



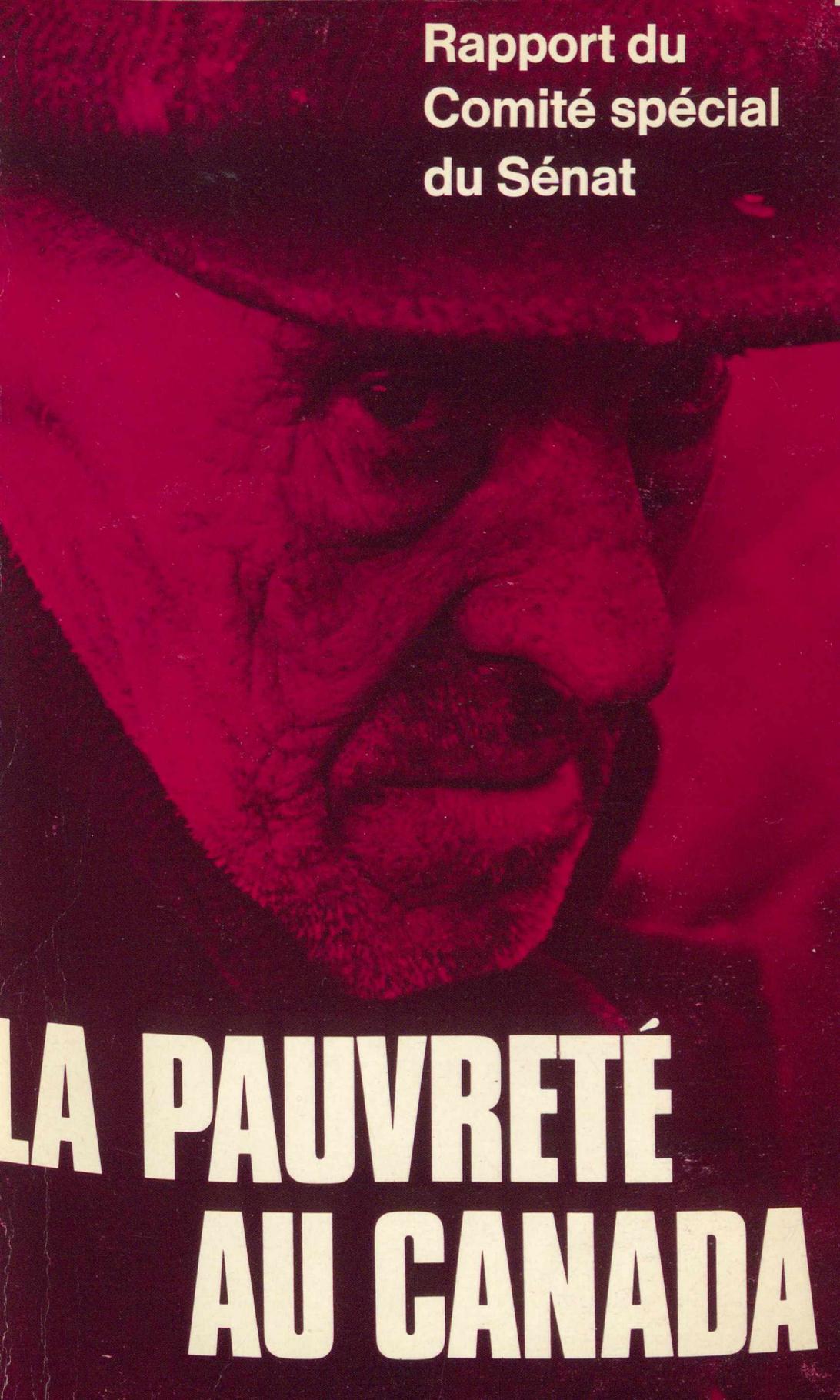


J  
103  
H72  
1970/72  
P3  
A12









**Rapport du  
Comité spécial  
du Sénat**

**LA PAUVRETÉ  
AU CANADA**



\*

J

103

H72

1970/71

P3

A12

LA PAUVRETÉ AU CANADA



LA

# Pauvreté

AU CANADA

Rapport du Comité spécial du Sénat sur la pauvreté

©

Droits de la Couronne réservés

En vente chez Information Canada à Ottawa,  
et dans les librairies d'Information Canada:

HALIFAX  
1735, rue Barrington

MONTREAL  
1182 ouest, rue Ste-Catherine

OTTAWA  
171, rue Slater

TORONTO  
221, rue Yonge

WINNIPEG  
393, avenue Portage

VANCOUVER  
657, rue Granville

ou chez votre libraire.

Prix \$2.00      N° de catalogue YC2-283/2-01F

Prix sujet à changement sans avis préalable

Imprimeur de la Reine pour le Canada  
Ottawa, 1971

Photos:

Horst Ehricht (sur la couverture)

Lutz Dille (p. 112)

Michel Lambeth (frontispice, et pp. XXXVI, 10, 68 et 168)

## Comité spécial du Sénat sur la pauvreté

L'Honorable David A. Croll, *président*, Ontario  
L'Honorable Edgar E. Fournier, *vice-président*, Nouveau-Brunswick

L'Honorable Rhéal Belisle, Ontario  
L'Honorable Chesley W. Carter, Terre-Neuve  
L'Honorable Harold Connolly, Nouvelle-Écosse  
L'Honorable Eric Cook, Terre-Neuve  
L'Honorable Raymond Eudes, Québec  
L'Honorable Douglas Everett, Manitoba  
L'Honorable Muriel McQ. Fergusson, Nouveau-Brunswick  
L'Honorable Earl Hastings, Alberta  
L'Honorable Elsie F. Inman, Île-du-Prince-Édouard  
L'Honorable J. Eugène Lefrançois, Québec  
L'Honorable Fred A. McGrand, Nouveau-Brunswick  
L'Honorable Josie D. Quart, Québec  
L'Honorable Arthur W. Roebuck, Ontario  
L'Honorable Herbert O. Sparrow, Saskatchewan

Les Sénateurs suivants ont aussi fait partie du Comité:

L'Honorable John J. MacDonald, Île-du-Prince-Édouard  
L'Honorable Clement A. O'Leary, Nouvelle-Écosse  
L'Honorable Arthur M. Pearson, Saskatchewan  
L'Honorable John Nichol, Colombie-Britannique.

## Mandat du Comité

Le 26 novembre 1968, le Sénat du Canada constituait le Comité spécial du Sénat sur la pauvreté en approuvant la résolution suivante:

Qu'un Comité spécial du Sénat soit nommé pour enquêter et faire un rapport sur tous les aspects de la pauvreté au Canada, dans les villes, les campagnes, les régions, etc., pour définir et élucider le problème de la pauvreté au Canada et pour recommander de prendre des dispositions appropriées afin d'assurer l'organisation d'un ensemble de mesures correctives plus efficaces;

Que le Comité soit autorisé à retenir les services des avocats-conseils, conseillers techniques et employés nécessaires aux fins de ladite enquête;

Que le Comité soit autorisé à convoquer des personnes et exiger la production de documents et de dossiers, à interroger des témoins, et à soumettre des rapports à l'occasion;

Que le Comité soit autorisé à faire imprimer des documents et témoignages au jour le jour ainsi que le requiert le Comité, à tenir ses réunions pendant les séances et les ajournements du Sénat, et à se réunir à divers endroits.

Le Comité fut reconstitué par le Sénat pendant la deuxième et la troisième session de la 28<sup>e</sup> Législature le 28 octobre 1969 et le 8 octobre 1970.

## Avant-propos

La pauvreté est le grand problème de notre société. Seule une action prompte et diligente à l'échelle nationale pourrait faire de la vie de cinq millions de Canadiens autre chose qu'une lutte décourageante, acharnée et interminable pour la survivance. Les pauvres n'ont pas choisi de vivre dans la misère. La pauvreté est une affliction pour eux et une honte pour notre nation entière. A la différence des pauvres d'autrefois, ils savent à quel point ils sont pauvres: l'espoir a cédé la place à la colère. Ce sont les enfants des pauvres, combien nombreux, qui sont les victimes les plus déshéritées; pour eux, il reste encore moins d'espoir dans une société dont le système de sécurité sociale détruit dès le début le rêve d'une meilleure vie. On ne peut éluder cette vérité inexorable qu'un Canadien sur quatre n'a pas un revenu suffisant pour lui assurer un niveau de vie acceptable.

Aucune nation ne peut arriver à la véritable grandeur s'il lui manque le courage et la résolution nécessaires pour extirper le cancer de l'indigence. L'ensemble des Canadiens ne peuvent ignorer leur part de responsabilité pour la situation dans laquelle ce pays se trouve actuellement. En fait, il existe des preuves que nos citoyens sont de plus en plus sensibilisés à la misère des pauvres au milieu de l'abondance générale.

Il est évident que le système de sécurité sociale, établi avec si grande peine au Canada au cours des quarante dernières années, ne correspond plus à nos besoins. Les sociologues qui l'ont étudié, les administrateurs qui l'ont géré et les pauvres qui ont reçu son assistance sont tous d'accord: le système de bien-être dans le monde actuel de changements si rapides est un échec total. On n'en discute même plus: tout le monde y est hostile. Mais par quoi le remplacer?

C'est la question que le Comité spécial du Sénat sur la pauvreté s'est posée pendant les deux dernières années. Le Comité a voyagé d'un bout

à l'autre du Canada dans le cadre d'une mission d'enquête sans précédent dans notre histoire. Les membres du Comité ont vu de tout près la tragédie de la pauvreté, non pas comme une abstraction mais dans le creuset de l'expérience humaine. Pendant de nombreuses rencontres avec des pauvres, des sociologues et des organismes de bien-être, le Comité a rassemblé une profusion de témoignages sur lesquels il a basé les recommandations contenues dans ce rapport. Les expériences racontées au Comité lors de ces réunions illustrent et éclairent les statistiques du Conseil économique du Canada.

Le Comité avait pour tâche de définir et d'élucider le problème de la pauvreté et de proposer des remèdes convenables. Or, une étude exhaustive d'un problème si complexe constitue une entreprise considérable. Estimant qu'on ne pouvait demander aux pauvres d'attendre, des années durant, l'aide dont ils ont un si pressant besoin, le Comité a décidé de proposer une ligne d'action immédiate qui éliminera, du moins l'espère-t-il, quelques-uns des problèmes les plus importants, en indiquant en même temps le chemin vers une solution à long terme.

Le fait, unique dans son genre, que le Comité se soit penché sur toutes les formes de la pauvreté, et les témoignages inestimables qu'il a recueillis renforcent notre conviction que les pauvres ont été privés de justice sociale. On n'a pas satisfait leurs besoins humains les plus élémentaires. Le système de sécurité sociale, tel qu'il existe aujourd'hui, n'est qu'un amas de bonnes intentions stériles. Tout cela, en fait, parce que nous comprenons à peine les causes profondes de la pauvreté et ses effets destructifs sur l'ensemble de la communauté.

La privation économique à elle seule ne constitue pas non plus toute la tragédie. Elle n'est qu'un élément de ce qui est souvent un cercle vicieux. Pour les chômeurs chroniques, les ouvriers non spécialisés, ceux qui n'ont guère fréquenté l'école, pour les handicapés, les malades, les vieillards, pour les familles à parent unique ou pour les habitants de régions défavorisées, pour tous ceux-là, la pauvreté est devenue un mode de vie, une excroissance répugnante sur le corps de la société canadienne. C'est une vie caractérisée par la frustration et le découragement, une vie marquée par le sentiment de l'échec et, par conséquent, par le désespoir et l'engourdissement. Les assistés vivent très souvent dans la dépendance et la crainte, tout en ayant le sentiment d'être coincés pour toujours dans un milieu peu satisfaisant. En général, ils jouissent de services inférieurs en matière d'instruction, de santé, de culture et d'information, et ils ne savent pas comment se servir des facilités à la disposition de l'ensemble du public. Les plus défavorisés, comme on l'a déjà dit, sont les enfants. Négligés par une société qui a manqué à son devoir de fournir les services essentiels, ils n'ont ni l'instruction, ni l'occasion, ni même les mobiles de sortir de leur milieu.

Les pauvres ne veulent pas rester dans l'indigence. Ils désirent avoir leur part des bonnes choses de la vie et jouir d'une égalité de possibilités. Pour

maintes raisons, ce sont eux qui perdent dans la poursuite de l'aisance matérielle mais, comme on l'a déjà remarqué, ils ne sont plus résignés à accepter leur sort.

Quelque admirables qu'elles soient en théorie, l'assurance-chômage, l'assistance sociale, les allocations familiales, la sécurité de la vieillesse et toutes les autres formes d'aide sociale sont bien insuffisantes. A tous les niveaux de gouvernement, l'assistance sociale est l'article le moins contrôlé du budget. Le système canadien d'aide sociale n'a pas été prévu pour subvenir aux besoins de tant de familles.

Ce système est un échec car au lieu de s'attaquer aux racines de la pauvreté, il n'en a traité que les symptômes. Il n'atteint même pas cette masse de salariés que sont les gagne-petit, aux revenus tragiquement insuffisants. Mais ce n'est pas là le seul défaut d'un système déjà en pleine désintégration; un autre, et non le moindre, consiste dans la stérilité d'un système qui promet beaucoup et donne peu. Instrument d'aliénation et de déshumanisation, il met les assistés sociaux dans une situation telle qu'ils perdent tout amour-propre et sont la proie de frustrations déchirantes.

Cependant, c'est avant tout parce qu'il a trop souvent ignoré les facteurs humains de la pauvreté que le système d'aide sociale est un échec aussi flagrant. Les bonnes intentions des législateurs ont été déformées et diluées en cours de réalisation. Elles se sont, en quelque sorte, perdues dans un labyrinthe de compétences, de divisions et d'organismes bureaucratiques indépendants qui s'occupent plus souvent de ce qui ne les regarde pas que de ce qui est de leur ressort. Et ce n'est donc qu'au prix d'humiliations sans nombre, au mépris de leur dignité, de leur amour-propre et de l'unité de leur famille que les assurés sociaux se voient accorder l'aide du gouvernement. Le système est devenu un instrument paternaliste qui contraint les assistés à faire ce que d'autres estiment leur convenir et à suivre des normes bourgeoises qui échappent souvent à leur entendement.

Au total, le système d'aide sociale qui coûte plus de six milliards de dollars par an aux Canadiens, n'a pas remédié d'une façon sensible à la pauvreté. Quant à l'éliminer, il n'en est évidemment pas question. Le volume des prestations ne cesse d'augmenter, les problèmes se multiplient, et le coût de l'aide sociale enfle à un rythme tel qu'il ne saurait tarder à étouffer les contribuables.

Les raisons de l'échec du système sont nombreuses. Le manque de résolution et d'engagement de la part de la société dans son ensemble en est, sans conteste, une des principales, au même titre que le manque de compréhension des causes premières de la pauvreté et de son influence destructive sur la communauté toute entière. Nous avons oublié que le système d'aide sociale a été conçu comme un supplément du système économique. Il couvre certains groupes spéciaux tels que les handicapés, les personnes âgées, les chômeurs et les malheureux qui sont incapables de subvenir à leurs propres besoins; et il néglige complètement les travailleurs pauvres. Soixante pour cent des indigents ne sont pas assistés.

Avant de proclamer une nouvelle charte des droits des pauvres, il faut modifier complètement l'opinion publique et lui faire abandonner ses idées préconçues sur ceux qui vivent en deça du seuil de la pauvreté. Il faut enterrer bon nombre de ces mythes bien-aimés qui ont donné naissance au système actuel. Entre autres, le Comité repousse catégoriquement l'idée qu'il y aura toujours des pauvres. Le système économique qui engendre la pauvreté est celui même dans lequel de nombreux Canadiens prospèrent. Il est tout aussi faux de croire qu'un jour l'expansion économique arrivera à supprimer la pauvreté. Les preuves présentées devant le Comité ont démontré que dans les années 1950 et 1960, alors que le Canada était en pleine expansion économique, le niveau de pauvreté au Canada s'accroissait, en termes absolus, parallèlement et dans la même proportion.

Un autre mythe consiste à croire que les pauvres paient relativement moins d'impôts que les autres. S'ils paient effectivement moins d'impôts sur le revenu, les impôts qu'ils paient sous d'autres formes représentent une plus grande proportion de leur revenu que celle versée par les gens plus riches.

Il est urgent d'envisager la question sous un nouvel angle, pour apporter immédiatement aide et réconfort à ceux qui en ont besoin et établir les fondements d'une politique qui éliminera en fin de compte de notre société les causes de pauvreté.

Le Comité propose que le Parlement du Canada adopte une législation qui garantisse un revenu minimum pour tous les Canadiens au revenu insuffisant, à savoir les gens âgés, les infirmes et les handicapés, les femmes chefs de famille, les chômeurs, ceux dont les revenus sont trop faibles parce qu'ils travaillent de manière saisonnière et les victimes d'emplois trop peu payés pour satisfaire leurs besoins vitaux.

Il apparaît de plus qu'un revenu annuel garanti suffisant pour combattre efficacement la pauvreté au Canada ne peut être introduit du jour au lendemain. C'est financièrement impossible. Le plan doit s'étendre sur plusieurs années et le Comité n'étant composé ni de prophètes ni de fils de prophètes, il lui est impossible de prévoir les problèmes économiques qui surgiront à l'avenir, ni les modifications des structures fiscales qui seront nécessaires pour les résoudre. Le financement du revenu annuel garanti incombe au gouvernement fédéral, qui devrait aussi définir la forme de structure fiscale la mieux adaptée aux circonstances.

C'est pourquoi, compte tenu des circonstances actuelles, le Comité recommande que l'on applique la méthode de l'impôt négatif sur le revenu (I.N.R.) doublée d'une incitation au travail. Le Comité estime que l'impôt négatif sur le revenu est le moyen le plus pratique de garantir le revenu. Ce plan satisfait à trois conditions essentielles: il garantit un revenu suffisant, incite au travail et est financièrement réalisable. Le Comité considère le revenu annuel garanti comme un moyen d'établir un seuil au-dessous duquel le revenu des familles canadiennes ne pourra tomber. On peut le définir au départ comme représentant 70 p. 100 du seuil de pauvreté du Comité du

Sénat, c'est-à-dire \$3,500 en 1969 pour une famille de quatre personnes, alors que le seuil de pauvreté du Comité du Sénat pour une telle famille était de \$5,000.

Un Canadien, croyant au droit et à la dignité humaine, pourrait-il honnêtement nier que le revenu du pauvre doit être maintenu à ce niveau?

La méthode de l'I.N.R. est flexible, et l'utilisation du mécanisme fiscal élimine du système l'humiliante enquête sur les moyens de subsistance. Nous disposons déjà d'un revenu annuel garanti sous la forme de la sécurité de la vieillesse et du supplément de revenu garanti. Nous utilisons déjà la méthode de l'I.N.R. relativement au supplément de revenu garanti. Le fait de remplir une formule d'impôts sur le revenu est chose normale pour chacun d'entre nous. La déclaration d'impôt sert de base au calcul des revenus, sans la nécessité d'aucune autre enquête. Bien que le Comité n'ignore pas les difficultés d'ordre administratif que peut comporter l'application de la méthode de l'impôt négatif sur le revenu, nous ne croyons pas qu'elles soient insurmontables.

On n'a nullement l'intention de faire croire que le revenu annuel garanti est une sorte de baguette magique. Le Comité le considère plutôt comme un instrument qui permettra de régler efficacement les problèmes économiques et sociaux de la présente décennie. Pour en tirer un maximum d'avantages, il faudra évidemment l'intégrer dans un système fiscal réaliste, juste et adéquat.

L'adoption du revenu annuel garanti signifiera nécessairement l'abolition d'une grande partie du système de bien-être social actuel. Les allocations familiales, la sécurité de la vieillesse et le régime d'assistance publique du Canada présentement en vigueur ne seront plus nécessaires. Toutefois, il faudra maintenir une certaine forme d'aide sociale pour répondre aux besoins spéciaux. Le régime d'assistance publique du Canada qui s'appuie sur le «besoin» répond à cet objectif. Certaines parties du programme d'aide sociale en vigueur, comme l'assurance-chômage, le régime de pensions du Canada et les allocations aux anciens combattants, qui ont des objectifs d'assurance sociale, seront probablement conservées.

Le Comité considère le revenu annuel garanti comme le premier pas important dans la lutte contre la pauvreté. Le but ultime devrait être d'accroître les possibilités des pauvres de gagner leur vie. Il faudra étendre considérablement les programmes de main-d'œuvre pour former des ouvriers spécialisés et recycler ceux qui travaillent dans des industries qui régressent. Il faudra des programmes de formation des adultes plus pertinents pour fournir la base aux programmes de formation technique et industrielle. Il faudra être beaucoup plus prudent au moment de faire des prévisions concernant les besoins futurs du marché du travail afin de ne pas dispenser une formation inutile. On ne devrait pas non plus perdre de vue qu'à notre époque de changements rapides dans le domaine de la technologie, le besoin de mise à jour et de recyclage peut devenir une préoccupation

pressante non seulement pour les défavorisés, mais également pour ceux qui jouissent déjà d'un niveau de vie élevé. En fait, à l'ère post-industrielle, lorsque les emplois traditionnels se feront de plus en plus rares, nous devons réévaluer toute notre attitude à l'égard du travail en mettant l'accent sur la contribution personnelle de l'individu à la société.

Les critiques se plaindront que le revenu annuel garanti tuera le désir de travailler. Un tel jugement prouve bien qu'ils ne connaissent rien de la structure désordonnée du système de bien-être social en vigueur et de la vraie raison de son échec. C'est manquer de réalisme que de dire à un chômeur, qui cherche désespérément un emploi et tente de résister à un système qui lui a justement fait perdre son emploi, que s'il recevait un revenu annuel garanti, sa volonté de travailler serait affaiblie.

L'attitude générale du public face à l'éthique du travail a provoqué un refus aveugle de faire face aux réalités actuelles et de rechercher des solutions hardies et courageuses. L'idée que le pauvre refuse de travailler peut être rapidement dissipée. En fait, la plupart des gagne-petit conservent des emplois qui ne leur rapportent pas plus que ne le ferait une aide sociale. Lorsqu'on analyse la situation des assistés sociaux, on se rend compte qu'il n'y a pas 2 p. 100 d'entre eux qui gagnent la partie.

Le maintien du système branlant et inefficace que nous connaissons actuellement ne peut que devenir de plus en plus coûteux et engendrer l'insatisfaction et la profonde déception de ceux qui donnent, autant que de ceux qui reçoivent.

Mais ce n'est pas tout. Soixante pour cent des pauvres ne touchent pas de prestation d'aide sociale. Pour eux, il n'existe même pas un semblant de justice sociale; aussi n'ont-ils aucune raison de continuer à croire en un système politique, social et économique qu'ils contribuent à maintenir mais dont ils bénéficient peu.

On a beaucoup insisté sur la question du revenu annuel garanti; or, nous le répétons, les mesures économiques ne peuvent résoudre qu'une partie des problèmes sociaux. En même temps qu'on établit le revenu minimum, il faut trouver le moyen d'ouvrir les portes de nos institutions sociales. Il faut assurer aux pauvres l'accès à un monde où l'instruction n'est plus une promesse mais une réalité, où ils peuvent choisir un emploi qu'ils aiment et jouir de conditions de logement et de soins médicaux acceptables.

Dans une société aux valeurs et objectifs multiples, un tel programme n'est évidemment pas facile à réaliser. Mais les pauvres réclament déjà une réforme. Leur intégration dans la société moderne et complexe qu'est la nôtre ne peut plus être considérée comme un privilège, mais plutôt comme le droit fondamental de chacun de s'épanouir pleinement. Il est temps de mettre à profit le talent actuellement méconnu de milliers d'hommes et de femmes susceptibles de fournir un apport puissant et valable au développement de notre pays.

Des changements importants s'imposent dans l'organisation de nos services sociaux. Les pauvres devraient avoir droit de participer, de faire entendre

leur choix et de jouer un rôle dans l'organisation et l'administration des programmes qui leurs sont destinés. Ils ont le droit de mener leur vie comme ils l'entendent, sans se conformer à des normes imposées par les autres. Le fait qu'ils soient économiquement démunis ne signifie pas qu'ils doivent être privés de leurs droits en tant que citoyens, à plus forte raison en tant qu'êtres humains; les pauvres ont été pendant trop longtemps les objets passifs de l'action d'autrui. Depuis toujours, nous leur serrons la ceinture. Le nouveau programme doit surtout les aider à s'aider eux-mêmes et les faire participer aux décisions touchant l'action à entreprendre et les moyens à mettre en œuvre pour la réaliser. Si les pauvres sont de plus en plus souvent laissés en marge de la société canadienne, ce n'est pas seulement parce qu'ils en sont exclus du point de vue économique mais parce qu'ils ne participent pas aux décisions qui les concernent directement.

Les indigents ne sont pas les seuls à subir les effets néfastes de la pauvreté; toute l'économie s'en ressent. La non-participation des pauvres à la vie économique nous prive de ressources qui pourraient s'élever à un et même deux milliards et demi de dollars par an. Ces chiffres représentent ce que serait l'apport de ce secteur de la population à l'économie canadienne si son potentiel de production était à bon escient. D'autre part, la pauvreté engendre des dépenses supplémentaires. Ainsi, les sommes affectées aux soins médicaux, aux services d'aide sociale et à la justice devraient diminuer considérablement à mesure qu'on éliminera la misère.

Sur le plan économique, il y a donc beaucoup à gagner à améliorer le sort des pauvres. Sur le plan humanitaire, des mesures s'imposent avec encore plus de force, surtout dans le cas de personnes qui ne seront probablement jamais capables de se débrouiller par elles-mêmes. Les éléments impondérables et indéfinissables qui président au bien-être de l'homme, au progrès social et à l'entente commune sont en soi une raison suffisante d'aller de l'avant. Les pauvres ne demandent que leur dû, à savoir la justice sociale. La leur accorder, c'est prouver que les Canadiens sont prêts à défendre les idéaux qu'ils proclament.

Devant la gravité et la complexité du problème, le Comité spécial du Sénat sur la pauvreté fait appel au peuple canadien. L'élimination du fléau qu'est la pauvreté constitue un objectif national d'importance vitale. On ne peut l'atteindre sans la compassion, la compréhension et la collaboration de tous les Canadiens. Le progrès d'un pays ne se mesure pas seulement aux avantages dont jouissent ceux qui possèdent beaucoup mais aussi à la façon dont il pourvoit aux besoins de ceux qui ont trop peu. Préférons la sécurité du revenu à l'aide sociale, l'argent aux services; l'espoir au laisser-aller et au désespoir. Payons les gens, non les gouvernements.

Cinq millions de Canadiens comme nous, toute une armée de pauvres réclament à grands cris des mesures qui les libéreront du cercle vicieux de la pauvreté. Ils demandent qu'on les traite avec le respect et la dignité auxquels leur condition d'hommes leur donne droit, et leurs exigences de plus en plus pres-

santes s'expliquent facilement par les difficultés auxquelles ils ont dû faire face.

Assumer nos responsabilités à leur égard coûtera certainement cher, mais ne pas le faire nous coûtera encore bien plus. Pour nous, les pertes en ressources humaines seraient incalculables. Le Comité est convaincu que les Canadiens, qui sont habitués à vivre dans un monde bien différent, sont prêts à s'attaquer au problème de la pauvreté. Il s'agit d'un problème national et seul le gouvernement national peut y trouver une solution réaliste et positive, mais c'est aux citoyens canadiens qu'il incombe d'exiger qu'on lui accorde la priorité au cours des années 70. Il ne tient qu'à nous d'établir un programme qui suscite l'admiration et le respect du monde entier. Inutile de chercher d'autres objectifs pour notre pays.

## Résumé des recommandations

Les recommandations du présent rapport établissent la base d'un programme complet pour lutter contre la pauvreté au Canada au cours des années 70. Elles revêtent chacune une importance propre, mais leur solidarité consacre leur valeur. Leur efficacité dépend de leur mode d'intégration dans un régime d'ensemble. Le Comité est d'avis que les recommandations les plus importantes portent sur les concepts, les structures et les orientations à caractère nouveau dirigés vers un nouvel objectif social. Le résumé qui suit énumère d'abord ces recommandations. Les autres recommandations portent sur les structures et les pratiques actuelles et ont pour but d'améliorer les mécanismes en place et de les mettre à jour.

### Recommandations concernant le Revenu annuel garanti:

1. Que le gouvernement du Canada mette en œuvre un programme à base uniforme et nationale de revenu annuel garanti (R.A.G.), genre impôt négatif sur le revenu (I.N.R.).
2. Que ce programme soit financé et administré par le gouvernement du Canada.
3. Que ce programme soit élaboré de façon à comprendre tous les Canadiens dans la privation économique. On propose, pour ce qui est de l'immédiat, que ne soient pas compris les résidents du Canada qui ne sont pas des citoyens canadiens et les citoyens qui sont des personnes seules âgées de moins de quarante ans.
4. Que les taux de base des allocations selon ce programme de R.A.G. soient établis pour l'immédiat à 70 p. 100 du «seuil de pauvreté» qui cor-

respond à chaque taille de famille, comme les méthodes exposées dans ce rapport l'ont déterminé.

5. Que le régime de R.A.G. comprenne un mécanisme d'incitation au travail pour assurer que ceux qui travaillent gagnent et gardent un revenu plus élevé que ceux qui ne travaillent pas. On propose que les allocations de base soient réduites à raison de 70 cents pour chaque dollar provenant d'une autre source.

6. Que le régime proposé de R.A.G. soit totalement séparé de la prestation des services sociaux. Ces derniers relèveraient toujours des gouvernements provinciaux.

7. Que le Régime d'assistance publique du Canada soit mis à jour pour créer le dispositif nécessaire à la coopération et à la répartition fédérales-provinciales sur le plan des services sociaux et des frais. Le R.A.P.C. subviendrait aussi aux besoins de ceux qui ne seront pas compris au début dans le régime de R.A.G.

8. Qu'on abroge progressivement toute la législation fédérale actuelle sur la sécurité du revenu. On retiendrait des programmes d'assurance sociale tels l'Assurance-chômage et le Régime de pensions du Canada, certains programmes contractuels tels les Allocations aux anciens combattants et ceux qui concernent les peuples indigènes canadiens. Le R.A.G. remplacerait immédiatement les régimes d'allocations familiales, d'allocations aux jeunes et d'assistance-vieillesse du gouvernement fédéral.

9. Que le régime de R.A.G. applique le principe selon lequel personne ne gagnera sous le R.A.G un revenu inférieur à celui qu'il gagne maintenant en vertu d'autres programmes fédéraux tels l'assistance-vieillesse. Les autres allocations ou prestations d'assurance seraient considérées comme «autres revenus» et seraient augmentées par le régime de R.A.G. au cas où elles seraient inférieures aux allocations du R.A.G.

10. Qu'on hausse les niveaux d'exemption d'impôt sur le revenu personnel afin d'assurer qu'aucun Canadien dont le revenu personnel est au-dessous de son seuil de pauvreté ne doive payer des impôts.

**Recommandations concernant le «seuil de pauvreté»:**

1. Que la méthode élaborée dans ce rapport (voir l'annexe A) soit adoptée officiellement par le gouvernement du Canada. Cette méthode se rapporte au «niveau de vie moyen» et tient compte des changements du revenu national moyen et de la taille des familles.

2. Que les «seuils de pauvreté» établis par cette méthode soient acceptés comme indices sociaux fondamentaux et utilisés dans la détermination de l'étendue et des dimensions de la pauvreté au Canada et dans la définition des différentes manières d'alléger la pauvreté.

3. Qu'on emploie ces «seuils de pauvreté» comme point de départ dans l'exécution et l'amélioration du régime de R.A.G. tel qu'il est proposé dans ce rapport.

#### Recommandation concernant la recherche sociale appliquée:

Qu'on établisse un Conseil de recherche sociale appliquée au niveau national, qui

- a) soit chargé du développement compréhensif des ressources humaines et de recherches appliquées sur le bien-être social;
- b) coordonne et encourage la diffusion des renseignements disponibles sur les problèmes sociaux, et sur la pauvreté en particulier;
- c) fasse et diffuse des recherches appliquées sur des problèmes sociaux;
- d) élabore des indices sociaux nationaux;
- e) s'occupe de recherche sur des problèmes sociaux qui touchent des groupes particuliers de notre société—les jeunes, les vieillards et les minorités indigènes et immigrantes, etc; et
- f) soit chargé de l'élaboration et de l'amélioration du régime de R.A.G. proposé ici et de la préparation de sa mise en œuvre.

#### Recommandation concernant l'indemnisation des accidents du travail:

Que le gouvernement fédéral prenne l'initiative de rechercher un accord fédéral-provincial visant à uniformiser les prestations d'accidents du travail.

#### Recommandations concernant la politique économique:

1. Que le «plein-emploi» soit l'objectif premier et la préoccupation principale de la politique financière et monétaire du gouvernement.
2. Que des lois donnant corps au principe «à travail égal, salaire égal» soient adoptées et mises en vigueur par tous les paliers de gouvernement à la fois pour le secteur public et le secteur privé.
3. Qu'on facilite l'adhésion aux syndicats actuels, en particulier dans les industries à bas salaires.
4. Qu'on applique les interdictions concernant la discrimination dans l'emploi.
5. Que l'on poursuive vigoureusement la création d'emplois, surtout en ce qui concerne les carrières para-spécialisées.

6. Que l'on adopte une formule simple pour tendre à la majoration des salaires minimums au moyen du Code canadien du travail (Normes). En voici un exemple:

- a) le salaire minimum devrait être établi comme pourcentage du salaire moyen de chaque province ou région;
- b) on devrait se servir de critères uniformes pour déterminer les régions à l'intérieur des provinces;
- c) le salaire minimum ne devrait pas être inférieur à 60 p. 100 du salaire moyen de chaque province ou région; et
- d) il conviendrait d'adopter un programme d'augmentation du salaire minimum. On pourrait procéder par petites augmentations successives et analyser les répercussions d'une majoration avant de passer à l'étape suivante.

#### **Recommandations concernant les services sociaux:**

1. Que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, avec le retrait du Régime d'assistance publique du Canada du domaine de la sécurité financière, négocient la hausse de la quantité, de la qualité, de l'accessibilité et de l'uniformité des services sociaux disponibles sous le Régime d'assistance publique du Canada.

2. Qu'on augmente la participation des clients d'une façon significative à chaque échelon de la structure des services sociaux, dans les bureaux régionaux (en faisant appel à des antennes et à des auxiliaires) et à l'administration centrale (commissions d'appel, planification et organisation).

#### **Recommandations concernant les consommateurs:**

1. Que le ministère de la Consommation et des Corporations diffuse des renseignements sur l'achat à la consommation, le crédit à la consommation, les taux d'intérêt et les prêts contractuels au moyen de programmes d'éducation des adultes et d'information destinés spécialement aux gagne-petit.

2. Que le gouvernement et le secteur privé établissent conjointement des régimes financiers en vue de consentir aux consommateurs impécunieux des prêts garantis destinés à satisfaire leurs besoins essentiels. Cela permettrait au secteur privé de rendre le crédit accessible à un grand nombre de personnes qui ne peuvent en bénéficier actuellement pour des raisons autres que l'insolvabilité.

3. Que les agences de recouvrement soient assujetties au contrôle des gouvernements provinciaux, qui délivreraient les licences.

4. Qu'à la lumière de l'insuffisance des dispositions actuelles qui ont été prises en vertu de la partie X de la Loi sur les faillites, la loi soit modifiée en vue de rendre les faillites personnelles plus faciles et moins chères.

#### Recommandation concernant l'éducation:

Que le gouvernement du Canada crée un Office national de l'éducation sans empiéter en aucune façon sur les prérogatives constitutionnelles et traditionnelles des provinces en matière d'éducation. Cet office devrait faire partie du Conseil de recherche sociale appliqué recommandé ailleurs. On devrait reconnaître qu'il y a, dans le domaine de l'éducation, des intérêts nationaux distincts des intérêts provinciaux et interprovinciaux. Voici les principales fonctions qu'aurait à remplir un tel office:

- a) élaborer et énoncer la politique nationale en matière d'éducation, les objectifs et les normes;
- b) coordonner et diriger la répartition des investissements fédéraux dans les domaines de l'éducation et de la formation pour assurer la réalisation des objectifs nationaux en matière d'éducation;
- c) patronner et appuyer les recherches pédagogiques et les recherches ayant trait à l'éducation sur le plan national;
- d) faire fonction de centre national de renseignements et de données sur l'éducation pour tout le pays;
- e) patronner et appuyer les programmes de recherche active tels que le Programme de relance du Canada dans le but d'élaborer et de mettre à l'essai de nouvelles façons d'assurer l'éducation et la formation des désavantagés ; et
- f) aider les groupes et organismes locaux, y compris ceux des autochtones canadiens, à participer à la gestion de leurs systèmes scolaires locaux et à en prendre la direction.

#### Recommandations concernant les soins de santé:

1. Que les services de soins médicaux et hospitaliers soient entièrement financés par les recettes fiscales.
2. Que la Loi sur les soins médicaux serve de moyen de procurer à tous les Canadiens, sur une base uniforme, d'autres soins de santé nécessaires, y compris les services dentaires et les médicaments d'ordonnance.
3. Que l'on encourage la création de centres de santé de quartier, que l'on coordonne ou que l'on intègre leur activité et celle des autres centres communautaires et que les fonctions d'information et d'éducation de ces centres accentuent les programmes d'orthogénie comme moyen de réduire la pauvreté.

4. Que l'éducation à la vie familiale, l'orientation familiale et les programmes d'orthogénie soient mis à la disposition des pauvres et leur soient facilement accessibles.

#### Recommandations concernant l'habitation:

1. Que dans les zones de rénovation urbaine, les intéressés puissent, de droit, prendre part aux décisions concernant les modes de rénovation. L'établissement de comités de quartier permettrait cette participation, qui pourrait assurer une rénovation intégrale comprenant les services sociaux, éducatifs, de santé, de bibliothèque et autres.

2. Que le nouveau département des Affaires urbaines adopte des mesures efficaces pour empêcher que les nouvelles prestations accordées aux pauvres grâce au R.A.G. recommandé ne soient pas absorbées par des loyers et des frais de logement plus élevés. On a signalé au Comité des cas où l'augmentation de loyer coïncidait de fait avec l'accroissement des prestations de la sécurité sociale.

3. Que dans le but d'offrir aux familles bénéficiaires du R.A.G. une protection encore plus grande contre les propriétaires sans scrupules, le gouvernement fédéral, de concert avec les autorités provinciales et municipales, établisse une caisse pour l'achat de vieilles maisons aux fondations solides, les rénove de façon convenable et les loue, au prix coûtant ou à loyers subventionnés, à ces familles.

4. Que l'habitation sociale reçoive les encouragements nécessaires. Cette solution, qui n'est sans doute pas la meilleure, est la seule à laquelle on soit arrivé pour résoudre le problème du logement des pauvres.

#### Recommandations concernant la justice:

1. Que toutes les étapes de la gestion d'un programme d'assistance judiciaire relèvent du gouvernement provincial intéressé, de même que toutes les procédures des tribunaux et des corps administratifs. Un seul pouvoir juridictionnel devrait être chargé de l'administration de l'assistance judiciaire, en l'occurrence le pouvoir provincial.

2. Que des crédits fédéraux, sur la base du partage des frais, soient mis à la disposition de toute province qui adopte une loi convenable d'assistance judiciaire aux pauvres. Puisqu'il subvient aux «besoins», le Régime d'assistance publique du Canada devrait fournir l'aide nécessaire aux provinces en ce domaine. Le gouvernement fédéral a un rôle aussi légitime à jouer dans l'assurance-justice que dans l'assurance-maladie.

3. Que la seule restriction soit que toute personne dont le revenu se situe au-dessous du seuil de pauvreté est, de droit, apte à recevoir l'assistance judiciaire, sans autre condition et sans aucune contribution.

#### Recommandations concernant les programmes de main-d'œuvre:

1. Que le gouvernement du Canada s'attache moins à la formation de la main-d'œuvre au sens étroit d'effectifs de main-d'œuvre et se penche davantage sur les moyens de développer au maximum les ressources humaines du pays. Ce déplacement d'accent suppose la modification de l'ordre des priorités et des questions d'importance que traduisent les programmes et la politique du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration. Dans cet esprit, le ministère devrait donner une nouvelle orientation à ses activités en les transformant d'un service aux employeurs en un service aux individus suivant leurs besoins particuliers en matière de promotion éducative, de formation professionnelle, d'aide à la mobilité et de placement. Il s'impose de lever les restrictions qui empêchent les pauvres et les désavantagés de bénéficier des programmes du ministère.

2. Que le gouvernement fédéral continue d'appuyer les programmes de recherche active ayant pour objet l'étude et la solution des problèmes des citoyens désavantagés du Canada. Le Programme de relance du Canada illustre la manière dont ces travaux de recherche essentielle peuvent être menés.

#### Recommandations concernant les garderies:

1. Que tous les gouvernements reconnaissent le besoin d'accroître les services auxiliaires de puériculture qui constituent un recours essentiel pour la famille canadienne actuelle.

2. L'extension et le développement de ces services pourraient se faire dans les sens suivants:

a) les garderies pour enfants de moins de trois ans devraient être des centres familiaux de quartier;

b) les garderies d'enfants de trois ans et plus devraient être reliées au système scolaire et, lorsque c'est possible, établies dans les écoles;

c) dans ces centres, on devrait s'efforcer d'utiliser au maximum les services d'auxiliaires locaux comme les aides enseignants; et

d) les subventions publiques devraient assurer l'égalité d'accès à tous ces services.

1. Que la seule restriction soit que toute personne dont le revenu se situe en-dessous du seuil de pauvreté est de droit, après avoir obtenu l'assistance judiciaire, sans autre condition et sans aucune contribution...

Recommandations concernant les programmes de soins-d'œuvre:

1. Que le gouvernement du Canada s'attache moins à la formation de soins-d'œuvre qu'à leur droit d'accéder à des soins-d'œuvre et se penche davantage sur les moyens de développer au maximum les ressources humaines du pays. Ce développement d'accès suppose la modification de l'ordre des priorités et des questions d'importance qui influencent les programmes et la politique du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration. Il faut que ce ministère devrait donner une nouvelle orientation à ses activités en les transformant d'un service aux employeurs en un service aux individus. Cela veut dire moins de restrictions en matière de formation éducative, de formation professionnelle, d'aide à la mobilité et de placement. Il s'agit de lever les restrictions qui empêchent les jeunes et les désavantagés de bénéficier des programmes du ministère.

2. Que le gouvernement fédéral continue d'appuyer les programmes de recherche active ayant pour objet l'étude et la solution des problèmes des citoyens désavantagés du Canada. Le programme de recherche de l'année dernière en matière de besoins de recherches essentielles devrait être poursuivi.

Recommandations concernant les garderies:

1. Que tous les gouvernements reconnaissent le besoin d'accroître les services auxiliaires de garderies qui constituent un recours essentiel pour la famille canadienne moyenne.

2. L'extension et le développement de ces services devraient se faire dans les sens suivants:

- a) les garderies pour enfants de moins de trois ans devraient être des centres familiaux de garderies;
- b) les garderies d'enfants de trois ans et plus devraient être reliées au système scolaire et fonctionner comme écoles maternelles;
- c) dans ces centres on devrait offrir d'autres services en même temps que des d'activités locales comme les clubs d'activités;
- d) les subventions fédérales devraient assurer l'égalité d'accès à tous ces services.

