développement social doivent être suffisamment précis, car leur réalisation doit se traduire par un partage plus équitable des biens et des services, c'est-à-dire la pratique d'une véritable justice distributive. Au cours des vingt dernières années, le cinquième de la population défavorisée du Canada a reçu entre 5 et 6 pour cent du revenu national tandis que le cinquième de la population favorisée en a reçu environ 40 pour cent. Une telle situation est anormale. Ces objectifs ne doivent pas être tels, comme il arrive souvent, que des programmes ne profitent pas aux groupes les plus défavorisés, mais avantagent les groupes mieux organisés. Dans le domaine de l'habitation, par exemple, ce ne sont pas les classes les plus pauvres, mais les classes les plus aisées qui profitent en grande partie des crédits hypothécaires.

¹ Voir à ce sujet *Les inégalités socio-économiques et la pauvreté au Québec*, Symposium tenu à l'Institut coopératif Desjardins à Lévis du 7 au 9 septembre 1965, Conseil de bien-être du Québec, Montréal, février 1966.

V. — LES AGENTS DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL

487. Le développement social résulte d'actions volontaires posées par et pour l'homme. Selon le langage économique, l'homme est considéré dans son double rôle de producteur et de consommateur, c'est-à-dire en tant que ressource essentielle et aussi en tant que bénéficiaire du développement. Cependant la société est si complexe que l'homme ne peut agir seul. Il a besoin du concours d'institutions, de groupes et de gouvernements. À leur tour, les institutions, les groupes et les gouvernements font appel à des spécialistes et à des techniciens et leur confient des tâches essentielles au développement social.

A. — L'HOMME

488. L'agent principal du développement demeure l'homme qui doit, en conscience, s'engager à servir la cause du bien commun. Ainsi, chacun est au service du bien commun et en bénéficie; chacun y apporte sa propre contribution et y trouve des moyens de développer sa personnalité. Cette participation se révèle tellement indispensable que les gouvernements se tournent de plus en plus vers les citoyens pour leur demander de collaborer à la solution des problèmes sociaux. Les citoyens sont, d'après le président Nixon, « *the greatest reservoir of neglected resources in America* »¹.

489. Avoir le sens social, c'est bien autre chose que d'entrer en relation avec autrui. C'est lier de quelque manière son existence, son activité, sa destinée à celle d'autrui; c'est entrer dans la « vie unanime » et s'interroger sur son rôle dans une communauté.

490. Le développement exige certaines attitudes de la part des citoyens pour devenir la résultante d'un état d'esprit général. La manifestation d'une prise de conscience du développement est un préalable au développement social. « La croissance n'est pas seulement dans les faits. Elle est dans les idées et les volontés. »² « Cette modification dans notre manière de penser peut nous faire entrevoir, plus qu'à aucun autre moment de l'histoire, la possibilité de façonner notre destin et ouvre ainsi la voie à un optimisme créateur. »³

¹ Extrait de « Solving Problems the Voluntary Way », par Mark R. Arnold, *The National Observer*, 17 février 1969.

² Extrait de *Le plan ou l'anti-hasard*, par Pierre Massé, *op. cit.*, p. 164.

³ *Ibid.*, p. 92.

491. Le développement « suppose une profonde compréhension mutuelle et une coopération sans restriction. Les instances nationales devront porter un intérêt scrupuleux aux aspirations qui montent vers elles du fond de nos contrées, remettre plusieurs fois en délibéré des décisions qui intéressent le cadre de vie de millions d'hommes et, le moment venu, expliquer leur choix en termes simples et persuasifs. Inversement, chaque région, chaque département, chaque commune devront s'attacher à comprendre et à respecter l'arbitrage national »¹. Les gouvernants doivent donc s'efforcer d'amener les citoyens à accepter les choix de la société comme leurs choix propres, afin de faciliter l'édification d'une société de bien-être.

492. L'attention mondiale s'est principalement portée ces dernières années sur les investissements humains de façon à préparer les hommes au développement social. Aux États-Unis, des recherches effectuées par le *National Bureau of Economic Research* prouvent que l'accroissement du volume des biens d'équipement joue incontestablement un rôle important dans l'augmentation de la productivité de la main-d'œuvre mais que cet accroissement n'est pas un facteur déterminant dans l'expansion économique du pays². Dans l'industrie manufacturière, la production par unité de capital investi n'est pas demeurée constante; elle a augmenté dans des proportions notables, surtout depuis les années 20. En fait, au cours des soixante-dix dernières années, la production des États-Unis a augmenté deux fois plus vite que la somme des facteurs travail et capital investi. La part de l'augmentation de la production individuelle qui n'est pas imputable aux investissements en capital est incontestablement due à d'autres facteurs. De l'avis des économistes qui ont analysé ces résultats, la cause essentielle réside dans le facteur humain, c'est-à-dire dans le fait que l'homme améliore sensiblement ses connaissances techniques, ses conditions de travail et ses conditions sanitaires. Il a donc été amené à fournir un meilleur rendement dans le secteur industriel. Certaines études effectuées dans les pays scandinaves conduisent à la même conclusion.

B. — LES GROUPES

493. Les institutions sociales, comme la famille et les groupes, jouent un rôle dans le développement social en raison surtout de leur influence sur les attitudes, le comportement et les efforts des individus.

¹ *Ibid.*, p. 143.

² Voir à ce sujet *The Study of Economic Growth*, National Bureau of Economic Research, 39^e rapport annuel, Washington, mai 1959, pp. 5ss.

494. Les citoyens peuvent utiliser les groupements comme des instruments de progrès social. Ces groupements doivent apporter leur collaboration au développement, en tenant compte du fait que, même si leurs intérêts sont légitimes, ces intérêts peuvent être différents de ceux de la société en général et de ceux de leurs membres en particulier.

C. — L'ÉTAT

495. Le développement social exige de l'État qu'il prenne l'initiative d'un ensemble de mesures propres à assurer aux citoyens des conditions de vie adaptées aux exigences de leur destin. Seul l'État possède les pouvoirs et les ressources nécessaires à la mise en marche d'une entreprise aussi vaste. Pour mener à bien une telle tâche, il est parfois indispensable d'opérer des réformes institutionnelles de grande importance. L'État, comme agent du développement, doit donc se donner des structures qui lui permettent de jouer véritablement son rôle dans ce domaine.

496. Les difficultés que peuvent rencontrer les agents du développement social sont inséparables de la condition humaine. Toutefois, elles ne mettent pas en cause le développement lui-même qui reçoit à l'article 23 de la Déclaration universelle des droits de l'homme la reconnaissance officielle de la majorité des pays du monde. Cette reconnaissance trouve son complément dans une résolution adoptée en mai 1949 par l'Assemblée générale des Nations Unies :

Considérant que la Charte a chargé le Conseil économique et social d'aider à résoudre les problèmes internationaux qui se posent dans les domaines économique, social, humanitaire et de la culture intellectuelle;

Considérant que ces problèmes ne peuvent être mieux résolus qu'au moyen d'études détaillées dans les domaines correspondants;

Considérant que le Conseil a déjà inauguré dans le domaine économique une série d'études d'ensemble sur la situation économique dans le monde qui lui ont été de la plus grande utilité dans la conduite de son travail;

L'Assemblée invite le Conseil économique et social à examiner, sur rapport de la Commission des questions sociales et après consultation des institutions spécialisées et des organisations non gouvernementales intéressées, la possibilité de l'établissement d'un rapport d'ensemble sur la situation sociale et culturelle dans le monde¹.

¹ Extrait du *Rapport préliminaire sur la situation sociale dans le monde*, Organisation des Nations Unies (ONU), Nations Unies, New York, 1952, p. 1.

497. Cette prise de position des Nations Unies a eu pour conséquence d'internationaliser l'étude des questions sociales et d'aider tous les États à mieux remplir leur rôle d'agent du développement. Les grands problèmes sociaux ont fait le sujet d'études et de réunions internationales où étaient groupées les personnes les plus en mesure de donner leur avis sur la solution des problèmes. L'initiative des Nations Unies a permis de connaître et d'étudier tous les efforts nationaux qui ont été faits en vue de créer des rouages administratifs efficaces et de mettre au point les meilleures méthodes pour préparer et exécuter les différents projets de développement. Il existe maintenant des travaux de synthèse que l'on peut consulter afin de se familiariser avec les expériences des différents pays et de mieux trouver la solution à nos propres problèmes.

D. — LES SPÉCIALISTES ET LES TECHNICIENS

498. Déterminer, d'une part, les biens et les services nécessaires au développement de l'homme et, d'autre part, les moyens de les rendre accessibles exige un examen constant et le concours de plusieurs disciplines. Il n'est pas possible de généraliser d'une société à l'autre les orientations et le contenu des politiques de développement social, puisque les besoins varient pour chaque société. Une société donnée peut examiner les politiques de développement des autres sociétés, mais elle doit conserver jalousement le droit de les redéfinir et de les adapter en fonction de ses besoins et de ses ressources.

499. Le cloisonnement des sciences de l'homme rend très difficile un tel travail. Chaque discipline prend comme objet un aspect de la vie humaine ou sociale et, par conséquent, ne donne pas une vue globale de l'homme ou de la société. Les besoins de la connaissance analytique exigent un morcellement de la réalité; cependant c'est de cette réalité tout entière et non d'un seul de ses aspects que doit tenir compte le développement social. C'est pourquoi le cloisonnement des sciences de l'homme doit céder la place à des unités nouvelles où ces sciences pourront s'entraider et permettre en même temps la formation de véritables équipes multidisciplinaires qui donneront un essor nouveau à la recherche afin de répondre aux besoins d'une époque en constante évolution. Les discussions relatives à l'abolition des facultés universitaires laissent entrevoir le besoin de rechercher les moyens d'abattre les murs qui isolent actuellement de nombreuses disciplines.

500. À une époque où la disparité des niveaux de vie entre certaines régions et certaines zones urbaines tend plutôt à s'accroître

qu'à diminuer, on ne peut éviter la question de savoir si les spécialistes et les techniciens ne pourraient consacrer une plus grande partie de leur effort scientifique à la recherche d'une solution à ces problèmes, de façon à accélérer le développement social.