# Table des matières

Avant-propos.....	vii
Résumé des recommandations.....	xv
Introduction.....	xxix
Pourquoi un autre rapport sur la pauvreté?.....	xxix
Que contient ce rapport?.....	xxxii

## Partie I: Les Pauvres—Le monde du passé

Première section.	L'ÉTENDUE DE LA PAUVRETÉ	
Chapitre 1.	DÉFINITION DE LA PAUVRETÉ.....	1
Chapitre 2.	LE SEUIL DE LA PAUVRETÉ.....	5
	Le seuil de pauvreté de Statistique Canada et du Conseil économique du Canada.....	6
	Le seuil de pauvreté défini par le Comité spécial du Sénat.....	7
Chapitre 3.	CARACTÉRISTIQUES DES PAUVRES ET CAUSES DE LA PAUVRETÉ.....	11
	Dénombrement des pauvres.....	11
	Le taux de pauvreté.....	11
	L'écart de pauvreté.....	12
	La répartition des revenus.....	15
	Ventilation statistique.....	17
	Les traits des pauvres.....	24
	Les travailleurs pauvres.....	24
	L'indemnisation des accidents de travail.....	30
	Les assistés sociaux.....	33
	La pauvreté dans les régions rurales.....	35
	Les minorités.....	36
	La culture de la pauvreté.....	38
	Les causes de la pauvreté.....	40
	Les facteurs de l'équation de la pauvreté.....	40
	Introduction.....	40
	Politique fiscale et monétaire.....	43

	La fiscalité.....	48
	Loi sur le salaire minimum.....	49
	Les inégalités régionales.....	54
	Les défauts du marché.....	56
	Conclusion.....	59
Deuxième section.	<b>NOTRE SYSTÈME D'AIDE SOCIALE—UNE ERREUR COÛTEUSE</b>	
Chapitre 1.	<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>65</b>
Chapitre 2.	<b>L'ORGANISATION DU SYSTÈME FÉDÉRAL D'AIDE SOCIALE</b>	<b>69</b>
	Historique.....	69
	Le régime d'assistance publique du Canada sur le papier et dans les faits	71
	Autres programmes fédéraux.....	74
Chapitre 3.	<b>LA LATITUDE DES PROVINCES.....</b>	<b>79</b>
	Le système d'aide sociale de l'Ontario: Illustration par exemple.....	80
	Les allocations familiales.....	81
	Les allocations sociales générales.....	84
	Administration.....	90
	Appel.....	95
Troisième section.	<b>LE MILIEU D'ACTION DES SERVICES SOCIAUX</b>	
Chapitre 1.	<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>99</b>
	La nature des services sociaux.....	99
	Les agences privées.....	100
	Services préventifs.....	103
	Participation des assistés sociaux.....	104
	Utilité sociale.....	104
	Organisation des services sociaux.....	107
	Personnel des services sociaux.....	109
	Évaluation des services.....	110
Chapitre 2.	<b>LES CONSOMMATEURS PAUVRES.....</b>	<b>113</b>
	Les pauvres et le crédit.....	115
Chapitre 3.	<b>LES PAUVRES ET L'INSTRUCTION.....</b>	<b>121</b>
	L'instruction et le revenu.....	121
	L'instruction et l'emploi.....	123
	L'accès et la participation.....	123
	Barrières économiques au sein de la famille pauvre.....	126
	Barrières économiques au sein du système scolaire.....	127
	Disparités géographiques.....	127
	Déséquilibre des investissements.....	127
	L'écart de participation.....	127
	Formation des adultes et développement du capital humain.....	130
Chapitre 4.	<b>LES PAUVRES ET LA SANTÉ.....</b>	<b>133</b>
	Les programmes actuels.....	136
	Limitations des programmes actuels.....	136
	Utilisation des services.....	138
	La planification familiale.....	139
	Les obstacles tenant à l'éducation et à l'information.....	140
	L'obstacle de la médiocrité des soins de santé.....	141
Chapitre 5.	<b>LES PAUVRES ET L'HABITATION.....</b>	<b>143</b>
Chapitre 6.	<b>LES PAUVRES ET LA LOI.....</b>	<b>151</b>
	Le cautionnement.....	151
	Les amendes.....	153
	L'assistance judiciaire.....	153

	Le droit préventif.....	156
	Le droit des assistés sociaux.....	157
	Conclusion.....	158
Chapitre 7.	<b>LE PAUVRE ET L'ORGANISATION DE LA MAIN-D'OEUVRE</b>	161
	Le programme de relance du Canada.....	165
Chapitre 8.	<b>LA MÈRE ET L'ENFANT PAUVRES: LES GARDERIES.....</b>	169
<b>Partie II: Le Monde de demain—Un programme pour les années 70</b>		
Chapitre 1.	<b>INTRODUCTION.....</b>	181
	Un programme d'ensemble de lutte contre la pauvreté pour les années 70	183
	Les différents moyens d'éliminer la pauvreté.....	184
	La méthode pragmatique.....	185
Chapitre 2.	<b>PROPOSITION DE REVENU ANNUEL GARANTI.....</b>	187
	Critères pour l'établissement d'un revenu annuel garanti.....	188
	Autres programmes possibles.....	190
	Le système de l'impôt négatif sur le revenu.....	191
	Caractéristiques générales du régime de R.A.G. proposé par le Comité	191
	Caractéristiques du fonctionnement du régime.....	191
	Le fonctionnement du régime proposé.....	194
	Modifications de la législation fédérale.....	197
	Exigences administratives.....	199
	Estimation du coût du programme de R.A.G.....	201
	Conclusion.....	204
Chapitre 3.	<b>UN CONSEIL DE RECHERCHE SOCIALE APPLIQUÉE.....</b>	207
	Le problème.....	207
	La solution.....	209
	Conclusion.....	210
Annexe A.....		213
Annexe B.....		235



## Tableaux et graphiques

### GRAPHIQUES

- Graphique 1. Proportion de la pauvreté selon la taille de la cellule familiale, 1969. Voir p. 14.
- Graphique 2. Répartition du revenu des familles non agricoles après les paiements de transfert, par tranche de revenu, 1967. Voir p. 16.
- Graphique 3. Revenu des familles et des personnes seules avant et après les paiements de transfert, 1967. Voir p. 18.
- Graphique 4. Allocations sociales, salaire minimum et seuil de pauvreté pour une famille de quatre personnes, par province, 1970. Voir p. 28.
- Graphique 5. Corrélation entre le P. N. B. et le chômage au Canada, 1951-70. Voir p. 44.
- Graphique 6. Taux de participation à la main-d'œuvre des femmes mariées selon la taille de leur famille, 1961 (recensement). Voir p. 171.
- Graphique 7. Fonctionnement du programme de R. A. G. à l'égard d'une famille de quatre personnes en 1969. Voir p. 195.

### TABLEAUX

- Tableau 1. Comparaison entre les seuils de pauvreté de Statistique Canada et du Conseil économique et ceux du Comité, selon la taille de la famille, 1969, Voir p. 8.
- Tableau 2. Proportion de la pauvreté selon la taille de la cellule familiale, 1969. Voir p. 13.
- Tableau 3. Répartition du revenu non agricole des familles non agricoles, par quintile, 1951-1967. Voir p. 15.
- Tableau 4. Estimation du nombre des personnes dans les cellules familiales à faible revenu par catégorie familiale. Voir p. 20.
- Tableau 5. Estimation du nombre des personnes et des enfants au-dessous de seize ans dans les familles à faible revenu, par province, 1967. Voir p. 20.
- Tableau 6. Caractéristiques choisies des familles à faible revenu, par région, 1967. Voir p. 21.
- Tableau 7. Familles à faible revenu et autres, caractéristiques choisies, par région, 1967. Voir p. 22.
- Tableau 8. Répartition des personnes seules, avec ou sans faible revenu, caractéristiques choisies, 1967. Voir p. 23.
- Tableau 9. Répartition en pourcentage de la population active selon le sexe, selon la catégorie de revenus et le salaire moyen pour certains emplois, Canada, 1965. Voir p. 26.
- Tableau 10. Répartition des familles à faible revenu, caractéristiques choisies, 1967. Voir p. 29.
- Tableau 11. Indemnisation des accidents du travail, par province. Voir p. 30.
- Tableau 12. Barème des indemnités accordées par le Bureau ontarien d'indemnisation des accidents du travail. Voir p. 31.
- Tableau 13. Personnes (sauf les personnes à charge) recevant des prestations sociales, 1970. Voir p. 33.
- Tableau 14. Familles et personnes seules à Calgary recevant des prestations sociales, 1968. Voir p. 35.

- Tableau 15. Chômage et inflation dans certains pays industrialisés non communistes 1959-1968. Voir p. 46.
- Tableau 16. Taux annuels moyens du chômage au Canada, 1946-1970. Voir p. 47.
- Tableau 17. L'Assurance-chômage au Canada, juillet 1971. Voir p. 47.
- Tableau 18. Proportion réelle totale des impôts pour l'ensemble du système d'imposition 1961. Voir p. 50.
- Tableau 19. Salaires minimums actuels (pour les adultes possédant de l'expérience). Voir p. 51
- Tableau 20. Comparaison entre les salaires minimums proposés par le Comité et ceux actuellement en vigueur, 1969. Voir p. 53.
- Tableau 21. Indices des disparités provinciales et régionales, 1969. Voir p. 54.
- Tableau 22. Taux régionaux du chômage, Canada, 1960 et 1970. Voir p. 55.
- Tableau 23. Estimation des dépenses par les régimes fédéraux et provinciaux de sécurité de revenu, 1969-1970. Voir p. 66.
- Tableau 24. Normes budgétaires mensuelles pour besoins essentiels, par province, décembre 1970 (pour une famille de quatre personnes—à savoir, deux parents et deux enfants, une fille de 8 ans et un garçon de 13 ans). Voir p. 73.
- Tableau 25. Normes budgétaires mensuelles pour besoins essentiels, par genre de famille, décembre 1970 (taux provinciaux ontariens selon la *Loi sur les allocations familiales*). Voir p. 82.
- Tableau 26. Applications des exemptions de salaires à différents niveaux d'assistance sociale, Ontario, 1970. Voir p. 83.
- Tableau 27. Normes budgétaires mensuelles pour besoins essentiels, par genre de famille, décembre 1970 (taux municipaux ontariens selon la *Loi sur l'assistance générale*). Voir p. 86.
- Tableau 28. Les allocations-logement reçues et le loyer réel payé par 48 familles assistées dans Ottawa-Carleton, 1970. Voir p. 88.
- Tableau 29. Les niveaux d'instruction et les gains (moyens en 1961). Voir p. 122.
- Tableau 30. Niveau d'instruction des chefs de toutes les familles non agricoles et des familles non agricoles à faible revenu, 1961. Voir p. 122.
- Tableau 31. Les chômeurs en pourcentage de la main-d'œuvre, par groupes d'âge et niveaux d'instruction, 1965. Voir p. 122.
- Tableau 32. Enfants de 14 à 24 ans en 1951 et de 15 à 24 ans en 1961 vivant à la maison et fréquentant l'école (Échelle des emplois de Blishen). Voir p. 124.
- Tableau 33. Résultats de l'enquête sur la santé de 311 enfants de familles pauvres montréalaises, 1969. Voir p. 134.
- Tableau 34. Répartition en pourcentage des enfants des mères actives, d'après le détail des modes de garde et les groupes d'âge, 1967. Voir p. 170.
- Tableau 35. Répartition en pourcentage des mères actives vivant avec leur mari, le revenu annuel conjoint et le nombre d'enfants de la famille. Voir p. 172.
- Tableau 36. Seuils de pauvreté selon le Comité, 1969. Voir p. 192.
- Tableau 37. Allocations de base proposées, 1969. Voir p. 193.
- Tableau 38. Fonctionnement du programme de R. A. G. à l'égard d'une famille de quatre personnes en 1969. Voir p. 193.
- Tableau 39. Dépenses par le truchement des prestations générales et les économies possibles sous un régime de R. A. G. en 1967. Voir p. 202.
- Tableau 40. Estimation des transferts supplémentaires sous le régime de R.A.G. en 1967. Voir p. 203.
- Tableau 41. Estimation du coût net du régime de R.A.G. en 1967. Voir p. 204.
- Tableau A 1. Rapport entre la taille de famille et les besoins en matière de revenu exprimés comme un coefficient de pondération par taille de famille (C. P. T. F.). Voir p. 224.
- Tableau A 2. Niveaux de revenu garanti par taille de famille en 1969. Voir p. 227.
- Tableau A 3. Niveaux de revenu garanti et seuil de pauvreté par taille de famille en 1969. Voir p. 227.
- Tableau A 4. Revenu personnel approximatif par taille de famille, 1969. Voir p. 229.
- Tableau A 5. Ventilation du nombre total de coefficients de pondération par taille de famille, selon la taille de la famille, dans le relevé des revenus personnels, 1969. Voir p. 230.
- Tableau A 6. Niveaux des revenus garantis et seuils de pauvreté selon la taille de la famille, 1967. Voir p. 231.
- Tableau A 7. Seuils de pauvreté du Comité selon la taille de la famille, années choisies, 1961-1970. Voir p. 232.

## Introduction

### POURQUOI UN AUTRE RAPPORT SUR LA PAUVRETÉ?

Le temps est venu d'abandonner la politique de l'autruche, et de regarder ce que nous aimerions mieux ignorer. Il est temps de faire preuve d'un peu d'honnêteté. Après tout, les pauvres ne sont pas pauvres par plaisir, contrairement à ce que prétendent encore certaines personnes. Les pauvres ne sont atteints d'aucune dépravation morale qui puisse justifier qu'on les isole et encore moins qu'on les condamne. Ce sont les victimes de la façon dont nous menons notre économie et notre société, un fait dont les pauvres eux-mêmes prennent chaque jour mieux conscience.

Et n'avons-nous pas d'ailleurs doublé nos torts d'un affront? Dans notre pays, les réformes sociales ont le plus souvent pris la forme de concessions politiques accordées par les gouvernements en place. Ces concessions, pleines de bonnes intentions étaient l'enjeu d'un délicat équilibre politique entre donner suffisamment pour faire baisser la tension sociale et modifier le moins possible la répartition des pouvoirs.

La politique socio-économique du Canada tend en général à favoriser les groupes qui ne sont pas les plus démunis. C'est à cette orientation que nous devons le caractère superficiel et fragmenté de nos programmes d'aide sociale et l'absence d'une politique générale de promotion sociale. Si nous pensons qu'il y aura toujours des pauvres parmi nous, pourquoi n'avons-nous rien prévu pour eux?

Avant même d'aborder une politique de promotion sociale, il nous faut étudier la pauvreté d'un point de vue réaliste; et la meilleure façon de procéder est d'étudier la société avec réalisme. Le présent rapport est donc plus qu'une autre étude des caractéristiques économiques et sociales des pauvres. Le Comité avait pour mandat de «faire enquête et rapport sur tous les aspects de la pauvreté au Canada»<sup>1</sup>. Une telle enquête comporte l'étude des effets et des causes de la pauvreté; elle pose en particulier la question de savoir comment notre société et notre économie peuvent, non

seulement tolérer la pauvreté, mais encore la créer, l'entretenir et même l'aggraver.

Pour qu'une étude de ce genre soit complète, il faut avoir le plus de renseignements possible. Malheureusement, les renseignements sur la pauvreté au Canada sont gravement limités. Les plus complets datent du recensement de 1961 et donc en retard de dix ans. L'analyse des questionnaires du recensement de 1971 n'est pas encore achevée, et les données ne seront pas disponibles avant quelque temps. Le Bureau fédéral de la statistique (désigné ci-après sous son nouveau nom de Statistique Canada) et d'autres ministères et organismes ont été d'un grand secours au Comité et lui ont fourni de nombreux renseignements, données et analyses. Mais dans bien des cas, les renseignements voulus n'existaient pas. En conséquence, le Comité, son personnel de recherche et la majorité des témoins qui ont déposé devant lui ont dû s'en remettre, la plupart du temps, à des données incomplètes. Les conclusions et les recommandations du présent rapport se fondent sur la meilleure information disponible à l'heure actuelle. Cependant, en dépit de ces restrictions, le rapport donne, à notre avis, une image assez exacte de l'état actuel de la pauvreté au Canada, et les recommandations offrent un plan détaillé des mesures de redressement à prendre immédiatement.

Toutefois, il est évident que l'application judicieuse des recommandations du présent rapport, et même de tout programme de lutte contre la pauvreté, demandera une documentation plus abondante et plus complète sur tous les aspects de la pauvreté. Le Comité fait sienne la recommandation chère au Conseil économique du Canada, portant que soit créé «un bureau qui aurait pour tâche de diffuser des renseignements, et de coordonner les recherches sur la pauvreté»<sup>2</sup>. En l'absence d'un service de recherche qui ferait des études pilotes et évaluerait les programmes, les propositions du Comité n'échapperont pas aux défauts que nous reprochons au système actuel d'aide sociale. Elles sont coûteuses et complexes et ne donneront des résultats satisfaisants que si l'on y consacre d'importantes ressources.

Malgré l'insuffisance de preuve formelles, certaines conclusions semblent irréfutables. La racine du problème de la pauvreté se trouve dans un certain nombre de mythes et d'idées préconçus que nous avons sur le fonctionnement de notre société et notre économie. Les assistés sociaux sont en butte à des critiques injustes et injustifiées. Les gens ont souvent des idées toutes faites que rien ne peut ébranler. Nous oublions qu'une société libre et égale pour beaucoup ne l'est pas forcément pour tous; c'est ce que prouve le présent rapport. Il montre comment la majorité des pauvres ont du mal à «vivre»; quant à «vivre bien», il n'en est même pas question pour eux. Cette situation est due à l'insouciance, voire même l'indifférence, de la société pour tout ce qui a trait à la pauvreté; une telle attitude peut être directement attribuée aux mythes qui entourent les mécanismes de la société et les pauvres eux-mêmes.

Le plus tenace de tous ces mythes est la certitude que les services sociaux, que nous avons consciencieusement mis en place depuis bien avant le début du siècle, sont à la portée de tous. Ce soi-disant accès universel n'existe pas plus que l'égalité des chances pour tous. Prétendre que les pauvres ont des chances égales à celles du reste de l'humanité est une erreur qui perpétue de cruelles et amères désillusions.

Les pauvres ne sont pas à blâmer de leur condition; pour la plupart, ils ne sont ni moralement dépravés, ni physiquement paresseux de nature, contrairement à ce que beaucoup semblent encore penser même aujourd'hui. De même, il est couramment supposé que nous avons fait beaucoup pour les pauvres. Cela est tout à fait vrai en théorie et, dans une moindre mesure, en pratique; mais ce que la société donne d'une main, elle le reprend bien souvent de l'autre. Non seulement les pauvres déboursent plus pour des biens et des services que la plupart d'entre nous prennent pour acquis, mais ils paient proportionnellement plus d'impôts que la plupart des Canadiens. On s'est aussi bercé de l'illusion qu'une croissance économique constante réduirait la pauvreté dans une certaine mesure. Mais tel n'a pas été le cas. Comme l'a fait remarquer J. K. Galbraith :

Il doit être tout à fait clair que les moyens de sauver les victimes de la pauvreté chronique ou leurs enfants—investissements pour sauvegarder et développer les ressources, aide au reclassement des ouvriers, appuis accordés aux nouvelles industries, amélioration importante de l'éducation, formation et recyclage, soins médicaux et mentaux, emplois pour les jeunes, orientation professionnelle, centres récréatifs urbains, logements, abolissement des taudis et égalité des droits civils pour tous—comporteront la mise en œuvre d'efforts et de fonds publics. On peut supprimer la pauvreté. Mais on n'y arrivera ni en accroissant simplement le taux d'expansion ni en se livrant à des incantations ou à des lavement de pieds rituels. L'expansion ne sert qu'à ceux qui peuvent en profiter.<sup>3</sup>

Nous sommes parfaitement d'accord avec l'opinion de M. Galbraith sur le mythe de l'expansion économique et sur sa mise en évidence d'une certaine planification sociale et économique, mais nous aimerions ajouter que nous ne voulons pas éliminer la pauvreté «pour que ça paraisse mieux». La pauvreté entraîne des pertes énormes en potentiel humain et en ressources matérielles; elle crée des problèmes sociaux et psychologiques non seulement pour les pauvres mais pour la société entière.

On a déclaré la guerre à la pauvreté, mais on ne l'a jamais faite. Au lieu de cela, on s'est contenté d'endiguer le mouvement de la pauvreté, qui n'a pas été éliminée, mais rendue à peine tolérable. Les pauvres, évidemment, savent depuis longtemps comment les pouvoirs sont distribués; on les a trop souvent traités de simples objectifs d'une politique sociale au lieu de citoyens lésés par la société. Mais ils sont impuissants; on les bombarde au Canada de systèmes d'assistance, de systèmes de service social et de tous les systèmes qui les concernent avec une sorte de paternalisme soupçonneux, humiliant pour les bénéficiaires, inadapté à leurs besoins, enlisé dans la paperasserie et la méfiance, punitif dans son esprit et insuffisant à casser le cycle de la dépendance.

## QUE CONTIENT CE RAPPORT?

Nous y poursuivons quatre buts distincts.

1. Dans l'avant-propos, nous essayons de résumer l'optique philosophique du Comité, telle qu'elle s'est définie au cours de la rédaction du rapport. Nous avons beaucoup appris, perdu une partie de nos illusions et découvert que certains des mythes auxquels nous et d'autres Canadiens avons cru sur les pauvres sont faux et pernicieux. Nous avons appris que nous pouvons résoudre le problème de la pauvreté si nous en comprenons les dimensions et si nous avons le courage de mettre en pratique des solutions nouvelles.

2. Nous tentons d'élaborer une définition de la pauvreté qui soit pertinente et qui nous permette de fixer un seuil de pauvreté plus réaliste que celui qui est utilisé ordinairement. Cette définition nous permet également de cerner de plus près la portion de la population qui est réduite à l'état de pauvreté. Bien que la définition et la mesure de la pauvreté fassent actuellement l'objet de controverses (elles seront toujours controversables), la solution proposée permet une mesure plus juste que celle qui sont utilisées aujourd'hui. L'étude des causes de la pauvreté et des divers facteurs économiques qui entretiennent cet état de pauvreté a permis de faire, dans les sections du rapport qui suivent, un certain nombre de recommandations concernant la façon d'aborder plus efficacement l'éradication de la pauvreté au cours de la prochaine décennie.

3. Nous étudions le système d'aide sociale actuellement en vigueur et démontrons qu'il est inefficace.

4. Nous recommandons, en nous appuyant sur les arguments et les preuves énoncés en 2 et en 3, d'instaurer un régime de revenu annuel garanti comme arme principale dans la lutte contre la pauvreté. Cependant, nous démontrons également qu'il ne suffit pas d'assurer le revenu, mais qu'il faut en même temps chercher des solutions à plusieurs autres problèmes tant économiques que sociaux.

Nous montrons qu'il y a beaucoup d'avantages à aborder les problèmes fondamentaux de la pauvreté sous l'angle de la sécurité du revenu; les défauts de cette approche sont beaucoup moins nombreux que ne l'ont prétendu ses adversaires. Ce programme a de nombreux effets positifs. Il permet de rationaliser la structure désorganisée du régime d'aide sociale actuel; il résout le problème de stigmatisation du pauvre soumis aux règles du système d'aide sociale en vigueur; il offre à tous les Canadiens, riches et pauvres, un minimum de sécurité contre les risques de la vie moderne. Doté d'une structure appropriée d'incitation au travail, il fournit aux pauvres les nécessités qui leur permettraient de participer à la vie économique au lieu de consacrer toute leur énergie à poursuivre ces nécessités. De plus, il est moins coûteux que ne l'ont prétendu de nombreux critiques.

Cependant, le programme de revenu annuel garanti, bien qu'essentiel, n'est pas suffisant en lui-même. Nous recommandons d'appliquer deux autres types de programmes: des programmes complémentaires qui permet-

tront de faire face aux effets secondaires du R.A.G., et des programmes améliorés de services sociaux qui permettront de répondre vraiment aux besoins de la classe pauvre et des autres classes de la société en ce qui concerne le salaire minimum, la santé, l'éducation, le logement et tous les autres avantages qui rendent la vie satisfaisante.

5. Le Canada moderne a hérité, entre autre, de l'éthique protestante du travail importée d'Europe et de l'éthique de l'Ouest nord-américain que nous partageons avec les États-Unis. Ces deux philosophies sociales sont, dans une large mesure, à l'origine des attitudes, mythes et croyances des Canadiens en ce qui touche la pauvreté, les pauvres, le travail, la réussite dans la vie et le bien-être social. Elles entretiennent l'image du pauvre paresseux, sans ambition, sans initiative, et la croyance que le pauvre est en grande partie responsable de ce qu'il est. Elles supposent que les occasions s'offrent nombreuses à tous ceux qui veulent en profiter et que, par conséquent, l'oisiveté est un mal et que ceux qui ne travaillent pas sont oisifs volontairement.

Dans la philosophie sociale canadienne, on a adopté depuis peu l'optique plus positive du développement des ressources humaines. On reconnaît la valeur intrinsèque d'une population cultivée, instruite et compétente ainsi que les coûts économiques et sociaux du sous-développement et du sous-emploi des ressources humaines de la nation. Si nous proclamons que nos ressources humaines sont les plus précieuses que nous ayons, nous n'encourageons pourtant pas leur développement d'une manière qui permette une utilisation et une productivité maximales. Nous exploitons nos ressources humaines comme nous l'avons fait pour nos ressources naturelles, c'est-à-dire d'une façon bornée et imprévoyante. La génération actuelle doit à cause de cela faire face à leur sous-emploi et à leur gaspillage; l'avenir du Canada est aussi en péril, car les conséquences du sous-emploi et de l'improductivité des ressources humaines vont toucher les générations futures.

Le développement maximum des ressources humaines est considéré comme un objectif souhaitable en lui-même. Le perfectionnement de la main-d'œuvre, dans lequel nous investissons vraiment, est quelque chose de beaucoup plus restreint qui ne se rattache au développement des ressources humaines qu'au point de vue économique, car il permet d'améliorer la productivité et d'augmenter les gains et le pouvoir d'achat. Le développement des ressources humaines touche tous les habitants du pays, hommes, femmes et enfants, en ne les considérant pas en tant que membres actuels ou futurs de la population active mais dans un contexte plus vaste dans lequel interviennent des éléments comme la citoyenneté, la culture, la contribution et la satisfaction.

Reste un dernier problème. Nous ne pouvons supposer que le revenu annuel garanti et les autres programmes proposés, tout comme les programmes existants d'ailleurs, fonctionneront bien sans une évaluation soignée, des recherches approfondies, et une information éclairée du public. C'est pourquoi nous recommandons la création d'un Conseil de recherche sociale appliquée. Le but de ce conseil est de fournir un moyen de résoudre de

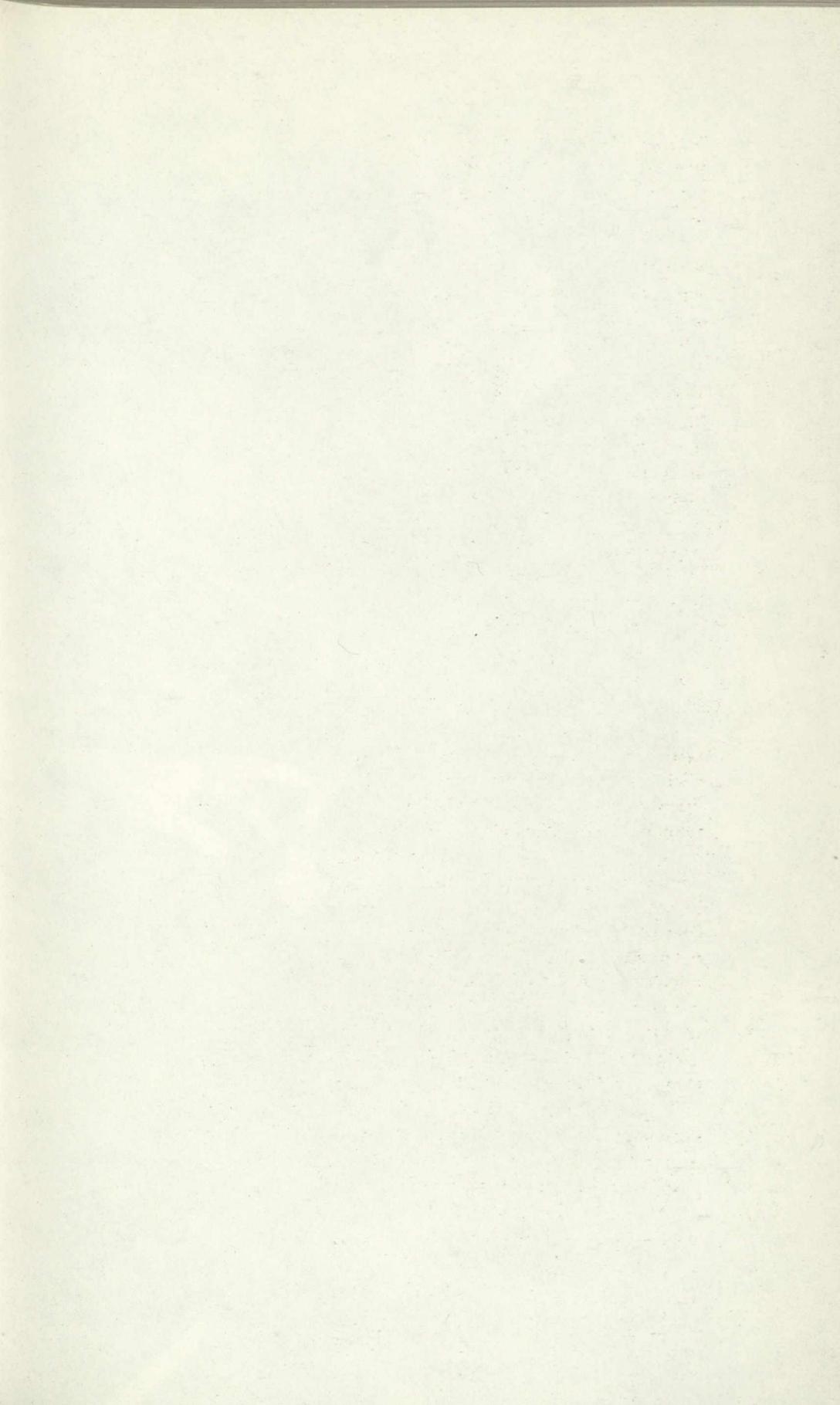
manière pratique et systématique les problèmes qui surgissent dans le domaine des ressources humaines et du bien-être social afin d'aider le gouvernement et les organismes privés à assurer des services plus efficaces. Ce conseil faciliterait aussi les décisions à prendre à tous les paliers de gouvernement en matière économique et sociale. Il devrait apporter aux autorités des connaissances qui les aideraient à tenir compte dans leurs décisions du contexte social et humain dans lequel s'inscrivent leurs programmes.

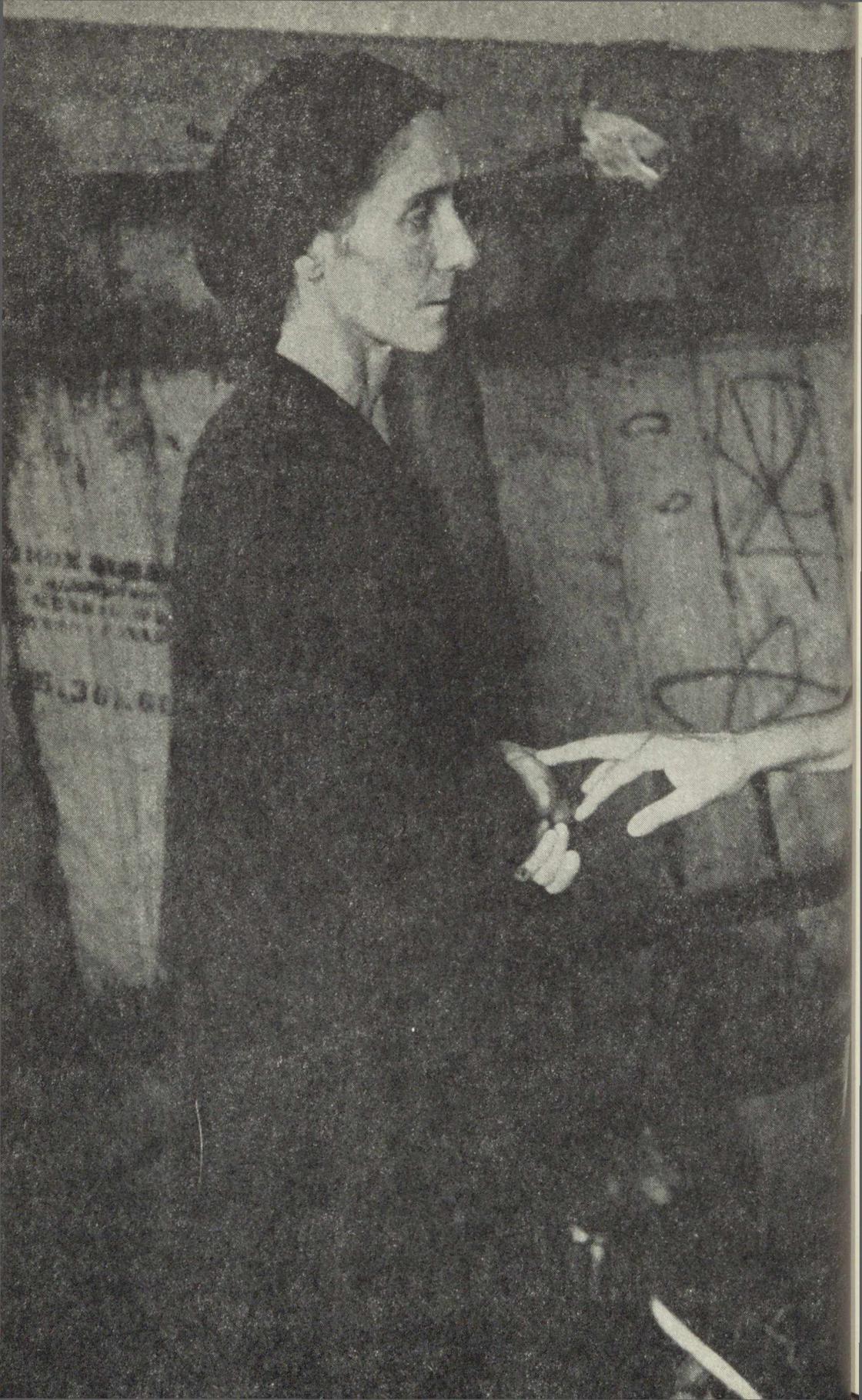
Le conseil proposé ne s'occupera pas de recherche théorique ni des problèmes qui se posent au niveau des décisions supérieures de politique sociale mais des problèmes pratiques et concrets que suscite le choix du programme le plus efficace et le moins coûteux tout en étant le plus avantageux. Il cherchera à réduire au maximum les conflits coûteux de programmes, lorsque certaine appréciation du contexte social peut aider les autorités à trouver une meilleure solution; il s'occupera de réunir les renseignements de base nécessaires à l'amélioration de la planification sociale. Les profits d'une telle recherche ne reviendraient pas seulement aux pauvres, quelle que soit la définition qu'on en donne, mais à tous les groupes de la société qui souffrent des conséquences qu'entraînent des programmes et des décisions basés sur des renseignements insuffisants.

Comme tous les arguments en faveur du changement, les thèses de ce rapport se présentent sous la forme d'un plaidoyer sur le caractère spécial du sujet. Nous sommes sûrs cependant que parce que nous révélons en toute honnêteté notre optique particulière et soulignons notre volonté d'éliminer la pauvreté, de réduire les inégalités sociales et d'apporter à tous les citoyens les éléments essentiels de la sécurité sociale, et parce que nous étayons sur des preuves notre conviction que le système actuel n'est pas acceptable, alors on nous entendra et on nous écouterà.

#### NOTES

1. Extrait de *Procès-Verbaux du Sénat*, 26 novembre 1968.
2. Conseil économique du Canada, *Sixième exposé annuel* (Ottawa: Imprimeur de la Reine, septembre 1969), p. 183.
3. John Kenneth Galbraith, dans *A Socio-Economic Study and Recommendations: Sunnyville and Lincolnville and Upper Big Tracadie, Guysborough County, N.S.* (Halifax: Institut des Affaires publiques, Université de Dalhousie, 1965).





# PARTIE 1

## Les pauvres—Le monde du passé

**PREMIÈRE SECTION**

**L'étendue de la pauvreté**

# 1

## Définition de la pauvreté

Avant de traiter de l'étendue de la pauvreté, de ses causes et de ses effets, il est essentiel de préciser ce que nous entendons par le mot «pauvreté». La définition que nous adopterons n'est pas seulement affaire de commodité, elle sera aussi un énoncé de notre attitude à l'égard des chômeurs, des sous-employés, des invalides, des personnes âgées et des autres classes de gens à faible revenu ou sans revenu.

Les définitions de la pauvreté vont du simple «manque d'argent» aux définitions exhaustives comprenant l'exclusion sociale et économique et le manque de pouvoir en général. Les différents concepts de pauvreté comportent quelques-uns ou l'ensemble des points suivants:

1. *Subsistance*: le revenu minimum nécessaire pour conserver la santé et maintenir l'aptitude au travail.

2. *Inégalité*: la société est perçue comme une série de couches sociales et la pauvreté se définit alors par la situation des couches inférieures par rapport au reste de la société.

3. *Extériorité*: plutôt que les besoins des pauvres, les effets sociaux de la pauvreté sur le reste de la société constituent cette dimension d'extériorité<sup>1</sup>. Un bon exemple en est l'évaluation de ce que la pauvreté coûte au Canada présentée dans le *Sixième exposé annuel* (1969) du Conseil économique du Canada. Dans son *Cinquième exposé annuel*, le C.E.C. définit ainsi la pauvreté:

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<sup>2</sup>.

Il s'agit là d'une définition relative, en ce sens qu'elle rattache la pauvreté à un niveau de vie minimum. Elle reconnaît que les gens sont considérés (et se considèrent eux-mêmes) comme pauvres si leur niveau de vie est

sensiblement inférieur à celui des autres membres de la société à laquelle ils appartiennent. Ainsi, le rapport entre les niveaux de vie donne une mesure plus équitable de la pauvreté que le minimum vital.

La notion de pauvreté dépend toujours des contingences de temps et de lieu. Les différences entre la pauvreté au Canada et en Asie ne font pas que la première soit plus tolérable que la seconde. Les pauvres du Canada sont jugés, et se jugent eux-mêmes, par rapport à la situation générale de leur pays à une époque donnée. Il ne reçoivent ni réconfort ni soutien du fait qu'on leur rappelle qu'ils sont en apparence nantis, si l'on compare leur niveau de vie à l'abîme où sont plongés les pauvres d'Asie ou d'Amérique latine. De plus, le seuil de pauvreté de 1971 n'est pas le même que celui de 1961, étant donné que le niveau général de vie n'a cessé de s'élever au cours de la dernière décennie. Notre définition de la pauvreté doit constamment être modifiée par rapport au niveau général de vie; elle ne peut donc jamais être tout à fait précise et invariable.

Dans son ouvrage *The Affluent Society*, John Kenneth Galbraith nous présente l'interaction des attitudes de toute la société dans sa définition, qui s'appuie elle aussi sur une conception relativiste de la pauvreté:

Les gens sont indigents lorsque leurs revenus, même s'ils leur permettent de survivre, sont bien au-dessous de ceux de la collectivité.

Alors, ils ne peuvent avoir ce que la collectivité dans son ensemble estime comme le minimum vital; ils ne peuvent échapper entièrement au jugement de la collectivité qui considère leur état comme choquant<sup>3</sup>.

Miller et Roby nous donnent une définition encore plus complète de la pauvreté, basée sur l'aspect d'inégalité. Ils définissent la pauvreté comme un manque de «maîtrise des ressources dans le temps<sup>4</sup>». Ils considèrent que les ressources comprennent non seulement les revenus et les biens en argent mais aussi le pouvoir politique, la fierté individuelle et les chances d'emploi. Selon eux:

La pauvreté n'est pas une simple insuffisance économique; aussi est-elle l'exclusion sociale et politique. Nous estimons qu'une politique adéquate à l'égard des inégalités considérables comprendrait des niveaux croissants 1) du revenu, 2) des avoirs, 3) des services sociaux de base—et aussi 4) de fierté individuelle, 5) d'instruction et de mobilité socio-économique et 6) de participation à la formulation des décisions<sup>5</sup>.

A notre avis, ces définitions relatives et globales de la pauvreté conviennent particulièrement, en ce qu'elles reconnaissent que la pauvreté n'est pas simplement question de faible revenu mais aussi question d'absence relative de maîtrise des ressources. Malheureusement, nous n'avons pas les données ni les outils méthodologiques nécessaires pour mesurer les relations complexes entre les éléments de ces définitions. Comme le Conseil économique du Canada et Statistique Canada, entre autres, le Comité se voit obligé de définir la pauvreté surtout en fonction du petit revenu, parce que le revenu est la seule composante du niveau de vie pour laquelle on dispose de données quantitatives pertinentes.

Les données concernant le revenu\* peuvent servir à formuler une définition absolue ou relative de la pauvreté. On peut définir la pauvreté en fonction du revenu nécessaire pour maintenir un minimum vital de santé physique et d'aptitude au travail. Le revenu nécessaire pour assurer nourriture, habillement et logement convenables à une famille d'une taille donnée sert de critère à l'établissement du niveau de pauvreté. Cette méthode a pour but de définir la pauvreté en fonction de «besoins minimums» absolus et ne touche donc aucunement à l'inégalité relative. La définition de la pauvreté de Statistique Canada se base, par exemple, sur le critère suivant:

Dans l'estimation de la pauvreté, une famille ou un particulier qui dépense plus de 70 p. 100 de son revenu global pour l'alimentation, le vêtement et le logement est considéré comme ayant un faible revenu et comme étant probablement pauvre<sup>9</sup>.

La méthode de définition de la pauvreté par l'«inégalité», ou méthode comparative faisant appel à la statistique des revenus, peut prendre deux formes. La première définit le seuil de pauvreté comme un pourcentage, généralement 50 p. 100, du revenu familial moyen ou médian. Bien que ce procédé comporte certains avantages conceptuels et mathématiques, l'absence de renseignements précis sur le revenu «réel» de la famille† en restreint l'application pratique. Son plus grand avantage, en supposant que l'on dispose d'un indice précis du revenu «réel», est que le seuil de la pauvreté varie en même temps que le revenu moyen.

L'autre méthode relative consiste à définir le faible revenu sur la base de la part du revenu national revenant aux derniers 10 ou 20 p. 100 les moins nantis de la population. Bien qu'utile pour faire ressortir la répartition du revenu et les variations et tendances qui la caractérisent, cet indice ne permet pas d'évaluer dans le temps les variations du nombre des pauvres. A la différence de la méthode fondée sur la subsistance ou le revenu moyen, ce procédé n'assure pas une base sur laquelle on puisse fonder un régime de revenu annuel garanti.

Le plan et les recommandations du présent rapport sont axés sur la prémisse que la pauvreté est un concept multidimensionnel englobant tout à la fois le malaise social, psychologique et économique. La plupart des gens s'imaginent cependant que la pauvreté—et le pauvre pâtit de la pauvreté—

\* Il est à noter que les données concernant le revenu publiées par Statistique Canada et utilisées tout au long du présent rapport sont basées sur le «revenu total» tel que défini par Statistique Canada: total des sommes d'argent reçues (au cours de l'année civile) des sources suivantes: salaires, revenu net tiré d'une activité indépendante, revenu mobilier, transferts du gouvernement et autres revenus divers. Les revenus en argent indiqués sont bruts (c'est-à-dire avant l'impôt sur le revenu). Les revenus en nature sont exclus, de même que les dons, les règlements forfaitaires de polices d'assurance, d'impôt ou de caisses de retraite, les gains et les pertes en capital et le produit de la vente de biens.

† Le mot «famille» s'entend, dans ce chapitre, de la «famille économique»—c'est-à-dire un groupe de personnes partageant le même logement et apparentées par le sang, le mariage ou l'adoption. L'emploi de cette définition se prête plus aisément aux données existantes relatives au revenu, de même qu'elle permet certaines simplifications, la famille étant conçue d'après les relations familiales et l'état civil. Les considérations de sexe et d'âge des membres de la famille, pour leur part, peuvent être omises.

ramène à une insuffisance du revenu qui se traduit par des privations matérielles. Bien qu'incomplète en soi, cette conception de la pauvreté comme un manque à gagner n'en est pas moins nécessaire aussi bien pour la quantification de la pauvreté que pour l'élaboration de programmes en vue de son éradication.

# 2

## Le seuil de la pauvreté

Afin de concentrer des programmes sur ceux qui en ont besoin, il faut définir, avec autant de clarté que possible, ce qu'au moins un niveau de vie satisfaisant doit comprendre dans son essentiel—non pas un niveau de subsistance, mais un niveau qui admet la décence et la dignité<sup>1</sup>

—Le premier ministre P.-E. Trudeau

Exprimé dans les termes les plus simples, le «seuil de pauvreté» est le niveau de revenu qui partage en pauvres et en non pauvres les familles d'une taille donnée, d'un lieu donné et à un moment donné. La nécessité d'établir un seuil de pauvreté est à la fois conceptuelle et statistique. Conceptuelle, parce qu'il nous permet de déterminer l'étendue de la pauvreté dans une société; statistique, parce qu'il nous fournit les moyens de dénombrer les pauvres. Une fois connue l'ampleur du problème, nous pouvons entreprendre l'évaluation du coût de sa solution et de la faisabilité des programmes proposés. Le seuil de pauvreté fournit une définition opérationnelle de la pauvreté.

Bien que nous soyons réduits à n'employer, presque exclusivement, que la statistique des revenus, il existe cependant un certain nombre de moyens grâce auxquels nous pouvons établir un seuil de pauvreté. Aucune de ces méthodes n'est absolument satisfaisante, puisque toutes tendent à simplifier un problème complexe pour des considérations de commodité de statistique et d'information. Elles peuvent tout de même fournir un fondement à la description et à l'analyse de la pauvreté ainsi qu'à l'élaboration de remèdes.