VI. — LES LIMITES DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL

501. Dans la pratique, il faut tenir compte d'un certain nombre d'obstacles à l'action du développement social ou, tout au moins, de certaines entraves à la réalisation de ses objectifs. Ces obstacles ou ces entraves tiennent à des facteurs qui sont parfois d'ordre humain, parfois d'ordre social; dans certains cas, ils sont à la fois d'ordre humain et social.

502. Parce qu'il jouit de la liberté, l'homme peut accepter ou refuser de participer au développement social et rendre ainsi inopérante, dans son propre cas, l'action des autres agents.

503. Dans certains cas particuliers, l'homme ne peut atteindre, à cause de son état physique ou mental, un degré convenable d'épanouissement. Dans le langage particulier des « gens du bien-être », on dit qu'il est dans un état de dépendance. Les causes en sont singulièrement complexes et les phénomènes concomitants se partagent en une foule de catégories. Ces causes peuvent être naturelles (lorsqu'il s'agit d'enfants, de mères de famille et de vieillards qui tous sont incapables de gagner leur vie), physiques ou psychologiques (comme dans le cas des personnes frappées de maladie physique ou mentale).

504. Après les accidents, les maladies et les incapacités chroniques, les conditions sociales constituent le principal obstacle à la satisfaction des besoins fondamentaux. On peut inclure dans cette catégorie le chômage et le sous-emploi, la retraite obligatoire, les délais plus ou moins prolongés que subit la jeunesse à l'entrée sur le marché du travail et une multitude de causes qui s'échelonnent des exigences de l'adhésion syndicale et des conditions géographiques aux obligations multiples qui découlent des lois et règlements et même, en certains cas, des politiques patronales ou syndicales. Pour un individu, ces éléments peuvent se traduire par l'impossibilité temporaire ou permanente de gagner sa vie. Ils ont des effets encore plus prononcés, lorsque, par ricochet, ils frappent femmes et enfants. Tous ces gens sont dans un état de dépendance, parce que la société n'a pu leur assurer les biens et les services qui découlent de l'exercice des divers droits sociaux.

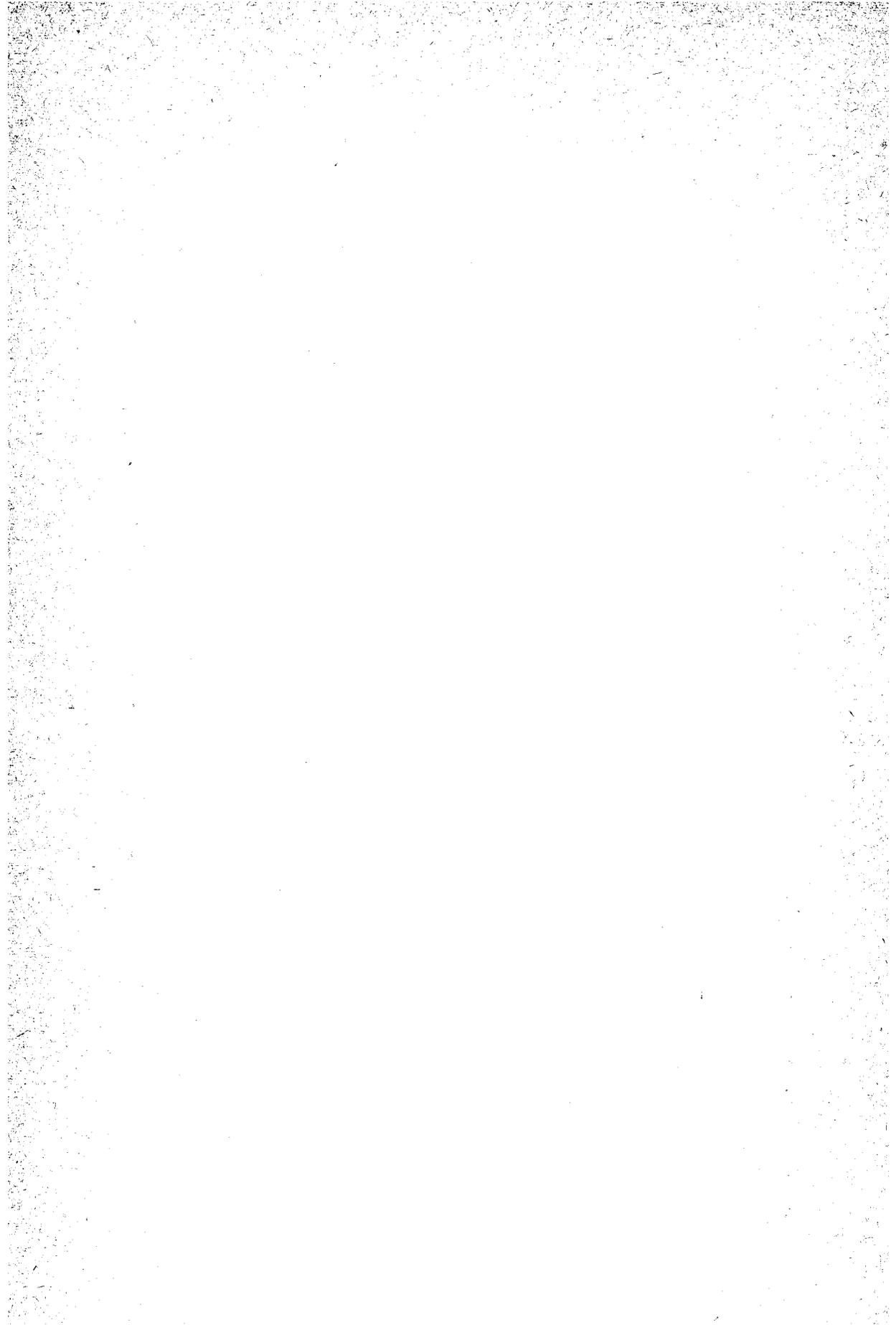
505. La rareté temporaire ou permanente de ressources monétaires, la difficulté d'obtenir des investissements importants, sinon essentiels, affectent aussi le progrès économique et social. On constate, dans l'économie, un mouvement naturel qui favorise les intérêts des régions les plus développées sur le plan social et économique et qui contribue ainsi à augmenter sans cesse leurs richesses et leur bien-être pour élargir le fossé qui les sépare des régions défavorisées.