La méthode la plus simple, et la plus largement employée dans les discussions publiques, consiste à prendre pour seuil de pauvreté un revenu de \$3,000 et à l'adapter aux fluctuations du coût de la vie. Ce seuil est censé être suffisamment proche des exigences du minimum vital pour soutenir l'argumentation. Selon une seconde méthode, employée par Statistique Canada, les frais de subsistance, la majoration de vie chère et l'adaptation aux écarts de la taille d'une famille de cinq membres au maximum sont conjugués pour constituer un seuil de pauvreté plus réaliste qui exprime le minimum vital. Les méthodes qui se fondent exclusivement sur la notion d'insuffisance relative du revenu et qui négligent le minimum vital prennent généralement un certain pourcentage du revenu moyen ou médian comme étant le seuil de pauvreté approprié. Sous l'angle des limites, l'optique basée sur les frais de subsistance définit le niveau

minimum d'une échelle ou d'un continuum, alors que l'optique comparative définit un niveau maximum, puisque l'égalité totale serait atteinte si chaque membre de la société recevait une part égale du revenu disponible, c'est-à-dire le revenu moyen de la population.

Placé devant ces diverses options, le Comité a jugé qu'il était logique de tenir compte, en établissant un seuil de pauvreté, à la fois des besoins budgétaires considérés comme étant le minimum vital par Statistique Canada, des majorations de vie chère, des ajustements à la taille de la famille et de l'insuffisance relative du revenu. Le seuil de pauvreté adopté par le Comité représente donc une solution de compromis qui prend les besoins budgétaires comme point de départ et ajuste le seuil obtenu pour tenir compte de l'accroissement annuel du revenu moyen. Toutes ces optiques ayant en commun un certain nombre de caractéristiques, elles n'engendreront pas des résultats sensiblement divergents.

L'établissement du seuil selon cette méthode nouvelle étant quelque peu complexe, le détail de son calcul et ses rapports avec la méthode de Statistique Canada sont indiqués à l'annexe A (voir p. 213). La méthode figurant à l'annexe A n'est pas la seule possible. Elle a néanmoins le double mérite de la simplicité et d'un plus grand réalisme. Simplicité, en ce que nous laissons de côté des facteurs secondaires tels que les particularités de la famille et l'endroit qu'elle habite. Réalisme, en ce que nous tenons compte de l'insuffisance relative du revenu aussi bien que du minimum vital, que l'on peut appeler «l'optique du panier à provisions» de Statistique Canada.

## LE SEUIL DE PAUVRETÉ DE STATISTIQUE CANADA ET DU CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA

Le Conseil économique du Canada a adopté le seuil de pauvreté exposé vers le milieu des années 60 par M<sup>lle</sup> J. Podoluk de Statistique Canada<sup>2</sup>. On a étudié, tout d'abord, la manière dont 2,000 familles choisies au hasard ont effectué leurs dépenses et on a découvert qu'en moyenne, les familles ont consacré environ la moitié de leur revenu total aux besoins de première nécessité: alimentation, habillement et logement. On a déterminé qu'une famille qui consacre 70 p. 100 de son revenu à la nourriture, aux vêtements et au logement se situe au seuil de pauvreté ou au-dessous. Le chiffre de 70 p. 100, bien qu'arbitraire, a abouti à des données numériques qui ont été jugées «raisonnables». C'est ainsi qu'en les appliquant, en 1961, à la population dans son ensemble, elles situaient près du quart des Canadiens au seuil de pauvreté ou au-dessous.

En dollars, la méthode de Statistique Canada et du C.E.C. a montré que les seuils de pauvreté étaient, en 1961, de \$1,500 pour un célibataire, \$2,500 pour une famille de deux personnes, \$3,000 pour une famille de trois membres et \$500 pour chacun des autres membres jusqu'à cinq.

Que ces seuils de pauvreté aient été chichement calculés, on en a la preuve dans le fait que les familles de quatre personnes ne se soient vues accorder que \$20 par semaine pour toutes les dépenses autres que celles de première nécessité. Ce seuil de pauvreté, en plus d'être restrictif, connaissait d'autres limites.

En premier lieu, aucun supplément n'était prévu pour les familles de plus de cinq membres. Ainsi, en 1961, le seuil de pauvreté pour une famille de cinq personnes correspondait à un revenu de \$4,000, mais il était aussi de \$4,000 pour une famille de six personnes, huit personnes et même plus. En second lieu, le critère de 70 p. 100 appliqué aux dépenses de première nécessité n'est valable que pour une période déterminée. Le revenu national augmentant d'année en année, le revenu familial moyen s'élève également, et le pourcentage moyen du revenu consacré à l'alimentation, au vêtement et au logement est peut-être moindre que le 50 p. 100 qu'il était il y a dix ou quinze ans. Considérer comme critère de faible revenu le fait de consacrer 70 p. 100 de ce revenu aux besoins vitaux n'est certainement plus adapté à la réalité de 1971. Ainsi, cette méthode ne permet pas de déterminer de façon permanente les faibles niveaux de revenu.

Autre limite, en relation étroite avec la précédente: le seuil de pauvreté du Conseil économique est périodiquement révisé, mais on ne prend en compte que les variations du coût de la vie mesurées à l'aide de l'indice des prix à la consommation, sans considérer les modifications du niveau de vie en général. A ce point de vue, le seuil de pauvreté du Conseil économique ne progresse pas suffisamment, de sorte que l'écart entre ces seuils de pauvreté et le niveau de vie en général ne cesse de grandir.

## LE SEUIL DE PAUVRETÉ DÉFINI PAR LE COMITÉ SPÉCIAL DU SÉNAT

Le Comité a recherché un seuil de pauvreté plus réaliste qui corrigerait certaines insuffisances des seuils adoptés par le Conseil économique. Il s'agissait tout particulièrement de tenir compte des familles de six membres et plus, et de se référer à la notion d'insuffisance relative du revenu, de façon à ce que le seuil continue à refléter la notion de pauvreté au fur et à mesure des changements économiques. En élaborant son seuil de pauvreté, le Comité avait trois préoccupations. En premier lieu, le nouveau seuil devait traduire les modifications de la composition des dépenses plutôt que s'attacher à la répartition des dépenses à une période donnée. En second lieu, il devait refléter les changements intervenus dans le niveau de vie et ne pas se limiter au coût de la vie. Enfin, il devait être facilement compréhensible, facilement calculable et facilement révisable d'une année à l'autre. Pour satisfaire à ces conditions, et aussi pour prendre en considération la notion de minimum vital, nous avons élaboré la méthode exposée à l'annexe A.

Les ajustements du niveau de vie moyen pourront être faits chaque année à partir de la publication de Statistique Canada intitulée *Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu*, qui paraîtra tous les ans à compter de 1972. Par ailleurs, on pourra facilement calculer les seuils de pauvreté pour les familles autres que celles de quatre membres, pour n'importe quelle année, en utilisant la méthode dite des «coefficients de pondération par taille de famille», qui est exposée dans l'annexe. Cette «définition» de la pauvreté économique, bien qu'elle ne soit pas moins arbitraire que n'importe laquelle des autres méthodes proposées, a le mérite de serrer de plus près la réalité et d'être davantage conforme aux critères proposés. Sa formulation et son utilisation sont expliquées en détail à l'annexe A.

Le tableau 1 établit une comparaison entre les seuils de pauvreté du Comité et ceux du Conseil économique pour l'année 1969 (la dernière pour laquelle on dispose de chiffres définitifs). Le tableau montre que, pour toutes les tailles de famille, les seuils de pauvreté du Comité sont quelque peu supérieurs à ceux du Conseil économique. Il ne faudrait pas en conclure que les seuils du Comité sont trop élevés mais plutôt que ce sont ceux du Conseil économique qui sont trop bas, et qu'ils risquent même d'être de moins en moins réalistes avec le temps. Cette affirmation est vraie à condition que l'on accepte l'hypothèse selon laquelle le seuil de pauvreté doit être ajusté en fonction des variations du niveau de vie, et ne pas être relié seulement à la notion de minimum vital. On doit également remarquer, à l'appui des seuils plus élevés qui ont été proposés, que Statistique Canada a manifesté l'intention de réviser à la hausse ses seuils de pauvreté. Nous pensons que la méthode employée par le Comité constitue une méthode de calcul plus équitable.

TABLEAU 1

Comparaison entre les seuils de pauvreté de Statistique Canada et du Conseil économique et ceux du Comité, selon la taille de la famille, 1969.

Taille de la famille	Seuil de pauvreté du Comité	Seuil de pauvreté de Statistique Canada et du Conseil économique
	\$	\$
1.....	2,140	1,894
2.....	3,570	3,157
3.....	4,290	3,788
4.....	5,000	4,420
5.....	5,710	5,051
6.....	6,430	5,051
7.....	7,140	5,051
10.....	9,290	5,051

SOURCE: Étude effectuée pour le compte du Comité; B.F.S., *Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu, 1969* (n° de cat. 11-542F, Tableau 7).

En présentant ce nouveau seuil de pauvreté, notre intention est double: tout d'abord, pour ce qui est de sa valeur intrinsèque, nous sommes plus proches de la réalité et nous prenons en compte l'insuffisance relative du revenu; en second lieu, nous rendons possible une évaluation plus réaliste du coût et des répercussions du revenu garanti.

Une preuve que les chiffres du seuil de pauvreté du Comité ne sont pas généreux à outrance est fournie par une enquête d'opinion publique qu'effectuait l'Institut canadien de l'opinion publique pour le compte du Comité, en mai 1970. Les résultats de cette enquête ont fait apparaître que la majorité des gens évaluent à \$6,500 le revenu minimum acceptable pour une famille de quatre personnes.

Malheureusement, comme les données de base nécessaires n'étaient pas toujours disponibles, nous avons été contraints d'utiliser conjointement, dans les différents tableaux du rapport, les nouveaux seuils de pauvreté du Comité et ceux de Statistique Canada. Nous avons dû également avoir recours à des données d'années différentes. En dépit de la discontinuance qu'ont pu engendrer ces limitations, nos conclusions n'en sont pas pour autant modifiées. Le seuil de pauvreté particulier que nous utilisons est indiqué dans le texte (suivant la source et l'année).

## Recommandations

1. Que la méthode élaborée dans ce rapport (voir l'annexe A) soit adoptée officiellement par le gouvernement du Canada. Cette méthode se rapporte au «niveau de vie moyen» et tient compte des changements du revenu national moyen et de la taille des familles.

2. Que les «seuils de pauvreté» établis par cette méthode soient acceptés comme indices sociaux fondamentaux et utilisés dans la détermination de

15

15

Les ajustements du niveau de vie moyen pourront être faits chaque année à partir de la publication de Statistique Canada intitulée *Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu*, qui paraîtra tous les ans à compter de 1972. Par ailleurs, on pourra facilement calculer les seuils de pauvreté pour les familles autres que celles de quatre membres, pour n'importe quelle année, en utilisant la méthode dite des «coefficients de pondération par taille de famille», qui est exposée dans l'annexe. Cette «définition» de la pauvreté économique, bien qu'elle ne soit pas moins arbitraire que n'importe laquelle des autres méthodes proposées, a le mérite de serrer de plus près la réalité et d'être davantage conforme aux critères proposés. Sa formulation et son utilisation sont expliquées en détail à l'annexe A.

Le tableau 1 établit une comparaison entre les seuils de pauvreté du Comité et ceux du Conseil économique pour l'année 1969 (la dernière pour laquelle on dispose de chiffres définitifs). Le tableau montre que, pour toutes les tailles de famille, les seuils de pauvreté du Comité sont quelque peu supérieurs à ceux du Conseil économique. Il ne faudrait pas en conclure que les seuils du Comité sont trop élevés mais plutôt que ce sont ceux du Conseil économique qui sont trop bas, et qu'ils risquent même d'être de moins en moins réalistes avec le temps. Cette affirmation est vraie à condition que l'on accepte l'hypothèse selon laquelle le seuil de pauvreté doit être ajusté en fonction des variations du niveau de vie, et ne pas être relié seulement à la notion de minimum vital. On doit également remarquer, à l'appui des seuils plus élevés qui ont été proposés, que Statistique Canada a manifesté l'intention de réviser à la hausse ses seuils de pauvreté. Nous pensons que la méthode employée par le Comité constitue une méthode de calcul plus équitable.

TABLEAU 1

## ACTUALISATION DU SEUIL

### DE LA PAUVRETÉ

VOIR

HC120 P6 A374

En présentant ce nouveau seuil de pauvreté, notre intention est double: tout d'abord, pour ce qui est de sa valeur intrinsèque, nous sommes plus proches de la réalité et nous prenons en compte l'insuffisance relative du revenu; en second lieu, nous rendons possible une évaluation plus réaliste du coût et des répercussions du revenu garanti.

Une preuve que les chiffres du seuil de pauvreté du Comité ne sont pas généreux à outrance est fournie par une enquête d'opinion publique qu'effectuait l'Institut canadien de l'opinion publique pour le compte du Comité, en mai 1970. Les résultats de cette enquête ont fait apparaître que la majorité des gens évaluent à \$6,500 le revenu minimum acceptable pour une famille de quatre personnes.

Malheureusement, comme les données de base nécessaires n'étaient pas toujours disponibles, nous avons été contraints d'utiliser conjointement, dans les différents tableaux du rapport, les nouveaux seuils de pauvreté du Comité et ceux de Statistique Canada. Nous avons dû également avoir recours à des données d'années différentes. En dépit de la discontinuance qu'ont pu engendrer ces limitations, nos conclusions n'en sont pas pour autant modifiées. Le seuil de pauvreté particulier que nous utilisons est indiqué dans le texte (suivant la source et l'année).

## Recommandations

1. Que la méthode élaborée dans ce rapport (voir l'annexe A) soit adoptée officiellement par le gouvernement du Canada. Cette méthode se rapporte au «niveau de vie moyen» et tient compte des changements du revenu national moyen et de la taille des familles.
2. Que les «seuils de pauvreté» établis par cette méthode soient acceptés comme indices sociaux fondamentaux et utilisés dans la détermination de l'étendue et des dimensions de la pauvreté au Canada et dans la définition des différentes manières d'alléger la pauvreté.
3. Qu'on emploie ces «seuils de pauvreté» comme point de départ dans l'exécution et l'amélioration du régime de R.A.G. tel qu'il est proposé dans ce rapport.



# 3

## Caractéristiques des pauvres et causes de la pauvreté

### DÉNOMBREMENT DES PAUVRES

Il existe deux méthodes par lesquelles on peut utiliser le seuil de pauvreté pour calculer le «niveau» de la pauvreté: elles consistent à déterminer soit le taux de pauvreté, soit l'écart de pauvreté.

### LE TAUX DE PAUVRETÉ

On arrive au taux de pauvreté en déterminant le nombre de pauvres, qu'il s'agisse de familles ou d'individus, qui se situent au-dessous du seuil de pauvreté et en exprimant ce nombre en pourcentage de la population globale. On dira par exemple que 20 p. 100 (ou 30 p. 100) de la population canadienne vit dans la pauvreté. Au tableau 2 figure le nombre des cellules familiales\* et des individus situés au-dessous du seuil de pauvreté fixé par le Comité.

Ainsi, comme le nombre total des individus compris dans l'*Étude des revenus* (1969) de Statistique Canada était légèrement inférieur à 20 millions et demi, † le taux global de pauvreté pour ladite année était d'environ 25.1 p. 100; cela signifie qu'un Canadien sur quatre faisait partie d'une cellule familiale dont le revenu se situait au-dessous du seuil de pauvreté. Le tableau 2 montre également que la proportion ‡ de la pauvreté (le taux de pauvreté)

\* L'expression cellule familiale est parfois employée dans un sens très large pour désigner aussi bien les personnes seules que les familles comprenant plusieurs membres (Statistique Canada).

† Sont exclus des études de revenus les familles et les individus vivant au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest ou sur les réserves indiennes, de même que la population des institutions.

‡ L'expression *proportion* de faibles revenus désigne le pourcentage de familles faisant partie d'un groupe précis et dont le revenu se situe au-dessous du «seuil de pauvreté» établi. Il importe de remarquer qu'une *proportion* élevée ne signifie pas nécessairement un *nombre* élevé de familles ou d'individus à faible revenu.

était la plus élevée chez les personnes seules, les familles de deux personnes et les familles comptant cinq membres ou plus. On retrouvait la proportion la plus basse chez les familles de trois ou de quatre personnes.

### L'ÉCART DE PAUVRETÉ

On utilise maintenant de façon courante un autre instrument de mesure de la pauvreté, soit l'écart de pauvreté. Cet écart de pauvreté (ou «déficit global en dollars») représente le montant qui sépare le revenu des familles pauvres du niveau de revenu qui constitue leur seuil de pauvreté respectif. Ainsi, lorsque le revenu d'une famille se situe à \$1,000 au-dessous du seuil de pauvreté, et que celui d'une autre famille se situe à \$100 au-dessous du seuil, l'écart de pauvreté pour ces deux familles est de  $(\$1,000 + \$100 =) \$1,100$ .

Cependant, une définition opérationnelle du revenu est nécessaire au calcul de cet écart. En principe, cette définition devrait comprendre toutes les formes de revenus, en argent ou en nature, touchés par les familles au cours d'une année. Mais on ne dispose malheureusement pas de telles données sur le revenu. Même la définition détaillée du revenu que donne Statistique Canada (voir p. 3) ne tient pas compte des revenus qui se présentent sous forme de dons, de règlements forfaitaires de polices d'assurance, de remboursements d'impôt sur le revenu ou de régimes de retraite, de gains ou de pertes en capital, de produit de la vente de biens et d'héritages ou de legs, ni des revenus en nature de toutes espèces. Néanmoins, comme les gens qui se situent au bas de l'échelle des revenus sont peu susceptibles de toucher des revenus de cette sorte (sauf peut-être certains revenus en nature), le Comité estime que l'utilisation des chiffres de Statistique Canada (qui comprennent les paiements de transfert du gouvernement), moins le montant de l'impôt personnel sur le revenu payé par ceux qui se situent au-dessous du seuil de pauvreté, constituent une évaluation raisonnable du «revenu disponible».

L'écart de pauvreté est donc la somme d'argent globale qui sépare le «revenu disponible» de toutes les familles du seuil de pauvreté respectif de chacune d'entre elles. D'après cette méthode de calcul, on constate, pour l'année 1969, un écart de pauvreté d'environ 2.7 milliards de dollars. La ventilation de ce chiffre selon la taille des familles indique, par exemple, que l'écart de pauvreté est d'environ un quart de milliard de dollars dans le cas des familles de trois personnes, alors qu'il est de près d'un milliard de dollars chez les familles de cinq personnes ou plus. Cependant, même ces renseignements ne montrent pas comment le niveau de pauvreté varie d'une famille à une autre; par exemple, un écart de pauvreté de \$10,000 réparti sur 100 familles, chacune se situant à \$100 au-dessous du seuil de pauvreté, révèle que ces familles subissent un dénuement économique moindre que si le même écart de pauvreté (\$10,000) était réparti sur 10 familles, chacune se situant à \$1,000 au-dessous du seuil de pauvreté. Bref, le chiffre d'écart

de pauvreté, même réparti selon la taille des familles, n'indique pas quelles sont les familles qui sont dans la misère et celles dont le revenu ne se situe que légèrement au-dessous du seuil de pauvreté.

L'avantage du taux de pauvreté et de l'écart de pauvreté réside dans leur simplicité. Ils indiquent le nombre d'individus et de familles dont le revenu se situe au-dessous d'un certain niveau, et la somme d'argent nécessaire pour augmenter leur revenu jusqu'au seuil de pauvreté. Ils ne font cependant aucune distinction entre les familles qui ne se situent que légèrement au-dessous du seuil de pauvreté et celles qui sont dans la misère.

Le graphique 1 illustre la répartition des familles économiquement faibles dans l'échelle des revenus situés au-dessous du seuil de pauvreté. Il donne la répartition des revenus de pauvreté (avant déduction de l'impôt sur le revenu personnel) selon la taille des familles. Ce graphique montre que le problème des faibles revenus, de par son étendue et sa gravité, est à la fois réel et pressant. La pauvreté modérée prédomine, comme l'indique le fait qu'environ 188,000 personnes seules gagnent entre \$1,500 et le seuil de pauvreté de \$2,140 et qu'environ 82,000 familles de deux personnes gagnent entre \$3,000 et leur seuil de pauvreté de \$3,570. Cependant, plus pénibles encore sont les chiffres alarmants sur la misère au Canada. En effet, le graphique 1 montre également que 180,000 personnes seules ont un revenu annuel inférieur à \$1,000. Si l'on considère comme un sort cruel pour une personne seule de toucher un revenu annuel inférieur à \$1,000, combien plus atroce doit être l'existence des 12,000 familles de cinq personnes ou plus qui ne gagnent également que \$1,000 par année. Il est presque inconcevable qu'une famille de six personnes puisse survivre avec un revenu d'environ \$20 par semaine.

TABLEAU 2  
Proportion de la pauvreté selon la taille de la cellule familiale, 1969.

Taille de la cellule familiale	Seuils de pauvreté selon le Comité	Nombre des cellules familiales au-dessous de leur seuil de pauvreté (Total: 2,767,000)*	Nombre des personnes seules au-dessous de leur seuil de pauvreté (Total: 5,135,000)	Taux de pauvreté
	\$	(milliers)	(milliers)	%
1.....	2,140	629	629	38.7
2.....	3,570	408	816	28.4
3.....	4,290	161	483	16.8
4.....	5,000	157	628	15.6
6.2†.....	6,570	416	2,579	28.5

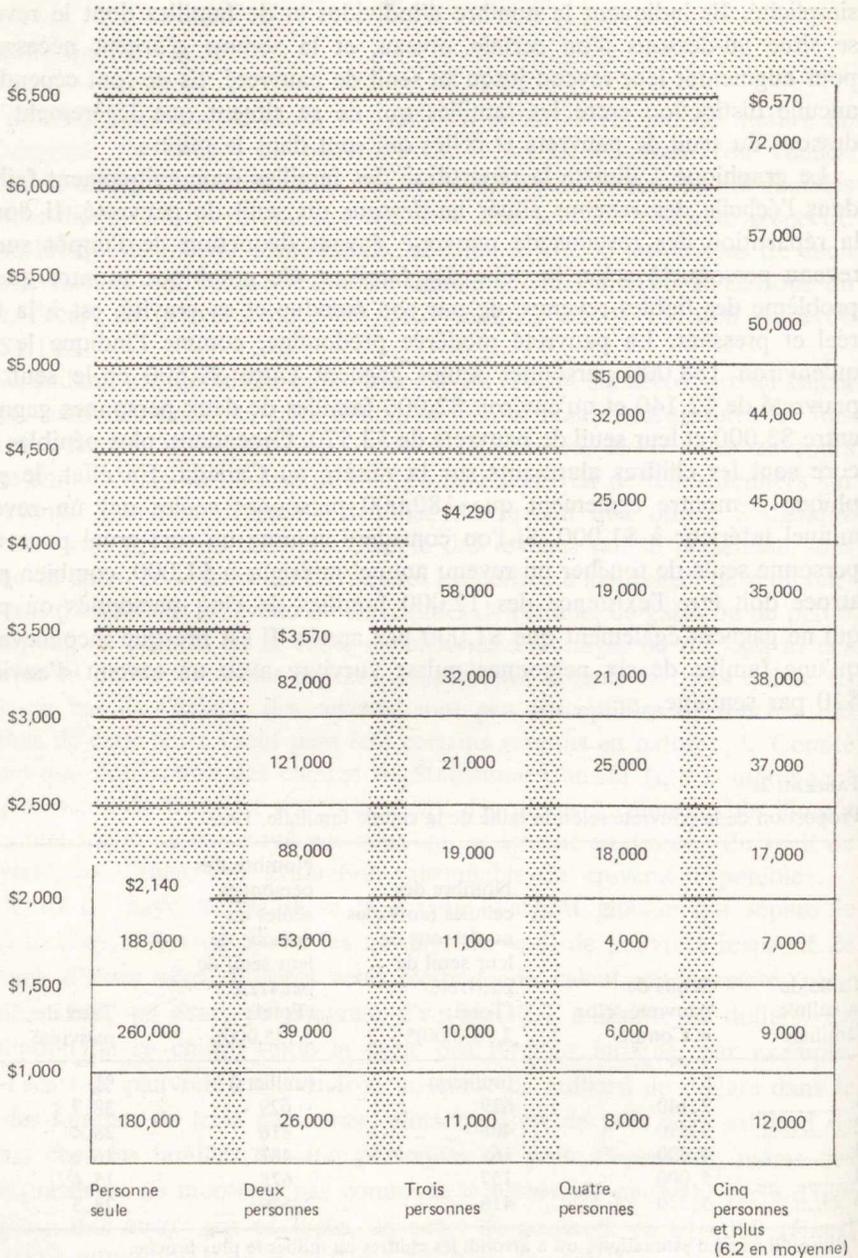
\*Puisqu'il s'agit d'estimations, on a arrondi les chiffres au millier le plus proche.

†La taille de famille 6.2 fut celle recommandée par le B.F.S. comme la taille moyenne de toute famille comptant 5 personnes ou plus. Cette simplification s'imposa à cause de la méthode employée par le B.F.S. pour présenter ses données sur le revenu.

SOURCE: Étude effectuée pour le compte du Comité; B.F.S., *Répartition du revenu au Canada selon la taille de revenu, 1969* (n° de cat. 13-452F), Tableau 2.

GRAPHIQUE 1

Proportion de la pauvreté selon la taille de la cellule familiale, 1969.



Source: B.F.S., Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu, 1969 (No. de cat. 13-542), tableau 2.

De plus, il faut garder à l'esprit que le chiffre de 6.2 personnes ne représente que la taille *moyenne* de ces familles de cinq personnes ou plus. Alors que le taux général de pauvreté chez ces familles est d'environ 28.5 p. 100 (voir le tableau 2), les recherches effectuées par le Comité font découvrir que, dans les familles très nombreuses de sept ou huit personnes ou plus, dont la plupart du temps plusieurs jeunes enfants, le taux de pauvreté est de près de 40 à 50 p. 100. Ces faits prennent encore plus de sens lorsque l'on constate que les données qui figurent au graphique 1 comprennent les paiements de transfert (allocations familiales, pensions de vieillesse, prestations de bien-être social et autres).

### LA RÉPARTITION DES REVENUS

L'examen de la répartition des revenus sur une longue période constitue une troisième méthode d'évaluation de l'étendue de la pauvreté. Il s'agit de comparer, par exemple, le revenu des 20 p. 100 de la population qui constituent

TABLEAU 3  
Répartition du revenu non agricole des familles non agricoles par quintile, 1951-1967.

Année	Quintile inférieur	Deuxième quintile	Troisième quintile	Quatrième quintile	Quintile supérieur	Totaux
			%			
1951.....	6.1	12.9	17.4	22.4	41.1	100.0
1954.....	6.5	13.5	18.1	24.4	37.5	100.0
1957.....	6.3	13.1	18.1	23.4	39.1	100.0
1959.....	6.8	13.4	17.8	23.0	39.0	100.0
1961.....	6.6	13.5	18.3	23.4	38.4	100.0
1965.....	6.6	13.3	18.0	23.5	38.6	100.0
1967*.....	6.8	13.3	17.9	23.5	38.5	100.0
			Limites supérieures			Moyenne
	\$	\$	\$	\$	%	en \$
1951.....	1,820	2,700	3,480	4,640	néant	3,535
1954.....	2,220	3,240	4,150	5,680	néant	4,143
1957.....	2,380	3,600	4,680	6,350	néant	6,644
1959.....	2,650	3,920	5,000	6,690	néant	4,968
1961.....	2,800	4,270	5,460	7,180	néant	5,317
1965.....	3,500	5,250	6,810	9,030	néant	6,669
1967.....	4,090	6,060	7,930	10,650	néant	7,756

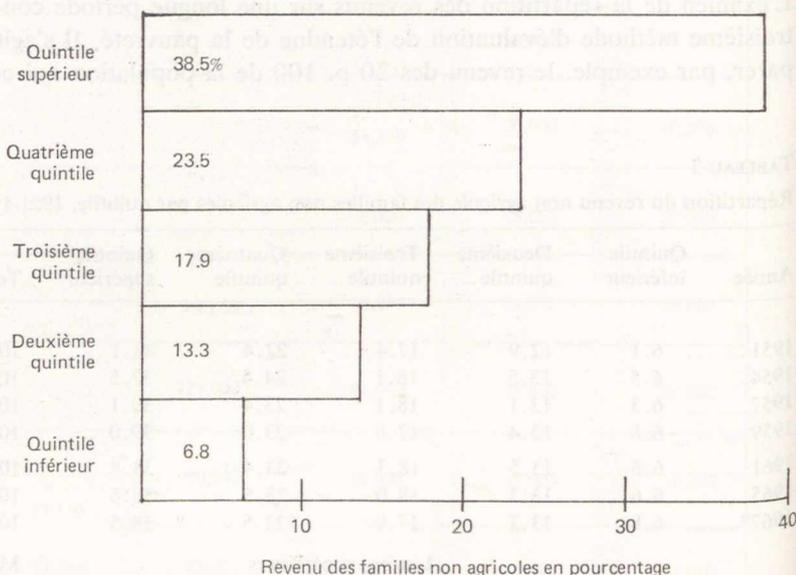
\*Calculés en posant que les familles sont également réparties à l'intérieur des différentes tranches de revenu, et que le rapport en 1965 entre les familles non agricoles et l'ensemble des revenus s'applique en 1967 après les prestations sociales.

SOURCE: Étude effectuée pour le compte du Comité; B.F.S., *Répartition du revenu: Revenu des familles et des particuliers non agricoles au Canada, certaines années, 1951-1965* (n° de cat. 13-529F), Tableaux 4 et 12; *Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu, 1965* (n° de cat. 13-528F), tableaux 13 et A 11; *Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu, 1967* (n° de cat. 13-534F), tableau 3.

la classe supérieure à celui des 20 p. 100 qui en constituent la classe inférieure, et connaître ainsi la condition réelle de cette dernière partie de la population.

Le graphique 2 contient les données relatives à la répartition des revenus en 1967. Il est basé sur le revenu après transferts, soit le revenu comprenant les pensions de l'État, les prestations d'aide sociale, les allocations aux enfants, etc. Le graphique indique que les 20 p. 100 des familles qui composent la classe supérieure gagnent près de 40 p. 100 du revenu total, alors que les 20 p. 100 qui composent la classe inférieure ne reçoivent que 6.8 p. 100 du revenu total.

GRAPHIQUE 2 Répartition du revenu des familles non agricoles après les paiements de transfert, par tranche de revenu, 1967.



Source: B.F.S., *Revenu des familles et des particuliers non agricoles au Canada, certaines années, 1951-1965* (n° de cat. 13-529) tableaux 4 et 12; *Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu, 1965* (n° de cat. 13-528) tableaux 13 et A 11; *Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu, 1967* (n° de cat. 13-534), tableau 3.

Le tableau 3, qui donne la répartition des revenus pour différentes périodes entre 1951 et 1967, fait ressortir un phénomène encore plus saisissant. Il révèle en effet que la répartition des revenus n'a pour ainsi dire pas changé depuis 1951. Alors que le pourcentage de revenu de la classe supérieure a légèrement diminué, passant de 41.1 p. 100 en 1951 à 38.5 p. 100 en 1967, celui de la classe inférieure a enregistré une faible augmentation en passant de 6.1 p. 100 en 1951 à 6.8 p. 100 en 1967.

Les données du tableau 3 montrent que le fossé économique s'est effectivement élargi entre les nantis et les démunis. Entre 1951 et 1967, le revenu moyen par famille a connu les hausses suivantes:

cinquième inférieur .....	\$2,270
troisième cinquième .....	\$4,460
quatrième cinquième .....	\$6,010

Le revenu de ce dernier segment a enregistré une augmentation de 50 p. 100 supérieure à celle du revenu du cinquième inférieur. Il faut rappeler encore une fois que ces chiffres englobent les transferts et doivent se prendre avant l'impôt.

Le graphique 3 montre l'effet produit par les transferts sur la répartition des revenus en 1967. Il indique le succès mitigé que remportent les méthodes actuelles de redistribution à l'égard des niveaux de revenu de ceux qui constituent la classe inférieure.

Toutes élémentaires qu'elles soient, les données ci-dessus prouvent qu'un nombre considérable de Canadiens vivent dans la misère. Elles établissent, de plus, l'échec des systèmes d'aide sociale et de redistribution des revenus à améliorer la situation des démunis. La partie suivante du rapport présente des renseignements supplémentaires sur les caractéristiques, la répartition géographique et la situation des pauvres au Canada.

## VENTILATION STATISTIQUE

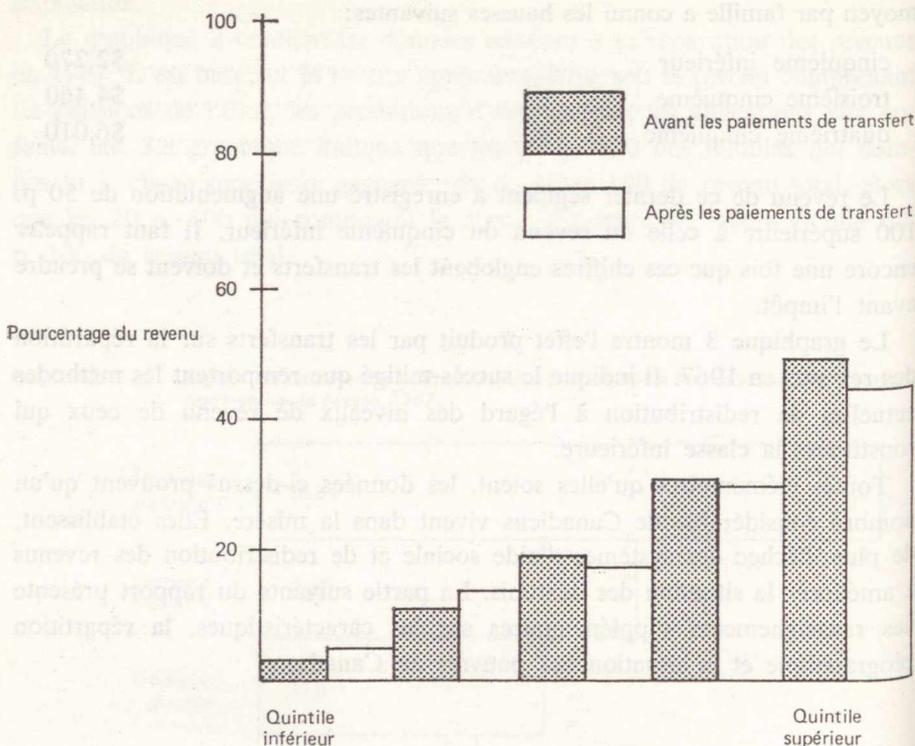
La plupart des Canadiens arrivent difficilement à se faire une image précise de cette grande minorité qui passe sa vie dans la pauvreté; on ne sait qui sont les gens qui la constituent, comment ni où ils vivent. N. H. Lithwick a remarqué justement que

La principale raison qui nous a empêchés de nous occuper de la pauvreté, c'est que nous ne voyons pas les pauvres... loin des yeux, loin du cœur. Ils vivent au cœur des grandes villes ou dans les campagnes reculées et peu fréquentées par la majeure partie de la société<sup>1</sup>.

Dans son *Cinquième exposé annuel* (1968), le Conseil économique du Canada a tenté d'élargir nos horizons relativement au problème du pauvre inconnu. Il a tracé de l'indigent un profil qui fait ressortir plusieurs caractéristiques étroitement liées à la pauvreté, dont le manque d'études scolaires, le chômage, la vieillesse et les familles à chef féminin.

L'exposé du C.E.C. s'appuyait sur les données de 1961. Une évaluation plus à jour de l'étendue et de l'acuité de la pauvreté au Canada peut être faite à partir des renseignements publiés récemment par Statistique Canada. Dans un rapport spécial intitulé *Statistiques sur les petits revenus au Canada*

GRAPHIQUE 3 Revenu des familles et des personnes seules avant et après les paiements de transfert, 1967.



Source: Étude réalisée pour le compte du Comité; B.F.S., Répartition du revenu au Canada, selon la taille du revenu, 1967 (n° de cat. 13-534), tableaux 31 et 33.

(1967), Statistique Canada estime qu'il y a quatre ans, 1,417,000 cellules familiales (voir p. 11) avaient un revenu qui les situait au-dessous des seuils de pauvreté fixés par Statistique Canada (alors le Bureau fédéral de la statistique) selon la taille des familles. Au total, 3,863,000 personnes vivaient dans la pauvreté<sup>2</sup>.

Statistique Canada donnait les revenus maximaux (seuils de pauvreté) suivants pour les différentes tailles de famille en 1967:

Personnes seules .....	\$1,740 et moins
Famille de deux personnes .....	2,900 et moins
Famille de trois personnes .....	3,480 et moins
Famille de quatre personnes .....	4,060 et moins
Famille de cinq personnes et plus .....	4,640 et moins

D'après cette enquête, la famille canadienne à petit revenu «moyenne» avait, en 1967, un revenu total de \$2,442, le chef de famille en gagnant environ la moitié, soit \$1,231. Cette famille, comprenant en moyenne 3.9 personnes dont .9 gagnait un salaire et 1.7 étaient des enfants âgés de moins de 16 ans, recevait \$851 en transferts<sup>3</sup>.

En plus de ce profil statistique de la famille à petit revenu moyenne, il est possible d'énumérer plusieurs caractéristiques communes à bon nombre des cellules familiales qui entrent dans cette catégorie (voir le tableau 1, *Statistiques sur les petits revenus au Canada, 1967*). Par exemple:

1. Quatre-vingt-neuf pour cent des chefs de familles à petits revenus n'ont pas terminé leurs études secondaires et presque la moitié d'entre eux (41 p. 100) n'ont pas terminé leurs études primaires.

2. Statistique Canada prévoit que

Le taux croissant de l'urbanisation rendra de plus en plus exclusivement urbain le problème de la pauvreté<sup>4</sup>.

Déjà, plus de la moitié des familles à petits revenus (55 p. 100) vivent dans les zones urbaines; 30 p. 100 d'entre elles habitent des villes dont la population excède 100,000 âmes.

3. La proportion de familles pauvres (voir p. 11) est toujours extrêmement élevée dans les zones rurales; bien que 21 p. 100 seulement de la population du pays vive hors des secteurs urbains, 45 p. 100 des familles à petits revenus sont des familles rurales.

4. Le degré de pauvreté demeure élevé dans les provinces de l'Atlantique, même si plus de la moitié des familles à petits revenus (54 p. 100) habitent le Québec et l'Ontario.

5. Près des deux tiers (63 p. 100) des chefs de familles à petits revenus ont travaillé pendant une partie de l'année; le revenu de 38 p. 100 d'entre eux provenait en grande majorité de leur salaire et 21 p. 100 étaient indépendants; 37 p. 100 des chefs de familles à petits revenus ont travaillé toute l'année.

6. Plus du quart (27 p. 100) des chefs de familles à petits revenus étaient âgés de 65 ans ou plus.

7. Quatre-vingt-cinq pour cent des chefs de familles à petits revenus étaient de sexe masculin.

Les tableaux 4 et 5 permettent d'identifier davantage les indigents. Le tableau 4 montre que, d'après les normes de Statistique Canada et du Conseil économique du Canada, il y avait 3,863,000 pauvres au Canada en 1967. De ce nombre, 15 p. 100 étaient des personnes seules. Mais, ce qui est plus important, 36 p. 100 des gagne-petit étaient des enfants de moins de 16 ans. Ce pourcentage élevé évoque la probabilité d'une pauvreté qui se transmette de génération en génération et fait ressortir énergiquement la nécessité de rompre le cercle vicieux.

TABLEAU 4

Estimation du nombre des personnes dans les cellules familiales à faible revenu, par catégorie familiale.

	Totaux		Répartition	
	(milliers)		%	
Personnes seules.....		585		15.1
Hommes.....	221		5.7	
Femmes.....	365		9.4	
Chefs de famille.....		832		21.5
Hommes.....			18.3	
Femmes.....	123		3.2	
Épouses.....		684		17.7
Enfants moins de 16 ans.....		1,404		36.3
Autres.....		359		9.3
<b>Total.....</b>		<b>3,863</b>		<b>100.0</b>

SOURCE: B.F.S. *Statistiques sur les petits revenus au Canada, 1967* (n° de cat. 13-536), Propos B.

Le tableau 5 donne des statistiques provinciales. Le fait le plus remarquable qu'on y relève semble être la concentration de la population indigente au Québec et en Ontario. La population pauvre du Québec, à elle seule, dépasse en nombre celle de toutes les provinces de l'Ouest et est près du double de celle des provinces Maritimes.

TABLEAU 5

Estimation du nombre des personnes et des enfants au-dessous de seize ans dans les familles à faible revenu, par province, 1967.

Province	Nombre des personnes dans les familles à faible revenu		Nombre des enfants âgés de moins de seize ans	
	(milliers)	Répartition %	(milliers)	Répartition %
Terre-Neuve.....	197	5.1	90	6.4
Île du Prince-Édouard.....	54	1.4	20	1.5
Nouvelle-Écosse.....	223	5.8	87	6.2
Nouveau-Brunswick.....	188	4.9	81	5.8
Québec.....	1,232	31.9	486	34.6
Ontario.....	902	23.3	298	21.3
Manitoba.....	204	5.3	72	5.1
Saskatchewan.....	253	6.5	82	5.9
Alberta.....	299	7.7	99	7.1
Colombie-Britannique.....	312	8.1	85	6.1
Canada.....	3,863	100.0	1,404	100.0

SOURCE: B.F.S. *Statistiques sur les petits revenus au Canada, 1967* (n° de cat. 13-536), Propos C.

Le tableau 6 donne des statistiques régionales sur les familles pauvres, soit leur nombre, le revenu familial moyen et la taille moyenne de la famille. Pour les familles à faible revenu, en général, les revenus sont plus élevés dans les provinces de l'Atlantique et au Québec et plus bas en Ontario et dans les provinces de l'Ouest.

TABEAU 6

Caractéristiques choisies des familles à faible revenu, par région, 1967.

Région	Totaux des familles à faible revenu	Revenu familial moyen	Taille de famille moyenne
	(milliers)	\$	(personnes)
Atlantique.....	132	2,655	4.5
Québec.....	248	2,627	4.3
Ontario.....	203	2,310	3.6
Prairies.....	175	2,188	3.7
Colombie-Britannique.....	73	2,400	3.2
Canada.....	832	2,442	3.9

SOURCE: B.F.S., *Statistiques sur les petits revenus au Canada, 1967* (n° de cat. 13-536), tableau 5.

Le tableau 7 montre plus en détail quelques particularités de la pauvreté en milieu urbain et en milieu rural. Par exemple, dans les grandes villes, la taille de la famille pauvre est en moyenne de 3.5 membres, alors que dans les régions rurales, elle est de 4.3. La dernière colonne du tableau 7 montre que le lieu de résidence des familles pauvres à chef féminin se distingue fortement des autres. D'une part, 24 p. 100 d'entre elles demeurent dans des villes comptant une population de plus de 500,000 habitants et 27 p. 100, dans des villes de plus de 100,000 âmes. Par ailleurs, seulement 6 p. 100 de ces familles demeurent dans des régions rurales. La proportion des familles pauvres qui sont propriétaires fonciers oscille entre 37 p. 100 dans les grands centres urbains et 91 p. 100 dans les régions rurales. (Évidemment, la rubrique «accession à la propriété» ne décrit pas la qualité de la demeure.)

Le tableau 8 donne quelques renseignements particuliers sur les hommes et les femmes qui ne font pas partie de cellules familiales. On constate que la densité des gagne-petit est plus forte chez les femmes que chez les hommes, soit 47 p. 100 et 30 p. 100 respectivement.

Les études de la pauvreté portent sur diverses catégories spéciales de personnes. On trouvera des renseignements sur quelques-unes d'entre elles dans les paragraphes suivants, dont les chiffres reposent sur le seuil de pauvreté établi en 1967 par Statistique Canada et le Conseil économique du Canada et s'inspirent des données publiées par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social en 1970 dans son Livre blanc intitulé *Sécurité de revenu au Canada*:

TABLEAU 7

Familles à faible revenu et autres, caractéristiques choisies, par région, 1967

Lieu de résidence	Familles	Revenu familial moyen	Montant moyen des transferts	Taille moyenne de la famille	Nombre moyen d'enfants de moins de seize ans	Propriétaires*	Mères ayant des enfants à charge†
	(milliers)		\$			%	
Familles à faible revenu							
Grandes villes:							
500,000+	149	2,438	884	3.5	1.4	36.9	24.1
100,000—499,999	101	2,474	889	3.7	1.6	46.8	27.2
30,000—99,999	40	2,497	879	3.3	1.3	45.7	25.6
Autres villes							
15,000—29,999	48	2,530	942	3.9	1.7	64.4	19.0
Petites villes	119	2,521	1,057	3.7	1.5	71.4	15.1
Régions rurales	375	2,392	747	4.3	1.9	90.7	5.9
Totaux	832	2,442	851	3.9	1.7	69.3	14.8
Autres familles							
Grandes villes:							
500,000+	1,305	9,638	327	3.8	1.3	57.1	6.8
100,000—499,999	856	8,910	360	3.9	1.4	67.2	6.9
30,000—99,999	288	8,644	351	4.0	1.5	68.7	4.5
Autres villes							
15,000—29,999	259	8,210	367	4.1	1.6	68.8	5.2
Petites villes	426	7,915	437	4.1	1.6	73.5	5.6
Régions rurales	551	7,460	487	4.5	1.8	85.4	3.3
Totaux	3,686	8,766	376	4.0	1.5	67.3	5.9

\*Proportion de ceux qui possèdent leur propre maison.

†Proportion des familles ayant un chef féminin.

SOURCE: B.F.S., Statistiques sur les petits revenus au Canada, 1967 (n° de cat. 13-536), Tableau 8.

TABLEAU 8

Répartition des personnes seules, avec ou sans faible revenu, caractéristiques choisies, 1967.

Caractéristiques choisies	Hommes		Proportion du faible revenu	Femmes		Proportion du faible revenu
	à faible revenu	Totaux des hommes		à faible revenu	Totaux des femmes	
	(milliers)	%	(milliers)	%		
Canada.....	221	731	30.2	361	766	47.3
Terre-Neuve.....	6	12	49.2	8	11	68.6
Île-du-Prince-Édouard.....	*	*	*	*	*	*
Nouvelle-Écosse.....	12	27	43.8	15	27	55.2
Nouveau-Brunswick.....	6	17	35.7	10	20	52.6
Québec.....	53	177	30.1	108	208	52.1
Ontario.....	59	250	23.7	116	280	41.5
Manitoba.....	14	39	35.4	19	41	46.4
Saskatchewan.....	15	42	36.9	18	38	47.8
Alberta.....	18	62	29.2	24	54	45.2
Colombie-Britannique.....	35	102	34.3	43	87	49.3
<i>Lieu de résidence</i>						
Grandes villes.....	110	484	22.7	217	538	40.4
Autres villes.....	14	49	29.4	52	81	63.9
Petites villes.....	33	78	42.1	51	86	58.9
Régions rurales.....	64	121	52.7	45	66	68.6
<i>Âge</i>						
14-24 ans.....	42	155	26.9	85	177	48.1
25-34 ".....	13	128	10.3	11	72	16.0
35-44 ".....	14	91	14.8	8	47	17.9
45-54 ".....	19	94	20.2	25	78	31.6
55-64 ".....	34	97	35.3	59	136	43.6
65-69 ".....	25	53	47.0	51	83	61.6
70 ans et plus.....	74	113	65.9	124	177	70.1
<i>Instruction</i>						
Cours primaire incomplet ou moins.....	98	185	52.9	99	129	76.7
Cours primaire complet ou cours secondaire incomplet.....	83	296	28.0	159	313	50.7
Cours secondaire complet ou universitaire incomplet.....	35	186	18.7	102	283	36.1
Grade universitaire.....	5	64	8.4	5	45	10.7

\*Échantillon trop petit.

SOURCE: B.F.S., *Statistiques sur les petits revenus au Canada, 1967*. (n° de cat. 13-536), tableaux 12 et 13.

1. *Invalides*: On évalue à environ 180,000 le nombre d'invalides nécessaires âgés de 18 à 65 ans; environ 60,000 d'entre eux souffrent de déficience mentale.

2. *Personnes âgées*: Le revenu de plus de 800,000 personnes âgées de plus de 65 ans est tellement bas qu'il leur ouvre droit au supplément de

revenu. Environ les deux tiers de ces personnes ont un revenu qui les situe au-dessous des seuils de pauvreté de 1967.

3. *Mères chargées d'enfants*: Plus du tiers des familles composées d'une mère chargée d'enfants ont un revenu inférieur au seuil de pauvreté de 1967. Près de 150,000 mères élèvent 330,000 jeunes enfants.

4. *Familles avec enfants de moins de 18 ans*: Près du quart des 3.5 millions de familles avec enfants de moins de 18 ans se situent au-dessous des seuils de pauvreté de 1967.

## LES TRAITS DES PAUVRES

### LES TRAVAILLEURS PAUVRES

Au nombre des pauvres, le travailleur pauvre possède la distinction douteuse de n'être pas aussi facilement reconnaissable que les autres personnes de la même tranche de revenus. Partageant la plupart des aspirations des individus des classes moyennes, il demeure néanmoins invisible.

Trop souvent, on ne distingue pas entre le fait d'être pauvre et le fait d'être assisté. Cette attitude a produit de fâcheux résultats; le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social en a noté un dans le mémoire qu'il a présenté au Comité:

Les nouveaux régimes provinciaux d'assistance n'ont généralement pas tenu compte des besoins des très petits salariés, de ceux que l'on pourrait appeler les «pauvres qui travaillent».

En général, la politique actuelle est telle que les «pauvres qui travaillent» ne peuvent bénéficier des prestations d'assistance sociale<sup>5</sup>.

Les pauvres qui travaillent—et qui travaillent dur—ont été à peu près totalement méconnus, dans la théorie aussi bien que dans la pratique. (832,000 familles se situaient en 1967 au-dessous du seuil de pauvreté établi par le Conseil économique; le chef de famille de 525,000 d'entre elles faisait partie de la population active, travaillant pour ce qu'on est convenu d'appeler un salaire de famine<sup>6</sup>.) Le Family Bureau of Greater Winnipeg a résumé en ces termes la situation du travailleur pauvre:

Pour le travailleur pauvre, qui, avec ses semblables, constitue le groupe le plus important de ceux qui vivent dans la pauvreté, le manque de revenu n'est pas le critère de pauvreté le plus frappant. Pour lui, c'est plutôt le manque d'occasions favorables, de ressources et de pouvoir qui importent. Il trouve les moyens de subvenir tant bien que mal à ses besoins de logement, de nourriture et de vêtement, mais il n'a pas le moyen de se récréer ni de se procurer de petits à-côtés. La pauvreté devient donc très difficile à définir. En effet, les définitions de la pauvreté n'en isolent pas la vraie nature, et aucun des critères usuels d'ordre social, économique et politique ne définit ce que c'est que de vivre au seuil de la pauvreté.

Nos collectivités ne sont pas organisées pour assurer le soutien des petits salariés qui n'ont pas de pouvoir d'achat ni d'influence dans leur milieu. Si l'un d'eux admet son impuissance à subvenir à ses besoins, notre société lui accorde l'aide avec bienveillance et assujettit ses activités à un contrôle bureaucratique.

A partir de cet instant, la vie de cette personne est régie par les principes et les règlements d'un système souvent périmé, qui veut que l'assisté social renonce à ses droits. De plus, il ne s'agit pas de lui rendre la vie trop facile, de peur qu'il ne devienne un parasite<sup>7</sup>.

En dépit de ses imperfections, le système d'aide sociale offre certains avantages que ne peut présenter un travail faiblement rémunéré. Le ministère du Bien-être social assure à ses clients de nombreux services de base que ne peut se permettre le travailleur pauvre, comme les services médicaux, optiques et dentaires, les médicaments et les réparations domestiques. L'assisté social jouit d'une certaine influence et d'un certain pouvoir qui sont refusés au travailleur pauvre. Évidemment, l'individu ou la famille qui désirent bénéficier de ces avantages discutables doivent toujours faire une concession: ils doivent être prêts à perdre leur dignité sociale en choisissant de porter la marque d'«assistés sociaux». Pour bien des gens, et même pour le gagnepetit, cette démarche demande un énorme sacrifice.

Où retrouve-t-on le travailleur pauvre? Que fait-il? Soulignons tout d'abord que selon les chiffres provisoires de Statistique Canada, 85 p. 100 des familles économiquement faibles, y compris les travailleurs pauvres, vivaient en 1969 non pas dans les Maritimes, mais ailleurs au pays: plus de la moitié, soit 58 p. 100, habitaient l'Ontario et les provinces de l'Ouest; environ 56 p. 100 vivaient dans les régions urbaines et 36 p. 100 dans les agglomérations de plus de 30,000 âmes<sup>8</sup>. Quant à ce que fait le travailleur pauvre, les données recueillies au cours d'enquêtes menées en Nouvelle-Écosse et en Ontario en 1967 indiquent clairement le genre d'emplois qu'il occupe et, ce qui est plus important, leurs caractéristiques de faible rémunération. Par exemple, 35 p. 100 des hommes et des femmes employés en Ontario dans les buanderies et les établissements de nettoyage et de pressage gagnaient moins que le salaire minimum d'alors. De plus, 26 p. 100 des travailleurs employés dans huit autres industries ontariennes (cuir, coton, filatures, lainages, bonneterie, vêtement, bois, petits commerces et service personnel) recevaient une rémunération inférieure au salaire minimum<sup>9</sup>. Il en était également de même pour 57 p. 100 des hommes et 78 p. 100 des femmes travaillant dans les buanderies et les établissements de nettoyage et de pressage en Nouvelle-Écosse<sup>10</sup>. Il convient de noter ici que 65 p. 100 de la population active du Canada n'est pas encore intégrée aux cadres syndicaux<sup>11</sup>. (De plus en plus, les syndicats se limitent aux industries fortement concentrées et à salaires élevés telles que celles de l'aluminium ou de l'automobile). Notons aussi qu'un travailleur sur trois au pays est une femme, la femme étant généralement moins bien rémunérée qu'un homme pour un travail égal, et cela souvent dans des industries où les salaires sont déjà faibles (voir le tableau 9).

On peut décrire les travailleurs pauvres en termes plus généraux en disant que ce sont ceux qui trop souvent travaillent pour gagner moins d'argent qu'ils n'en recevraient s'ils étaient des assistés sociaux. Chose choquante mais vraie: même s'ils gagnaient le salaire minimum, ce salaire est le plus

TABLEAU 9

Répartition en pourcentage de la population active\* selon le sexe, selon la catégorie de revenus et le salaire moyen pour certains emplois†, Canada, 1965

Catégorie de revenus	Gestion		Prof. libérales et techniques		Employés de bureau		Vente		Services et loisirs		Mineurs, métiers manuels, etc.	
	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F
Moins de \$1,000.....	1.2	13.8	1.8	10.9	4.4	15.0	10.2	34.1	11.0	46.6	2.9	23.2
\$1,000 à \$1,999.....	2.0	14.2	2.4	10.6	5.7	15.1	8.9	31.0	10.0	22.7	5.0	25.6
\$2,000 à \$2,999.....	4.8	21.5	4.6	13.8	12.7	24.7	8.8	22.3	16.0	21.0	8.5	27.9
\$3,000 à \$3,999.....	8.1	15.9	8.9	21.9	15.1	28.1	15.2	10.8	20.5	7.7	14.4	15.6
\$4,000 à \$4,999.....	11.8	18.3	11.1	18.4	22.7	12.5	13.5	0.6	17.9	1.3	21.0	4.8
\$5,000 à \$5,999.....	14.1	9.4	14.1	12.8	20.5	3.1	13.1	1.0	11.4	0.7	20.5	2.6
\$6,000 à \$9,999.....	35.6	7.0	39.5	10.9	18.6	1.4	24.4	néant	12.7	néant	26.2	0.3
plus de \$10,000.....	22.6	néant	17.5	0.7	0.7	0.1	5.9	néant	0.6	néant	1.5	néant
Total.....	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Moyenne des salaires.....	\$7,501	\$2,987	\$7,133	\$3,549	\$4,255	\$2,617	\$4,682	\$1,477	\$3,462	\$1,278	\$4,682	\$2,027
Moyenne des salaires pour les salariés travaillant toute l'année‡.....	\$7,920	\$3,351	\$7,602	\$4,226	\$4,713	\$3,263	\$5,287	\$2,077	\$4,120	\$2,099	\$5,290	\$2,756

\*La classification de la main-d'œuvre a été établie selon l'emploi occupé au moment de l'enquête: les individus qui ne faisaient pas partie de la population active à ce moment-là ne sont pas compris.

†On n'a pas fait rentrer dans les chiffres les femmes qui travaillent dans les transports et communications, ni les fermiers, bûcherons, pêcheurs et manœuvres, leur nombre étant insuffisant pour une évaluation sérieuse.

‡Salariés qui ont indiqué qu'ils avaient travaillé de 50 à 52 semaines.

SOURCE: Commission d'enquête sur la situation de la femme au Canada, *Rapport* (Ottawa: Information Canada, 1970), voir tableau 7.

souvent inférieur aux allocations de base de l'aide sociale (voir le graphique 4). Comme le soulignait l'ancien directeur du C.E.C., M. McQueen:

76 p. 100 des familles de ce groupe comptaient au moins un gagne-revenu et 66 p. 100 de ces familles obtenaient la majeure partie de leur revenu de salaires, de traitements ou d'emplois autonomes.

Il ne faut se lasser de signaler ces deux pourcentages aux Canadiens: ils révèlent le phénomène des travailleurs pauvres. Il se trouve que ces derniers, avec les chômeurs qui travaillent quand ils peuvent, représentent la plupart de nos chefs de famille<sup>12</sup>.

M. McQueen esquisse un tableau très clair, à partir des chiffres de 1961, qui montre l'importance des travailleurs pauvres parmi les familles pauvres. Un rapport sur les familles économiquement faibles publié par Statistique Canada en juin 1971 montre que la situation ne s'est pas améliorée depuis. Le tableau 10, par exemple, montre ceux qui faisaient partie de la population active, en 1967, parmi les individus définis comme travailleurs pauvres.

Statistique Canada résume ces données comme suit:

63 p. 100 des chefs de famille à faible revenu ont travaillé au moins en partie au cours de 1967 et pas moins de 59 p. 100 d'entre eux à plein temps, à savoir pendant 50 à 52 semaines, et pour le nombre régulier d'heures ouvrables. Les autres 41 p. 100 ont travaillé pendant une période de 1 à 49 semaines, mais pas forcément pour le nombre régulier d'heures, ou ils ont travaillé de 50 à 52 semaines pour un nombre d'heures inférieur<sup>13</sup>.

Ainsi, plus de 60 p. 100 des chefs de famille gagne-petit ont travaillé en 1967; la plupart d'entre eux ont travaillé toute l'année et ils étaient toujours pauvres. Qu'est-ce qui les retient au travail? Les statistiques démontrent qu'ils sont pauvres *non pas* parce qu'ils ne veulent pas travailler, mais *en dépit* du fait qu'ils travaillent. La déontologie du travail semble les avoir trompés.

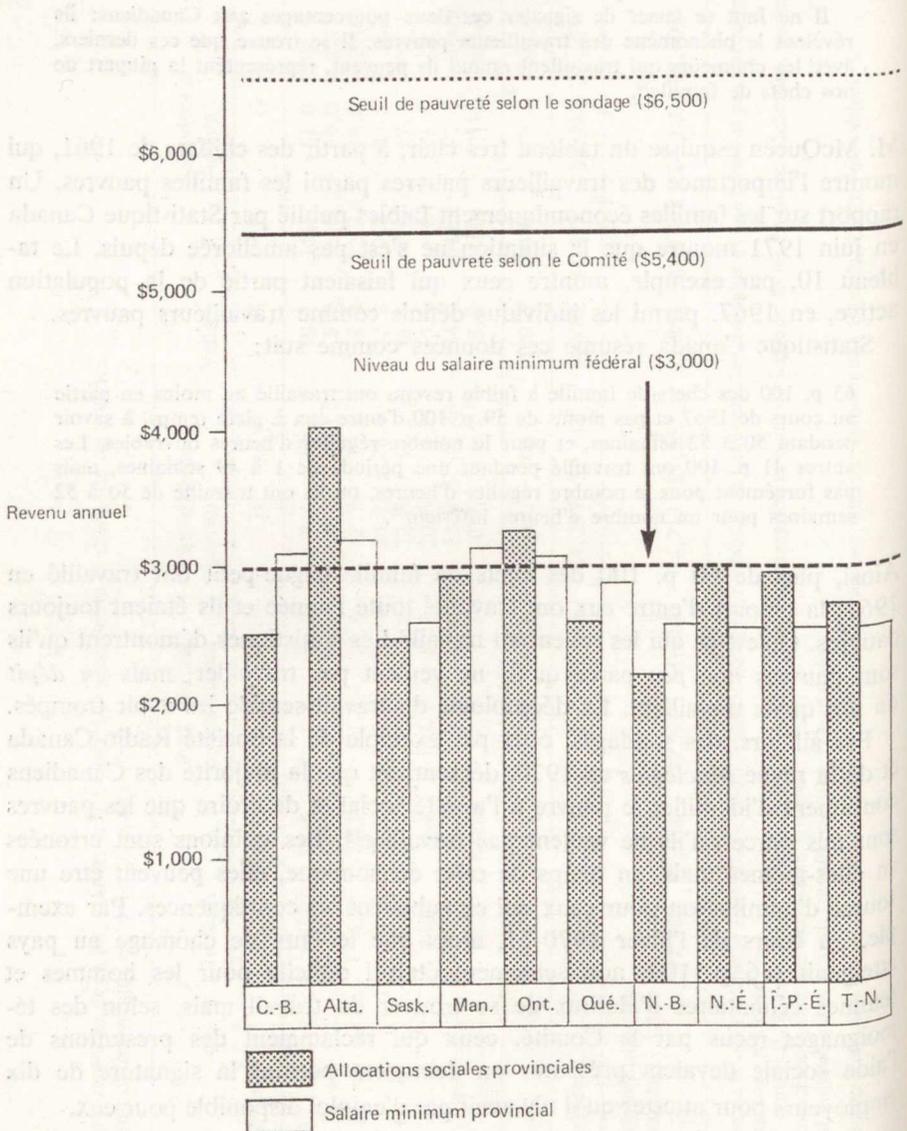
Par ailleurs, des sondages, ceux par exemple de la Société Radio-Canada et de la revue *Maclean's* en 1970, démontrent que la majorité des Canadiens continuent d'identifier le pauvre à l'assisté social et de croire que les pauvres sont tels parce qu'ils ne veulent pas travailler<sup>14</sup>. Les opinions sont erronées en elles-mêmes mais, en temps de crise économique, elles peuvent être une source d'humiliation pour ceux qui en subissent les conséquences. Par exemple, au cours de l'hiver 1970-71, alors que le taux de chômage au pays atteignait 6.6 p. 100, non seulement était-il difficile pour les hommes et femmes célibataires d'Halifax de se trouver du travail mais, selon des témoignages reçus par le Comité, ceux qui réclamaient des prestations de l'aide sociale devaient présenter un document portant la signature de dix employeurs pour attester qu'il n'y avait pas d'emploi disponible pour eux.

#### *Indemnisation des accidents du travail*

Il est très difficile pour le travailleur pauvre de maintenir l'équilibre entre gagner juste assez pour joindre les deux bouts et devoir se priver de cer-

**GRAPHIQUE 4**

**Allocations sociales, salaire minimum et seuil de pauvreté pour une famille de quatre personnes, par province, 1970**



Source: Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, Normes budgétaires (déc. 1970).

taines nécessités. L'interruption ou la réduction de revenu, même pour une courte période, peut être un désastre pour celui qui établit son budget à la semaine et même parfois au jour le jour. La diminution de revenu que doit subir le travailleur pauvre lorsqu'il se voit obligé, à la suite d'un accident ou d'une blessure, d'avoir recours aux prestations d'accidents du travail cause toujours de graves problèmes.

TABLEAU 10

Répartition des familles à faible revenu, caractéristiques choisies, 1967

Caractéristiques	Familles à faible revenu	Répartition, en pourcentage, des familles à faible revenu
	(milliers)	%
Semaines de travail du chef de famille en 1967		
Pas une semaine.....	298	35.9
1- 9 semaines.....	27	3.3
10-19 " .....	32	3.9
20-29 " .....	50	6.0
30-39 " .....	51	6.1
40-49 " .....	46	5.5
50-52 " .....	327	39.3
Emploi du chef de famille en 1967		
En plein emploi.....	306	36.8
En chômage partiel.....	219	26.3
En chômage.....	307	36.9

SOURCE: B.F.S., *Statistiques sur les petits revenus au Canada, 1967* (n° de cat. 13-536), Tableau 1.

Les prestations d'assurance-chômage et d'accidents du travail sont déterminées suivant le revenu du réclamant, et les prestations minimales sont très faibles. Le tableau 11 donne le détail des prestations qu'accordent les différentes provinces.

En cas de mort accidentelle, la perte de revenu qui s'ensuit peut être très sensible. Illustrons par un fait qui nous touche d'assez près. L'automne dernier, un membre du personnel du Comité regardait à la fenêtre comme un jeune homme passait; une seconde plus tard, ce dernier gisait sur le trottoir, tué par un objet tombé d'un édifice en construction. Il laissait une femme et un enfant. Au moment de sa mort, il gagnait \$750 par mois comme vendeur de machines de bureau.

TABLEAU 11.

Indemnisation des accidents du travail, par province.

Province	Revenu annuel maximum	Indemnité hebdomadaire maximale*	Pension mensuelle de la veuve†	Pension mensuelle par enfant	Pension mensuelle de l'orphelin
	\$	\$	\$		
Terre-Neuve.....	6,000	86.54	100	\$35 jusqu'à 16 ans— à 21 s'il fréquente l'école	\$45
Î.-P.-É.....	6,000	86.54	100	\$25 jusqu'à 16 ans— à 21, s'il fréquente l'école	\$35
N.-B.....	6,000	86.54	100	\$25 jusqu'à 18 ans— à 21, s'il fréquente l'école	\$50 jusqu'à 21 ans, s'il fréquente l'école
N.-É.....	7,000	100.97	115	\$38 jusqu'à 18 ans— à 21, s'il fréquente l'école	\$45 à 18 ans— à 21 s'il fréquente l'école
Québec.....	6,000	86.54	104.04	\$36.41 jusqu'à 18 ans— ou s'il fréquente l'école	\$57.22
Ontario.....	9,000	129.81	175	\$60 jusqu'à 16 ans— ou s'il fréquente l'école	\$70
Manitoba.....	6,600	95.19	120	\$45 jusqu'à 10 ans— \$50 jusqu'à 16 ans— \$60 après, pendant les études	\$55 jusqu'à 10 ans— \$60 jusqu'à 16 ans— \$70 après, pendant les études
Saskatchewan.....	6,600	95.19	127.50	\$50 jusqu'à 16 ans— jusqu'à 21 ans s'il fréquente l'école	\$65
Alberta.....	6,600	95.19	110	\$50 jusqu'à 16 ans— \$55 jusqu'à 21 ans s'il fréquente l'école	\$50
C.-B.....	7,600	109.62	140.19	\$48.77 jusqu'à 16 ans— \$54.86 de 16 à 18 ans et \$60.96 de 18 à 21 ans, pendant les études	\$54.86 jusqu'à 16 ans \$67.05 s'il fréquente l'école

\*Période d'attente: un jour dans la plupart des provinces, mais quatre jours au Nouveau-Brunswick.

†Somme globale payée à la veuve, à part les pensions: \$200 à Terre-Neuve et au N.-B.; \$250 en C.-B. et en N.-É.; \$300 en Sask. et en Alb.; \$400 à l'Î.P.É.; \$500 au Québec, en Ontario et au Manitoba. Dépenses funéraires de \$300 à \$600.

SOURCE: Canada, Ministère du Travail, Division d'indemnisation des accidents du travail, 1971.

Tableau 12

## Barème des indemnités accordées par le Bureau ontarien d'indemnisation des accidents du travail

Indemnités	Calcul	Maximum	Minimum
Invalidité totale temporaire	75 p. 100 du salaire actuel	75 p. 100 de \$9,000 par an— c.-à-d. \$129.81 par semaine	
Invalidité partielle temporaire	75 p. 100 de la différence entre le salaire avant l'accident et le salaire qu'on peut gagner après l'accident		Un pourcentage du revenu selon le degré d'invalidité—50 p. 100 dans la plupart des cas
Invalidité totale permanente	75 p. 100 du revenu de l'année précédente	75 p. 100 de \$9,000 per an— c.-à-d. \$562.50 par mois	\$175 par mois
Invalidité partielle permanente	Une partie de 75 p. 100 du revenu (selon le degré d'invalidité)		Un pourcentage de \$175 par mois selon le degré d'invalidité
Décès	\$500 somme globale \$400 dépenses funéraires \$175 par mois—veuve \$ 60 par mois—chaque enfant \$ 70 par mois—chaque orphelin Il y a aussi des prestations scolaires pour les enfants de plus de seize ans		
Soins médicaux	Tous les soins médicaux sont gratuits et sans restrictions, y compris les médicaments et la réparation ou le remplacement des appareils prosthétiques. Il en est de même lorsqu'il n'y a pas de perte de salaire.		

SOURCE: Renseignements fournis au Comité par le Bureau ontarien d'indemnisation des accidents du travail.

Dans une lettre adressée au Comité, la Commission des accidents du travail déclarait:

L'admissibilité fut vite établie pour [la veuve] et son fils aux termes de l'article 37 de la *Loi sur les accidents du travail d'Ontario*. [La veuve] reçut l'allocation de base de \$400.00 pour l'enterrement plus la somme globale de \$500.00 prévue par la Loi pour les frais supplémentaires. Elle reçoit aussi une pension mensuelle qui, selon la loi actuelle, est d'un montant de \$125.00 et qui sera payée à vie sans tenir compte d'autres avoirs ou revenus à moins que la veuve ne se remarie.

De plus, la somme de \$50.00 par mois, prévue par la Loi, lui est versée pour son fils et le sera jusqu'à ce qu'il ait l'âge de 16 ans, et au-delà s'il poursuit ses études.

Une nouvelle loi, adoptée en août 1971, a augmenté le montant des prestations payables en vertu du régime ontarien d'indemnisation des accidents du travail, fixant la pension mensuelle à \$175 et accordant \$60 pour chaque enfant à charge (voir le tableau 12).

### **Recommandation:**

**1. Que le gouvernement fédéral prenne l'initiative de rechercher un accord fédéral-provincial visant à uniformiser les prestations d'accidents du travail.**

### LES ASSISTÉS SOCIAUX

Les pauvres ne sont pas tous en mesure de se joindre aux rangs des travailleurs pauvres. Huit adultes sur dix parmi ceux qui reçoivent des prestations d'assistance n'ont aucun autre moyen de subsistance. Ils ont besoin de l'aide sociale tout simplement parce qu'ils ne peuvent pas gagner leur vie. Ce sont les laissés pour compte de notre système économique: les vieillards, les malades, les invalides, les femmes chargées d'enfants qui exigent leur présence au foyer (voir le tableau 13). D'autres, 3 p. 100, font partie de la population active, mais leur emploi n'est pas suffisamment rémunérateur pour leur permettre de joindre les deux bouts.

Les autres, c'est-à-dire un peu plus du dixième, sont des membres éventuels de la population active qui ne travaillent pas pour le moment. Classer toutes ces personnes comme des êtres veules, irresponsables et foncièrement paresseux, c'est ignorer la réalité des conditions d'emploi actuelles. Lorsque le chômage dans l'ensemble de la population est d'environ 6 p. 100, il n'existe pratiquement pas de possibilités d'emploi pour une personne sans qualification, peu instruite et incapable, généralement parlant, d'affronter la concurren-

rence. Même en période d'emploi relativement élevé, la concurrence que doivent livrer les postulants pour obtenir un des emplois offerts reste forte, car un nombre exceptionnellement élevé de personnes (200,000) viennent chaque année grossir les rangs de la population active canadienne. Et le fait que la société devienne de plus en plus automatisée et de plus en plus technique offre peu d'espoir de voir la situation s'améliorer.

Les travailleurs sociaux professionnels, les économistes et les administrateurs de l'aide sociale, notamment le directeur de l'Association des travailleurs sociaux professionnels de la province de Québec, le président du Conseil du

TABEAU 13

Personnes (sauf les personnes à charge) recevant des prestations sociales, 1970.

Catégorie	Pourcentage	Nombre de personnes
Personnes âgées (y compris quelques-unes de moins de 65 ans).....	9	59,580
Invalides.....	41	271,420
Mères chargées d'enfants.....	26	172,120
Invalides temporaires.....	8	52,960
Revenu insuffisant.....	3	19,860
Chômeurs*.....	13	86,060
Total†.....	100	662,000

\*Taux de chômage en juillet 1970: 6.6 pour cent.

†Nombre de personnes, y compris les personnes à charge: 1,300,000.

SOURCE: Renseignements fournis au Comité par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, 1971.

bien-être social du Québec, un ancien président de l'Église-Unie du Canada, le directeur du Conseil économique et le directeur des services d'aide sociale de la ville de Montréal, ont tous rejeté, en témoignant devant le Comité, l'idée répandue, mais sans fondement, du resquilleur de l'aide sociale.

Le président de l'Association canadienne des travailleurs sociaux parlait en leur nom à tous lorsqu'il a dit au Comité:

Il est ridicule de s'attendre à ce que tous les citoyens trouvent des emplois comportant des salaires satisfaisants, à un moment où le niveau élevé du chômage échappe apparemment à l'action du gouvernement fédéral ou est voulu de sa part. Essayer d'assurer de l'emploi pour tout le monde à tout prix fait souvent perdre le temps des travailleurs sociaux et nuit au moral des assistés.

L'image populaire de ceux qui obtiennent frauduleusement de l'aide sociale, aussi bien ceux qui peuvent travailler (mais ne le font pas) que ceux qui vivent comme des rois grâce à leur exploitation des services sociaux, cette image, donc, n'est en fait qu'un mythe. Il a été bien établi que la vaste majorité des

assistés ne peuvent pas travailler à cause d'un âge avancé, d'une maladie, de mort ou d'abandon de la part du chef de famille, ou à cause de la charge d'enfants en bas âge<sup>15</sup>.

L'image du tire-au-flanc qui refuse de travailler pour pouvoir profiter des prestations sociales reste malgré tout ancrée dans les esprits. L'attitude des gens tient dans cette question: «D'accord, 63 p. 100 des pauvres travaillaient. Mais qu'en est-il des 37 p. 100 qui ne travaillaient pas?» Peut-être y a-t-il lieu de citer encore Statistique Canada pour y répondre:

Dans le groupe à faible revenu qui ne travaillait pas, 80 p. 100 des familles avaient comme chef ou une personne de plus de 65 ans ou une femme. Par conséquent, le problème du faible revenu, pour les familles dont le chef est sans travail, est déterminé par l'âge et le sexe du chef<sup>16</sup>.

Ces faits justifient la lutte contre la pauvreté par un programme de maintien du revenu et des incitations au travail. Dans au moins 30 p. 100 des familles pauvres, le chef de famille, à toutes fins utiles, est «incapable de travailler»: il s'agit de femmes chargées de famille ou de personnes âgées de 65 ans ou plus. Il faut donner à ces personnes, qui n'ont par ailleurs qu'un faible revenu ou qui n'ont pas d'autre revenu, un niveau de vie minimum qui soit suffisant. Chez 63 p. 100 des familles à faible revenu, le chef de famille travaille. Ces familles ont besoin d'incitations au travail de manière à pouvoir, en continuant à faire partie de la population active, élever leur niveau de vie au-dessus du minimum, lequel est assuré par l'octroi d'une allocation de base, et sortir ainsi de leur état de pauvreté.

Ces deux catégories représentent 93 p. 100 des familles pauvres. Les 7 p. 100 qui restent font aussi partie de la catégorie des «sans travail». Si l'on soustrait de ces 7 p. 100 ceux qui sont invalides, donc inaptes au travail, et ceux que la structure de notre système économique a empêchés de trouver du travail, la quantité restante de familles serait négligeable.

Des études entreprises au Canada et aux États-Unis corroborent aussi le fait que le nombre de pauvres qui pourraient essayer de profiter du système est extrêmement réduit—sans doute moins de 2 p. 100—et ce pourcentage n'est guère plus élevé que celui de la resquille institutionnalisée des comptes de dépenses. Par exemple, une étude effectuée par S. G. Peitchinis sur la capacité de se faire embaucher des assistés sociaux de Calgary les classait en plusieurs catégories: ceux qui sont inaptes au travail pour cause de maladie ou d'invalidité, ceux qui sont inaptes au travail en raison de leur âge, ceux qui sont seuls et ont des enfants à charge, ceux qui sont aptes au travail mais temporairement sans emploi, ceux qui touchent un revenu insuffisant (voir le tableau 14). Seulement 5.4 p. 100 des assistés étaient aptes au travail. Peitchinis conclut que:

Quand on examine les caractéristiques des assistés sociaux et les circonstances qui les ont obligés à recourir à l'assistance, on trouve à peine justifiable l'hypothèse de ceux qui soutiennent que l'aide sociale produit une quantité de parasites et perpétue les groupes de ceux qui la reçoivent<sup>17</sup>.

TABLEAU 14

Familles et personnes seules à Calgary recevant des prestations sociales, 1968.

Catégorie	Pourcentage	Nombre de personnes
Invalides.....	33.7	62
Personnes âgées.....	12.0	22
Parents chargés d'enfants.....	38.6	71
Chômeurs.....	5.4	10
Revenu insuffisant.....	10.3	19
Total.....	100.0	184

SOURCE: S. G. Peitchinis, "Why Should Anyone in Calgary Need Aid?" *Canadian Welfare* (mai-juin 1969). Sans pagination.

## LA PAUVRETÉ DANS LES RÉGIONS RURALES

La pauvreté qui sévit dans les régions rurales nous offre l'exemple d'une situation où l'indifférence et l'insouciance, dans le domaine économique et social, ont pu faire confondre les causes de la pauvreté et les caractéristiques du pauvre. Le passage graduel de l'agriculture à l'industrie et au commerce est l'une des particularités les plus manifestes de notre société occidentale et, plus récemment, de la société canadienne. Et le nombre sans cesse grandissant de citoyens pauvres, qui se gonfle, il est vrai, des milliers de gens en provenance de régions rurales improductives, tend à nous faire oublier ceux qui restent derrière. La Commission de planification de l'agriculture canadienne a fait remarquer en 1969:

Il semble qu'il y ait environ 100,000 familles d'agriculteurs qui vivent dans la pauvreté au Canada même après avoir ajouté le revenu non agricole au revenu agricole. Un tiers environ seulement de ces chefs de famille ont moins de 45 ans—groupe le plus mobile. Pour bien d'autres, il serait vraiment difficile d'aller s'installer ailleurs et de prendre une nouvelle occupation<sup>18</sup>.

De plus, il y avait, en 1969, 572,000 pauvres du secteur rural non agricole au Canada (dont, pour une part péniblement grande, des Indiens et des Métis)<sup>19</sup>.

La technique a modifié radicalement la physionomie de la société agricole; aujourd'hui, les fermes sont de plus en plus grandes et emploient de moins en moins de gens. Ce phénomène est devenu la règle plutôt que l'exception. Le travail agricole s'est, pour ainsi dire, intégré au secteur industriel; il est intimement mêlé et soumis aux cycles de l'économie basée sur les

liquidités des régions urbaines. Pendant des années, on n'a rien prévu en échange pour les centaines de milliers de gens qui ont, partout au Canada, été touchés par une telle évolution et on les a même quelquefois oubliés; aujourd'hui encore, des programmes tels que le Fonds de développement économique rural (F.O.D.E.R.), la *Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole* (A.R.D.A.) ou autres programmes d'aménagement régional ne fournissent que des demi-solutions.

Il est effarant de constater qu'on ait laissé une tendance si bien définie donner les résultats prévus et que les programmes établis pour aplanir les aspects sociaux du problème soient encore loin du compte. La Commission de planification de l'agriculture fait remarquer que, dans la situation actuelle,

A l'exception des programmes d'application universelle, comme les allocations familiales et la sécurité de la vieillesse, les services d'aide sociale actuellement disponibles sont beaucoup plus orientés vers le besoin des populations urbaines que vers ceux des populations rurales. Quelques exemples: l'assurance-chômage ne s'applique pas aux cultivateurs; les services de santé sont moins bien organisés dans les milieux ruraux et il est plus difficile d'y obtenir des allocations d'invalidité; plusieurs familles vivent d'allocations d'assistance provinciales ou municipales d'un niveau excessivement bas et dans plusieurs districts le budget d'assistance ne répond pas aux besoins<sup>20</sup>.

## LES MINORITÉS

Il existe toujours un autre danger lorsqu'on essaie de définir qui est pauvre: c'est d'oublier l'aspect humain de la pauvreté pour ne retenir que les aspects socio-économiques de groupes particuliers de pauvres. Il en est ainsi, que nous parlions de la pauvreté sur le plan régional ou que nous comparions les citadins pauvres et les paysans pauvres; c'est encore plus vrai lorsque nous parlons de groupes pénalisés à cause de leur couleur ou de leur religion. La plupart des Canadiens connaissent l'histoire souvent sordide des Indiens du Canada et ont au moins entendu parler de celle, tout aussi malheureuse, des Esquimaux du Canada, mais beaucoup seraient ébahis d'apprendre qu'en Nouvelle-Écosse, où la minorité noire est plus nombreuse et mieux organisée qu'ailleurs, il y a quelques années seulement qu'on a abrogé la loi sanctionnant la ségrégation raciale. Cette affaire n'est pas tout à fait terminée non plus. Par exemple, le conseiller à la direction de l'Association du Nouveau-Brunswick pour l'avancement des gens de couleur a déclaré au Comité:

On comprendra que nous, les Noirs, avons exprimé clairement notre point de vue et nos graves soucis à l'occasion de nombreuses enquêtes et interviews concernant la rareté des emplois qui nous sont accessibles; mais il semble que ce fut en vain. Cette société qui éduque ses membres selon l'éthique protestante, à l'exclusion de tout autre éthique et surtout de celles des Afro-Canadiens ou des Afro-Américains, éprouve la difficulté... de donner des emplois satisfaisants et rémunérateurs aux individus formés par ce système d'éducation<sup>21</sup>.

Au Canada, les autochtones souffrent d'une situation semblable. Si le fait d'être Indien ou Esquimau est un handicap qui s'ajoute, chez certains, à l'état de pauvreté, il faut alors considérer le pauvre qui est Indien ou Esquimau de la même façon que le pauvre qui a été forgeron, que celui dont la ferme s'est épuisée, que celui dont les affaires n'ont pas marché, que celui qui ne peut trouver du travail en raison des conditions économiques, que celui qui est physiquement ou mentalement handicapé.

Certes, il est temps d'arrêter de répéter ce qui crève les yeux. Il y a plus d'un siècle, le gouverneur général du Haut-Canada, lord Elgin, fit remarquer :

Si le processus de civilisation imposé aux Indiens pendant tant d'années avait connu du succès, ceux-ci devraient être suffisamment éclairés maintenant pour pouvoir s'émanciper du statut de tutelle dans lequel ils ont été maintenus; si, par compte, ce processus s'est révélé inadéquat pour atteindre le but désiré, alors il y a assez longtemps qu'il fonctionne de manière inopérante pour justifier l'adoption d'une autre méthode afin d'atteindre un résultat<sup>22</sup>.

Le défi tient toujours. Ce ne sont pas seulement les Indiens qui y font face, mais tous les pauvres.

Le Comité juge qu'il doit mentionner nommément les autochtones—les Indiens, les Métis et les Esquimaux (ou Innuït comme ils préfèrent être appelés)—qui forment 2.5 p. 100 de la population. Malgré un taux élevé de mortalité et une courte espérance de vie (trente-six ans pour les Indiens et vingt pour les Esquimaux, en comparaison de soixante-deux ans pour l'ensemble des Canadiens), ils demeurent le groupe le plus prolifique au Canada. On prévoit que la population indienne (247,000 Indiens de plein droit et 250,000 autres) doublera en moins de quinze ans<sup>23</sup>. Comme le chef Walter Deiter l'a exposé devant le Comité, les autochtones ne sont pas tous pauvres, mais l'on peut désigner ceux qui le sont comme «les plus pauvres d'entre les pauvres». Ils vivent dans des conditions—logement, salubrité, services éducatifs et services de santé—pires encore que celles du plus pauvre du reste de la société.

Le Comité n'ignore pas qu'on a élaboré des programmes et que l'on a fait des tentatives bien intentionnées pour améliorer le sort de ces personnes; mais les statistiques précitées, ainsi que les conditions d'existence (les membres du Comité ont pu en vérifier quelques-unes de leurs propres yeux), sont une preuve accablante de leur échec. D'une manière ou d'une autre, nous n'avons pas rendu justice à nos autochtones et leur déchéance ternit les annales du Canada; elle est une cause de honte pour tous les Canadiens.

Le Comité estime que cette négligence vient principalement de ce que nous n'avons pas compris au fond ni su apprécier leur culture et les valeurs sur lesquelles elle se fonde. Il n'est que de se reporter aux mentions dérogatoires et avilissantes de nos manuels et autres textes didactiques. On devrait les remplacer par des textes qui reflètent la nature et les valeurs réelles des cultures autochtones.

Le second facteur (qui découle du premier) est ce paternalisme qui refuse de reconnaître le droit des autochtones à vivre comme des êtres humains et leur besoin de conserver et de développer leur propre personnalité et leur amour-propre individuel. Tous les assistés sociaux sont victimes de paternalisme; mais dans ce cas-ci, il s'agit d'une différente sorte de paternalisme, qui provient d'ailleurs du gouvernement fédéral plutôt que des provinces.

A moins que nous ne fassions marche arrière et ne rajustions notre tir, le Comité est convaincu qu'aucun programme, si bien concerté et exécuté soit-il, ne peut espérer réussir, parce que les Indiens et les Esquimaux sont des races fières et que leur patrimoine culturel et leurs traditions jouent un rôle important dans l'épanouissement de la fierté personnelle et de la dignité de l'individu.

#### LA CULTURE DE LA PAUVRETÉ

Le thème de la pauvreté peut engendrer des variantes infinies. Il y a presque autant de types et de caractéristiques qu'il y a de pauvres. Les tentatives visant à différencier une catégorie d'une autre, même si elles peuvent donner un profil statistique d'une phase particulière de la pauvreté, finissent par masquer la souffrance humaine qui gît tout au fond.

On peut, par exemple, établir des distinctions précises entre la pauvreté telle qu'elle existe aujourd'hui et celle qui existait il y a trente ans. La Compagnie des jeunes Canadiens a signalé au Comité certaines de ces différences:

C'est également l'une des principales différences entre la pauvreté d'aujourd'hui et celle de la dépression. Pour la plupart, la pauvreté à cette époque était une imposition récente. Elle n'était pas considérée comme un échec personnel mais comme un échec du système. Les pauvres conservaient leur amour-propre et l'espoir de temps meilleurs et, par conséquent, ne se décourageaient pas. Les indigents d'aujourd'hui sont nés pauvres, comme leurs pères et souvent leurs grands-pères. Notre société riche leur rappelle constamment que leurs lacunes personnelles et non celles du système social ont créé la situation dans laquelle ils se trouvent. L'échec tue l'amour-propre, l'échec répété crée l'expectative de l'échec et cela ne peut mener à l'ambition.

Une autre différence importante entre la pauvreté des années 60 et celle des années 30 est que la pauvreté est un état relatif. Un homme pauvre dans une société pauvre diffère énormément d'un pauvre dans une société riche. Même si les deux ont le ventre vide, le dernier souffre d'une pauvreté spirituelle qu'ignore le premier. Au contraire de l'indigent des années 30, celui des années 60 a l'impression que le système a réussi alors qu'il a échoué. En plus, les indigents des années 30 établissaient un rapport entre leur condition et la société environnante. Les pauvres d'aujourd'hui établissent un rapport entre leur condition et celle qu'on leur fait admirer sur le petit écran. Nul moyen de concilier le contraste entre le rêve publicitaire et la réalité du spectateur et la marge s'accroît toujours pour devenir une force décourageante<sup>24</sup>.