506. La mauvaise utilisation et la répartition défectueuse du personnel qualifié peuvent compromettre le développement social car elles laissent croire à une pénurie de personnel face aux tâches essentielles du développement humain.

507. Donc, les obstacles au développement sont complexes et interdépendants. La manière dont une région ou certaines zones urbaines s'adaptent à la pauvreté au niveau des attitudes et des institutions rend l'élimination de celle-ci très difficile. De plus, les éléments d'un niveau de vie précaire — maladie, pauvreté et éducation insuffisante — sont autant de forces inertes qui s'opposent au progrès; chacun d'eux peut paralyser d'autres éléments du développement.

508. Les attitudes peuvent également constituer des obstacles au développement social. L'opinion publique, par exemple, attache plus d'importance à ceux qui exercent une activité professionnelle ou intellectuelle qu'à ceux qui se consacrent aux affaires, à la construction, à l'exploitation agricole ou aux personnes directement associées à la production de biens matériels. On constate alors une surestimation de la participation des uns dans le développement et une indifférence à la participation des autres. Cette attitude est le résultat de l'aversion qu'éprouvent les personnes qui ont reçu une certaine éducation à l'égard du travail manuel et de toute activité qui les place en contact avec les objets matériels.

509. Le comportement et les motivations de l'homme sur le développement peuvent en partie expliquer pourquoi certaines régions qui disposent de vastes ressources manquent d'initiative, lorsqu'il s'agit de les mettre à contribution pour accélérer le développement. Il semble donc que les attitudes et les comportements de l'homme peuvent souvent constituer des obstacles très importants, et c'est pourquoi, dans le domaine du développement social, il ne faut jamais perdre de vue l'importance d'une excellente éducation et d'une solide formation.