Suivant à peu près la même ligne, on peut également isoler et essayer de mesurer la «qualité de la vie» des groupes homoculturels ou des habitants de certaines régions données. Le président de l'Association des Métis de la Saskatchewan a décrit la pauvreté en ces termes:

Fondamentalement, la pauvreté du Métis est simplement engendrée par un manque d'emplois et de revenus suffisants. Il existe cependant des causes secondaires de pauvreté, soit la question du logement, le colonialisme, le racisme et l'aspect culturel. Pour ceux qui sont nés dans la misère, il n'existe aucun moyen de meubler l'esprit; il n'existe également aucun moyen de cultiver une prise de conscience de nature raciale ou culturelle, et peu d'espoir d'exprimer un potentiel individuel. On doit au contraire faire face à la maladie, à l'insécurité, à la faim, au froid, à l'injustice, au harcèlement et à l'oppression. Il n'existe que peu de débouchés, et pratiquement aucun encouragement pour l'enrichissement de l'esprit. Les gens nés dans la pauvreté apprennent à penser et à agir d'une manière qui leur permet non seulement de s'adapter à leur vie de misère mais encore de limiter leurs actions à leur milieu ambiant. Il leur est en outre impossible d'apprendre à penser et à agir d'une manière qui leur permettra de s'adapter convenablement à un milieu favorisé<sup>25</sup>.

À écouter les représentants des pauvres et à étudier leurs exposés, le Comité, au cours de son voyage à travers le pays, s'est convaincu que l'insuffisance de revenus entraîne sensiblement les mêmes problèmes toujours et partout. La pauvreté est la même d'une région à l'autre, d'un groupe à l'autre. Presque inévitablement, comme le représentant de l'Association canadienne des travailleurs sociaux l'a déclaré aux membres du Comité, chaque conséquence devient une nouvelle cause; il en résulte que l'individu se sent écrasé par un sentiment d'impuissance et d'indignité complètes. Certains pauvres ont l'impression d'être nés pour un petit pain, et comme le dit un assisté social:

Nous sommes nés pauvres et nous resterons pauvres, on ne peut rien faire pour changer cela<sup>26</sup>.

Une représentante du Neighbourhood Service Centre of Greater Winnipeg a exposé aux membres du Comité ce que c'est que d'être pauvre:

Faire tous les jours l'expérience du désespoir et de la dégradation des pauvres et de tout ce que cela comporte, c'est comprendre l'effet démoralisant que la pauvreté peut avoir sur l'esprit humain. Il est difficile de conserver le respect de soi et la dignité, et de les inculquer aux enfants, quand il faut supporter la pauvreté et ses conséquences sociales<sup>27</sup>.

Ensuite, elle a cité le Conseil économique:

Les meilleures données statistiques ne peuvent qu'en donner une faible idée. Elles ne peuvent capter l'atmosphère d'amertume que créent la mauvaise santé et les mauvais logements. Le sentiment de défaite, l'aliénation et le désespoir accumulés sont souvent l'héritage des générations suivantes<sup>28</sup>.

Peut-être les statisticiens ne peuvent-ils appuyer ces faits sur des documents, peut-être les spécialistes ne peuvent-ils trouver les mots justes, mais les pau-

vres le peuvent et ne savent que trop bien où ils se situent dans la société. Un groupe d'Edmonton, qui s'est donné comme nom «Humans on Welfare», a écrit, dans le mémoire qu'il a présenté au Comité:

Devenir pauvre... être obligé de demander l'assistance publique... C'est une condamnation d'un état de citoyenneté de deuxième ordre; c'est être considéré et traité comme si l'on était moins qu'un être humain. Lésé dans sa dignité, on éprouve constamment des sentiments de peur, de frustration, de privation et d'injustice. Le pis, c'est le désespoir écrasant de constater que l'on a peu de chance d'en sortir... parce que le «système» est conçu de façon à vous y garder... à vous maintenir dans le piège de l'assistance publique... et à moins de posséder une volonté extraordinaire et une bonne santé... ou encore beaucoup de chance... vous demeurerez les victimes du Bien-être social pour y pourrir et y mourir<sup>59</sup>.

## LES CAUSES DE LA PAUVRETÉ

### LES FACTEURS DE L'ÉQUATION DE LA PAUVRETÉ

#### *Introduction*

Nous ne devons jamais perdre de vue que l'attitude sociale qui se reflète dans les orientations économiques et sociales est l'une des causes principales de la pauvreté. Ainsi que le recommande l'Institut Vanier de la famille, dans le mémoire qu'il a présenté au Comité, il se peut

que cette exclusion involontaire provienne, non pas des caractéristiques du pauvre comme tel, mais de ce que la société pratique à son égard une forme subtile de discrimination qui, consciemment ou inconsciemment, imprègne la ligne de conduite suivie par la plupart de nos grandes institutions. Cette assertion, si elle est corroborée par les faits, pourrait bien expliquer comment la société prospère, crée et maintient ses îlots de pauvreté. Elle pourrait aussi aider à faire comprendre certaines des caractéristiques qui différencient le pauvre de celui qui ne souffre pas de la pauvreté<sup>60</sup>.

Le président du Conseil économique a abordé la question en termes vigoureux devant le Comité et il a cité un passage du *Sixième exposé annuel* (1969) du Conseil:

Le fait semble dans une large mesure attribuable à des entraves et à des attitudes institutionnelles, que l'on trouve, par exemple, dans le système d'enseignement, dans les industries, dans les syndicats et les gouvernements, et qui se sont intégrées dans les politiques et les pratiques au point que le fonctionnement de l'économie est devenu foncièrement défavorable aux pauvres<sup>61</sup>.

Notre société place trop de personnes dans une situation à double tranchant: elle pénalise et flétrit les gagne-petit ou les sans-le-sou, mais ne leur donne que peu de chances de réussir. Bon nombre de ceux qui désirent conserver la déontologie du travail ne se soucient guère de ce que les salaires minimums soient généralement moindres que les prestations sociales. De telles attitudes

et de tels procédés aboutissent inévitablement à des conditions sociales qui perpétuent elles-mêmes la pauvreté. Le mémoire présenté au Comité par la Société canadienne de la Saint-Vincent-de-Paul fait état de la chose:

Le chômage chronique, la maladie ou l'infirmité physique de l'un ou l'autre des conjoints, l'insuffisance du revenu en regard des charges familiales et enfin l'alcoolisme. Il existe également, dans tous les cas et en marge de ces grands facteurs de base, un enchevêtrement de causes secondaires ou lointaines tels les problèmes matrimoniaux, le manque de scolarité ou de préparation au marché du travail, la paresse ou la désertion du soutien de famille, la transplantation en milieu urbain et l'insouciance du milieu. Tous ces facteurs ont une influence les uns sur les autres à un point tel qu'il devient impossible de déterminer s'il s'agit de causes ou d'effets d'une situation sans espoir, et, si l'on agit massivement sur un seul de ces facteurs, on ne constate ordinairement aucun progrès<sup>32</sup>.

Il est clair qu'on ne peut imputer au pauvre la responsabilité de ce qui s'est produit. Bien au contraire, cette situation, comme nous l'avons dit, est l'expression d'une attitude sociale courante qui s'inspire du mythe selon lequel l'égalité des chances existe par nature dans notre société. Le postulat de base est qu'un individu échoue de sa propre faute. On tient compte de ses dispositions naturelles, mais on oublie l'interaction entre l'individu et le contexte socio-économique dans lequel il naît.

Pour tirer profit de notre système économique, il faut être apte à travailler. A cela, il faut ajouter un minimum d'habileté innée et un niveau minimum d'instruction et d'expérience professionnelle ou de formation professionnelle, ou les deux. Mais la plupart du temps, ces caractéristiques sont forgées par le système économique lui-même. Avant même que le travailleur canadien n'ait pénétré dans le marché du travail, les caractéristiques du milieu qui l'a vu naître ont déjà modelé, dans une large mesure, son avenir dans le monde du travail. Le revenu et la situation d'une génération préterminent certainement la suivante. Il y a tout lieu de croire que le revenu et l'éducation des parents influent sur les buts et les aspirations des enfants. (De constater que, dans la seule ville de Montréal, 80 p. 100 des assistés sociaux adultes n'ont pas fait leur huitième année, voilà qui laisse songeur.)<sup>33</sup>

En 1967, par exemple, des 3.8 millions de Canadiens qui se trouvaient au-dessous du seuil de pauvreté fixé par le Conseil économique du Canada, environ 1.4 million, soit 36 p. 100, avaient moins de 16 ans (voir le tableau 4). Les difficultés de s'arracher lui-même à la pauvreté sont plus grandes pour un enfant des milieux ruraux et sous-développés que pour un enfant des milieux urbains; il en est de même suivant que les parents chôment ou travaillent. Ces difficultés sont encore plus grandes si le chef de famille est une femme. La pauvreté atavique a atteint des proportions effrayantes. A Montréal, par exemple, où 4 millions de dollars sont versés mensuellement à titre de prestations sociales<sup>34</sup> sans pour autant combler les besoins, loin de là, les responsables du Bien-être social découvrent à présent une troisième génération d'assistés sociaux. On retrouve le même phénomène en bien d'autres régions du pays.

Dans son mémoire au Comité, l'Institut Vanier de la famille déclare:

Les enfants des familles à faible revenu qui continuent à fréquenter l'école ne poursuivront pas, très probablement, leurs études aussi longtemps que les enfants des familles fortunées. Les études supérieures exigent encore, au Canada, des ressources personnelles considérables; il faut aussi, pour y accéder, un bon dossier académique<sup>85</sup>.

Une association de bienfaisance de Montréal a remis au Comité son bulletin d'information, dans lequel on peut lire:

L'une des plus importantes conséquences de la pauvreté est d'empêcher les pauvres d'investir en eux-mêmes et, partant, de jouer un rôle plus productif dans l'économie, ainsi que le prouvent leurs dépenses relativement faibles à l'égard des biens et des services particulièrement importants pour la formation d'une main-d'œuvre compétente et efficace, notamment l'enseignement et la lecture<sup>86</sup>.

Beaucoup trop de pauvres souffrent de ce que M. J. R. Smith, ancien président du Conseil économique du Canada, appelle «des désavantages réparables», ceux qui sont dus à un manque de préparation, d'instruction, de formation et de perfectionnement. Ils ne sont pas à même de jouer un rôle effectif dans notre système économique, et

En même temps, notre système économique tend à fonctionner de diverses façons qui n'offrent pas les possibilités appropriées. Dans de nombreux cas, en de nombreux endroits, notre système semble faire une distinction indue en ce qui concerne l'utilisation efficace de gens dont les capacités sont peut-être limitées mais qui néanmoins ont des capacités qui pourraient certainement être développées, en particulier à mesure qu'ils gagnent de l'expérience et peut-être une formation sur place en cours de travail<sup>87</sup>.

M. Smith ajoute que l'embauche fait souvent l'objet de règles, empiriques quand elles ne sont pas officielles, qui tendent à défavoriser le pauvre<sup>88</sup>. Elles exigent généralement une scolarité poussée ou certains types d'expérience qui ne sont pas vraiment indispensables pour le poste offert.

Comme le souligne M. W. Menzies:

C'est un fait indéniable que notre politique économique et notre philosophie sociale n'ont pas assez évolué pour que nous apprécions le facteur qui domine tous les autres aujourd'hui—le progrès extrêmement rapide de la technique. Ceux qui dirigent les programmes économiques au niveau fédéral aussi bien qu'au palier provincial devraient s'efforcer de comprendre ce changement révolutionnaire dans le domaine de la technique et se décider à prendre les mesures radicales qui s'imposent. Il faut adapter les institutions et refondre les attitudes selon les besoins de l'avenir et non du passé. Cela ne peut se faire que si l'on accepte le principe du dédommagement général de ceux qui sont lésés par l'évolution nécessaire et de plus en plus rapide de toutes les structures économiques. On ne doit pas confondre les objectifs de la politique économique et sociale avec ceux de l'aide sociale traditionnelle<sup>89</sup>.

Toujours plus nombreux sont ceux qui, en raison des tendances historiques profondes de l'évolution économique, sont lésés par le système économique et demandent qu'on le redresse. Ces tendances, c'est, par exemple, le

délaissement de l'agriculture pour l'industrie et le commerce et, plus récemment, dans le secteur industriel et commercial, la diminution des petites entreprises de fabrication en faveur de vastes entreprises tertiaires.

### *Politique financière et monétaire*

Dans un pays tel que le nôtre, avec ses inégalités régionales et son enchevêtrement dans l'économie américaine, les problèmes posés par la croissance économique réclament un éventail subtil de politiques sociales et économiques complémentaires. Il apparaît que les gouvernements canadiens et leurs conseillers n'ont pas su maintenir le pays sur la voie d'une croissance économique soutenue et prononcée. Ils n'ont pas été particulièrement heureux dans leur tentative de stabiliser l'économie. Dans son étude intitulée *La tenue et le potentiel de l'économie*, le Conseil économique du Canada déclare :

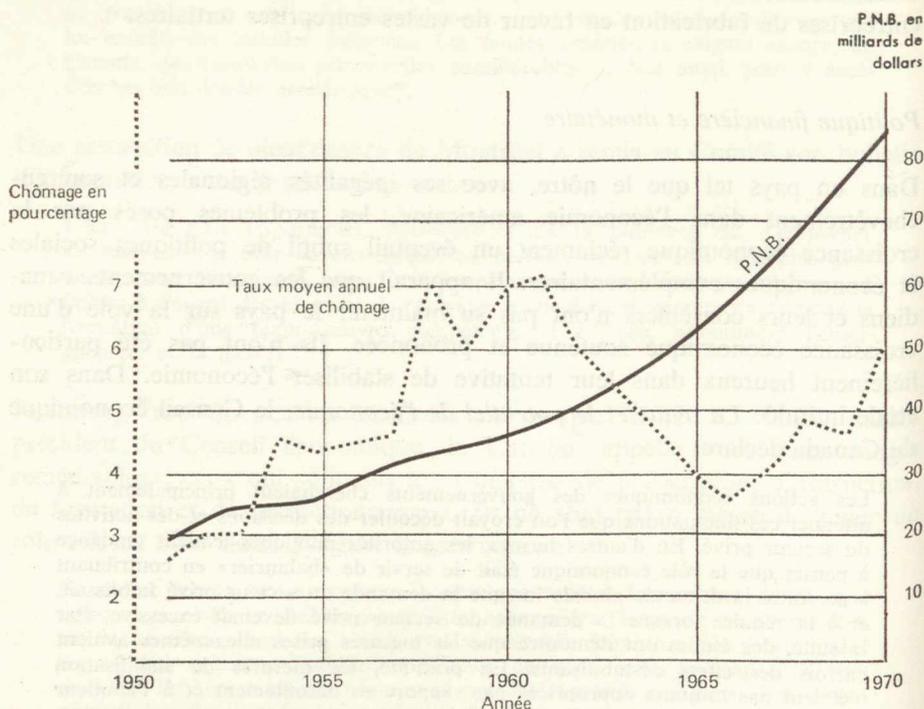
Les actions économiques des gouvernements cherchaient principalement à atténuer ces fluctuations que l'on croyait découler des décisions et des activités du secteur privé. En d'autres termes, les autorités publiques avaient tendance à penser que le rôle économique était de servir de « balancier » en contribuant à accroître la demande globale lorsque la demande du secteur privé faiblissait, et à la réduire lorsque la demande du secteur privé devenait excessive. Par la suite, des études ont démontré que les mesures prises elles-mêmes avaient parfois des effets déstabilisants. En pratique, les mesures de stabilisation n'étaient pas toujours appropriées par rapport au déroulement et à l'ampleur des fluctuations conjoncturelles<sup>40</sup>.

Il en est résulté le recours à des mesures financières et monétaires qui ont eu parfois de malheureux effets secondaires, tels que l'augmentation du chômage qui a contrebalancé les efforts actuels pour maîtriser l'inflation. Ces effets secondaires ont inévitablement imposé de plus dures épreuves au pauvre, et en particulier au pauvre qui travaille, qu'au reste de la population.

Les années d'après-guerre ont vu une énorme amélioration du bien-être économique du pays. Le Canada, avec les États-Unis, la Suède et la Suisse, figure parmi les quatre premiers pays du monde pour le niveau de vie; au cours des vingt dernières années, son produit national brut, c'est-à-dire la valeur de tous les biens et services produits en un an par les Canadiens, est devenu plus de quatre fois et demie ce qu'il était<sup>41</sup>. Cette croissance a entraîné une hausse du niveau de vie de 50 p. 100, dont ont bénéficié des milliers d'ouvriers canadiens et leur famille. Mais le gagne-petit, qui représente une importante minorité dans notre société, n'a eu qu'une faible part du gâteau.

De plus, le graphique 5 montre que la croissance de notre économie n'a pas été stable, pas plus que celle d'autres pays occidentaux industrialisés; elle s'est faite par à-coups. Ainsi, au début des années 50 et dans les années 60, son taux de croissance a été largement inférieur à son potentiel; en 1961, par exemple, le taux était inférieur de 7 p. 100 à la production potentielle, ce qui valut au pays une perte de 3 milliards de dollars. Le Conseil économique du

GRAPHIQUE 5 Corrélation entre le P.N.B. et le chômage au Canada, 1951-70



Source: Étude effectuée pour le compte du Comité; Sylvia Ostry, *Le Chômage au Canada* (Ottawa: Information Canada, 1968).

Canada a calculé que la récession survenue entre 1969 et 1970 a coûté au pays de 5 à 6 milliards de dollars au titre de la croissance économique<sup>42</sup>.

L'augmentation du P.N.B. en 1970 était de 3.3 p. 100, contre 3.5 p. 100 en 1967 et à peu près 5 p. 100 en 1968 et en 1969<sup>43</sup>. Ces pertes en croissance de capital sont définitives, car on ne pourra jamais les compenser. Elles sont aussi cumulatives, parce qu'à longue échéance, toute perte en croissance de capital en diminue l'accroissement futur.

Ces ralentissements de l'économie, caractérisés par un fort chômage, ont toujours suivi une période de croissance intense, source de problèmes complexes. Plus les gens ont d'argent, plus ils demandent des biens et des services. Cette demande peut provoquer une pénurie de matériaux et de main-d'œuvre, ce qui encouragera les travailleurs qualifiés et les puissants syndicats des industries à gros bénéfices à demander une majoration des salaires. Ensemble, ces facteurs peuvent créer une inflation et un affaiblissement du dollar, le genre d'inflation qui se traduit par une augmentation de l'indice des prix à la consommation et une réduction du pouvoir d'achat réel du salaire des travailleurs. Parfois, l'indice du coût de la vie augmente soudainement; par exemple,

au début de la guerre de Corée, entre 1950 et la fin de 1951, il a augmenté de 10.4 p. 100<sup>44</sup>. Le Conseil économique du Canada offre ce commentaire:

Depuis 1949, l'indice des prix à la consommation a monté au Canada de près de 45 p. 100. Plus de la moitié de cette hausse s'est produite au cours de trois périodes assez brèves: celle qui a suivi immédiatement le déclenchement de la guerre de Corée (en juin 1950); celle que nous avons connue pendant, et quelque temps après, la poussée des investissements dans l'exploitation des ressources au milieu des années 50, et, enfin, celle que nous connaissons encore aujourd'hui. Ensemble, ces trois périodes représentent moins du tiers du temps écoulé depuis 1949... En dehors de ces trois périodes, le taux moyen de hausse n'a jamais dépassé 1.5 p. 100 par année, dans le cas de l'indice des prix à la consommation, ni 2.0 p. 100 par année, dans celui de l'indice implicite de dégonflement des prix du produit national brut<sup>45</sup>.

Pour maîtriser l'inflation, on laissera volontairement le chômage s'intensifier pour essayer de freiner la montée des prix, mais au grand détriment des pauvres.

Le problème du chômage ne serait pas si grave s'il était également réparti parmi toute la population active. Si, par exemple, un taux de chômage de 5 p. 100 signifiait que tous les travailleurs demeureraient sans emploi pendant un vingtième de l'année, il y aurait beaucoup moins de misère humaine. Mais ce n'est pas le cas. En 1964, par exemple, le taux moyen de chômage de 4.7 p. 100 pour l'année ne représentait que 15 p. 100 de la population active<sup>46</sup>. Ceux qui ont été en chômage l'ont été, en moyenne, pendant 17 semaines, soit le tiers de l'année.

Non seulement le chômage est mal réparti, mais il ne frappe pas à tout hasard les différentes classes professionnelles; il s'attaque surtout aux emplois faiblement rétribués. Voici ce que Woods et Ostry disent à ce sujet:

Lors d'une récession, certaines industries souffrent plus que d'autres du chômage. Pendant le deuxième quart de l'année 1960, lorsque 6.7 p. 100 de la main-d'œuvre canadienne était en chômage, le taux de chômage dans la construction était de 19.1 p. 100, dans les industries primaires 7.5 p. 100, dans la fabrication 6.4 p. 100, dans les transports et d'autres services urbains 6.1 p. 100, dans le commerce 4.3 p. 100, et dans les industries de service seulement 3 p. 100. En d'autres termes, la fabrication et la construction étaient responsables de 50 p. 100 du chômage total. Il n'est pas de doute que ces chiffres révèlent un chômage qui n'est pas seulement périodique, mais en général on peut affirmer que les récessions touchent les industries à forts investissements et de manufacture de marchandises durables (construction, fer et acier, marchandises de consommation légère). Comme on pourrait s'y attendre, la variation est très marquée aussi dans les chiffres pour les emplois non industriels. Ainsi, le taux de chômage pour les employés de bureaux et les gens des professions libérales pendant le deuxième quart de 1960 était 2.3 p. 100, pour les employés des transports 9.1 p. 100, pour les services 5 p. 100, pour les emplois primaires 6.7 p. 100, pour la fabrication et la mécanique 6.2 p. 100, pour la construction 16.9 p. 100 et pour la main-d'œuvre non spécialisée 19.3 p. 100, ce qui est le pourcentage le plus élevé. Dans un sens, le groupe qui peut le moins supporter le fardeau du chômage, la main-d'œuvre non spécialisée, doit supporter aussi le poids le plus lourd de la récession, tandis que l'effet de la récession trouble le moins ceux pour qui elle présente la plus petite difficulté financière—employés de bureaux et les professions libérales. De la même manière, le recensement de 1931 révéla que le taux de chô-

mage pour les gens des professions libérales en 1930-1 était 7.9 p. 100, pour les employés de bureaux 12.3 p. 100, mais qu'il montait à 47.9 p. 100 pour la main-d'œuvre non spécialisée. Qui plus est, le chômage était bien plus sérieux, en général, chez les classes industrielles de travailleurs que chez les employés de services et de bureaux<sup>47</sup>.

Il ne fait aucun doute maintenant que, parmi les pays les plus industrialisés, le Canada possède le plus haut taux de chômage<sup>48</sup>, même si l'on tient compte des méthodes différentes dont se servent les pays pour calculer leur taux de chômage (voir le tableau 15). Il faut insister à nouveau sur le fait que le marché du travail au Canada doit absorber environ 200,000 nouveaux travailleurs chaque année; davantage, toutes proportions gardées, que n'importe où au monde. (Le tableau 16 donne le taux du chômage au Canada pour les années 1946 à 1970.)

TABLEAU 15  
Chômage et inflation dans certains pays industrialisés non communistes, 1959-1968

	1959-1968		1964-1968	
	Chômage	Inflation*	Chômage	Inflation*
Japon.....	1.0†	4.8	0.9†	4.7
Pays-Bas.....	1.2‡	3.6§	1.3‡	4.6
Suède.....	1.4‡	3.6	1.3‡ (1.7†)	4.2
France.....	néant	3.3	néant	3.0
Allemagne.....	1.1‡	2.4	1.0‡	2.5
Suisse.....	néant	2.8	néant	3.5
Royaume-Uni.....	1.9‡	3.1	1.9‡	3.9
Belgique.....	3.7‡	2.4	3.0‡	3.6
Australie.....	néant	2.3	néant	3.0
Canada.....	5.3†	2.1	4.2†	3.1
États-Unis.....	5.1†	1.8	4.4†	2.5

\*Indice des prix à la consommation.

†Etude de la main-d'œuvre (B.F.S.).

‡Chômage selon le Bureau d'assurance-chômage.

§1961-1968.

SOURCE: Bureau international du travail, *Annuaire des statistiques du travail* (Genève: B.I.T., 1968), Tableaux 10 et 25.

Du reste, on n'a pas réussi à formuler les mesures sociales qui complèteraient les mesures économiques relatives au chômage. Les gouvernements se sont surtout efforcés d'apporter de l'aide financière aux personnes déjà sans emploi.

TABLEAU 16

Taux annuels moyens du chômage au Canada, 1946-1970

Année	Taux de chômage	Année	Taux de chômage
	%		%
1946.....	3.8	1958.....	7.0
1947.....	2.6	1959.....	6.0
1948.....	2.6	1960.....	7.0
1949.....	3.3	1961.....	7.1
1950.....	3.8	1962.....	5.9
1951.....	2.6	1963.....	5.5
1952.....	3.0	1964.....	4.7
1953.....	3.0	1965.....	3.9
1954.....	4.6	1966.....	3.6
1955.....	4.4	1967.....	4.1
1956.....	3.4	1968.....	4.3
1957.....	4.6	1969.....	4.7
		1970.....	5.9

SOURCE: Sylvia Ostry, *Le Chômage au Canada* (Ottawa: Information Canada, 1968), Tableau 1

La *Loi sur l'assurance-chômage*, modifiée récemment, augmente les prestations (voir le tableau 17) et devance ainsi toute critique concernant le montant disponible d'aide financière. Il reste cependant un problème, et de taille: après avoir eu à attendre qu'on décide de son cas, le demandeur gagne-petit doit rembourser les prestations sociales qu'il a reçues pendant la période d'attente avec les prestations d'assurance-chômage, qui sont moindres que celles de l'aide sociale.

TABLEAU 17

L'Assurance-chômage au Canada, juillet 1971

Admissibilité.....	Pas moins de 8 semaines d'emploi stable. Pas moins de 20 semaines d'emploi stable pour en bénéficier pleinement.
Échelle des prestations.....	Ordinaires: de 66.66 p. 100 à 75 p. 100 du salaire moyen par semaine Spéciales: 66.66 p. 100 du salaire moyen par semaine pendant 15 semaines Maximum: \$100 par semaine pendant 51 semaines
Échelle des contributions.....	Maximum en vigueur: \$1.89 par semaine \$98.28 par année Proposé (sera en vigueur le premier janvier 1972): 71c. à 88c. par semaine pour un salaire hebdomadaire de \$100, selon le taux de chômage moyen. Pour un salaire hebdomadaire de \$150, de \$1.06 à \$1.32.

SOURCE: Renseignements fournis au Comité par la Commission d'assurance-chômage.  
B.F.S., Études de la main-d'oeuvre.

Dans un récent Livre blanc intitulé *L'Assurance-chômage au cours des années 70*, on reconnaissait ouvertement qu'il serait difficile de procurer des emplois à tous les Canadiens, même dans l'avenir prévisible:

Selon toute vraisemblance, au cours des années 70, un plus grand éventail de la population active du Canada occupera un emploi temporaire. Les mises à pied et le chômage imprévus auxquels donnent lieu l'automatisation et d'autres techniques nouvelles, commencent à bouleverser un grand nombre de travailleurs de tous les secteurs d'activité, parce qu'ils craignent qu'un jour leurs emplois ne deviennent «excédentaires» ou «surannés»<sup>10</sup>.

Les migrants qui doivent quitter les régions rurales pour s'établir dans les centres urbains ne font qu'accentuer les problèmes du chômage. Il y a eu un excédent de commis et d'enseignants et un manque d'emplois d'été pour les étudiants. Il y a un sérieux problème de sous-emploi. (On dit qu'une personne est sous-employée lorsqu'elle occupe un emploi où elle ne se sert pas de toutes ses aptitudes.) Nombre de théoriciens soutiennent qu'il sera nécessaire d'établir un programme de maintien du revenu parce que, de plus en plus, les gens doivent céder leur emploi devant l'envahissement de l'automatisation. Comme la cybernation (machines automatiques et ordinateurs) n'en est encore qu'à l'état embryonnaire, il est trop tôt pour désespérer de pouvoir créer plus d'emplois; il serait quand même imprudent de ne pas accepter le fait que cette évolution technique risque de compromettre toute perspective de plein-emploi. D'autres autorités soutiennent qu'il y aura encore et toujours des débouchés, mais ceux-ci exigeront des aptitudes toujours plus poussées. Il faudra donc qu'on fasse d'immenses progrès dans le domaine de la formation professionnelle et de la sécurité du revenu.

Il convient d'apporter deux autres précisions au sujet des emplois. Premièrement, on doit insister sur le fait que plus il y aura d'emplois disponibles, moins en exigera du programme de maintien du revenu et moins cela coûtera cher. En outre, le régime de revenu annuel garanti que propose le Comité prévoit les incitations au travail et l'augmentation des gains, de telle sorte que les débouchés d'emploi et les services de main-d'œuvre, sans oublier l'apprentissage, sont d'une importance capitale. Deuxièmement, la plupart de ceux qui bénéficient de l'aide sociale sont inaptes au travail. Ce qui veut dire que la création de beaucoup d'emplois ne solutionnera pas tous les problèmes.

Il faut redresser continuellement les déséquilibres fondamentaux de l'économie et poursuivre une politique financière et monétaire qui assurera une croissance constante et l'ouverture de débouchés. On doit s'efforcer de maintenir en même temps un minimum de revenu raisonnable. Un programme de maintien du revenu pourrait y arriver, tout en améliorant la demande globale et en contribuant indirectement à la création de nouveaux emplois.

### *La fiscalité*

On considère généralement que notre régime fiscal distribue aux pauvres ce qu'il retire aux riches, mais il n'en est rien. Si, pendant la grande dépression économique qui a précédé les années 40, il a semblé se dessiner

une tendance vers une répartition équitable, avant les transferts, du total des revenus—les études effectuées par la Commission sur la fiscalité (1966) révèlent cependant que les effets de la structure fiscale actuelle sur le profil de la répartition des revenus (qui est donnée ailleurs) ont été depuis lors très négligeables<sup>50</sup>.

Les recettes publiques proviennent de la fiscalité régressive, qui prélève un plus fort pourcentage des petits revenus que des revenus élevés. Le tableau 18 montre que 56.5 p. 100 d'un revenu inférieur à \$2,000 (avant les transferts) sont versés en impôts. Si l'on tient compte des cotisations de la sécurité sociale, ce chiffre atteint 60 p. 100. Les personnes dont le revenu dépasse \$10,000 n'en cèdent, d'autre part, que 37 à 38 p. 100.

En théorie, il existe un impôt sur la richesse au Canada: l'impôt foncier. Mais en pratique, ce n'est pas tout à fait vrai: l'augmentation de la cote foncière imposée aux propriétaires se traduit par une hausse des loyers et se répercute donc sur les locataires. L'impôt foncier devient encore plus lourdement régressif quand il frappe les revenus faibles de propriétaires fonciers âgés. Impôt foncier, droits à l'importation, taxes de vente et d'accise sont tous complètement régressifs, car ils frappent directement la consommation, et ce sont surtout les pauvres qui en font les frais.

L'impôt sur le revenu des particuliers représente un fardeau particulièrement lourd pour les familles nombreuses. Les déductions accordées selon le nombre d'enfants sont loin de combler la différence de coût que représente une famille de sept personnes par rapport à une famille de trois. Qui plus est, on ne tient pas compte des avoirs de l'individu avant l'imposition. On applique à un revenu total de \$10,000 les mêmes normes fiscales qu'à un revenu égal provenant, par exemple, d'un placement de \$200,000. Or, il existe entre eux un écart économique considérable: dans le premier cas, si l'individu perd son emploi, il voit tarir du coup sa seule source de revenus, alors que le second dispose encore de mille et une façons de placer ses avoirs.

Quand les recettes fiscales servent à financer des programmes publics (routes, transport, enseignement, etc.), la contribution des moins fortunés, par rapport à leur revenu, est généralement plus forte que celle des riches. Pourtant, les pauvres en bénéficient moins.

### *Lois sur le salaire minimum*

Les gouvernements sont conscients depuis longtemps du fait que les revenus de la plupart des Canadiens consistent en salaires et que ce sont les pauvres qui souffrent le plus de l'absence d'une politique générale du salaire minimum. Or, la situation n'a guère changé, bien que la plupart des familles pauvres comptent au moins un membre sur le marché du travail. La lutte contre la pauvreté doit pouvoir s'appuyer sur des mesures législatives relatives au salaire minimum. Il va sans dire que ces mesures ne constituent pas une panacée, car si le salaire minimum peut suffire à porter une famille de trois personnes au-dessus du seuil de pauvreté, il pourrait néanmoins

TABLEAU 18

Proportion réelle totale des impôts pour l'ensemble du système d'imposition, 1961\*

Source d'impôt	Classe de famille, selon le revenu en espèces						
	Moins de \$2,000	\$2,000 2,999	\$3,000 3,999	\$4,000 4,999	\$5,000 6,999	\$7,000 9,999	\$10,000 et plus
				%			
<b>Impôts fédéraux, Total</b> .....	<b>27.3</b>	<b>16.9</b>	<b>18.0</b>	<b>17.3</b>	<b>19.3</b>	<b>20.7</b>	<b>23.8</b>
Impôt, revenus individuels.....	1.1	1.9	3.3	4.5	7.2	8.8	10.4
Impôt, revenus des sociétés.....	6.5	3.4	2.8	2.3	2.4	2.7	6.1
Taxe de vente.....	8.0	4.2	4.2	3.7	4.0	4.1	2.7
Impôts indirects choisis.....	4.3	2.6	2.6	2.3	2.5	2.4	1.5
Impôts sur les importations.....	4.7	2.3	2.2	1.9	2.0	2.0	1.3
Droits de succession.....	—	—	—	—	—	—	1.4
Contributions de sécurité sociale	2.7	2.5	2.9	2.6	1.2	.7	.5
<b>Impôts provinciaux et locaux,</b>							
<b>Total</b> .....	<b>32.7</b>	<b>16.0</b>	<b>14.2</b>	<b>13.1</b>	<b>13.5</b>	<b>13.5</b>	<b>14.6</b>
Impôt, revenus individuels.....	.1	.3	.5	.7	1.1	1.4	1.6
Impôts, revenus des sociétés.....	2.0	1.1	.9	.7	.7	.8	1.9
Taxe de vente et impôts indirects	8.2	4.5	4.6	4.3	4.7	4.5	3.0
Droits de succession.....	—	—	—	—	—	—	1.5
Primes d'assurance des							
hôpitaux.....	2.6	.9	.7	.5	.4	.3	.1
Impôt foncier.....	16.3	6.8	5.4	4.8	4.3	4.0	3.8
Autres taxes.....	2.7	1.6	1.4	1.3	1.4	1.5	2.2
Contributions de sécurité sociale	.8	.7	.8	.8	.9	.9	.5
<b>Total des impôts tous niveaux</b>	<b>60.0</b>	<b>32.9</b>	<b>32.2</b>	<b>30.5</b>	<b>32.8</b>	<b>34.2</b>	<b>38.4</b>

\*Selon la définition élargie du revenu de Statistique Canada.

A noter: on a arrondi quelques-uns de ces chiffres.

SOURCE: Irwin Gillespie, «The Incidence of Taxes and Public Expenditures in the Canadian Economy» (Étude n° 2 pour le compte de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité, 1966), tableau 23.

s'avérer trop faible pour améliorer le sort des familles plus nombreuses. De toute façon, il y aurait lieu de poursuivre la recherche active dans ce domaine, car les secteurs industriels et commerciaux soutiennent que l'instauration d'une politique de salaires minimums risque de freiner la croissance et le progrès économiques.

Les questions ouvrières relèvent presque entièrement des gouvernements provinciaux, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique accordant aux provinces le pouvoir exclusif de légiférer sur «la propriété et les droits civils dans la province» et de régler le détail des contrats passés entre employeurs et employés. (Les pouvoirs résiduels que le gouvernement fédéral conserve à cet égard sont énoncés dans le Code canadien du travail (Normes) de 1965, dont les règlements ne s'appliquent qu'à environ 8 p. 100 de la main-d'œuvre canadienne.) Comme l'indique le tableau 19, le salaire

TABEAU 19

Salaires minimums actuels\* (pour les adultes possédant de l'expérience)†.

Compétence administrative	En vigueur	Salaire horaire
		\$
Fédérale.....	1 <sup>er</sup> juillet 1971	1.75
Alberta.....	1 <sup>er</sup> octobre 1970	1.55
Colombie-Britannique.....	4 mai 1970	1.50
Manitoba.....	1 <sup>er</sup> octobre 1970	1.50
Nouveau-Brunswick.....	1 <sup>er</sup> septembre 1971	1.25
Terre-Neuve.....	1 <sup>er</sup> juillet 1970	1.25 (hommes) 1.00 (femmes)
Nouvelle-Écosse‡.....	1 <sup>er</sup> juillet 1971	1.35 (hommes) 1.20 (femmes)
(Première zone).....		1.25 (hommes)
(Deuxième zone).....		1.10 (femmes)
Ontario.....	1 <sup>er</sup> avril 1971	1.65
Île-du-Prince-Édouard.....	1 <sup>er</sup> septembre 1969	1.25 (hommes)
	1 <sup>er</sup> juillet 1968	.95 (femmes)
Québec.....	1 <sup>er</sup> novembre 1971	1.50
Saskatchewan.....	1 <sup>er</sup> juin 1971	1.50
(Dix villes).....		1.40
(Reste de la province).....		1.50
Yukon.....	1 <sup>er</sup> mai 1970	1.50
Territoires du Nord-Ouest.....	1 <sup>er</sup> septembre 1970	1.50

\* Dans la plupart des provinces, la loi relative aux salaires minimums comprend tout employé à l'exception des travailleurs agricoles et des domestiques (bien que Terre-Neuve et l'Ontario aient des dispositions relatives aux travailleurs agricoles). Il existe quelques autres exceptions.

† Il n'existe des différences régionales qu'en Nouvelle-Écosse et en Saskatchewan. La législation de six provinces stipule qu'on peut payer à certains apprentis un salaire inférieur au salaire minimum. A l'exception de la Colombie-Britannique, du Yukon et des Territoires, il existe des salaires minimums pour les jeunes, les étudiants, les crieurs de journaux et les messagers.

‡ La première zone comprend Halifax-Dartmouth, Sydney, New Glasgow et les alentours, et Truro, Amherst, Yarmouth, Antigonish, Port Hawkesbury et les alentours. La deuxième zone comprend tout le reste de la province.

SOURCE: Ministère du travail, Division des recherches sur la législation, série «Les salaires minimums au Canada»—renseignements fournis au Comité.

minimum en vigueur actuellement varie grandement d'une province à l'autre; il oscille entre 95c. l'heure pour les femmes en Île-du-Prince-Édouard et \$1.65 pour les deux sexes en Ontario. Si les hausses provinciales du salaire minimum ont généralement tendance à suivre celles qui sont proposées par le gouvernement fédéral (\$1.75 à l'heure actuelle), le tableau nous permet néanmoins de constater que des écarts considérables subsistent.

Les règlements touchant le salaire minimum sont souvent violés. Pour les entreprises non syndiquées, notamment les petites entreprises tertiaires, c'est chose relativement facile. En cas de plainte, on renvoie l'employé pour incompétence et on lui trouve un suppléant auquel on refuse aussi le salaire minimum. Cela arrive fréquemment. Il est presque inévitable que le salaire minimum varie d'une province à l'autre, tout comme varient les assises économiques des diverses entreprises canadiennes. En général, cependant, on semble s'acheminer vers l'égalité législative, et le Comité ne saurait que s'en féliciter.

Le Comité estime que le salaire minimum de chaque région devrait être fixé à 60 p. 100 du revenu moyen des travailleurs. Ce pourcentage ne représente pas un idéal à atteindre, mais permet plutôt de tenir compte des différences de richesse entre les diverses régions. A l'heure actuelle, il serait vain de demander aux entreprises des provinces Maritimes de payer les salaires accordés, par exemple, en Colombie-Britannique ou en Ontario. Si ces salaires étaient imposés, les industries et les entreprises des provinces Maritimes pourraient s'en trouver fort ébranlées. D'autre part, nous savons à quel point il importe de hausser le salaire minimum. Le Comité est d'avis que la hausse jusqu'à 60 p. 100 du salaire moyen dans une région—il faut bien un point de départ—constitue un objectif pratique et réalisable dans l'immédiat. Une étude continue permettrait par la suite de mesurer les effets des augmentations graduelles subséquentes et prévenir ainsi les conséquences fâcheuses.

Comme les statistiques figurant aux deux premières colonnes du tableau 20 englobent les traitements aussi bien que les salaires, il est presque certain qu'elles dépassent les chiffres correspondant aux seuls salaires et qui seront nécessaires pour traduire en chiffres réels les niveaux proposés dans la deuxième colonne de la recommandation du Comité. Le tableau 20 ne sert donc en fait qu'à jeter un peu de lumière sur cette recommandation.

### *Les inégalités régionales*

La politique fédérale de stabilisation n'a pas réussi à supprimer les inégalités régionales. Lorsqu'en août 1969, le taux général de chômage s'établissait à 4.7 p. 100, on pouvait remarquer que le chômage réel atteignait un niveau à peine acceptable dans les provinces les plus riches, à l'exception de la Colombie-Britannique, et qui ne l'était plus du tout dans les provinces plus pauvres (voir le tableau 21).

TABLEAU 20

Comparaison entre les salaires minimums proposés par le Comité et ceux actuellement en vigueur, 1969.

Province	Moyenne hebdomadaire des salaires*	Salaire minimum proposé (60 p. 100 du salaire moyen)	Salaire horaire moyen en vigueur† en 1969	Minimum hebdomadaire en vigueur en 1969
Terre-Neuve.....	\$105.86	\$63.52	\$ .85 (femmes) 1.10 (hommes)	\$34.00 44.00
Île-du-Prince-Édouard	80.99	48.60	.95 (femmes) 1.25 (hommes)	38.00 50.00
Nouvelle-Écosse.....	95.56	57.40	Zone 1 1.00 (femmes) 1.25 (hommes)	40.00 50.00
			Zone 2 .90 (femmes) 1.15 (hommes)	36.00 46.00
Nouveau-Brunswick....	96.89	58.13	1.15	46.00
Québec.....	114.93	68.96	Zone 1 1.25 usines, magasins, bureaux	50.00
			1.05 hôtels et restaurants	42.00
			Zone 2 1.15 usines, magasins, bureaux	46.00
			1.00 hôtels et restaurants	40.00
Ontario.....	121.52	72.91	1.30	52.00
Manitoba.....	107.81	64.69	1.35	54.00
Saskatchewan.....	107.86	64.72	1.25 Dix villes et leurs alentours	50.00
			1.15 Reste de la province	46.00
Alberta.....	117.84	70.70	1.25	50.00
Colombie-Britannique	129.19	77.51	1.25	50.00

\*Selon les données les plus récentes: les salaires et traitements moyens par semaine en 1969.

†Salaires des travailleurs expérimentés, en supposant une semaine d'emploi de 40 heures.

SOURCE: Étude effectuée pour le compte du Comité; B.F.S., *Revue Statistique* (n° de catalogue 11-003), section 4, tableau 17.

TABLEAU 21

Indices des disparités provinciales et régionales, 1969

Province	Revenu annuel par tête		Salaires et traitements moyens par semaine		Travailleurs % de la population	Taux du chômage
	\$	(Canada =100)	\$	(Canada =100)	%	%
Terre-Neuve.....	1,613	56	106	90	38.8	10.3
Île du Prince-Édouard.	1,818	63	81	69	48.6	5.3
Nouvelle-Écosse.....	2,304	79	96	81	47.0	5.4
Nouveau-Brunswick....	2,080	72	97	82	45.1	8.5
Atlantique.....	2,032	70	néant	néant	44.5	7.6
Québec.....	2,626	90	115	98	50.8	6.9
Ontario.....	3,365	116	122	103	56.1	3.1
Manitoba.....	2,842	98	108	91	54.1	2.7
Saskatchewan.....	2,516	87	108	92	51.6	3.1
Alberta.....	2,913	100	118	100	58.5	2.7
Prairies.....	2,784	96	néant	néant	55.3	2.9
Colombie-Britannique	3,116	107	129	110	53.9	5.0
Territoires.....	2,542	87	neant	néant	néant	néant
Canada.....	2,906*	100	118	100	53.1	4.7

\*Sauf le revenu des Canadiens non résidents.

SOURCE: Étude réalisée par le personnel du Comité; B.F.S., *Revue Statistique du Canada* (n° de cat. 11-003); B.F.S., *Études spéciales de la main-d'œuvre*. (n° de cat. 71-505).

Depuis le début du siècle, les gouvernements fédéraux et provinciaux du Canada, conscients de ce problème, en ont tenu compte dans l'établissement de la plus grande partie de la législation sociale et économique. Le groupe de ministres qui a rédigé la *Charte de Victoria* (1971) proposait au titre VII, intitulé «Les inégalités régionales»:

Il incombe au Parlement et au Gouvernement du Canada ainsi qu'aux Législatures et aux Gouvernements des Provinces:

- 1) de promouvoir l'égalité des chances pour toutes les personnes qui vivent au Canada et d'assurer leur bien-être;
- 2) de procurer à toute la population, dans la mesure du possible et suivant des normes raisonnables de qualité, les services publics essentiels; et
- 3) de promouvoir le progrès économique afin de réduire les inégalités sociales et matérielles entre les personnes, où qu'elles habitent au Canada.