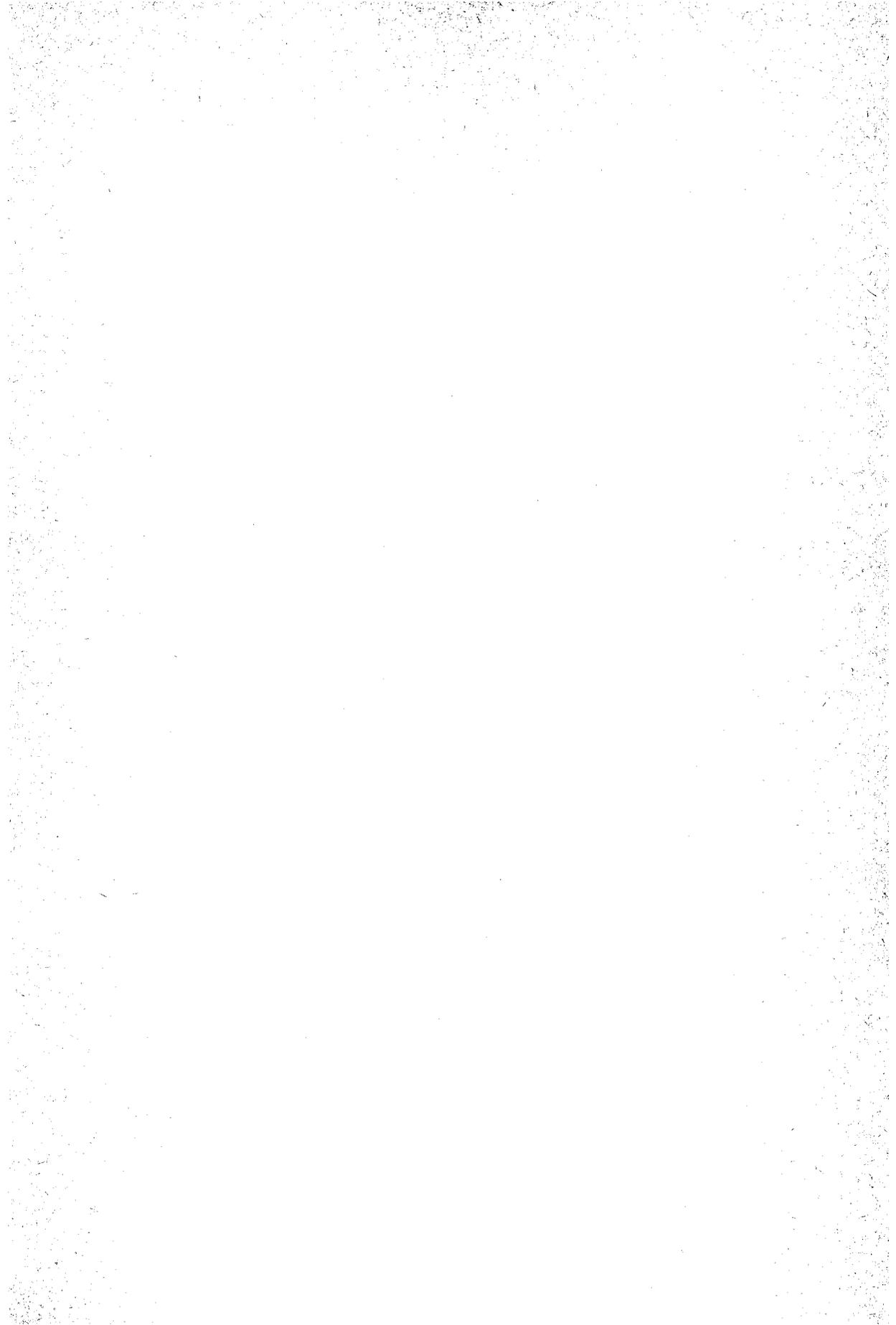
Index des tableaux et diagrammes

<i>Tableau</i>		<i>Page</i>
II.1	Population du Québec par régions administratives au 31 décembre 1969	54
II.2	Accroissement prévisible de la population du Québec de 1966 à 1986 par régions économiques	55
II.3	Répartition en pourcentage de la population du Québec par régions économiques de 1961 à 1986	56
II.4	Densité moyenne de la population du Québec et de l'Ontario de 1931 à 1966	57
II.5	Densité moyenne de la population du Québec par régions administratives en 1966	57
II.6	Densité moyenne de la population de l'Ontario par régions administratives en 1966	58
II.7	Évolution en pourcentage de la population urbaine du Québec, par rapport à la population totale, de 1851 à 1966	59
II.8	Évolution en pourcentage de la population urbaine du Québec par régions économiques de 1941 à 1966	60
II.9	Évolution en pourcentage de la population urbaine future du Québec de 1966 à 1986	61
II.10	Taux de natalité dans les régions du Québec de 1941 à 1966	64
II.11	Dimension moyenne de la famille québécoise suivant les régions, de 1941 à 1966	66
II.12	Dimension moyenne de la famille ontarienne suivant les régions, de 1941 à 1966	67
II.13	Migration nette au Québec, par régions économiques et par sexe, pour la période de 1956 à 1961	68

<i>Tableau</i>	<i>Page</i>
II.1.1 Répartition de la population du Québec par groupes d'âge en 1941, 1951, 1956, 1961 et 1966 — Gaspésie-Rive-Sud	71
II.1.2 Répartition de la population du Québec par groupes d'âge en 1941, 1951, 1956, 1961 et 1966 — Saguenay-Lac St-Jean	72
II.1.3 Répartition de la population du Québec par groupes d'âge en 1941, 1951, 1956, 1961 et 1966 — Trois-Rivières	73
II.1.4 Répartition de la population du Québec par groupes d'âge en 1941, 1951, 1956, 1961 et 1966 — Québec . .	74
II.1.5 Répartition de la population du Québec par groupes d'âge en 1941, 1951, 1956, 1961 et 1966 — Cantons-de-l'Est	75
II.1.6 Répartition de la population du Québec par groupes d'âge en 1941, 1951, 1956, 1961 et 1966 — Montréal .	76
II.1.7 Répartition de la population du Québec par groupes d'âge en 1941, 1951, 1956, 1961 et 1966 — Outaouais .	77
II.1.8 Répartition de la population du Québec par groupes d'âge en 1941, 1951, 1956, 1961 et 1966 — Nord-Ouest québécois	78
II.1.9 Répartition de la population du Québec par groupes d'âge en 1941, 1951, 1956, 1961 et 1966 — Côte-Nord-Nouveau-Québec	79
II.14 Répartition de l'emploi dans l'industrie manufacturière au Canada, en Ontario et au Québec en 1966	90
II.15 Augmentation de l'emploi dans l'industrie manufacturière au Canada, en Ontario et au Québec de 1956 à 1966	91
II.2.1 Le revenu personnel par habitant au Québec, selon les divisions de recensement, en 1961	97
II.2.2 Le revenu personnel par habitant au Québec par comparaison avec celui du Canada, de 1961 à 1968	98