Toutefois, l'article suivant se lit comme suit:

Les dispositions de ce titre n'ont pas pour effet de modifier la répartition des pouvoirs, non plus qu'elles n'obligent le Parlement du Canada ou les Législatures des Provinces à exercer leurs pouvoirs législatifs.

Les paiements de péréquation distribués aux provinces l'année dernière ne s'élevaient qu'à un milliard de dollars, soit à peine plus de 1 p. 100 du P.N.B. Il est évident que cette somme ne permet pas d'améliorer la surface financière requise par les services publics provinciaux. En outre, les variations régionales des taux de chômage étaient presque aussi considérables en 1970 qu'elles l'étaient dix ans auparavant, en 1960 ( voir le tableau 22).

TABLEAU 22

Taux régionaux de chômage\*, Canada, 1960 et 1970.

Région	1960	1970
	%	%
Maritimes.....	10.7	7.6
Québec.....	9.1	7.9
Ontario.....	5.4	4.3
Prairies.....	4.2	4.4
Colombie-Britannique.....	8.5	7.6
Canada.....	7.0	5.9

\*Nombre des chômeurs en pourcentage de la main-d'œuvre régionale.

SOURCE: Renseignements fournis au Comité par Statistique Canada.

Il est extrêmement difficile, après dix ans, d'apprécier autrement que par les chiffres déjà cités le rendement des programmes officiels de réaménagement régional mis en œuvre en 1961. Dans un article intitulé «Regional Economic Disparities and Policies», Brewis faisait le commentaire suivant:

En ce qui concerne surtout les dépenses antérieures, l'évaluation a été insuffisante. C'est un des plus graves défauts de cette politique. On a alloué et on continue d'allouer des sommes substantielles à des programmes différents, mais on a publié très peu d'analyses des effets probables. Dans certains cas, on n'a que de maigres données, et même celles-ci ne sont pas toujours publiées. Certains organismes et agences sont peu disposés à publier leurs renseignements. Il est avéré, cependant, que plusieurs dépenses, et fédérales et provinciales, rapportent très peu, et de lourdes pertes ont été subies par certaines des provinces les plus pauvres. Les principaux bénéficiaires de l'assistance jusqu'ici ont souvent été de grosses industries à gros capitaux plutôt que les communautés languissantes, auxquelles l'assistance était au départ destinée. Les frais par travailleur ont été très lourds dans certains cas, l'équivalent du salaire brut de plusieurs années<sup>21</sup>.

Le marché, de par ses «défauts», entretient la pauvreté par la façon dont il répartit les débouchés dans le monde du travail. On peut lui reprocher notamment: le manque d'information touchant les techniques de production et les conditions réelles du marché, l'immobilité de la main-d'œuvre et du capital à l'intérieur de chaque secteur industriel et, enfin, le fait que les sociétés puissantes font entrave à la concurrence.

Il est impossible à ceux qui n'ont ni formation spécialisée, ni biens, ni instruction de s'accommoder d'une économie de hauts et de bas. John Kenneth Galbraith fait remarquer à ce sujet dans son ouvrage *Le nouvel État industriel* que l'Amérique du Nord repose sur deux économies distinctes. La première est celle des sociétés géantes qui règlent la production à l'échelle nationale; la seconde est celle qui emploie les pauvres<sup>52</sup>. C'est dans cette dernière que, comme Michael Harrington l'expliquait dans son livre *L'autre Amérique*, on trouve les employés de passage, comme les travailleurs agricoles en instance de départ et les employés occasionnels des restaurants, et les travailleurs permanents des arrière-boutiques d'un capitalisme miteux<sup>53</sup>.

Parce qu'elle exploite plutôt la sueur que les machines et que sa main-d'œuvre n'est pas syndiquée, en règle générale, la seconde économie se ressent beaucoup des variations cycliques de la première. En fait, lorsque le niveau d'emploi est élevé et que la demande de main-d'œuvre atteint les travailleurs semi-qualifiés et non qualifiés, on estime généralement qu'il est temps que le gouvernement intervienne pour modérer l'économie. Le Conseil économique du Canada lui-même préconise une formule de stabilisation où le chômage atteindrait 3 p. 100 et l'inflation 2 p. 100<sup>54</sup>; c'est dire que, même dans les conditions de croissance jugées les meilleures, il y aurait quand même au moins 250,000 individus aptes au travail qui demeureraient sans emploi.

Il est évident que les syndicats sont presque impuissants devant une telle situation. Seuls les salaires peuvent faire l'objet de négociations, si tant est que les syndicats aient le pouvoir de régler et de contrôler les salaires dans l'ensemble de l'industrie et, en même temps, de fixer les besoins en main-d'œuvre en restreignant le nombre d'employés de l'industrie. Ces mesures ne règlent cependant pas les problèmes des travailleurs exclus.

Les gros syndicats, incapables de résoudre ce genre de difficultés, ont tourné leur attention vers les industries de pointe à gros salaires. Il y ont un pouvoir de pression beaucoup plus considérable pour exiger des hausses de salaire, vu le contrôle exercé par les sociétés sur les marchés de consommation, l'importance du capital (assez peu de frais de main-d'œuvre) et le niveau relativement plus élevé des bénéfices. Ce pouvoir de pression est d'autant plus fort que les immobilisations en machines sont importantes, car les sociétés ont alors intérêt à éviter les grèves prolongées et à régler les conflits de travail le plus rapidement possible. Les négociations qui se font entre les grosses

sociétés et les syndicats puissants se terminent toujours par une hausse des prix qui est transmise aux consommateurs, et les pauvres sont forcés de payer plus cher ou de se priver de biens et de services.

De nombreux facteurs sur lesquels le travailleur n'a aucun pouvoir peuvent à l'improviste le rayer des membres de la population active et l'amener à grossir les rangs des chômeurs. La simple annulation d'un projet ou un changement de priorité suffit. Au cours des dernières années, par exemple, les travailleurs ont été l'objet de mises en disponibilité massives et inattendues dans des industries allant des mines de fer Ungava, au Labrador, à l'usine Dunlop, en Ontario, cette dernière laissant 400 employés de longue date sans travail. On pourrait multiplier les exemples de ce genre.

Bon nombre de fermiers n'ont pas le capital nécessaire pour profiter des progrès techniques. Les fermiers les plus riches et les sociétés d'exploitation agricole le peuvent cependant. Ils augmentent ainsi la productivité et peuvent vendre moins cher que les fermiers moins bien fortunés. La population agricole représentait dans les années 40 plus de 30 p. 100 de la population du pays; elle n'en représente plus que 10 p. 100<sup>55</sup>. En 1970, environ les deux tiers des fermes individuelles ont été des exploitations économiques marginales<sup>56</sup>.

Il est constant le problème des travailleurs agricoles et saisonniers que les progrès techniques obligent à se déplacer et qui émigrent vers les villes. De brusques changements dans la structure de l'économie peuvent cependant menacer ou appauvrir des collectivités entières ainsi délaissées. Il peut s'agir de variations de la demande (comme pour les mines d'uranium d'Elliot Lake) ou d'un épuisement des ressources.

La fusion de sociétés et les modifications apportées à la structure des entreprises ont provoqué la mise à pied d'ouvriers, d'employés de bureau et même de cadres intermédiaires. Le sous-emploi, commun dans les provinces atlantiques, dans les Prairies et dans les régions reculées de l'industrie primaire au Canada, est dû à un ensemble complexe de facteurs. Dans ces régions, la pauvreté et les bas salaires sont souvent aussi le lot de certaines industries. Il s'agit d'industries qui n'ont pas le capital privé voulu à immobiliser dans les nouvelles techniques, qu se heurtent à une concurrence difficile et enregistrent une faible marge bénéficiaire. Et quelques industries, en gardant les salaires à un niveau peu élevé, oppriment le producteur du secteur primaire. L'abattage du bois à pâte dans les Maritimes en est un exemple.

En août 1970, plusieurs sénateurs, membres du Comité, ont visité la région de Tracadie, au Nouveau-Brunswick. Voici le rapport qu'ils ont présenté au Comité:

Le camp est situé à 25 milles au nord-ouest de Newcastle. 35 abatteurs et empileurs y vivent. Les conditions de logement sont déplorables. Chaque cabane contient 8 hommes et mesure, à peu près, 10' x 18'. Il n'y a ni électricité ni eau courante. Les hommes arrivent le lundi de bonne heure et demeurent jusqu'au vendredi soir dans ces conditions. La seule source d'eau dont ils disposent consiste en un ruisseau traversant le chemin qui mène à leur camp. La pureté de cette eau est discutable. Un bon abatteur coupe environ 3 cordes de bois par jour à \$7 la corde, soit \$21 par jour.

Il fournit sa propre scie à chaîne, qui peut durer deux ans au plus. Le coût de la scie, plus son financement sur deux ans, est de \$400.00. En outre, le service coûte à peu près \$100, auxquels on peut ajouter le coût des chaînes en deux ans: encore \$160.00. Le salaire brut hebdomadaire du bûcheron, pour une période maximale de 30 semaines par an, est approximativement:

Salaire brut hebdomadaire (max.)		\$105.00
Moins		
Logement et nourriture	\$12.00	
Frais hebdomadaires de la scie	11.00—	22.00
Coût de l'essence et de l'huile pour la scie	6.00	
Frais de déplacement	4.00	
	\$33.00	44.00
Net:	\$72.00—	61.00
Salaire horaire net	\$ 1.80—\$	1.53

C'est là un salaire horaire très bas lorsqu'on considère l'investissement nécessaire, la courte période annuelle de travail et ses conditions déplorables.

Les hommes à qui l'on a parlé y travaillent depuis plusieurs années. Tous savent qu'ils vivraient plus à l'aise en touchant des prestations sociales. Néanmoins, ils continuent à travailler et vivent, en 1970, dans des conditions médiévales, à notre avis.

Une loi provinciale pourrait aisément redresser les conditions dans lesquelles ils vivent et travaillent. On pourrait les aider, en partie, en leur facilitant l'obtention de petits prêts afin de financer l'achat de leurs scies à chaîne<sup>67</sup>.

Un commentaire écologique: leur méthode de coupe et le gaspillage qui en résulte font qu'aucun arbre ne poussera dans la zone d'exploitation d'ici 15 ans.

Il y a deux explications possibles au fait que les bûcherons restent dans la région. Tout d'abord, ils ne semblent pas avoir les moyens financiers voulus pour s'en aller, avec leur famille, dans des régions plus avantageuses. Deuxièmement, ils ne peuvent se résoudre à abandonner le seul milieu qu'ils aient jamais connu. C'est pourquoi ils continuent leur existence marginale.

Même dans une économie de marché, l'ouvrier qualifié ne peut guère se déplacer de sa propre initiative; l'ouvrier semi-qualifié et l'ouvrier non qualifié, encore moins. Ce manque de mobilité de la main-d'œuvre entre les petits emplois et les emplois lucratifs perpétue les inégalités salariales. L'un des obstacles à cette mobilité est ce qu'il en coûte pour rechercher un emploi, déménager et acquérir la formation nécessaire. Tout aussi important est le nombre des emplois lucratifs qui peut être limité par le monopole du marché exercé par les sociétés, par les restrictions des syndicats sur l'offre de la main-d'œuvre et par l'interaction des deux éléments sous forme de poussée des salaires, puis par le progrès technique économiseur de main-d'œuvre

dans les industries à gros salaires. La discrimination dont sont victimes les minorités raciales et ethniques, et les femmes, en matière d'embauche et de salaires, limite les possibilités d'avancement de ces groupes.

### *Conclusion*

Les problèmes qui assaillent tout gouvernement moderne, et le gouvernement du Canada en particulier, sont consternants. Il leur faut, d'une part, affronter un secteur privé de plus en plus caractérisé, à la fois sur le plan national et sur le plan international, par la concentration des entreprises et, d'autre part, s'attaquer à des problèmes sociaux d'une envergure sans précédent. Si les gouvernements canadiens se sont trouvés dans ce dilemme, c'est que nos problèmes sociaux sont ceux de régions fortement industrialisées comme l'Europe et les États-Unis et que notre constitution laisse à l'autorité centrale de grands pouvoirs discrétionnaires dans des domaines aussi importants que celui de la politique fiscale et monétaire, mais que notre pays n'est, par ailleurs, pas aussi développé que les États-Unis et l'Europe et il est nécessaire de favoriser ce développement.

Il est facile de critiquer les réalisations des anciens gouvernements et du gouvernement actuel et de présenter d'autres solutions en grande partie théoriques. C'est autre chose de présenter des propositions constructives en tenant compte des raisons historiques profondes de l'échec des décisions et de leur application et en tenant compte aussi des contraintes internationales qui pèsent de nos jours sur l'économie nationale. Il est donc nécessaire, cela va de soi, de procéder à une évaluation réaliste des problèmes et d'élaborer des plans d'action à la lumière de cette évaluation.

### **Recommandations:**

1. Que le «plein-emploi» soit l'objectif premier et la préoccupation principale de la politique financière et monétaire du gouvernement.
2. Que des lois donnant corps au principe «à travail égal, salaire égal» soient adoptées et mises en vigueur par tous les paliers de gouvernement à la fois pour le secteur public et le secteur privé.
3. Qu'on facilite l'adhésion aux syndicats actuels, en particulier dans les industries à bas salaires.
4. Qu'on applique les interdictions concernant la discrimination dans l'emploi.
5. Que l'on poursuive vigoureusement la création d'emplois, surtout en ce qui concerne les carrières para-spécialisées; et
6. Que l'on adopte une formule simple pour tendre à la majoration des salaires minimums au moyen du Code canadien du travail (Normes). En voici un exemple:

- a) le salaire minimum devrait être établi comme pourcentage du salaire moyen de chaque province ou région;
- b) on devrait se servir de critères uniformes pour déterminer les régions à l'intérieur des provinces;
- c) le salaire minimum ne devrait pas être inférieur à 60 p. 100 du salaire moyen de chaque province ou région; et
- d) il conviendrait d'adopter un programme d'augmentation du salaire minimum. On pourrait procéder par petites augmentations successives et analyser les répercussions d'une majoration avant de passer à l'étape suivante.

## NOTES

### CHAPITRE 1:

1. Martin Rein, "Problems in the Definition and Measurement of Poverty." Voir Peter Townshend (réd.) *The Concept of Poverty* (London: Heinemann, 1970), p. 46.
2. Conseil économique du Canada, *Cinquième exposé annuel* (Ottawa: Imprimerie de la Reine, 1968) p. 104-105.
3. J. K. Galbraith, *The Affluent Society* (New York: New American Library, 1958), p. 251.
4. S. M. Miller et Pamela Roby, *The Future of Inequality* (New York: Basic Books, 1970) p. 11.
5. *Ibid.*, p. 12.
6. Cité au Sénat par l'honorable David Croll, *Procès verbaux du Sénat*, deuxième session, vingt-huitième parlement, vol. 118, n° 77 (25 juin 1970) p. 1357.

### CHAPITRE 2

1. Le premier ministre Pierre-Elliott Trudeau, *Procès-verbaux de la Chambre des communes* (16 septembre 1968).
2. Voir l'explication des seuils de pauvreté du Conseil économique (selon M<sup>lle</sup> J. R. Podoluk) dans le *Cinquième exposé annuel* du Conseil économique du Canada (Ottawa: Imprimerie de la Reine, 1968), pp. 106-110.

### CHAPITRE 3

1. N. H. Lithwick, *Pauvreté urbaine*, Recherche monographique n° 1 (Ottawa: Société centrale d'hypothèques et de logement, 1971), p. 56.
2. B.F.S., *Données statistiques sur les revenus faibles au Canada 1967* (Ottawa: Information Canada, 1971), pp. 9-10.
3. *Ibid.*, p. 11.
4. *Ibid.*, p. 13.
5. Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, deuxième session, n° 23 (24 et 26 février 1970), p. 87.
6. B.F.S., *Données sur les revenus faibles au Canada*, op. cit., p. 25.
7. Family Bureau of Greater Winnipeg, mémoire soumis au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, troisième session, n° 1. (15 octobre 1970), pp. 44-45.
8. B.F.S., *Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu, 1969 (estimations préliminaires)* (Ottawa: Information Canada, 1971), p. 20.
9. Ontario, Ministère du Travail, Division des recherches, *Wages, Hours, and Overtime Pay Provisions in Selected Industries, Ontario, 1967* (Toronto: Queen's Printer, 1968).
10. Nouvelle-Écosse, Ministère du Travail, *1969 Wage Rates Salaries and Hours of Labour in Nova Scotia* (Halifax: Queen's Printer 1970).

11. Étude réalisée pour le compte du Comité, "Employment and Earnings Policy," Partie II F 1: «En 1969, 32,5 p. 100 des travailleurs non agricoles étaient syndiqués.»
12. D. L. McQueen, professeur d'économie, à l'Université York; discours prononcé devant le *Provincial Council of Women* (hiver 1969).
13. B.F.S., *Données statistiques sur le revenu faible en 1967* (Ottawa: Information Canada, 1971), p. 13.
14. Société Radio-Canada, *Public Opinion in English Canada about on Certain Aspects of the Current Unemployment Situation* (S. R.-C., Division des recherches, 1971).
15. Association canadienne des travailleurs sociaux, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, deuxième session, n° 30 (24 mars 1970), p. 39.
16. B.F.S., *Statistiques sur les petits revenus au Canada, 1967* (Ottawa: Information Canada, 1971), p. 13.
17. Stephen Peitchinis, *Why Should Anyone in Calgary Need Aid-* (Ottawa: Conseil canadien du bien-être social, 1969).
18. Commission de planification de l'agriculture canadienne, *Rapport* (Ottawa: Imprimerie de la Reine, 1970), p. 479.
19. Manitoba Pool Elevators, *Poverty in Canada* (Winnipeg: 1965), p. 31. Étude réalisée par M. W. Menzies de la société Hedlin Menzies Ltée.
20. Commission de planification de l'agriculture canadienne, *Rapport* (Ottawa: Imprimerie de la Reine, 1970), p. 481.
21. Association du Nouveau-Brunswick pour l'avancement des gens de couleur, *Délibérations du Comité spécial du Sénat sur la pauvreté*, deuxième session, n° 61 (4 août 1970), p. 37.
22. *Faits et gestes* (Ottawa: Service d'information de la C.J.C.), vol. 1, n° 2 (février 1969), p. 23. Citation.
23. National Indian Brotherhood, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, deuxième session, n° 19 (10 février 1970), p. 36.
24. Compagnie des jeunes Canadiens, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, première session, n° 4 (8 mai 1969), p. 130.
25. Association des Métis de la Saskatchewan, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, première session, n° 13 (26 juin 1969), p. 522.
26. Association canadienne des travailleurs sociaux, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, deuxième session, n° 30 (24 mars 1970), p. 33.
27. Neighbourhood Service Centre of Greater Winnipeg, *Délibérations du Comité spécial du Sénat sur la pauvreté*, deuxième session, n° 6 (17 novembre 1969), p. 24.
28. *Ibid.*, p. 24.
29. Humans on Welfare Society (Edmonton), mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, deuxième session, n° 57 (21 juillet 1970), p. 78.
30. L'Institut Vanier de la famille, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, deuxième session, n° 21 (17 février 1970), p. 44.
31. Conseil économique du Canada, *Sixième exposé annuel* (Ottawa: Imprimerie de la Reine, 1969), p. 122.
32. Société Saint-Vincent-de-Paul, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, troisième session, n° 2 (20 octobre 1970), p. 26.
33. Les Services de bien-être de la ville de Montréal, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, deuxième session, n° 29 (17 mars 1970), p. 24.  
«De façon générale, il a été constaté que les couches de la population les plus durement touchées par le chômage sont celles qui sont les moins scolarisées. La masse de nos assistés sociaux est d'ailleurs recrutée parmi cette catégorie des sous-scolarisés (75% ont moins d'une 5<sup>e</sup> année).» Mémoire des Services de retour à la vie normale (Québec: Ministère de la Famille et du Bien-être social, 1970), p. 122.
34. *Ibid.*, p. 23.
35. L'Institut Vanier de la famille, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, deuxième session, n° 21 (17 février 1970), p. 47.
36. Le Journal *Up to the Neck*, Montréal, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, deuxième session, n° 12 (9 décembre 1969), p. 38.

37. Conseil économique du Canada, *Délibérations du Comité spécial du Sénat sur la pauvreté*, deuxième session, n° 5 (12 novembre 1969), p. 10.
38. *Ibid.*, p. 15.
39. Manitoba Pool Elevators, *Poverty in Canada* (Winnipeg: 1965), p. 28. Étude réalisée par M. W. Menzies de la société Hedlin Menzies Ltée.
40. Conseil économique du Canada, *La tenue et le potentiel de l'économie du milieu des années 1950 au milieu des années 1970* (Ottawa: Information Canada, 1970), pp. 59-60.
41. En 1950, le P.N.B. du Canada se chiffrait à \$17.95 milliards. Et pourtant, en 1970 il se chiffrait à quatre fois de plus—à savoir, \$84 milliards.
42. Conseil économique du Canada, *La tenue et le potentiel de l'économie du milieu des années 1950 au milieu des années 1970* (Ottawa: Information Canada, 1970), pp. 60-61: «En 1961, un écart de 7 ou 8 p. 100 entre la production réelle et la production potentielle dans l'économie nord-américaine a représenté, pour cette seule année, une perte de production de l'ordre de 50 milliards de dollars aux États-Unis et de plus de 3 milliards de dollars au Canada. (Aujourd'hui, par suite de l'expansion de l'économie canadienne, un écart de même ampleur représenterait pour le Canada une perte plus considérable encore, soit de plus de 5 milliards de dollars.) . . . Ce qui plus est, ces pertes s'accumulent d'année en année aussi longtemps qu'un tel écart persiste entre la production réelle et le potentiel de production.»
43. B.F.S., hebdomadaires, (Ottawa: Information Canada, 1971).
44. Conseil économique du Canada, *Troisième exposé annuel* (Ottawa: Imprimerie de la Reine 1966), tableau 4-2, p. 101.
45. *Ibid.*, pp. 99-100.
46. Sylvia Ostry, *Unemployment in Canada* D.B.S. (Ottawa: Imprimerie de la Reine, 1968) Table 12, p. 23.
47. H. D. Woods et Sylvia Ostry, *Labour Policies and Labour Economics in Canada* (Toronto: Macmillan, 1962), pp. 356-57.
48. Conseil économique du Canada, *La tenue et le potentiel de l'économie du milieu des années 1950 au milieu des années 1970* (Ottawa: Information Canada, 1970), p. 22.
49. Canada, Ministère du Travail, *L'Assurance-chômage durant les années 70* (Ottawa: Imprimerie de la Reine, 1970), p. 5.
50. Commission d'enquête sur la fiscalité, *Rapport* (Ottawa: Imprimerie de la Reine, 1966).
51. T. N. Brewis, «Regional Economic Disparities and Policies,» dans L. H. Officer et L. B. Smith (réd.) *Canadian Economic Problems and Policies* (Toronto: McGraw-Hill, 1970), p. 351.
52. J. K. Galbraith, *The New Industrial State* (New York: Signet Books, 1968), p. 21.
53. Michael Harrington, *Toward a Democratic Left* (Baltimore: Penguin, 1969), p. 54.
54. Conseil économique du Canada, *Sixième exposé annuel* (Ottawa: Imprimerie de la Reine, 1969), pp. 7 et 9.
55. Commission de planification de l'agriculture canadienne, *Rapport* (Ottawa: Imprimerie de la Reine, 1970), p. 7.
56. *Ibid.*, p. 463.
57. *Délibérations du Comité spécial du Sénat sur la pauvreté*, deuxième session, n° 63 (6 août 1970), p. 7.



## DEUXIÈME SECTION:

### Notre système d'aide sociale, une erreur coûteuse

# 1

## Introduction

Pour diverses raisons, certaines d'ordre moral, certaines d'ordre économique et pratique, la plupart des nations occidentales ont instauré un certain système d'aide sociale au profit des pauvres. La Société Saint-Vincent-de-Paul a observé dans son mémoire, au sujet des divers systèmes mis sur pied, que:

Les uns ont eu recours à une socialisation à outrance qui ne garantit le strict minimum vital qu'au prix du sacrifice de toutes les libertés personnelles, même les plus élémentaires. D'autres, et le Canada est de ceux-là, se sont efforcés avec plus de mérite que de succès d'apporter une solution au problème de la pauvreté par une série d'interventions dans les divers secteurs où se manifestent les besoins les plus apparents. Ces interventions ont souvent consisté dans l'application de cataplasmes, de solutions partielles, qui ont donné lieu à la situation qualifiée récemment de «fouillis de l'assistance sociale»<sup>1</sup>.

Le Canada a dépensé et continue à dépenser, comme l'indique le tableau 23, de très fortes sommes d'argent pour appliquer des programmes de sécurité financière et d'aide sociale.

Mais ces mesures n'ont pas amélioré le sort des pauvres autant que nous aurions pu l'espérer. Les milliards qui ont été dépensés ont certainement contribué à rendre la vie des pauvres un peu moins désespérée, et ce n'est pas à négliger. Mais un ancien directeur du Conseil économique a bien mis en évidence un défaut crucial de notre lutte contre la pauvreté:

Si les pauvres ont des besoins multiples, l'essentiel reste leur manque de possibilités—la liberté, par exemple, d'exercer un choix significatif dans notre économie et notre société. Si eux-mêmes, ou du moins leurs enfants, possédaient une telle liberté d'une manière plus large qu'aujourd'hui, ils arriveraient à se dégager de l'indigence<sup>2</sup>.

Bref, nous ne pouvons espérer de réalisations importantes que si nous leur garantissons des chances suffisantes: voilà la condition nécessaire et préalable.

TABLEAU 23

Estimation des dépenses par les régimes fédéraux  
et provinciaux de sécurité de revenu, 1969-1970

Programme	Dépenses (\$ millions)	Répartition en pourcentage	Pourcentage du P.N.B.*
		%	%
<b>Régimes d'assurance-sociale</b>			
Régime de pensions du Canada.....	48	1.1	.1
Régime de rentes du Québec.....	15	.3	.0
Assurance-chômage.....	542	12.4	.7
Indemnisation des accidentés du travail†	185	4.2	.2
Pensions aux anciens combattants‡.....	218	5.0	.3
<b>Total partiel.....</b>	<b>1,008</b>	<b>23.1</b>	<b>1.3</b>
<b>Prestations générales</b>			
Sécurité de la vieillesse.....	1,467	33.6	1.8
Supplément du revenu garanti.....	263	6.0	.3
Allocations familiales§.....	657	15.1	.8
Allocations aux jeunes**.....	78	1.8	.1
<b>Total partiel.....</b>	<b>2,465</b>	<b>56.5</b>	<b>3.1</b>
<b>Régimes d'assistance sociale</b>			
Assistance destinée à des groupes spéciaux (assujettie à une évaluation des ressources):			
Personnes âgées.....	3	.1	.0
Aveugles.....	4	.1	.0
Invalides.....	24	.5	.0
Anciens combattants.....	107	2.5	.1
Indiens et Esquimaux.....	18	.4	.0
Assistance générale (assujettie à une évaluation des besoins):			
Allocations aux mères nécessiteuses.....	28	.6	.0
Assistance chômage.....	29	.7	.0
Régime d'assistance publique du			
Canada††.....	678	15.5	.8
<b>Total partiel.....</b>	<b>891</b>	<b>20.4</b>	<b>1.1</b>
<b>Total.....</b>	<b>4,364</b>	<b>100.0</b>	<b>5.4</b>

\*P.N.B. (pour l'année fiscale 1969-1970), \$80.08 billions.

† Paiement en espèces seulement.

‡ Pensions aux anciens combattants invalides et aux veuves.

§ Comprend les prestations d'assistance familiale pour les enfants des immigrants et les prestations aux termes du programme d'allocations familiales du Québec.

\*\* Comprend les allocations scolaires du Québec, de même que le supplément aux parents de Terre-Neuve (allocations scolaires).

†† Prestations d'assistance seulement; ne comprend pas les dépenses touchant les soins et les services de bien-être social, le bien-être de l'enfance et le soin des enfants en établissement.

SOURCE: Canada, Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, *La Sécurité du revenu au Canada* (Ottawa: Information Canada, 1970), Tableaux 1, 2, 3 et 4.

On trouve, dans chaque génération, des personnes pauvres qui arrivent, envers et contre tous, à s'en sortir. La plupart, cependant, ne peuvent simplement pas dominer leur destin économique. Cela leur sera toujours

impossible tant que nous ne trouverons pas le moyen d'accroître leur liberté, de leur offrir un plus grand choix de possibilités, de les intégrer au milieu d'action des services sociaux et de les convaincre qu'ils ne sont pas nés pour être réduits à la portion congrue.

Personne n'est satisfait du régime d'aide sociale dont nous disposons actuellement pour combattre la pauvreté. En ce sens, il n'est pas controversé puisque tout le monde est contre. Pourquoi en est-il ainsi? Comment le système en est-il arrivé là? Un exposé du système et de son fonctionnement fait ressortir les réponses à ces questions.



# 2

## L'organisation du système fédéral d'aide sociale

### HISTORIQUE

Ceux qui ont formulé l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* ont fait très peu état des obligations du gouvernement à l'endroit des pauvres. Il y est dit que les organisations de charité sont de la compétence des provinces; de toute évidence, on jugeait cela suffisant. Il ne s'agissait pas d'un oubli volontaire. La question ne s'est simplement pas posée; les législateurs de l'époque n'ont jamais pensé qu'une intervention massive du gouvernement en faveur des pauvres serait un jour nécessaire. Les œuvres de bienfaisance locales s'occupaient déjà des pauvres; c'était bien assez.

Les législateurs n'avaient alors pas grand choix. Ils souscrivaient aux idées politiques de leur temps, qui ne tenaient pas compte des pauvres, tout au moins pas sur le plan de l'État. Au cours du vingtième siècle, une idée nouvelle a commencé à se répandre. Elle émanait de nombreuses sources, entre autres d'une nouvelle génération de critiques de la société, de nouveaux courants de pensée économique, de fortes pressions de la part des personnes pauvres, installées toujours plus nombreuses dans les régions urbaines et industrialisées, et des classes ouvrières; elle aboutit à l'opinion générale que le gouvernement avait en fait des obligations primordiales envers les pauvres et que l'aide apportée par les œuvres locales était insuffisante. Les villes ont commencé à affecter des sommes de plus en plus fortes à ce secteur et quand il apparut qu'elles ne pourraient résoudre le problème à elles seules, les gouvernements provinciaux ont commencé à assumer une part des responsabilités en matière de surveillance générale et de financement des services d'aide sociale.

Le gouvernement fédéral s'est occupé pour la première fois d'aide sociale en 1927, car c'est alors qu'il a établi un programme de pensions de vieillesse sans rencontrer trop d'opposition. A cette époque encore, la majorité des gens pensait que ce n'était guère l'affaire du gouvernement fédéral; ce que les provinces faisaient était suffisant, dans la mesure où il y avait quelque chose à faire.

Les choses changèrent au moment de la dépression économique (qui commença en 1929 et dura jusqu'au début de la Seconde Guerre mondiale, en 1939), car il apparut tout à fait évident que les anciennes méthodes employées pour combattre le chômage, la faim et la misère n'étaient tout simplement pas satisfaisantes. La pauvreté n'était plus le mal dont souffrait une minorité cachée. Elle touchait de toute évidence presque la majorité des gens et les diverses administrations canadiennes, en particulier le gouvernement fédéral, étaient pressées d'agir. Le gouvernement fédéral répondit à ces pressions par un projet de programme d'assurance-chômage; lorsque les tribunaux décidèrent qu'une telle mesure législative outrepassait les pouvoirs constitutionnels du gouvernement, ce dernier alla jusqu'à faire modifier la constitution. Cette chaîne d'événements semble indiquer que le gouvernement fédéral était dès lors décidé à prendre des mesures directes pour secourir les pauvres et qu'il était même prêt à braver une certaine opposition. Peu à peu, son intervention a donné lieu à différents programmes fédéraux qui auraient fait sursauter les législateurs vingt ans auparavant: allocations familiales, améliorations apportées aux pensions de vieillesse, formation professionnelle des adultes, allocations aux aveugles et aux invalides, subventions aux jeunes et régime contributif de retraite pour les membres de la population active.

Ces programmes n'étaient cependant pas des programmes généraux d'aide sociale. Ils visaient des cas particuliers d'épreuves, des catégories particulières de gens. Les prestations sociales accordées aux pauvres en général, par opposition aux chômeurs et aux personnes gravement handicapées, continuaient de relever de la compétence des gouvernements provinciaux et des administrations municipales. Cet état de chose s'appuyait sur une longue tradition politique et constitutionnelle. Mais cet arrangement comportait aussi des failles. Au fur et à mesure que le gouvernement fédéral introduisait des mesures qui n'étaient rien d'autre, ou peu s'en faut, que des programmes d'aide sociale, il devenait de plus en plus difficile de coordonner les programmes fédéraux et provinciaux. Dans le même temps, les véritables programmes d'aide sociale des provinces riches distançaient de plus en plus ceux des provinces pauvres.

Vers le milieu du siècle, il devint évident que les programmes fédéraux ne cadraient plus avec l'aide générale offerte par les provinces et les villes. Les programmes de bien-être social s'enlisaient, au Canada, dans un grand fouillis administratif. En 1956, le gouvernement fédéral a essayé, en votant la *Loi sur l'assistance-chômage*, d'étendre ses programmes à d'autres catégories—d'en élargir le champ d'application—grâce à des procédures de partage des frais pour les prestations d'aide sociale destinées aux chômeurs «aptes au travail». Deux ans plus tard, on élargissait ces procédures de partage des frais pour les appliquer aux personnes «inaptes au travail», y compris les pensionnaires de foyers de soins spéciaux.

Le système présentait encore des lacunes qui commençaient à se manifester. En 1966, le gouvernement fédéral s'était rendu compte que ces pro-

grammes relatifs à l'aide sociale et dont il partageait les frais avec les provinces, à savoir l'assistance-chômage, l'assistance-vieillesse, les allocations aux aveugles et aux invalides, se heurtaient toujours à de graves problèmes administratifs et les prestations sociales des provinces et des villes étaient par trop insuffisantes. En 1966 était présentée la *Loi sur l'assistance publique du Canada*. Le Régime d'assistance publique du Canada n'était pas vraiment la concrétisation des nouvelles idées réformatrices dans le domaine de l'aide sociale; c'était une nouvelle façon de distribuer les fonds destinés à l'assistance publique et à l'aide sociale, un instrument fiscal pour soulager quelque peu le trésor des provinces.

Cet aperçu historique, devons-nous reconnaître, dépeint mal la multitude des administrations de l'aide sociale et des organismes de service social qui ont surgi au Canada. La prolifération des organismes gouvernementaux et para-gouvernementaux a été si prononcée que les pauvres sont susceptibles de dépendre souvent de deux, trois ou même cinq services à la fois.

Le Comité a passé en revue quelques-uns des programmes généraux, ceux du niveau fédéral jusqu'à ceux du niveau municipal, sans toutefois vouloir exposer chacun des programmes relatifs à des groupes particuliers, tels les vieillards ou les invalides. Outre les nombreux programmes fédéraux de prestations directes, comme ceux de la sécurité de la vieillesse, des allocations familiales et du Régime de pensions du Canada, il en existe beaucoup de moins connus qui touchent un moins grand nombre de citoyens. Mais notre propos s'intéresse surtout au Régime d'assistance publique du Canada: c'est le programme dont les rouages permettent au gouvernement fédéral d'intervenir dans le domaine de l'aide sociale et de rejoindre par là les programmes provinciaux et municipaux.

## LE RÉGIME D'ASSISTANCE PUBLIQUE DU CANADA: SUR LE PAPIER ET DANS LES FAITS

Mis en œuvre en 1966, le Régime d'assistance publique du Canada confiait au gouvernement fédéral une part du financement des services d'aide sociale et des programmes de réadaptation au travail. Le gouvernement voulait ainsi assurer à tous les Canadiens non privilégiés l'aide sociale dont ils avaient besoin. Le Régime n'était pas destiné seulement aux gens très pauvres, mais aussi à ceux qui allaient bientôt être dans le besoin. Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social définit ainsi l'«assistance publique»:

L'assistance publique comprend l'aide, sous toutes ses formes, fournie aux personnes nécessiteuses ou à leur intention, en vue de subvenir à leurs besoins essentiels, notamment la nourriture, le logement, le vêtement ainsi que les articles nécessaires à leur sécurité, à leur bien-être ou à leur réadaptation, comme par exemple des aliments ou vêtements spéciaux, le téléphone, une allocation de réadaptation, ou les appareils nécessaires à une personne handicapée; les soins dans un foyer de soins spéciaux (foyer pour vieillards, maison

de convalescence, établissement de protection de l'enfance); les voyages et déplacements, les obsèques et les enterrements; les services de soins sanitaires; les services de bien-être social fournis par un organisme approuvé par une province ou à sa demande, et enfin les allocations de menues dépenses pour les pensionnaires d'établissements<sup>1</sup>.

Le Régime d'assistance publique du Canada laissait certaines questions, comme l'éducation et les services correctionnels, à la compétence exclusive des provinces. Toutefois, le cadre législatif du programme semblait permettre au gouvernement fédéral de s'engager très loin dans la lutte contre la pauvreté ou, du moins, d'encourager et d'appuyer cette lutte.

Les résultats de l'entreprise furent décevants pour les autorités fédérales. Des difficultés devaient surgir, engendrées par la nature même du Régime, car les gouvernements provinciaux pouvaient à leur gré l'adopter, le rejeter ou ne l'accepter qu'en partie. Or, beaucoup de provinces, notamment les plus pauvres, n'avaient pas les moyens de recourir pleinement au Régime.

En vertu du Régime d'assistance publique, les dépenses de l'aide sociale étaient réparties également entre les provinces et le gouvernement fédéral. La constitution réservant les questions d'aide sociale aux provinces, celles-ci devaient assumer la direction des programmes du Régime, continuer à fixer leurs propres prestations et à déterminer qui serait considéré comme étant dans le besoin. La loi fédérale stipulait simplement que les provinces ne devaient pas accorder trop d'importance au lieu de résidence des assistés sociaux et qu'elles devaient établir des commissions d'appel dans le cadre de leur système d'aide sociale. Les normes de service et la portée à donner aux services de prévention ne faisaient l'objet d'aucune prescription.

Le Régime d'assistance publique n'était pas non plus présenté comme un tout indivisible. Les gouvernements provinciaux pouvaient très bien ne participer qu'aux programmes de leur choix. C'est ainsi, par exemple, que seulement trois provinces (l'Ontario, la Saskatchewan et l'Alberta) ont inclus les allocations aux aveugles dans leurs programmes généraux reliés au Régime, cependant que les allocations aux invalides étaient retenues par six provinces, soit Terre-Neuve, l'Île-du-Prince-Édouard, la Nouvelle-Écosse, l'Ontario, la Saskatchewan et l'Alberta. Aucune n'a encore adopté les programmes prévus par le Régime pour les Indiens. Enfin, l'Alberta est la seule à avoir tiré grand profit de la disposition relative à l'aide aux gagne-petit.

Il semble que d'autres provinces inscrivent aussi des travailleurs à leurs programmes d'aide sociale; elles hésitent toutefois à le reconnaître, sans doute de peur de recevoir une avalanche de demandes de la part des travailleurs indigents. Ces allocations seraient versées à environ 20,000 Canadiens, pense le Comité, bien que leur distribution officielle sur une vaste échelle ne se fasse qu'en Alberta.

Les provinces riches obtiennent une plus grande part que les provinces pauvres des sommes transférées par le gouvernement fédéral aux administrations locales. En effet, le Régime d'assurance publique exige des provinces participantes qu'elles dépensent leurs subventions fédérales avant de les recevoir, c'est-à-dire qu'elles financent leurs propres programmes d'aide

sociale et présentent ensuite à Ottawa une note s'élevant à la moitié de leurs dépenses. Les provinces déjà incapables de financer à même leurs recettes fiscales un programme d'aide sociale satisfaisant se voient dans l'impossibilité d'obtenir un surcroît d'aide financière du gouvernement fédéral. Elles recouvrent la moitié de leurs dépenses; en d'autres termes, moins elles ont été en mesure de dépenser, moins elles reçoivent en retour. Par conséquent, les

TABLEAU 24

Normes budgétaires mensuelles pour besoins essentiels\* par province, décembre 1970 (pour une famille de quatre personnes—à savoir, deux parents et deux enfants, une fille de 8 ans et un garçon de 13).

Province	Par mois	Par année
Terre-Neuve†.....	\$230.00	\$2,760
Île-du-Prince-Édouard‡.....	244.00	2,928
Nouvelle-Écosse§.....	263.00	3,156
Nouveau-Brunswick**.....	187.66	2,251
Québec††.....	218.00	2,616
Ontario‡‡.....	271.00	3,252
Manitoba§§.....	246.10	2,953
Saskatchewan***.....	215.15	2,581
Alberta†††.....	335.00	4,020
Colombie-Britannique†††.....	211.00	2,532

\*Les montants réels accordés sont soumis à des plafonds (voir notes) et ne correspondent pas forcément aux normes budgétaires. Les municipalités qui assurent l'administration de l'assistance peuvent ajouter aux allocations provinciales.

Les besoins essentiels sont définis comme la nourriture, l'habillement et le logement. Ne sont pas indiquées, les allocations supplémentaires pour des régimes spéciaux, du combustible additionnel, du loyer, qui peuvent être fournis dans des circonstances exceptionnelles.

†Loyer dans les villes, y compris l'allocation de combustible.

‡Sauf l'allocation de combustible, qui peut être réglée d'après le coût réel; comprend le loyer dans les villes.

§Y compris les allocations de combustible, de loyer, et de services, qui ensemble ne doivent pas dépasser \$115. Toutefois, les maxima provinciaux des allocations mensuelles sont les suivants: \$75 pour les femmes âgées de 60 à 65 ans, qui sont célibataires, veuves, abandonnées, divorcées ou en chômage; \$100 pour les handicapés et les personnes âgées de plus de 65 ans; \$175 pour les familles.

\*\*Sauf l'allocation de combustible, qui peut être réglée d'après le coût réel. Les montants précisés pour les divers besoins essentiels sont des maxima, et l'allocation globale ne peut dépasser les normes considérées raisonnables au sein de la collectivité. La somme de \$188 indiquée au tableau, comprend une allocation de loyer urbain de \$60 par mois. Toutefois, le coût total du loyer est normalement payé, et les \$60 ne servent que comme indication.

††Y compris le combustible et le loyer pour Zone III (Montréal): Zones II et I reçoivent \$5 et \$15 de moins respectivement.

‡‡Loyer pour les locaux chauffés.

§§Sauf le combustible et les services, qui sont réglés d'après le coût réel.

\*\*\*Sauf l'allocation de combustible qui peut être accordée selon les coûts réels ou selon l'échelle provinciale. Le loyer aussi peut être réglé selon ses coûts réels.

†††Les montants des allocations provinciales ne sont précisés que pour la nourriture et l'habillement, les autres taux sont basés sur les normes des collectivités. Pour les allocations municipales les taux ne sont pas précisés. Pourtant, les montants donnés sont des approximations équitables, selon le ministère de Développement social de l'Alberta.

†††Y compris le combustible.

SOURCE: Canada, Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, Division des recherches sur le bien-être social, *Budgets mensuels...* (déc. 1970).

prestations provinciales sont généralement moins élevées là où les recettes se font plus petites, précisément dans les provinces défavorisées où les demandes de prestations sociales sont le plus nombreuses.

Ce système de partage des frais peut engendrer des inégalités flagrantes entre des régions voisines. Ainsi, une famille de quatre personnes à Hull reçoit encore \$100 par mois de moins, au titre des prestations sociales, qu'une famille de même taille à Ottawa, sur l'autre rive de l'Outaouais. De plus, aucun de ces barèmes de prestations n'atteint les seuils de pauvreté acceptés pour une famille d'une taille donnée (voir le tableau 24).

Ces écarts provinciaux se retrouvent, sous des formes diverses, dans la politique d'aide sociale des villes de chaque province. Comme les municipalités doivent habituellement financer leurs propres services, les villes pauvres, où la demande d'aide sociale est la plus forte, ne peuvent verser des prestations suffisantes. Si les administrations municipales ne peuvent ou ne veulent pas verser les diverses prestations sociales, elles ne peuvent recevoir leur quote-part de la province qui, à son tour, ne peut la réclamer au gouvernement fédéral. Vu le niveau ridiculement bas des prestations et des autres services qui filtrent, en définitive, à travers ce système, il n'y a pas à se surprendre si certaines personnes considèrent que le gouvernement même est à l'origine de la pauvreté.

Bref, le Régime d'assistance publique du Canada est une liste de programmes sujets au partage des frais et les provinces sont libres de choisir ceux qui leur plaisent ou qu'elles peuvent financer. Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social a indiqué, dans son mémoire au Comité, que

si les provinces ont fait des progrès remarquables vers le relèvement des niveaux d'assistance publique, trois grands facteurs s'opposent encore à la réalisation de cet objectif. Le premier est la rareté des ressources financières, compte tenu du fait que 50 p. 100 des coûts doivent être absorbés par la province; les provinces pauvres soutiennent qu'elles ne peuvent se permettre d'assurer aux personnes admissibles le niveau souhaitable d'assistance et de services. Le deuxième facteur est l'absence de consensus quant au niveau de vie que ces programmes devraient assurer. Le troisième problème est le rapport qui existe entre les niveaux d'assistance et les encouragements au travail<sup>2</sup>.

Des groupes de travail, formés à la suite de la réunion fédérale-provinciale des ministres du Bien-être social, en janvier 1969, étudient actuellement ces problèmes. Ces groupes ont rédigé des rapports provisoires, mais l'application de mesures correctives se fera peut-être encore attendre un certain temps.

## AUTRES PROGRAMMES FÉDÉRAUX

En vertu de certains programmes du gouvernement fédéral, on verse directement des prestations aux personnes des catégories de besoins désignées; ces paiements sont uniformes par tout le Canada et sont totalement étrangers

aux prestations du R.A.P.C. Il s'agit des prestations de sécurité de la vieillesse (accompagnées du supplément du revenu garanti), des allocations familiales, des allocations aux jeunes et des versements du Régime de pensions du Canada (R.P.C.) qui se finance, bien entendu, à même les cotisations des participants. Les mémoires adressés au Comité ont surtout critiqué le fait que les prestations prévues par ces programmes n'étaient jamais suffisantes et qu'elles n'étaient pas, dans la plupart des cas, indexées sur le coût de la vie.

Les pensions de sécurité de la vieillesse s'élevaient, en janvier 1971, à \$80 par mois, soit le double du taux établi en 1951 (\$40). (On redresse la pension selon les hausses de l'indice de pension mis au point pour le Régime de pensions du Canada; le plafond de la majoration, dans une année quelconque, est de 2 p. 100.) Au cours de cette période de vingt ans, l'indice des prix à la consommation a augmenté d'environ 44 p. 100, tandis que les gains industriels hebdomadaires augmentaient, en moyenne, de 138 p. 100<sup>3</sup>. En 1967, le gouvernement fédéral a instauré le supplément du revenu garanti (S.R.G.), équivalant, au 1<sup>er</sup> avril 1971, à \$55 par mois. A ces taux, une personne seule reçoit, en comptant la pension et le supplément, \$1,620; un ménage (tous deux pensionnés), \$3,060 annuellement. (Le S.R.G. est réduit de \$1 par mois pour chaque \$2 d'autre revenu que reçoit le pensionné.)

D'après l'exposé du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, la sécurité de la vieillesse ne vise pas à subvenir à tous les besoins, mais plutôt à procurer une pension de base à partir de laquelle les Canadiens peuvent établir un revenu de retraite<sup>4</sup>. On peut évaluer la portée de cette restriction en observant qu'en août 1970, 476,110 pensionnés (28 p. 100) n'avaient pas d'autre source de revenu; en outre, 347,970 (20.5 p. 100) recevaient une partie du S.R.G., c'est-à-dire que leurs autres revenus étaient inférieurs à \$62 par mois<sup>5</sup>. La sécurité de la vieillesse ne suit donc pas la hausse générale du niveau de vie. Un bon nombre de pensionnés ont certes d'autres revenus que leur pension, mais un très grand nombre n'en ont pas.

La *Loi sur les allocations familiales* de 1944 cherchait à l'origine à rétablir, jusqu'à un certain point, l'équilibre entre les revenus et les besoins des familles<sup>6</sup>. Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, reconnaissant devant le Comité l'insuffisance des versements, a déclaré:

Le produit national brut était de 11.9 milliards de dollars en 1946 et de 71.5 milliards en 1968. Quand le régime devint pleinement en vigueur en 1946, le salaire hebdomadaire moyen dans l'industrie au Canada était d'environ \$32.50; aujourd'hui, il atteint \$120. Le coût de la vie a augmenté de 111 p. cent depuis 1946. Par contraste, le versement mensuel moyen par famille au titre des allocations familiales n'a augmenté que de 15 p. 100 entre mars 1947 et mars 1969; le paiement moyen par enfant s'est accru de 12 p. 100<sup>7</sup>.

Les prestations sont actuellement fixées à \$6 par mois pour chaque enfant de moins de dix ans et à \$8 par mois pour les enfants âgés de dix à seize ans. Deux provinces, Québec et Terre-Neuve, ont ajouté des suppléments au programme fédéral. De plus, un programme d'allocations aux jeunes verse,

depuis 1964, \$10 par mois aux enfants à charge de seize et de dix-sept ans de toutes les provinces, à l'exception du Québec où l'on a instauré des «allocations scolaires» en 1961<sup>8</sup>.

Le parlement canadien étudie actuellement le Régime de sécurité du revenu familial qui essaiera de rétablir l'esprit premier de la *Loi sur les allocations familiales* en accroissant, de façon notable, le maximum des prestations. Simultanément, le Régime intégrera le principe de la sélection à la répartition des prestations et accordera aux provinces plus de latitude dans l'application de la politique familiale. Il propose que les familles à revenu inférieur à \$4,500 reçoivent les prestations maximales, compte tenu de redressements proportionnels à la taille de la famille. Le Régime s'étendrait aux jeunes de seize et de dix-sept ans, ce qui remplacerait le programme d'allocations aux jeunes. On établira deux plafonds de prestations: l'un pour les enfants de moins de douze ans et l'autre pour les enfants de douze à dix-sept ans. Pour le premier groupe, les montants proposés sont un peu inférieurs à \$16 et, pour le deuxième, ils sont un peu inférieurs à \$20.

Les critiques ont signalé que l'augmentation du revenu mensuel ne se répercutera pas sensiblement sur la fraction du revenu consacrée aux nécessités et que, en tenant compte de l'inflation, les prestations rejoindront, à peu de choses près, le niveau établi en 1940. Cependant, des critiques qui vont encore plus au fond des choses ont été adressées à la Chambre des communes au cours du récent débat sur les propositions:

Venons-nous en aide aux pauvres en leur donnant parce qu'ils sont pauvres ou adoptons-nous des politiques sociales d'ensemble pour faire disparaître la pauvreté? Ce qui me déplaît dans ce mode sélectif d'allocations destinées aux gens dont le revenu est modeste, c'est qu'on donne de l'argent à ces gens parce qu'ils sont pauvres et qu'on leur en donne si peu qu'on les maintient dans cet état. Le moment est venu de faire de cette initiative et de toutes les autres, comme le programme de sécurité de la vieillesse, un programme de revenu, qui ne permettrait pas simplement aux jeunes, aux chômeurs ou aux pauvres de subsister, mais un programme qui ferait en sorte que tout le monde chez nous jouisse de l'abondance que le pays est capable d'assurer<sup>9</sup>.

Les pensions de retraite intégrales, en vertu du Régime de pensions du Canada, ne seront pas versées avant 1976<sup>10</sup>. En juillet 1971, le maximum de la pension de retraite prévu par le Régime était de \$60.73 par mois, celui de la pension d'invalidité, \$109.87, celui de la pension de veuve, \$68.79, celui de la pension d'orphelin, \$27.06 pour les quatre premiers enfants et la moitié pour chaque autre enfant. Le maximum des prestations de décès atteignait \$540; et ces taux diminuaient pour les familles qui n'avaient pas participé au régime au niveau maximal.

La plainte formulée de façon générale dans tous les mémoires présentés au Comité, à savoir que les prestations des programmes catégoriels fédéraux (par exemple, les allocations familiales et les allocations aux jeunes) sont trop faibles, est valable. Les mémoires sont unanimes à laisser entendre que même si l'on accorde aux assistés beaucoup plus que le minimum vital, aucune

prestation ni ensemble de prestations ne permettra à un individu ou à une famille de vivre à un niveau approchant les seuils de pauvreté établis par le Comité. On peut prétendre, évidemment, que ce n'est pas là l'objectif de ces prestations, qu'elles sont simplement une forme de secours qui permet d'alléger les épreuves de certains groupes particuliers, par exemple les jeunes, les vieillards, les handicapés. Mais l'argument ne tient plus si des programmes conçus pour répondre aux besoins d'ordre général ne remplissent pas leur rôle. Et nous l'avons vu, les régimes provinciaux et municipaux d'aide sociale et les programmes à frais partagés qui relèvent du Régime d'assistance publique du Canada ne répondent pas aux besoins.

Quels que soient les objectifs du Régime d'assistance publique du Canada, il existe de grandes différences entre les prestations sociales accordées dans les différentes régions du pays. Le plan n'a même pas amené les provinces les plus riches à offrir des prestations sociales qui soient suffisantes. Beaucoup de personnes dans le besoin, et en particulier les gagne-petit, n'en ont presque pas bénéficié, et elles sont sans contredit tout aussi désavantagées par les programmes d'assurance sociale. Les cotisations qu'elles peuvent verser sont insuffisantes pour leur assurer des prestations convenables.



# 3

## La latitude des provinces

Il appartient aux provinces de décider quels programmes d'aide sociale seront instaurés, qui recevra de l'aide ou n'en recevra pas, quelle sera la valeur des secours tant en espèces qu'en services. Certaines provinces offrent des services et des allocations que d'autres n'offrent pas. Certaines provinces, comme l'Ontario et la Nouvelle-Écosse, laissent encore à leurs villes ou à leurs régions le soin d'administrer certains types de prestations sociales, et perçoivent quand même une partie des frais des prestations sociales versées par ces villes ou ces régions; d'autres, comme l'Île-du-Prince-Édouard, confient uniquement la tenue des livres aux municipalités. A Terre-Neuve, l'administration de l'aide sociale relève entièrement du gouvernement provincial.

Outre les programmes d'assurance sociale, comme le Régime de pensions du Canada, et les programmes catégoriels fédéraux, comme la sécurité de la vieillesse, le système d'aide sociale comprend effectivement les dix régimes provinciaux et les systèmes d'aide sociale des Territoires. Ce qu'ils ont de commun? Un dossier chargé d'insuccès, de carences et d'attitudes intransigeantes de la bureaucratie qui entraînent trop souvent la honte, l'humiliation et l'aliénation des assistés.

On a demandé à chaque ministère provincial du Bien-être social de présenter au Comité une description de sa propre organisation. Huit d'entre eux ont répondu à la demande; le Québec et la Colombie-Britannique ne l'ont pas fait. Certains des huit ministères qui ont répondu ont fourni un grand nombre de détails; d'autres pas. Le mémoire de l'Ontario contenait une étude détaillée du système d'aide sociale de cette province, analyse appuyée par un rapport convaincant et troublant du Bureau du bien-être social de la ville d'Ottawa. Il semble donc justifié d'examiner avec attention le système d'aide sociale de l'Ontario et d'Ottawa, puis d'expliquer en quoi les systèmes des autres provinces diffèrent de celui-ci.

Il y a d'autres avantages à aborder la question sous cet angle. Les prestations familiales et les services sociaux de l'Ontario coûtent environ 250 millions de dollars par année<sup>1</sup>, bien que le revenu par tête y soit le plus élevé de toutes les provinces. Ottawa, la capitale du Canada, a consacré en 1970 près du tiers (12 millions de dollars) de son budget régional (38 millions)<sup>2</sup> aux programmes d'aide sociale. Si les choses vont mal en Ontario et à Ottawa, elles ne peuvent être que pires à Terre-Neuve et à Saint-Jean, ou en Saskatchewan et à Saskatoon, où il y a moins de ressources et plus de besoins.

Enfin, le Comité a choisi d'analyser le système d'aide sociale de l'Ontario non parce qu'il est exceptionnellement bon ou exceptionnellement mauvais—le système de l'Alberta est meilleur à de nombreux égards, et ceux des provinces Maritimes sont moins efficaces pour des raisons financières—mais parce que nous possédons la documentation voulue et que les données sont assez complètes. (En passant, l'Alberta a remis un mémoire qui comportait également un grand nombre de détails précis; nous ne l'avons pas utilisé ici comme référence uniquement parce que le système de l'Alberta, de façon générale, devance d'assez loin les autres systèmes provinciaux).

## LE SYSTÈME D'AIDE SOCIALE DE L'ONTARIO: ILLUSTRATION PAR UN EXEMPLE

L'Ontario administre son programme d'aide sociale en vertu de deux lois: la *Loi sur l'assistance sociale générale* et la *Loi sur les allocations familiales*.

La première est appliquée par les villes et les gouvernements régionaux; il s'agit d'un programme à court terme dont l'objectif est de venir en aide aux personnes qui sont temporairement dans le besoin et qui pourront, du moins théoriquement, se tirer bientôt d'affaires toutes seules. D'autre part, les prestations familiales sont administrées directement par le ministère provincial de la Famille et du Bien-être social. Elles fournissent une aide à long terme aux personnes qui, pour une raison ou pour une autre, ne sont pas jugées capables de subvenir à leurs besoins avant une date assez éloignée.

Les sommes versées aux assistés en vertu de chaque programme sont établies par les administrateurs provinciaux et rajustées de temps à autre, mais non, semble-t-il, à des intervalles fixes. Selon le mémoire de l'Ontario, le programme d'assistance sociale générale donne presque autant d'argent à l'assisté que les allocations familiales.\*

\*Dans certaines autres provinces, les allocations «à court terme» peuvent être beaucoup plus faibles que les prestations «à long terme»; de façon générale, cependant, la différence entre les deux est une question d'administration. Dans presque toutes les provinces, il est plus facile de perdre l'allocation à court terme que la prestation à long terme. En Saskatchewan, tout homme valide qui est assisté social est automatiquement rayé des listes d'aide sociale chaque printemps. Mais à Terre-Neuve, certains assistés sociaux reçoivent des allocations à court terme depuis vingt ans.

## LES ALLOCATIONS FAMILIALES

Les allocations familiales ont été instaurées en 1966 afin que la province puisse bénéficier du nouveau Régime fédéral d'assistance publique du Canada. Ce programme remplaçait un certain nombre de programmes catégoriels à l'intention des aveugles, des veuves, des invalides, des chefs de famille féminins et des pères définitivement invalides.

Lorsqu'une personne demande des allocations familiales, la province évalue ses besoins à partir de la taille de sa famille et de ses avoirs\*, puis décide si le postulant doit recevoir ou non une aide supplémentaire pour faire face à ces besoins. Les catégories de personnes admissibles sont définies de façon stricte. Pour bénéficier des allocations familiales, il faut appartenir à l'une des catégories suivantes:

1. Les personnes âgées de 65 ans ou plus qui ne reçoivent pas la pension de sécurité de la vieillesse du gouvernement fédéral; les femmes dont l'époux bénéficie de la pension de sécurité de la vieillesse, si elles ont au moins 60 ans et si elles ne sont pas admissibles personnellement aux prestations du Régime d'assistance publique du Canada; ou encore les femmes seules, âgées de 60 à 65 ans (par exemple, les veuves, les célibataires ou les femmes dont le mari est en prison).

2. Les invalides, âgés d'au moins 18 ans, qu'ils soient aveugles ou «atteints d'une autre infirmité qui réduit considérablement leur possibilité d'exercer des activités propres à une vie normale».

3. Les femmes ayant un ou plusieurs enfants à charge, qu'elles soient veuves, que leur mari les ait abandonnées depuis au moins trois mois ou soit en prison, à l'hôpital ou dans une institution analogue, ou qu'elles soient célibataires ou divorcées.

4. Les pères de famille assistés ayant un ou plusieurs enfants à charge ou les femmes ayant un enfant adoptif<sup>3</sup>.

Le tableau 25 indique, pour décembre 1970, le montant des prestations versées en vertu de la *Loi des allocations familiales de l'Ontario*.†

Les gens qui perçoivent des allocations familiales (essentiellement les personnes âgées, les invalides et les femmes chargées de famille) sont les moins susceptibles de trouver du travail et il est peu probable qu'ils aient d'autres revenus. Toutefois, la *Loi sur les allocations familiales* garantit expressément au prestataire qui parvient d'une façon ou d'une autre à trouver une autre source de revenu, qu'il pourra en conserver une partie (ses revenus ne seront pas tous déduits du montant de ses prestations).

\*A cet égard, l'évaluation des avoirs se fait, par la force des choses, d'une façon assez arbitraire. En Ontario, tout célibataire qui sollicite les allocations aux invalides peut détenir \$1,000 de liquidités. Si un enfant adoptif dispose de liquidités supérieures à \$500, il ne peut pas recevoir d'aide, mais sa mère adoptive le peut. Une veuve qui reçoit \$25,000, par exemple, d'une police d'assurance-vie, pourrait parfaitement acheter une maison avec cette somme (les maisons ne sont pas considérées comme des «liquidités»), puis demander ensuite des prestations. Les administrateurs étudient chaque cas séparément.

†On trouvera certains taux de prestations dans les autres provinces au tableau 24.

TABLEAU 25

Normes budgétaires mensuelles pour besoins essentiels, par genre de famille, décembre 1970 (taux provinciaux ontariens selon la *Loi sur les allocations familiales*).

Genre de famille	Budget pré-établi*	Combustible†	Logement‡	Total§
<b>Adultes</b>				
Individu célibataire.....	\$ 68		\$ 47	\$115
Couple marié.....	109	—	95	204
<b>Familles avec enfants</b>				
Un parent avec				
filie 8.....	\$100	—	\$ 95	\$195
filie 8, garçon 13.....	130	—	100	230
garçon 16.....	117	—	95	212
Deux parents avec				
1 enfant 6.....	131	—	100	231
2 enfants: filie 8, garçon 13.....	166	—	105	271
3 enfants: garçon 6, filie 9, garçon 11.....	193	—	110	303
4 enfants: filie 4, garçons 7 et 9, filie 12.....	220	—	115	335

\*Le montant du budget pré-établi comprend la nourriture, l'habillement et les besoins personnels. On peut l'augmenter pour des régimes spéciaux.

†Si le logement n'est pas chauffé, une allocation de combustible est accordée pour la période entre le 1<sup>er</sup> oct. et le 30 avril et, au cas où l'assisté habite un des territoires, entre le 1<sup>er</sup> sept. et le 31 mai. On paye l'allocation en douze mensualités, et elle varie selon le genre de logement et le nombre de pièces.

‡Pour logement chauffé, les taux pour des locaux non chauffés sont \$10 de moins par famille.

§L'allocation maximum à laquelle la Province participera est de \$330 pour chaque assisté qui a jusqu'à trois personnes à charge, plus \$15 par chaque autre personne à charge. Un supplément de jusqu'à \$22 par mois peut être payé par la municipalité selon la *Loi sur l'assistance sociale générale* aux assistés qui n'ont pas assez pour payer le logement ou pour subvenir à des besoins extraordinaires.

SOURCE: Canada, Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, Division des recherches, *Normes budgétaires...* (révisés déc. 1970).

Ces exemptions ne sont pas très généreuses. Ainsi, une femme abandonnée qui a un enfant de moins de neuf ans (un des cas assez rares de bénéficiaires des allocations familiales qui pourraient toujours trouver un emploi et le conserver), reçoit, au titre des prestations familiales, une allocation de base de \$2,234 (soit \$43 par semaine). Elle est autorisée à gagner un supplément de \$432 (\$8.30 par semaine) sans être pénalisée, ce qui porte son revenu à \$2,666 (soit \$51.30 par semaine) et elle est ensuite imposée, par le biais de réductions sur ses prestations, à raison de 75c. par dollar excédant \$8.30 par semaine (voir le tableau 26).

Les bénéficiaires des allocations familiales (et d'assistance sociale générale) sont couverts gratuitement pour les frais d'hospitalisation, de soins médicaux et de médicaments d'ordonnance. Leurs prestations ne sont pas imposables (sauf, comme on l'a vu ci-dessus, par le biais de réductions sur les prestations au fur et à mesure que le revenu augmente), les allocations familiales et les allocations aux jeunes ne sont pas réputées être un revenu. Cependant, même avec ces correctifs, le montant des allocations familiales de l'Ontario est tel qu'il place les assistés bien au-dessous de tout seuil de pauvreté raisonnable et qu'il les décourage de tenter de dépasser ce seuil.

TABLEAU 26

Application des exemptions de salaires à différents niveaux d'assistance sociale, Ontario, 1970.

Groupe familial	Budget d'assistance sociale	Exemption de revenus	Gains limite pour l'admissibilité
	\$	\$	\$
1 personne			
(vivant seule).....	1,380	288+25%	2,126
(invalide).....	1,560	288+25%	2,366
2 personnes			
(1 enfant 0-9).....	2,234	432+25%	3,409
(1 enfant 16+).....	2,544	432+25%	3,822
3 personnes			
(2 adultes, 1 enfant 0-9).....	2,722	576+25%	4,270
(1 adulte, 2 enfants 16+).....	3,024	576+25%	4,606
4 personnes			
(2 adultes, 2 enfants 0-9).....	3,156	720+25%	4,926
(1 adulte, 3 enfants 16+).....	3,576	720+25%	5,486
5 personnes			
(2 adultes, 3 enfants 0-9).....	3,540	864+25%	5,582
(1 adulte, 4 enfants 16+).....	4,128	864+25%	6,366

SOURCE: Ontario, Ministère des services sociaux et familiaux, Mémoire soumis au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté le 25 mai 1970.

Les dispenses concernant les autres gains varient d'une province à l'autre. La Saskatchewan permet aux assistés de conserver la moitié de leurs gains, jusqu'à concurrence du quart de leurs prestations sociales. Le Manitoba n'autorise aucun revenu au-delà de \$20 par mois.

Au Québec, la situation a été présentée aux membres du Comité de la façon suivante:

Mme C. est seule pour élever ses trois enfants depuis neuf ans. En 1967, elle recevait \$150 par mois de Québec (pension des mères nécessiteuses). Cette somme ne suffisait pas à l'achat de la nourriture et elle accepta un emploi à temps partiel comme monitrice dans un autobus scolaire, ce qui lui rapportait \$50 par mois, dix mois par an. Au Québec, l'allocation minimum pour les mères ayant trois enfants à leur charge est de \$135 par mois et elles ont la permission de toucher un revenu supplémentaire de \$1,000 par an. Toutefois, son travail ne rapportait que \$500 à Mme C.

Le gouvernement du Québec réduisit de \$10 son allocation mensuelle, soit à \$140, vu qu'elle avait un emploi à temps partiel. Comme elle vivait dans les habitations Jeanne Mance, elle dut payer de ce fait \$16 de plus par mois en loyer.

Résultat de son travail:

Bien qu'elle gagnait \$50 par mois, l'augmentation de son loyer et la diminution de sa pension ne lui laissaient qu'un gain net de \$24 par mois. Pendant les vacances scolaires, elle n'avait plus que l'allocation de \$140 par mois<sup>4</sup>.

A Terre-Neuve, aucun autre revenu n'est autorisé. Un homme de là-bas a déclaré au Comité que, lorsqu'il avait emprunté de l'argent pour essayer de

s'acheter un magasin, on lui avait supprimé son allocation. «De toute façon, a-t-il ajouté, vous avez beau faire n'importe quoi pour essayer d'avancer; il y aura toujours quelqu'un pour vous faire reculer<sup>5</sup>.»

## LES ALLOCATIONS SOCIALES GÉNÉRALES

La *Loi d'assistance sociale générale*, dans sa forme actuelle, a vu le jour dans les années 50 pour permettre au gouvernement de l'Ontario de conclure des accords avec le gouvernement fédéral en vertu de la *Loi sur l'assistance-chômage*. En 1966, elle a été intégrée au Régime d'assistance publique du Canada, et la province en partage maintenant le coût, de façon égale, avec le gouvernement fédéral, comme pour le programme des allocations familiales.

L'assistance sociale est administrée directement par 480 municipalités (plus 47 bandes indiennes auxquelles s'appliquent les programmes fédéraux en vertu d'un accord particulier) et par 19 collectivités plus importantes (comtés et districts) que l'on a réunies à cette fin et qui regroupent les programmes d'aide sociale de 425 autres municipalités.

Le programme d'aide sociale définit les catégories de gens qui peuvent bénéficier de l'aide:

1. Les chômeurs aptes au travail qui cherchent un emploi et qui peuvent le prouver à l'administrateur de façon satisfaisante;
2. Les personnes qui ont perdu le principal soutien de famille (par exemple, les veuves chargées de famille);
3. Les invalides ou les personnes inaptes au travail, les personnes âgées ou les pensionnaires des maisons de repos;
4. Les résidents des centres d'accueil municipaux destinés aux gens de passage et aux nécessiteux;
5. Les mères adoptives au nom d'un enfant adoptif<sup>6</sup>.

Certaines de ces personnes peuvent être admissibles aux avantages de la *Loi sur les allocations familiales*; l'aide sociale leur permettra alors, en attendant, de couvrir la période pendant laquelle les administrateurs provinciaux instruiront leur demande d'allocations familiales.

Les programmes d'aide sociale sont financés par les municipalités et les régions qui les administrent. Celles-ci récupèrent 80 p. 100 de leurs dépenses auprès de la province. Ce sont les administrateurs provinciaux qui fixent les prestations minimales. La province demande aux municipalités de verser aux assistés sociaux une fraction minimale du barème du programme d'aide sociale, mais elle laisse à leur discrétion le versement d'un certain nombre de prestations supplémentaires.

Ces prestations supplémentaires comprennent des sommes spéciales (n'excédant pas \$20 par mois) accordées aux bénéficiaires d'allocations familiales ou de pensions de sécurité de la vieillesse, ainsi que des indemnités particulières, par exemple pour les médicaments, les services optiques et dentaires, les

prothèses, les frais de voyage et de transport, la formation professionnelle, les menues dépenses, les funérailles ou les enterrements. En temps de crise économique, les fonds s'épuisent plus rapidement qu'en temps normal. Récemment, la Commission du bien-être social de Toronto décidait de ne plus accorder d'indemnités aux assistés sociaux pour les dentiers et les lunettes, entre autres.

Si la municipalité décide d'accorder ces prestations supplémentaires aux bénéficiaires de pensions de sécurité de la vieillesse ou d'allocations familiales, la province acquittera 80 p. 100 de la note, le reste devant être assumé par la municipalité elle-même. Par contre, si la municipalité choisit d'aller encore plus loin et décide d'inclure dans son régime les soins dentaires ou les lunettes ou d'accorder d'autres bénéfices additionnels à ses assistés sociaux, la province n'acquittera que 50 p. 100 des dépenses de la municipalité. Ainsi, le système penche vers des versements minimums en espèces.

Ordinairement, nous l'avons vu, ces prestations équivalent sensiblement aux allocations familiales et, comme dans le régime provincial d'allocations familiales, certaines nécessités comme la nourriture, les vêtements et les soins personnels, sont regroupées sous un seul budget pré-établi par les autorités provinciales.

Comme le soulignait le mémoire présenté par Ottawa, la Loi provinciale ne décompose pas ce budget pré-établi en ses éléments respectifs<sup>7</sup>. Ainsi, il est impossible de connaître le montant de la tranche réservée à la nourriture, aux vêtements ou aux besoins personnels. Par des calculs qui demeurent confidentiels, les autorités provinciales camouflent le fait que les sommes octroyées sont insuffisantes. Le budget pré-établi peut forcer une famille à annuler son abonnement à des journaux ou à ne plus fréquenter l'église, ou la forcer à se priver d'un certain nombre d'autres accessoires raisonnables de la vie quotidienne, lorsqu'un des services prévus dans le budget ne peut s'obtenir au prix fixé. L'un des nombreux critiques perspicaces des systèmes d'aide sociale Albert Comanor, a attiré l'attention sur ce genre de problème:

Une autre anomalie saute aux yeux: c'est l'emploi d'une méthode d'apparence très scientifique pour développer un produit défectueux. On met au point une technique servant à établir des barèmes dits relatifs aux besoins des consommateurs, et pendant que cette technique s'altère de plus en plus à l'usage, on la défend sous l'étiquette «science». Il va sans dire que la vraie fin de cette méthode est d'identifier ceux qu'on veut exclure plutôt que d'améliorer l'accessibilité des services. Et cette exclusion se masque comme une sorte d'individualisation efficace ayant en vue les besoins de l'assisté social comme individu. Enfin, puisqu'on a calculé si «empiriquement» le montant des allocations, les travailleurs sociaux peuvent se flatter d'avoir fait du bon et les assistés sociaux doivent se taire<sup>8</sup>.

La Colombie-Britannique aborde la question de la même façon que l'Ontario; la plupart des autres provinces précisent davantage le montant réservé et son affectation. Terre-Neuve mérite bien toute notre estime pour sa brochure *Directory of Services Provided*, publié par son ministère des Services sociaux et de la réadaptation<sup>9</sup>.

Même si l'Ontario a augmenté ses prestations sociales en mai 1970 (voir le tableau 27), l'augmentation n'est pas réaliste.

TABLEAU 27

Normes budgétaires mensuelles pour besoins essentiels, par genre de famille, décembre 1970 (taux municipaux ontariens selon la *Loi sur l'assistance sociale générale*).

Genre de famille	Budget pré-établi*	Ménage	Services	Combustible†	Logement‡	Total§
	\$	\$	\$		\$	\$
<b>Adultes</b>						
Individu célibataire.....	50	8	10	—	47	115
Couple marié.....	90	8	11	—	95	204
<b>Familles avec enfants</b>						
<b>Un parent avec</b>						
filie 8.....	81	8	11	—	95	195
filie 8, garçon 13.....	110	8	12	—	100	230
garçon 16.....	97	8	11	—	95	211
<b>Deux parents avec</b>						
1 enfant 6.....	111	8	12	—	100	231
2 enfants: filie 8, garçon 13.....	145	8	13	—	105	271
3 enfants: garçon 6, filie 9, garçon 11.....	171	8	14	—	110	303
4 enfants: filie 4, garçons 7 et 9, filie 12	197	8	15	—	115	335

\*Le montant du budget pré-établi comprend la nourriture, l'habillement, et les besoins personnels. On peut l'augmenter pour des régimes spéciaux.

†Si le logement n'est pas chauffé, une allocation de combustible est accordée pour la période entre le 1<sup>er</sup> oct. et le 30 avril et, si l'assisté habite un district, entre le 1<sup>er</sup> sept. et le 31 mai. On paye l'allocation en douze mensualités, et elle varie selon le genre de logement et le nombre de pièces.

‡Locaux chauffés. Les taux pour des locaux non chauffés sont \$10 de moins par famille.

§L'allocation maximum à laquelle la province participera est \$330 pour chaque assisté qui a jusqu'à trois personnes à charge, plus \$15 par chaque autre personne à charge.

SOURCE: Canada, Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, Division des recherches, *Normes budgétaires...*(révisés déc. 1970).

La déclaration que la Fédération ontarienne des citoyens a faite devant le Comité l'année dernière, demeure toujours très pertinente:

Plusieurs parmi nos membres ont remarqué que lorsque l'aide accordée aux familles par les services municipaux pour une courte période de temps—chômage temporaire, maladie, etc.—est insuffisante, cela n'entraîne pas nécessairement une grande misère.

La situation est bien différente, cependant, pour les personnes qui reçoivent des prestations pour une plus longue période de temps. C'est le cas par exemple, des hommes ou des femmes seuls qui ont de jeunes enfants à élever et celui des personnes invalides. Même une mère de famille qui sait administrer un budget et peut subvenir aux besoins de sa famille à l'aide de son allocation mensuelle, n'a plus d'argent quand il est nécessaire de changer une pièce du mobilier, réparer un article ménager, renouveler les tentures ou les tapis, acheter des vêtements ou se payer des vacances.

Le résultat est une lente mais sûre détérioration de ces demeures. Lorsque les meubles s'usent ou sont endommagés, on ne peut les remplacer et le chef de famille est de plus en plus déprimé en voyant sa maison tomber en ruine. Naissent alors les querelles de famille et les violentes discussions qui poussent les gens à s'évader dans la boisson et la sexualité ou à délaisser le foyer.

Étant donné que l'on n'a jamais publié de rapports de ce genre, les familles qui reçoivent de l'assistance sociale pour une période de temps assez longue, doivent croire que le public canadien par l'entremise des gouvernements et des autorités désire voir:

- (1) leurs familles et leurs foyers se désintégrer,
- (2) leurs enfants porter des haillons,
- (3) les enfants et les adultes se mettre à voler pour rivaliser avec les voisins,
- (4) ces gens ne jamais jouir de vacances ensemble,
- (5) leurs enfants privés de recevoir des œufs de Pâques (nous savons qu'un assisté social a été critiqué pour avoir acheté des œufs de Pâques à un de ses enfants), des jouets à Noël, des cadeaux d'anniversaire, des sorties, des petites fêtes et une instruction suffisante,
- (6) les épouses séparées chercher sans cesse la compagnie d'un homme<sup>10</sup>.

En janvier 1970, une famille de six personnes, selon le barème, aurait reçu environ \$179 par mois d'après le budget pré-établi. En 1966, cette famille, après avoir acheté la nourriture, aurait eu environ \$47 pour se procurer des vêtements et d'autres effets personnels. En janvier 1970, le montant réservé à l'habillement et aux dépenses personnelles s'était amenuisé jusqu'à environ \$22, soit un peu moins de \$1 par semaine pour chaque membre de la famille. Malgré l'augmentation du budget pré-établi en mai 1970, la marge dépassait à peine \$1 par semaine et par personne.

Des tableaux sur les allocations de logement et sur le coût des logements illustrent peut-être davantage l'insuffisance des prestations. La grave pénurie de logements convenables à prix modéré au Canada conduit inévitablement à l'exploitation des indigents, non seulement en les forçant à vivre dans des conditions inhumaines, mais aussi en les trompant. Le tableau 28 indique les loyers payés par quarante-huit familles assistées de la région d'Ottawa; aucune d'entre elles ne put trouver de logement convenable ni même, dans la plupart des cas, de logement au prix fixé dans le barème provincial.

On peut peut-être souligner davantage les conditions d'existence effroyables révélées par les statistiques en donnant quelques faits supplémentaires de la situation à Ottawa, dans les Maritimes et à Calgary respectivement. Elles indiquent jusqu'à quel point les allocations de logement au Canada sont loin d'être suffisantes.

1. La Commission du bien-être social d'Ottawa-Carleton a fourni l'exemple suivant au Comité:

L'étude examine le cas d'un homme, de sa femme, et de leurs 9 enfants âgés de 3 à 14 ans (dont 3 ont moins de 9 ans et 6 de 9 à 14 ans).

La famille reçoit \$370.00 par mois du Ministère provincial du Bien-être. C'est une famille assistée depuis 10 ans environ, et qui le restera probablement pour encore plusieurs années en raison de la faible santé du mari. On l'a classé comme incapable de travailler.

Les enfants de cette famille fréquentent l'école publique et leurs vêtements leur sont fournis gratuitement par le Conseil de scolarité publique.

La famille avait besoin de soins dentaires, qui étaient fournis gratuitement aussi par la province, mais un nouveau dentier ne put être fourni que par le Bureau des services sociaux de la ville, et pour l'avoir l'attente est longue. Il manque à ce niveau des crédits, et, par conséquent, on dit à la femme qu'elle devrait attendre à peu près un an avant de recevoir le dentier.

Les médicaments sont gratuits et sont fournis par le Service de consultations externes à l'hôpital.

TABLEAU 28

Les allocations-logement reçues et le loyer réel payé par 48 familles assistées dans Ottawa-Carleton, 1970\*

Taille de la famille	Montant global accordé par mois (moyenne)	Allocation de loyer moyenne*	Moyenne de loyer payé	Nombre moyen de pièces	Chauffage compris (pourcentage des cas)	Éclairage compris (pourcentage des cas)	Allocation de loyer en pourcentage du loyer payé†	Loyer payé en pourcentage de l'assistance totale‡	Nombre de familles
	\$	\$	\$		%	%	%	%	
2	174	82	145	5.0	80	40	57	83	10
3	201	87	133	4.1	77	46	65	66	13
4	263	88	163	6.0	17	0	54	62	6
5	288	93	162	5.7	33	17	57	56	6
6	309	99	164	6.1	43	29	60	53	7
7-9	310	99	170	5.3	50	0	58	55	6§

\*Ces chiffres ne tiennent pas compte des augmentations accordées par le gouvernement provincial en mai 1970.

†Le pourcentage moyen pour toutes les familles est 59.

‡Le pourcentage moyen pour toutes les familles est 62.

§Quatre familles de 7 personnes, une de 8 et une de 9.

SOURCE: Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton, Mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, le 27 janvier 1970.

Allocation mensuelle.....	\$370.00
Dépenses mensuelles <sup>1</sup>	
Logement	
Loyer.....	\$115.00
Combustible.....	40.00 <sup>2</sup>
Électricité.....	12.00
Téléphone.....	7.50
	\$174.50
Nourriture (approximativement).....	280.00 <sup>3</sup>
Paiements pour la cuisinière.....	9.50 <sup>4</sup>
	\$464.00
Dépenses mensuelles totales.....	
Déficit mensuel minimum.....	\$ 94.00

<sup>1</sup>On devrait remarquer que ces dépenses ne tiennent pas compte des loisirs, journaux, vêtements, services ménagers, médicaments, etc.

<sup>2</sup>Par périodes de grand froid, le coût du combustible est environ \$50.00 par mois.

<sup>3</sup>La famille n'a pas d'habitude suffisamment de nourriture pendant à peu près une semaine chaque mois, et dépend de la Société St-Vincent-de-Paul pour obtenir assistance minimale dans un tel cas.

<sup>4</sup>Il y a à peu près un an, la famille dut acheter une cuisinière à crédit, parce qu'elle ne pouvait en obtenir une du ministère provincial de Bien-être.

2. Dans les Maritimes, les logements des indigents laissent beaucoup à désirer. Dans l'une des provinces, le Comité s'est rendu chez une veuve qui vivait avec six enfants dans une maison en bois de deux étages; à l'étage supérieur où couchaient les enfants, il n'y avait pas de lits, ni même de fenêtres, le rez-de-chaussée comprenait un petit salon, une petite chambre à coucher et une cuisine qui était un véritable nid à incendie. Peu avant la visite du Comité, l'un des enfants était tombé du deuxième, à travers le plancher, sur la cuisinière. Le trou était toujours là. Pour sa part, le service de bien-être social de l'endroit jugeait raisonnables les conditions dans lesquelles vivait cette famille; elle ne payait que \$10 par mois de loyer<sup>11</sup>.

3. La situation n'est guère mieux dans l'Ouest. Un échevin de Calgary a déclaré au Comité:

Une femme habitait dans un immeuble qui, vérification faite auprès du service du cadastre, à Calgary, avait été construit entre 1907 et 1913. C'est très vieux pour un immeuble au Canada; passe encore dans d'autres régions du pays, mais un édifice vieux de 60 ans ici! Cette femme vit dans une pièce de 21 pieds sur 9 pieds. Elle a vu son loyer augmenter trois fois, soit du tiers au total, au cours des 18 derniers mois. La dernière hausse a porté le loyer à \$60 par mois pour une pièce de 21 pieds sur 9 pieds, soit 189 pieds carrés. Il y avait plus de cancrelats que de personnes dans l'immeuble.

J'ai découvert que cette maison de rapport était administrée par une institution financière canadienne très bien établie<sup>12</sup>.

Tout en étant nécessairement une analyse succincte des allocations-logement et du genre de logements où habitent les indigents, ces exemples démontrent raisonnablement bien l'insuffisance des mesures prises à ce sujet. Les presta-

tions du barème de l'Ontario (1970), que nous avons d'ailleurs reproduites, sont lamentables. Elles sont aussi rigides; elles sont plafonnées à \$330 pour une famille de 4 personnes; on ajoute \$15 par mois pour chaque autre enfant. Les prestations ne sont pas indexées sur le prix croissant de la nourriture, des services et des autres nécessités. Elles ne sont même pas adaptées aux simples réalités sociales. Un régime qui prévoit qu'une femme qui a 5 enfants puisse trouver un logement convenable à Ottawa pour \$115 par mois n'est tout simplement pas réaliste. Certains propriétaires s'enrichissent d'ailleurs grâce aux «logements pour assistés sociaux» qu'ils louent à des prix exorbitants, parce que d'autres propriétaires répugnent à accepter les familles assistées. A la suite de l'augmentation récente des prestations sociales en Ontario, le loyer de certains «logements pour assistés sociaux» a aussi augmenté.

Ces reproches s'appliquent également, d'une façon générale, aux régimes d'aide sociale d'un bout à l'autre du pays. On a même taxé le système d'être monopolisateur. On peut dire, avec à peine quelques réserves, que le régime ne répond pas aux besoins des utilisateurs, qui doivent se contenter de ce qu'ils peuvent obtenir.

## ADMINISTRATION

C'est peut-être dans l'administration du système d'aide sociale, en Ontario et au pays, que semblent plus flagrantes les imperfections et les faiblesses. Le régime répugne à ceux qui vivent des prestations et à ceux qui en assurent la gestion. La plupart des témoignages déposés devant le Comité ont souligné la désaffectation des assistés sociaux et le désenchantement des administrateurs de l'aide sociale, et presque chaque mémoire a fait état, d'une manière ou d'une autre, du sentiment d'avilissement et de frustration engendré par les systèmes canadiens d'aide sociale. On peut relever certains exemples à travers le pays.

L'administrateur de l'aide sociale du Catholic Welfare Bureau de Charlottetown s'est exprimé ainsi:

Dans de nombreux cas, le but humanitaire de ces lois ne tarde pas à s'estomper derrière les formalités administratives jugées nécessaires pour les mettre en œuvre. Nous devenons si préoccupés par les aspects économiques et financiers d'un programme et par la crainte de l'effet qu'il aura sur l'appareil financier que les préposés au bien-être satisfont à peine aux besoins fondamentaux des pauvres par rapport au niveau de vie actuel. Il en résulte que nous n'envisageons pas les possibilités plus coûteuses de réadaptation à long terme, nous contentant d'appliquer les programmes de bien-être social sous leur forme de l'heure. Ainsi, il arrive souvent que nous aidions financièrement les pauvres par la distribution de chèques d'assistance, parce que c'est encore là, pour certains, la manière la plus simple et la plus économique de répondre, dans une certaine mesure, aux besoins de ce secteur de notre population. Pourtant, nous nous rendons compte que nous n'avons pas réglé le problème de la pauvreté au Canada<sup>25</sup>.

Dans son mémoire, le gouvernement du Manitoba a déclaré:

Nous irons même plus loin: une attaque efficace contre la pauvreté ne consiste pas seulement à assurer un revenu suffisant (considéré en termes relatifs aussi bien qu'absolus), mais réside bien davantage dans la méthode ou le processus par lequel ce revenu suffisant est offert. S'il est perçu comme le résultat d'un acte de bienveillance, même s'il s'agit de la bienveillance impersonnelle de l'État, il confirmera la supposition très mal fondée que la pauvreté est la faute des pauvres et renforcera le sentiment des «bénéficiaires» qu'ils n'ont ni droits propres ni la possibilité de décider de leur sort. Leur bien-être dépend des autres. Il s'ensuit un état de faiblesse, d'impuissance, d'aliénation et de cynisme<sup>14</sup>.

Dans son mémoire, le Calgary Social Planning Council a particulièrement attiré l'attention sur l'élément «service» des programmes d'aide sociale de même que sur l'aspect financier:

La première question à résoudre à ce sujet est de déterminer si ces programmes d'assistance financière constituent un droit ou un privilège. S'il s'agit d'un privilège, il y a une justification dans la façon dont le système fonctionne actuellement. Ce système s'inspire des directives d'ordre général pour déterminer l'assistance financière adéquate à accorder aux indigents, mais il est évident que l'objectif des programmes consiste à rapprocher la date à laquelle la personne assistée sera rayée de la liste des indigents (mais pas forcément, parce qu'elle aura trouvé un emploi). C'est pourquoi on persuade les assistés sociaux de faire appel aux services d'orientation et à une foule de programmes de recyclage qui leur permettraient d'aller rejoindre le rang des travailleurs. De nombreux assistés sociaux croient qu'ils sont tenus de participer à cet effort de réadaptation afin de continuer à recevoir de l'aide financière.

Je crois qu'il est temps de considérer la participation à ce programme comme un droit et non un privilège.

La première conséquence de toute décision tendant à transformer en droit la participation à un programme d'assistance serait d'éliminer le grand nombre de services de recyclage dirigés par le ministère du Bien-être.