<i>Tableau</i>	<i>Page</i>
II.2.3 Évolution du revenu personnel par habitant au Québec, en Ontario et au Canada, de 1961 à 1969	99
II.2.4 Taux de chômage annuel, trimestriel et mensuel, au Québec, en Ontario et au Canada	100
II.2.5 Répartition des employés suivant les secteurs de l'économie au Canada, au Québec et en Ontario de 1963 à 1967	101
II.2.6 Taux d'accroissement et augmentation absolue de la main-d'œuvre et de l'emploi au Québec, en Ontario et au Canada de 1961 à 1969	102
II.2.7 Augmentation de l'emploi dans l'industrie manufacturière au Canada, au Québec et en Ontario de 1961 à 1965	103
II.2.8 Augmentation de l'emploi et répartition des investissements cumulés dans l'industrie manufacturière selon les secteurs de productivité, forte, moyenne ou faible, au Canada, en Ontario et au Québec	104
II.2.9 Importance des investissements par rapport au PNB (produit national brut) au Québec, en Ontario et au Canada de 1961 à 1969	105
II.2.10 Évolution des investissements dans le secteur de la fabrication au Québec, en Ontario et au Canada de 1961 à 1969	106
II.2.11 Évolution des investissements totaux et du PNB (produit national brut) au Québec, en Ontario et au Canada de 1961 à 1969	107
II.2.12 Tableau récapitulatif des indicateurs économiques pour le Québec, l'Ontario et le Canada de 1961 à 1968 . . .	108
II.16 Classification des familles et des personnes hors famille par échelle de revenus au Canada en 1961	117
II.17 Incidence de la pauvreté des familles selon leur taille .	120
II.18 Personnes recevant des prestations en vertu du régime d'assistance publique (bien-être) en 1957	147

<i>Diagramme</i>	<i>Page</i>
II.1 Répartition proportionnelle des familles et des personnes seules par tranches de revenus au Québec et en Ontario en 1961	112
II.2 Répartition proportionnelle des familles et des personnes seules par tranches de revenus au Québec et en Ontario en 1965	112



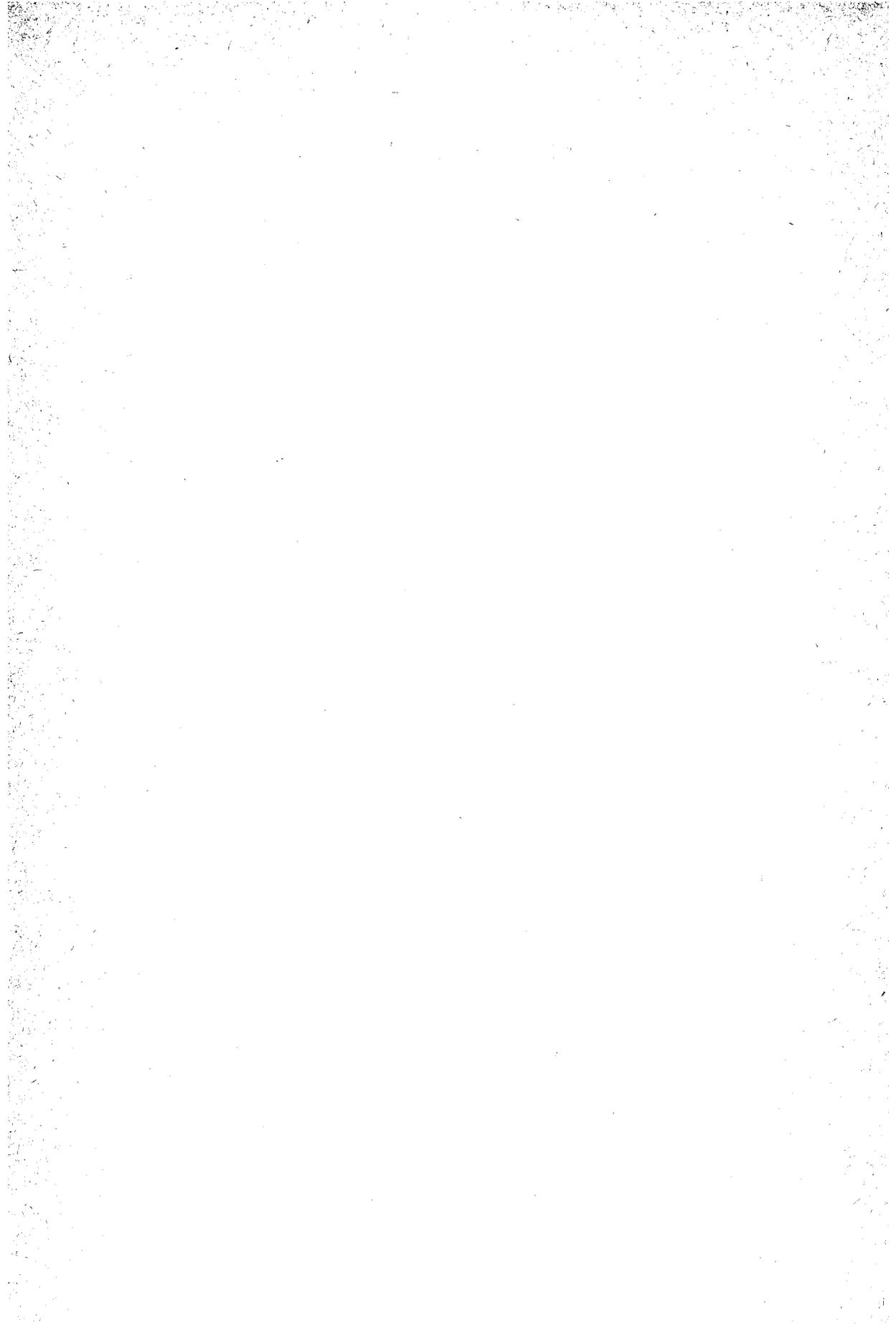


Table des matières

AVANT-PROPOS

	<i>Page</i>
I. Notre mandat	11
A. Nos collaborateurs	12
B. Notre méthodologie	14
1. Le programme de recherche	14
2. Le programme de consultations	14
a) Réception de mémoires et audiences publiques . .	15
b) Échanges de vues avec les fonctionnaires	15
c) Visites d'établissements	15
d) Les comités de consultation populaire	16
II. La préparation du rapport	16
III. Aperçu du volume III	19

TITRE PREMIER

LA SITUATION SOCIALE	25
--------------------------------	----

CHAPITRE PREMIER

UNE ÉPOQUE DE CHANGEMENT	27
Introduction	29
I. Une époque de transition	29

	<i>Page</i>
II. Le changement dans la société contemporaine	31
A. Le travail	31
B. Le milieu	32
C. Les mouvements de population	32
D. L'activité économique	33
III. Les effets du changement	33
A. L'économie d'abondance	33
B. Le développement des moyens d'information	34
C. La recherche de l'égalité	34
D. L'inadaptation	35
E. La pauvreté	36
F. La contestation	41
IV. Une lueur d'espoir	45

CHAPITRE II

REGARDS SUR LE QUÉBEC	49
Introduction	51
I. Tendances démographiques	53
A. Données générales sur la population	53
B. La composition de la population	62
C. Le taux de natalité	63
D. La migration	65

APPENDICE II.1

RÉPARTITION PAR GROUPES D'ÂGE ET PAR RÉGIONS DE LA POPULATION DU QUÉBEC, DE 1941 À 1966	69
II. Données économiques	81
A. L'évolution du revenu et sa répartition	81
B. L'évolution structurelle	84
1. Composition industrielle, conditions régionales et emplois	86
2. La productivité, l'emploi et l'investissement dans l'in- dustrie manufacturière	89
Conclusion	93

APPENDICE II.2

INDICATEURS ÉCONOMIQUES	95
III. Le problème du niveau de vie	109
A. Sa signification	109
B. La détermination d'un minimum vital	111
C. La localisation de la pauvreté	118
D. L'incidence des charges familiales	119
IV. Coup d'œil sur la société	121
A. Les attitudes des citoyens	126
B. Le pouvoir politique	129
C. L'université	131
	247

	<i>Page</i>
D. L'entreprise	133
E. Les professions	135
F. La classe moyenne	136
G. Les comités de citoyens	139
V. De la protection au développement	140
A. La protection sociale	140
B. Le régime de l'assistance publique	141
C. L'intervention du gouvernement fédéral	144
D. La création d'un ministère du Bien-être social	145
E. L'assistance-chômage	148
F. Les mesures récentes de bien-être	150
G. Le développement social	152

TITRE DEUXIÈME

LE CHANGEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT	155
---	-----

CHAPITRE III

LE DÉVELOPPEMENT HUMAIN	157
-----------------------------------	-----

Introduction	159
------------------------	-----

I. L'homme dans la société	162
--------------------------------------	-----

A. Le besoin social	163
-------------------------------	-----

B. Le droit social	163
------------------------------	-----

	<i>Page</i>
C. Le bien commun	164
D. L'autonomie de l'homme	165
II. Les besoins et les droits	166
A. Les besoins sociaux	166
B. L'évolution des besoins dans la société industrielle	168
C. Les droits sociaux	170
D. Les droits civils et politiques	171
E. Le développement de la personne	173
III. Le droit social et les droits sociaux	176
A. Les droits sociaux fondamentaux	178
1. Le droit au travail	178
2. Le droit au repos et aux loisirs	180
3. Le droit à la santé	181
4. Le droit à l'éducation	182
5. Le droit aux services sociaux	183
6. Le droit à un logement convenable	184
7. Le droit à la sécurité du revenu	186
B. Conclusion	187
IV. Le droit positif et les droits sociaux	188

APPENDICE III.1

DÉCLARATION UNIVERSELLE DES DROITS DE L'HOMME	191
--	------------

CHAPITRE IV

LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL	201
Introduction	203
I. Rappel de principes	205
II. Rappels historiques	206
A. L'individualisme	207
B. L'intervention des pouvoirs publics	208
C. La sécurité sociale	209
D. Le <i>Welfare State</i>	212
E. Le développement social	213
F. Conclusion : une recherche de l'humanisme	216
III. La nature du développement social	217
A. L'opposition artificielle du social et de l'économique	218
B. L'interdépendance du développement social et du développement économique	220
IV. Les objectifs du développement social	224
A. L'objectif ultime	224
B. Les objectifs intermédiaires	225
C. Les objectifs immédiats	229
V. Les agents du développement social	231
A. L'homme	231

	<i>Page</i>
B. Les groupes	232
C. L'État	233
D. Les spécialistes et les techniciens	234
VI. Les limites du développement social	235
Index des tableaux et diagrammes	239

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

RAPPORT

VOL. I	L'ASSURANCE-MALADIE	TROISIÈME PARTIE	
VOL. II	LES MÉDECINS INTERNES ET RÉSIDENTS	VOL. V	LA SÉCURITÉ DU REVENU
PREMIÈRE PARTIE		QUATRIÈME PARTIE	
VOL. III	LE DÉVELOPPEMENT	VOL. VI	LES SERVICES SOCIAUX
DEUXIÈME PARTIE		CINQUIÈME PARTIE	
VOL. IV	LA SANTÉ	VOL. VII	
		TOME I	LES PROFESSIONS ET LA SOCIÉTÉ
		TOME II	LES ÉTABLISSEMENTS À BUT LUCRATIF

ANNEXES

1. ANALYSE COMPARATIVE DES COÛTS DE L'HOSPITALISATION AU QUÉBEC ET EN ONTARIO
LA COMMISSION
2. L'ÉVOLUTION DES SERVICES DE SANTÉ ET DES MODES DE DISTRIBUTION DES SOINS AU QUÉBEC
GILBERT BLAIN, M.D., JEAN-CLAUDE MARTIN, JEAN-YVES RIVARD ET YOLANDE TAYLOR
3. INDICES DE L'ÉTAT DE SANTÉ DE LA POPULATION DU QUÉBEC
MADELEINE BLANCHET-PATRY, M.D.
4. LES MÉCANISMES DE DISTRIBUTION DES MÉDICAMENTS ET PROTHÈSES : ANALYSE ÉCONOMIQUE
FRANÇOIS D. LACASSE
5. CONTRIBUTION À UN PROJET DE LOI-CADRE EN MATIÈRE DE MALADIE MENTALE
LUCIEN PANACCIO, M.D.
6. PROBLÈMES DE LA DÉTÉRIORATION DU MILIEU ET DE LA CONSERVATION DE L'ENVIRONNEMENT
GEORGES S. GANTCHEFF
7. URBANISME ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EN RELATION AVEC LA CONSERVATION DE LA SANTÉ
GEORGES ROBERT
8. LA PRÉVISION DE MAIN-D'OEUVRE DANS LE SECTEUR HOSPITALIER
RICHARD BÉLAND ET THOMAS BOUDREAU
9. LA SITUATION FINANCIÈRE DES HÔPITAUX DU QUÉBEC AU 31 DÉCEMBRE 1967
NICOLE MARTIN, CHARLES CHAMARD, CLAUDE E. FORGET ET ANDRÉ MOISAN
10. LES COÛTS DE FONCTIONNEMENT DE CERTAINS SERVICES HOSPITALIERS AU QUÉBEC : ANALYSE ÉCONOMIQUE
CLAUDE E. FORGET
11. LA RECHERCHE MÉDICALE AU QUÉBEC — VERSIONS FRANÇAISE ET ANGLAISE
CLAUDE FORTIER, M.D., JOHN BECK, M.D., JACQUES GENEST, M.D., MAURICE LeCLAIR, M.D. ET YVES MORIN, M.D.
12. L'ORGANISATION ET LA RÉGLEMENTATION DES PROFESSIONS DE LA SANTÉ ET DU BIEN-ÊTRE AU QUÉBEC
M^e CLAUDE-ARMAND SHEPPARD
13. LA RÉMUNÉRATION DU CORPS MÉDICAL
JEAN-YVES RIVARD
14. UTILISATION COMPARÉE DES SERVICES DE SANTÉ
RAYNALD PINEAULT, M.D.
15. INVENTAIRE DE L'ÉQUIPEMENT HOSPITALIER ET DES PROJETS D'IMMOBILISATIONS AU QUÉBEC AU 31 DÉCEMBRE 1969.
LA COMMISSION
16. LES FONDEMENTS D'UNE POLITIQUE FAMILIALE
PHILIPPE GARIGUE
17. POUR UNE POLITIQUE DE LA VIEILLESSE
JEAN-MARIE MARTIN
18. POLITIQUE DE BIEN-ÊTRE DE L'ENFANCE POUR LE QUÉBEC DE DEMAIN — VERSIONS FRANÇAISE ET ANGLAISE
ROLAND HENNESSEY
19. LA RECHERCHE EN MATIÈRE DE BIEN-ÊTRE SOCIAL AU QUÉBEC — VERSIONS FRANÇAISE ET ANGLAISE
D.E. WOODSWORTH ET PATRICK DEEHY
20. LE PERSONNEL DES ORGANISMES DE BIEN-ÊTRE AU QUÉBEC
MONTREAL COUNCIL OF SOCIAL AGENCIES
21. L'ASSURANCE-CHÔMAGE ET LES SERVICES AUX TRAVAILLEURS
BERNARD SOLASSE ET JEAN BOIVIN
22. LA VOIX DES HOMMES SANS VOIX
LA COMMISSION
23. BIBLIOGRAPHIE SUR LES SERVICES SOCIAUX
LA COMMISSION
24. LE CHAMP DU BIEN-ÊTRE DANS LA SOCIÉTÉ OCCIDENTALE — VERSIONS FRANÇAISE ET ANGLAISE
HERMAN LEVIN
25. LA SOCIÉTÉ DE DEMAIN : SES IMPÉRATIFS, SON ORGANISATION
GÉRALD FORTIN
26. L'ANIMATION SOCIALE
RENÉ DIDIER
27. LE LOISIR
JEAN-CHARLES GUINDON
28. L'INSUFFISANCE DES REVENUS AU QUÉBEC ET LE COÛT DE LA GARANTIE D'UN REVENU MINIMUM
GILLES DESROCHERS