Les prestataires, ayant accepté cette assistance comme un droit, seraient libres de faire appel à leur propre initiative pour choisir les services dont ils ont besoin pour retourner sur le marché du travail comme personnes indépendantes<sup>15</sup>.

Comme l'indique clairement ce mémoire, il faut d'abord établir si la sécurité financière est un droit ou un don. On l'a toujours considérée comme un don; selon le régime établi, une enquête détermine les pauvres qui la «méritent», et qui recevront des moyens de subsistance en espèces ou en nature, puis on leur «indiquera» comment se servir de ces dons à bon escient. On a même renforcé la surveillance du bénéficiaire «en agissant sur sa conscience». Cet affermissement du contrôle était nécessaire parce qu'aux yeux des premiers administrateurs, le pauvre n'était pas victime des circonstances mais esclave de ses propres habitudes. L'individu pouvait seul racheter ses propres négligences. Pour ceux qui ne jurent que par cette philosophie, il est facile d'adopter les théories des darwiniens et des freudiens et autres qui imputent les déficiences morales à des troubles psychiques, voire biologiques. Plus récemment, on continuait encore à supposer que les mœurs, et non les circonstances, étaient la cause principale de la pauvreté en faisant ressortir la

désagrégation des communications familiales ou d'autres facteurs lointains. C'est ainsi que dans le processus de réforme, la «persuasion morale» a conduit à un «service social individualisé».

On peut douter que les services de consultation aient apporté des bienfaits réels aux assistés sociaux. Certes, si le but de ces services est de préserver les enfants de la pauvreté, de donner l'aide avec déférence, de diminuer la dépendance ou de réduire la fréquence de problèmes sociaux comme la délinquance, l'illégitimité ou la rupture des ménages chez les assistés sociaux, rien ne démontre encore clairement au Comité que ces buts ont été atteints. Quant à savoir si ces services atténuent la misère des pauvres, les données diffèrent: il y a évidemment des relations profitables entre assistants et assistés sociaux; mais en raison de la rotation fréquente du personnel, elles sont de courte durée et ont tendance à être gênées par d'autres intérêts financiers à servir. Les programmes d'aide sociale ont pour objet d'aider les clients tout en respectant les restrictions budgétaires imposées par les administrations municipales. C'est pour cette raison que les rapports entre les assistants et les assistés sociaux ont souvent été tendus. Il est difficile, sinon impossible, pour une personne ou un service d'assurer des services sociaux individualisés tout en agissant comme enquêteur financier. Épargner de l'argent et épargner les gens sont souvent deux objectifs incompatibles. Les rapports entre le donateur parcimonieux et l'assisté social marchandeur ruinent à la base une relation qui serait profitable à ce dernier.

Le fait d'imposer la consultation avant l'octroi des prestations n'a pas donné de résultats positifs pour d'autres raisons également. Selon bon nombre de bénéficiaires de ces services, on pérore et on presse les gens de ne plus quémander de l'aide au lieu de donner des espèces sonnantes et des secours véritables. C'est ainsi que, souvent, les individus «jouent le jeu» ou se révoltent contre cette forme de paternalisme; au bout du compte, si bien intentionné qu'ait pu être le procédé, il demeure lettre morte. Il importe aussi de souligner qu'un mélange de dépendance forcée, d'une part, et de caprices administratifs, d'autre part, donne lieu quelquefois à un ressentiment compréhensible. Inévitablement, la mutation fréquente des travailleurs sociaux et les opinions personnelles (pour ne pas dire l'humeur, les fantaisies ou les préjugés) des administrateurs régionaux influent sur la prise des décisions.

Les individus varient énormément entre eux, quels que soient leur niveau de revenu, leurs besoins et leur capacité d'avoir recours aux divers services. Que la thérapie s'adresse à l'individu lui-même ou à la désagrégation des communications familiales, en optant pour la consultation, on reconnaît, que le nœud du problème réside chez l'individu, ce qui, en fait, est quelquefois le cas. Mais la consultation, surtout si les conseillers sont des praticiens des classes moyennes, semble plus efficace chez les non-pauvres.

Lorsqu'on applique cette méthode au pauvre, ses effets échappent à peu près totalement à la mesure, pour plusieurs raisons:

1. L'étude d'un cas individuel dans le contexte de la pauvreté commence avec un désavantage quasi insurmontable. Il devient de plus en plus

évident que les services offerts à un individu qui ne reçoit pas de salaire de base ne font que gaspiller les efforts des travailleurs sociaux.

2. Ainsi qu'on l'a signalé précédemment, les intérêts financiers dont doit tenir compte le système d'aide sociale faussent la nature des rapports entre les assistés et les travailleurs sociaux.

3. Peu de travailleurs sociaux qualifiés optent pour le secteur de l'aide sociale, parce qu'ils connaissent les désavantages précités; ils préfèrent exercer ailleurs leur profession. Les autres se noient dans les paperasses de l'administration et, dotés d'une formation limitée, doivent s'occuper de centaines de cas.

4. Nombreux sont les services de consultation qui ont tendance à déguiser les problèmes fondamentaux à régler. Tout comme le budget pré-établi mentionné plus haut dissimule l'insuffisance des prestations en Ontario, un service comme «l'aide à la préparation du budget» camoufle souvent le fait que les assistés sociaux ont un régime de vie déshumanisant et imposé de l'intérieur qui ignore la moindre petite douceur, et que notre marché «jungle» conduit toujours à l'oppression des groupes vulnérables.

Devoir étirer un budget inélastique, pour acheter vivres et vêtements toujours dans l'attente du prochain chèque d'aide sociale, voilà qui mine la dignité humaine. C'est une merveille de voir avec quel succès les femmes ont réussi à se tirer d'affaire avec si peu, car ce fardeau retombe habituellement sur elles au foyer. Mais il existe d'innombrables autres façons par lesquelles l'administration de nombreux systèmes d'aide sociale trompe les espérances de ceux-là mêmes qu'ils sont censés aider. Le Social Planning and Research Council de Hamilton rapportait ce qui suit au Comité:

Il arrive qu'un réclamant doive attendre toute la matinée avant d'être entendu par le personnel du Public Welfare Department d'Hamilton pour finalement apprendre qu'il lui aurait fallu s'adresser au Social Services Department du comté de Wentworth.

Le Public Welfare Department d'Hamilton enlève les plaques matricules aux assistés sociaux pour ensuite les leur remettre à condition qu'elles servent à des besoins particuliers approuvés par le service.

Le bureau d'assistance sociale d'Hamilton est inadéquat. Il est relativement neuf puisqu'il date de 1962; cependant, la pièce, avec ses guichets de réception, n'a pas été conçue de façon à respecter l'intimité et il faut considérer que le fait de recourir à l'assistance sociale met plusieurs assistés à la gêne. En toute justice, on se doit de remarquer que le service essaie de tenir beaucoup d'entrevues à domicile. Le bureau est souvent bondé et les réclamants doivent attendre longtemps<sup>10</sup>.

Le président de l'Assemblée générale de l'Île de Hull décrivait en ces termes les procédures d'aide sociale de cette ville:

D'abord, vous essayez de téléphoner au Bien-être. Ça ne va pas; si vous voulez parler à monsieur Untel, qui serait le responsable, vous ne pouvez pas l'atteindre; les appels sont filtrés par une réceptionniste qui transmet votre appel à un autre monsieur, qui vous demande de quoi il s'agit et ainsi de suite; vous n'êtes pas capable d'atteindre les responsables. Ensuite, vous êtes accueilli par des constables, vous passez dans une grande salle, un peu moins grande qu'ici, il n'y a pas de chaises, et vous devez donc rester debout, et quand votre tour arrive, vous approchez du comptoir, où il y a trois ou quatre préposés, et là, c'est la déclaration, avec des rapports,—la déclaration pu-

blique, où tout le monde entend dans la salle, ce que vous dites. Ensuite, vous aller attendre des mois, et vous ne recevez pas de réponse, ça traîne, et il faut revenir. Voyez-vous, c'est là qu'on crée des difficultés. Ce qui arrive, c'est que les gens finissent par se décourager, et quand les gens sont allés au Bien-être trois ou quatre fois, ils s'en retournent chez-eux, et ils se disent: il n'y a vraiment rien à faire, j'endure ma misère, et je croupis dans mon trou. Ça revient à ça<sup>17</sup>.

Il y a tout lieu de croire que de nombreuses villes rendent délibérément leurs bureaux d'aide sociale aussi désagréables que possible, l'administration des prestations sociales, aussi enchevêtrée que possible, et les renseignements sur les droits des assistés sociaux, aussi incomplets que possible, afin de réduire le nombre de demandes de prestations. La méthode utilisée presque partout est humiliante; en bien des endroits, on continue de faire subir des humiliations longtemps après le moment de la demande de prestations.\*

Les méthodes administratives des systèmes canadiens d'aide sociale sont souvent désuètes et illogiques; là où existent plus d'un service d'aide sociale, comme en Ontario, les communications entre les deux organismes sont habituellement inefficaces et l'on ne fait guère de coordination d'ensemble pour leur permettre de collaborer. Le directeur adjoint du Conseil de planification sociale d'Ottawa déclarait au Comité:

Nous recevons un grand nombre d'appels téléphoniques de femmes, de femmes édentées, souvent jeunes, souvent mères de famille nombreuse, qui ont dû se faire enlever les dents aux frais du gouvernement de l'Ontario avant de faire la demande d'un appareil dentaire à la municipalité. La situation n'est pas seulement absurde du point de vue médical, elle est absurde tout court. Les gens doivent donc prouver encore une fois leur existence et leurs besoins à cet autre niveau de gouvernement. Cela prend du temps. Puis, ils doivent faire des démarches pour obtenir les devis correspondants. Et c'est seulement lorsque le gouvernement local aura accepté de couvrir la totalité des frais de l'opération qu'ils recevront enfin les soins dentaires, qui leur seront donc dispensés par le gouvernement local<sup>18</sup>.

Le directeur général des Services de bien-être social d'Ottawa-Carleton soulignait le même problème:

Ceux qui ne sont pas renseignés sur les rouages gouvernementaux peuvent difficilement comprendre pourquoi ils doivent s'adresser à un gouvernement pour ceci et à un autre pour cela. C'est déconcertant, c'est décourageant, cela prend du temps et cela aboutit à un va-et-vient continu. Si les finances municipales sont serrées on ne satisfera que tardivement, parfois même pas du tout, aux besoins<sup>19</sup>.

Les frais d'administration de tout cet embrouillamini sont renversants. Ainsi, lors de son passage dans un des bureaux d'aide sociale de l'Ontario, l'un des

\*Ces humiliations provoquent souvent, chez certains groupes qui se portent à la défense des assistés sociaux, une animosité profonde et habituellement très facilement explicable. Un différend s'est élevé récemment à Hamilton (portant sur les brutalités dont on taxait certains travailleurs sociaux) qui a fait dire à un inspecteur de la ville que le bureau d'aide sociale lui semblait «habilement conçu pour accroître la tension, exciter l'hostilité des bénéficiaires et l'attitude défensive du personnel». Entre-temps, les employés demandaient qu'on entoure les locaux de l'administration de l'aide sociale de barrières protectrices.

membres du personnel du Comité estimait que les méthodes employées pour délivrer un simple billet d'autobus de 25c. coûtaient environ \$4 au système d'aide sociale en travail et en temps!

L'administration des systèmes d'aide sociale est inefficace et inerte pour la raison, en partie au moins, qu'elle fonctionne à sens unique. Dans la plupart des provinces, les assistés sociaux n'ont rien à dire au fonctionnement du système (bien que se dessine une exception à la règle au Manitoba); leur rôle consiste à recevoir les prestations, non à donner des conseils et sûrement pas à conduire certaines affaires, même pas leur propre vie.

## APPEL

Aux termes du Régime d'assistance publique du Canada, toutes les provinces participantes doivent constituer et administrer une commission d'appel du bien-être social.

Un représentant du Conseil de planification sociale d'Ottawa déclarait au Comité:

La procédure d'appel laisse vraiment à désirer. Le public ne la connaît guère et, comme elle confronte des gens déçus et malheureux à un moment particulièrement pénible, il en résulte une grande dose d'amertume. Si bien que, à mon avis, le public a tendance à oublier, peut-être délibérément, d'ailleurs la procédure d'appel<sup>20</sup>.

Pour sa part, le sous-ministre de la Santé nationale et du Bien-être social affirmait:

Nous espérons que grâce à ce processus continu de consultation entre Ottawa et les provinces, ainsi qu'à l'intérêt manifesté à ce sujet par les organisations de bien-être et à l'attention normale que lui portent les gouvernements, la clause ayant trait au mécanisme d'appel pourra s'appliquer intégralement. Son élaboration a été lente mais nous sommes confiants que le processus s'accélénera de façon satisfaisante. Dans le contexte des relations fédérales-provinciales, nous avons exercé toutes les pressions possibles<sup>21</sup>.

La procédure d'appel ne sera cependant pas pleinement rodée avant un certain temps. Ainsi, la Saskatchewan compte onze commissions d'appel régionales qui ont comme collaborateurs des gens indépendants du système d'aide sociale; mais tout appel interjeté des décisions de la commission régionale doit être instruit à Regina, et si l'appelant décide d'aller y soutenir sa cause, il le fera à ses frais<sup>22</sup>. Dernièrement, le Nouveau-Brunswick instituait une commission d'appel que son ministre du Bien-être social juge posséder un mandat passablement large; aucun représentant des pauvres n'en fait partie. De façon générale, on considère les commissions d'appel comme des prolongements des ministères provinciaux du Bien-être social, nullement comme des entités distinctes. Ils sont naturellement conçus de façon à favoriser les intérêts du système d'aide sociale et non ceux de l'assisté.

## RÉFÉRENCES

### Deuxième partie

#### CHAPITRE 1

1. Société Saint-Vincent-de-Paul, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, troisième session, n° 2 (20 octobre 1970), p. 70.
2. D. L. McQueen, discours prononcé devant le Provincial Council of Women (hiver 1969).

#### CHAPITRE 2

1. Canada, Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, deuxième session, n° 23 (24 et 26 février 1970), p. 92.
2. *Ibid.*, p. 94.
3. *Ibid.*, p. 82.
4. *Ibid.*, p. 82.
5. Les renseignements relatifs à la sécurité de la vieillesse fournis au Comité par le Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social nous indiquent que le nombre global des assistés de cette catégorie se chiffrait, en août 1970, à 1,695,487.
6. Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, deuxième session, n° 23 (24 et 26 février 1970), p. 84.
7. *Ibid.*, p. 84.
8. A l'époque où l'on introduisait le programme fédéral, le Québec s'est décidé à mettre en œuvre un programme comparable d'allocations scolaires. La quote-part fédérale se traduit alors en des exemptions d'impôts octroyés aux Québécois. Les allocations fédérales, auxquelles s'ajoutent les allocations homologues à Québec, se trouvent à toucher tous les jeunes du pays.
9. Stanley Knowles, *Procès-verbaux de la Chambre des communes* (29 juin 1971), p. 7433.
10. Lorsque le Régime de pensions du Canada sera pleinement en vigueur, il exclura encore ceux qui n'ont jamais été salariés et qui sont nés avant 1900. En d'autres mots, il y aura—à jamais peut-être—des vieux sans aucun recours.

#### CHAPITRE 3

1. Ministère des services sociaux et de la famille de l'Ontario, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, deuxième session, n° 43 (25 mai 1970), tableau 6, p. 52.
2. Renseignements fournis au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté par la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton.
3. Ministère des services sociaux et de la famille de l'Ontario, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, deuxième session, n° 43 (25 mai 1970), p. 56.
4. Le journal *Up to the Neck*, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, deuxième session, n° 12 (9 décembre 1969), p. 35.
5. Householders' Association of Mundy Pond, *Délibérations du Comité spécial du Sénat sur la pauvreté*, deuxième session, n° 52 (6 juillet 1970), p. 29.
6. Ministère des services sociaux et de la famille de l'Ontario, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, deuxième session, n° 43 (25 mai 1970), p. 54.
7. Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, deuxième session, n° 15 (27 janvier 1970), p. 45.
8. Albert Comanor, «Social Service Delivery in the United States,» dans Willard C. Richan (réd.) *Human Services and Social Work Responsibility* (New York: National Association of Social Workers, 1969), p. 31.
9. *Directory of Services Provided* publié par le Department of Social Services and Rehabilitation, Terre-Neuve. 1970.
10. Fédération ontarienne des associations de citoyens, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, deuxième session, n° 26 (10 mars 1970), pp. 157-8.

11. *Délibérations du Comité spécial du Sénat sur la pauvreté*, deuxième session, n° 63 (6 août 1970), p. 8.
12. Ville de Calgary, *Délibérations du Comité spécial du Sénat sur la pauvreté*, deuxième session, n° 56 (20 juillet 1970), p. 10.
13. Catholic Welfare Bureau of Charlottetown, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, deuxième session, n° 4 (6 novembre 1969), p. 61.
14. Gouvernement du Manitoba, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, troisième session, n° 9 (4 novembre 1970), pp. 27-28.
15. Ian Walker, directeur exécutif du Calgary Social Planning Council, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, deuxième session, n° 56 (20 juillet 1970), pp. 127-128.
16. Social Planning and Research Council of Hamilton and District, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, deuxième session, n° 28 (12 mars 1970), pp. 93-94.
17. L'Assemblée générale de l'Île de Hull, *Délibérations du Comité spécial du Sénat sur la pauvreté*, deuxième session, n° 16 (29 janvier 1970), p. 24.
18. Conseil de la planification sociale de la ville et de la région d'Ottawa, *Délibérations du Comité spécial du Sénat sur la pauvreté*, deuxième session, n° 15 (27 janvier 1970), p. 30.
19. Département de la protection sociale de la municipalité d'Ottawa-Carleton, *Délibérations du Comité spécial du Sénat sur la pauvreté*, deuxième session, n° 15 (27 janvier 1970), p. 9.
20. Conseil de la planification sociale de la ville et de la région d'Ottawa, *Délibérations du Comité spécial du Sénat sur la pauvreté*, deuxième session, n° 15 (27 janvier 1970), p. 31.
21. Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, *Délibérations du Comité spécial du Sénat sur la pauvreté*, deuxième session, n° 23 (24 et 26 février 1970), p. 31.
22. C. P. MacDonald, sous-ministre du Bien-être social de la Saskatchewan, *Délibérations du Comité spécial du Sénat sur la pauvreté*, deuxième session, n° 42 (21 mai 1970), p. 24.

## TROISIÈME SECTION:

### Le milieu d'action des services sociaux

# 1

## Introduction

Le revenu annuel garanti préconisé dans ce rapport constitue une étape importante en vue d'assurer aux gens une base financière suffisante grâce à laquelle les services pourront être efficaces. Parmi les mémoires qui ont été présentés au Comité, nombreux sont ceux qui soulignaient qu'il ne fallait pas envisager la pauvreté uniquement comme une question d'argent. En effet, le pauvre est privé d'un grand nombre des services dont bénéficie le reste de la population. Comme nous l'avons vu, les pauvres qui touchent des prestations sociales ont pu bénéficier de certains services rattachés à l'aide financière. Mais c'est un système de services vraiment déficient, malgré ses rares qualités compensatrices, qui est en accord parfait avec les maigres prestations de revenu.

A ce point de notre exposé, il convient d'examiner dans son ensemble le système des services sociaux.

### LA NATURE DES SERVICES SOCIAUX

On ne s'entend pas, en général, sur le sens à donner à l'expression «services sociaux». Il existe certaines définitions comme celle de l'U.N.E.S.C.O.: une activité organisée qui vise à contribuer à l'adaptation mutuelle des individus et de leur milieu social.<sup>1</sup> Plus souvent, on trouve simplement des listes énumérant ce que font ou devraient faire les organismes d'aide sociale et les travailleurs sociaux ou autres. L'éventail de ces tâches peut être très étendu. Dans son document intitulé *Une politique sociale pour le Canada*, le Conseil canadien pour le développement social nous en donne un exemple. Cela comprend:

1. L'établissement des garderies de jour, conjointement peut-être avec le système scolaire.

2. Les soins à domicile, y compris les soins infirmiers à domicile.
3. Les services destinés à la vieillesse.
4. Renseignements sur les budgets, l'emploi, la loi et la famille.
5. La planification familiale.
6. Les services pour la santé mentale, y compris des programmes pour ceux qui souffrent de troubles affectifs et pour les déficients mentaux.
7. Les services aux ex-détenus.
8. Les services et programmes ayant trait aux loisirs.
9. Les mesures visant à protéger un membre d'une famille contre sa famille et vice versa<sup>2</sup>.

Il est évident qu'on peut allonger cette liste presque à volonté. On peut aussi lui donner plus d'ampleur. En Amérique du Nord, le bien-être social et les services sociaux apparentés ont toujours eu un sens plus restreint que dans les autres pays occidentaux. On pourrait porter sur la liste les bibliothèques municipales, les galeries d'art, les services de police, l'habitation sociale et les transports en commun. Non seulement peut-on allonger la liste, mais on peut aussi la subdiviser selon des champs d'activité particuliers: le traitement de l'alcoolisme, la consultation conjugale, l'aide spécialisée, les divertissements, les services d'orthogénie, les camps d'été, les garderies, etc. On peut encore subdiviser tout cet éventail d'activités diversifiées selon qu'elles sont d'ordre public ou privé, selon la confession, selon la discipline (réadaptation professionnelle, santé mentale), selon les méthodes (thérapie collective ou individuelle), selon que ce sont des services volontaires ou obligatoires (consultation conjugale ou liberté surveillée). Avec un ensemble de services si variés, il n'est pas surprenant que la définition des services sociaux prête à confusion, que les coûts soient difficiles à prévoir et que les tentatives d'évaluation des programmes soient souvent restées stériles.

#### LES AGENCES PRIVÉES

Les diverses organisations sont nées à tout hasard, une par une, au fur et à mesure qu'on touchait du doigt certains besoins et que la collectivité (ou parfois simplement quelques-uns de ses membres plus avertis) tentait de combler ces besoins. Ainsi, la Société de l'aide à l'enfance de Winnipeg est née d'une genre de Société protectrice des animaux. En effet, peu de temps après la création de la Société protectrice des animaux, on s'est rendu compte que les enfants étaient également négligés et, peu à peu, les services de puériculture devinrent le point de mire. Avec le temps, ils ont étendu leur champ d'action à des fonctions forcément interdépendantes qui s'apparentent aux problèmes forcément interdépendants qui assaillent les gens: on a créé des services pour les familles déchirées où la négligence des enfants n'est peut-être que la partie visible de l'iceberg, pour les mères célibataires, pour ceux qui désirent adopter un enfant, pour les parents qui veulent améliorer leurs rapports avec leurs enfants ou entre eux.

Ce phénomène se retrouve souvent dans le développement du réseau de services de tout centre urbain qui s'est déployé, la plupart du temps, avec

très peu de planification. De plus, à cause de la corrélation étroite de tous ces problèmes, il est arrivé souvent qu'une organisation a empiété sur le territoire d'une autre. Ainsi, les responsables d'un programme de réadaptation reliée à la délinquance juvénile peuvent constater que nombre de problèmes ont leur racine dans le milieu familial du délinquant et que, dans certains cas, il faudrait consacrer une large partie des efforts aux parents. Ou encore, la délinquance peut être le symptôme d'un problème survenu pendant la période de formation scolaire. Ou cela peut être dû à l'absence d'un des parents, dans lequel cas il faut trouver et former un subrogé tuteur ou un « grand frère ». Les démarches auprès des parents peuvent empiéter sur celles d'un autre service qui s'occuperait, par exemple, de consultation conjugale ou des problèmes des autres enfants de la famille. De la même façon, tous les autres aspects des services prévus par un programme de réadaptation peuvent recouper les mille et une sphères d'activité des autres services.

On peut sans doute affirmer, même si tout porte à croire que les problèmes sociaux sont reliés entre eux, que les services ont plus souvent eu tendance à délimiter les frontières qu'à se regrouper pour pouvoir s'occuper de la personne dans son intégralité. On a mis au point des procédures complexes d'admission et de renvoi. Les critiques ont souvent, et avec raison, qualifié cette façon de procéder d'inutile. Mais certaines forces étaient en jeu pour orienter le cours des choses. De toute évidence, certains services étaient soumis à des lois ou à des ordonnances de cour comme celles concernant la liberté surveillée et la liberté conditionnelle. En deuxième lieu, tant que les fonds proviennent de sources privées, il faut tenir compte des préférences des donateurs. Même quand les fédérations des œuvres présentent un programme global de charité à des donateurs éventuels, elles doivent quand même diviser le montant reçu, ce qui met inévitablement certains intérêts en conflit. Le fait même qu'on doive solliciter des contributions volontaires signifie que ceux qui contribuent doivent pouvoir décider de l'affectation de leur argent. Inutile de dire que les représentants des pauvres ne décident pas souvent des priorités auxquelles les fonds devraient être attribués et que rien ne nous assure que la majeure partie des affectations seront faites dans leur intérêt. Mais le plus important, c'est que, quelle que soit la source du soutien, qu'il provienne des dons individuels ou des subventions de l'État, la plupart des services ne peuvent compter que sur de maigres fonds pour s'acquitter de leurs responsabilités. Ce n'est pas tant les besoins des gens qui recourent aux services que les limites du possible qui orientent le travail de l'organisation; les formalités d'admission et de renvoi deviennent un instrument de survie; on peut ainsi, par sélection et renvoi, se décharger du trop-plein. Peu d'organismes ont les moyens nécessaires pour assurer les services successifs qui aideraient les gens à trouver leur chemin dans la jungle bureaucratique et qui veilleraient à ce que, d'une façon ou d'une autre, ils obtiennent ce dont ils ont besoin.

Le groupe de travail du premier ministre chargé d'étudier les installations pour le traitement de l'alcoolisme et les soins prolongés dans l'Île-du-Prince-Édouard a exposé clairement et sans ambages le problème des faibles ressources entraînant des résultats plus faibles encore:

Nos services d'aide, tant dans l'Île-du-Prince-Édouard que dans le reste du pays, ne sont pas en mesure, à l'heure actuelle, de s'attaquer efficacement à cette vaste gamme de misères humaines et de souffrances personnelles. Ils manquent d'ampleur, de fonds et de personnel, et leur organisation est déficiente.

Vu les traditions établies depuis longtemps, nos services d'aide ont tendance à se développer par fragmentation en empires professionnels et administratifs isolés, qui communiquent mal entre eux et ne travaillent guère solidairement.

Cette fragmentation des régimes de prestation de services entraîne des lacunes et des chevauchements graves sur le plan de l'exécution.

Nos services d'aide doivent se faire connaître, des indigents; ils doivent traiter ces indigents à titre individuel, en tenant compte de tous les aspects de leur personnalité, ainsi que de leur famille; ils doivent accorder à leurs clients un accueil chaleureux<sup>3</sup>.

A voir le nombre de services sociaux qui existent dans une ville, il est facile d'en conclure que ceux qui sont dans le besoin reçoivent sûrement tout ce qu'il leur faut. Il faut vraiment aller voir chez ceux qui attendent de l'aide pour se rendre compte que, malgré leur nombre, ces organisations n'ont souvent que le nom: la disette dissimulée derrière une façade d'abondance. Le passage d'un service à un autre révèle souvent un endroit de plus où l'aide est fictive ou impossible à obtenir. On parle de chevauchement des services, mais c'est souvent pour cacher le fait qu'on ne peut obtenir d'aide raisonnable nulle part. Si un assistant social est surchargé de travail, son service sera de qualité inférieure et l'attention qu'il pourra porter à chaque cas sera minimale. Pour améliorer la qualité de leur service, les organismes doivent établir de longues listes d'attente, ou choisir, parfois mal, les gens qui leur semblent avoir le plus besoin d'aide ou qui sont les plus susceptibles de pouvoir être aidés, quitte à laisser les autres pour compte ou à les expédier.

Mais il ne faut pas généraliser. Il y a quand même plusieurs organisations admirables dont quelques-unes atteignent un degré de véritable efficacité et ont une structure modèle. Les services de consultation familiale installés dans de nombreuses villes canadiennes appartiennent à ce dernier groupe. C'est l'Association des œuvres familiales d'Amérique qui fixe les normes de ces services. Quand un service détient un permis de cette association, comme c'est le cas pour six ou huit services de consultation familiale au Canada, c'est généralement l'indice d'un bon niveau de service. Il est certain qu'on devrait donner aux services qui sont efficaces et qui répondent à des normes raisonnables toute l'aide supplémentaire dont ils ont besoin. Ces cas isolés justifient une certaine autonomie qui n'est pas toujours fondée pour d'autres organismes. Quant à la majorité des services, tout ce qu'on peut en dire c'est que, si leurs intentions devenaient réalité, le Canada aurait un système de services sociaux efficace et enviable.

## SERVICES PRÉVENTIFS

Le rapport *Évaluation des services sociaux de Winnipeg (Social Services Audit, 1969)* a souligné un cas frappant de notre habitude d'«économiser les sous et prodiguer les dollars.» On y décrit ainsi nos services:

[Ils sont] fondamentalement des remèdes. Ces remèdes ne réussissent pas habituellement à éliminer la source du problème, ni sa réapparition. La plus grande partie du temps des organismes de santé et de bien-être est employée à apporter des remèdes aux situations urgentes<sup>4</sup>.

La manière dont nous organisons notre société, au sens le plus large du terme, détermine en grande partie la présence ou l'absence de problèmes sociaux. Notre optique de la prévention est quelque peu plus étroite. Si nous étions capables d'offrir une aide réelle dès la naissance des problèmes, sous forme par exemple de soins pré-nataux et post-nataux, ou dans les premières années scolaires d'un enfant, ou peut-être pendant ces périodes de transition que sont l'adolescence, le mariage et la vieillesse, au cours desquelles les gens ont du mal à s'adapter à leurs nouveaux rôles, alors peut-être pourrions-nous prévenir bien des difficultés. Les problèmes laissés sans solution sont souvent cause de complications supplémentaires qui finissent par échouer dans nos services éparpillés et déjà surchargés. Il est alors fort probable que l'aide que nous apportons à grand frais ne puisse plus servir à grand chose.

La Société Saint-Vincent-de-Paul impute le manque de services préventifs à un défaut de planification centrale:

Il faut créer des conditions physiques aptes à susciter la fréquentation intéressée et efficace des jeunes à l'école; promouvoir le dépistage des maladies, assurer le contrôle de la nourriture en qualité et en quantité, construire des logements salubres, aménager des parcs, favoriser les compétitions sportives, donner une formation spécialisée aux professeurs dans ces domaines avec une rémunération appropriée<sup>5</sup>.

L'absence de planification est également l'une des conclusions majeures du rapport *Évaluation des services sociaux de Winnipeg*:

Il n'existe pas, à l'heure actuelle, de planification d'ensemble du bien-être social dans l'agglomération de Winnipeg; pour l'ensemble de la province non plus. Jusqu'ici toutes les agences ont été responsables de la planification dans leur propre domaine... La restriction principale aujourd'hui, c'est la qualité unilatérale de la planification qui existe; il lui manque de l'étendue. Il n'est pas de but sur lequel tout le monde s'accorde; il manque pour le moment les renseignements et les analyses servant de base solide pour les décisions. Insuffisante aussi est la coopération entre la planification sociale et celle de sphères connexes, comme l'instruction et l'emploi<sup>6</sup>.

Nous essayons de coordonner et de planifier l'aide sociale par l'intermédiaire de comités à divers paliers de gouvernement, avec le concours d'organismes de planification symboliques tels que les conseils de planification sociale, dans la plupart des grandes villes, et les organes financiers d'organismes privés tels que les fédérations des œuvres.

Les conseils de planification sociale ne sont eux-mêmes que des organismes privés dont le pouvoir de coordination et de planification est bien mince. Ils jouent, au mieux, le rôle de services de recherches; mais même là, ils ont des difficultés, comme l'indique le Conseil de planification sociale d'Hamilton:

Les Conseils de planification sociale éprouvent souvent des difficultés à se procurer les fonds nécessaires à leurs travaux. Il leur est difficile d'entreprendre des études spéciales qui demandent des sommes d'argent considérables, à cause de la pénurie de sources de financement et du champ d'action limité que ces sources consentent à financer<sup>7</sup>.

## PARTICIPATION DES ASSISTÉS SOCIAUX

Il est d'usage de parler de la participation des bénéficiaires des services sociaux, mais en fait, elle n'en est encore qu'au stade du principe. Nous nous sommes faits à nos méthodes bureaucratiques et il nous semble parfaitement naturel que ce soit, par exemple, des fonctionnaires qui, pour un programme de garderies, décident ce dont les gens ont besoin et ce qu'ils désirent. Et ce n'est pas spontanément que nous, planificateurs, faisons appel à des mères de famille qui utilisent ces institutions et qui ont une idée de ce qu'elles devraient être. Il est très possible, voire indispensable, pour le bien-être de la démocratie de faire participer les bénéficiaires des services sociaux à tous les aspects de la planification et de l'organisation de ces services. Si l'on se décidait, une fois pour toutes, à faire entrer au conseil d'administration des organismes sociaux des personnes qui ont recours à leurs services, et où elles ne seraient pas seulement quelques-unes par principe, mais représenteraient le tiers, peut-être, du total, les citoyens auraient un motif valable de s'organiser en groupements. Ils auraient ainsi l'occasion de choisir des délégués, de faire des sondages d'opinion sur des questions vitales, de suivre les décisions et les recherches, d'attirer l'attention sur les besoins et d'indiquer les secteurs à moderniser. En un mot, la participation des bénéficiaires peut faire une réussite d'un échec.

## UTILITÉ SOCIALE

Comme nous l'avons vu, les services destinés uniquement aux pauvres ont tendance à être de bien pauvres services. La discrimination dans la prestation des services est l'une des raisons principales de l'échec de notre système. Tout le monde a des problèmes différents à des époques différentes de sa vie et a besoin d'aide. C'est un phénomène humain normal et universel. Le rythme accéléré de la vie et de l'évolution sociale, ainsi que les exigences accrues que nous avons à l'égard de nous-mêmes et des autres, ne font qu'augmenter la fréquence et l'intensité des besoins. Pour les dix années à venir, notre but devrait être de mettre à la disposition de tous ceux qui en ont besoin des services facilement accessibles et d'une qualité aussi haute que possible.

Comme on l'a déjà dit, le Régime d'assistance publique du Canada ne précisait que deux conditions pour son utilisation, et ni l'une ni l'autre n'insistait sur le fait que les services devraient répondre à des normes déterminables de qualité décente. Les services sociaux qu'offre notre société sont de loin inférieurs à ses possibilités réelles. Ni l'ignorance générale (combien de personnes ont vraiment saisi les *possibilités* du Régime d'assistance publique?) ni le fait que, par simple instinct de conservation, bien des gens prennent ce qu'on leur donne à défaut de ce dont ils ont besoin ne dégagent la notion de ses responsabilités à l'égard des citoyens.

Notre société progresse lentement mais sûrement vers la renaissance du fait que de nombreux services sociaux sont si importants qu'en leur absence, c'est la nation toute entière qui souffre. Les services de santé publique et les services éducatifs sont des exemples d'organismes reconnus d'«utilité sociale» qui sont déjà ancrés dans le quotidien. Il y a longtemps que nous avons des écoles publiques. Si l'enseignement était laissé aux seules mains du secteur privé, nombreux seraient ceux qui ne pourraient y accéder. Et la nation y perdrait certainement de n'avoir pas permis à ces talents là de s'épanouir pleinement. En tant que société, nous essayons de réduire ces pertes et de seconder le perfectionnement de ces gens en leur offrant des services éducatifs. (Ce qui ne veut pas dire que ce soit une réussite. Dans l'un des chapitres suivants, nous montrerons, par exemple, que le système éducatif est loin d'être parfait, qu'il est de qualité très inégale et qu'il a grand besoin d'être amélioré.) C'est là l'idée générale qui préside à la prestation de bien des services essentiels; c'est certainement l'un des arguments les plus forts qui militent en faveur de l'extension et de l'amélioration des services sociaux.

Le Comité a consacré d'autres parties du présent rapport à des sujets aussi vitaux que l'enseignement, les problèmes des consommateurs, la santé et l'orthogénie, le logement, le droit, les garderies et la formation de la main-d'œuvre. Comme le dit le Conseil canadien du développement social:

Un haut degré d'investissement dans les programmes et services sociaux—les écoles, les logements, la santé, l'assurance sociale, les loisirs—est absolument nécessaire afin d'assurer le bien-être social—aussi nécessaire que les dépenses publiques pour la sûreté et les services des incendies, pour le contrôle de la pollution de l'air et de l'eau et pour la voirie<sup>9</sup>.

Toutefois, ce serait une erreur de ne pas mentionner plusieurs autres éléments importants de l'aide sociale que sont les services d'aide à l'enfance et à la jeunesse, les services pour les personnes âgées et les services correctionnels. La vitalité d'une société peut, pour une large part, se mesurer à la façon dont elle traite les enfants de qui dépend son avenir. Il est on ne peut plus évident que la qualité de l'attention dont nous entourons les enfants influence notablement leur comportement d'adultes. Nous avons dans une large mesure, les moyens de décider si les Canadiens de demain seront de bons ou de mauvais citoyens, de bons ou de mauvais parents, des inadaptes économiques ou des êtres capables de s'adapter aux défis de l'évolution technique et aux autres formes de tension qui ne manqueront pas de se manifester.

Le principe fondamental des services à l'enfance et à la jeunesse doit être que ce dont un enfant a le plus besoin est une famille forte, rassurante, capable de l'épauler et de lui apporter l'affection sans laquelle il ne peut s'épanouir pleinement. Mais la vie moderne et ses difficultés, sa mobilité et ses pressions rend l'exercice du métier de parent des plus ardues. De nos jours, la plupart des parents ne bénéficient plus du soutien d'un groupe familial important comme c'était jadis si souvent le cas. On ne peut nier ce fait et il faut s'empresse de mettre sur pied des services auxiliaires forts, capables de seconder les parents dans leur rôle d'éducateurs.

Les Canadiens commencent peu à peu à s'intéresser aux problèmes des jeunes vagabonds et des «impersévérants». Dans le Livre blanc de 1970 du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social on peut lire:

Le sentiment d'aliénation sociale et de déracinement qui affecte la jeunesse d'aujourd'hui pose des problèmes spéciaux. Ces problèmes sont associés à un manque de continuité du soutien familial, à la remise en question des valeurs contemporaines du système et à la difficulté de découvrir ce que les jeunes considèrent comme un travail utile et productif. La solution réside en partie dans la création d'organismes gérés par les jeunes eux-mêmes, auxquels ils pourraient s'identifier et qui serviraient de lien avec l'ensemble de la collectivité. Différents moyens ont été utilisés pour fournir ces services aux jeunes. Mentionnons les auberges, les centres d'accueil et les centres de traitement d'urgence. Il faudrait des services sanitaires de consultation et des services de liaison avec les organismes locaux de bien-être social et de main-d'œuvre. Tous ces services doivent être spécialement adaptés pour toucher les jeunes et obtenir leur participation<sup>9</sup>.

Malheureusement, ces précieuses initiatives sont prises en faveur de nos jeunes alors que nous négligeons complètement nos responsabilités envers la génération suivante, comme le prouvent, de façon spectaculaire, les conclusions bouleversantes du rapport de la Commission scolaire catholique de Montréal publié en juillet 1971. Elle s'est aperçue, entre autres, que plus de la moitié des enfants d'un échantillonnage de huit écoles étaient malades, et 10 p. 100 d'entre eux à tel point qu'il fallut les hospitaliser.<sup>10</sup>

L'importance des services aux personnes âgées est mise en évidence dans une étude de N. H. Lithwick, *Le Canada urbain: ses problèmes et ses perspectives* (1970) où l'auteur déclare:

Les citoyens âgés sont appelés à former un secteur de plus en plus important de la société en raison de l'accroissement de la longévité, de la mise à la retraite à un âge moins avancé ainsi que de la désuétude plus poussée des compétences. La politique actuelle ne permet pas de résoudre ce problème ni dans l'immédiat ni dans l'avenir. En réalité, cette politique s'inspire dans une large mesure du transfert des ressources, ce qui, pour les gens incapables de travailler, est insuffisant, car ils ne connaissent pas les débouchés et n'y ont pas accès. Incapables par conséquent de soutenir la concurrence, il leur faut donc subir l'augmentation du coût du logement, des biens de consommation et des services. Il semble donc qu'il faudrait arriver à établir une gamme complète de services conçus spécialement pour eux: logements et moyens de transport, accès facile à des services particuliers comme des cliniques et des centres de loisir et même de l'aide à domicile. Ce faisant, il faudrait de plus éviter de les tenir à l'écart du reste de la communauté urbaine. Certains fac-

teurs de notre programme de logement s'adressaient à ce groupe, mais nous n'avons pas encore satisfait à tous les besoins en raison du fractionnement de l'autorité et des objectifs mal définis de notre politique sociale<sup>11</sup>.

Il est un troisième groupe pour lequel on devrait améliorer les services sociaux: il s'agit des enfants et des adultes traduits en justice. Il est triste, mais combien typique, de devoir dire qu'en 1968, à Winnipeg, ville d'un demi-million d'habitants, il y avait dix-huit agents de surveillance pour répondre à la myriade de besoins des délinquants juvéniles de cette ville. Et Winnipeg n'est pas la plus mal lotie des villes canadiennes à cet égard! Des services aussi maigres relèvent du symbolisme. Lorsque des jeunes ou des adultes sortent de prison, marqués par la peine qu'ils viennent de purger et désorientés par la quasi-inexistence d'une aide appropriée, il est presque inévitable qu'ils y retourneront car leurs problèmes fondamentaux demeurés sans solution, déboucheront de nouveau dans le crime. Ici, comme dans tous les autres cas, la société paie très cher ce qu'elle aurait souvent pu éviter.

## ORGANISATION DES SERVICES SOCIAUX

C'est au ministère des Affaires sociales et familiales de l'Ontario qu'on doit les importantes considérations en matière d'organisation que voici:

La coordination des services est le grand problème. Actuellement une agence s'occupe d'un aspect d'un problème social, et une autre agence, ailleurs, s'occupe d'un autre aspect du même problème. Quand il s'est agi d'offrir les services, la coordination n'a pas toujours été très bonne entre les agences publiques et privées, et il y a eu encore moins de coordination au niveau de la planification, sauf en certains cas où il fallait de gros investissements.

Une clarification des rôles des agences privées et des ministères du gouvernement semble être indiquée. Au stade de l'exécution, la tendance à fragmenter et à subdiviser les fonctions a besoin d'être examinée pour voir si l'on ne pourrait pas trouver une organisation plus efficace. Les moyens de coordonner les services au stade de l'exécution sont à la base du problème<sup>12</sup>.

Le Rapport *Évaluation des services sociaux de Winnipeg*, prêchant pour la réorganisation des services sociaux, donne de nombreuses raisons du même genre, dont la suivante:

En formulant des nouvelles méthodes pour offrir des services sociaux, nous nous sommes rendu compte du besoin qu'ont les assistés sociaux de savoir où il faut aller, de pouvoir y atteindre sans un grand embarras et d'obtenir aussitôt que possible l'aide qu'il leur faut afin de prévenir ou tout simplement d'améliorer telle ou telle situation.

et recommande:

que la province du Manitoba établisse sous sa juridiction un certain nombre de centres pour la santé et pour les services sociaux relevant d'un bureau administratif central et qui desserviront des régions spécifiques du Winnipeg métropolitain<sup>13</sup>.

Le Bureau catholique du bien-être social à Charlottetown nous a décrit le résultat du manque de planification sociale:

Que savent les pauvres au sujet des services et de l'assistance que notre société, par l'entremise du gouvernement, a prévus pour eux? Nous cachons aux pauvres les droits que les lois leur ont accordés pour leur bien-être. Nous avons l'air de penser qu'il faut donner aux pauvres tout au plus le minimum auquel ils ont droit. Pourquoi n'avons-nous pas diffusé les politiques et les lois dans ce secteur de la population auquel elles s'adressent?<sup>14</sup>

Un autre plan de réorganisation des services se trouve dans le récent rapport, intitulé *Un million d'enfants* (1970), de la Commission d'enquête sur les troubles de l'affectivité et de l'apprentissage chez les enfants canadiens. Un critique l'a résumé en ces termes:

Le rapport demande un réseau intégré de services institués dans la collectivité pour fonctionner dans ce même milieu, surveillés par un organisme provincial et financés autant par le gouvernement provincial que par le gouvernement fédéral. (Le cas échéant, le rôle du financement local n'est pas précisé.)

Une «commission des utilités sociales» constituerait l'organisme directeur, qui serait composé de représentants nommés et élus, de consommateurs des services et de membres des professions sociales. La population de la collectivité servie varierait entre 25,000 et 50,000 et ce réseau de services proposés regrouperait, en tout, 23 services qui seraient coordonnés ou administrés par cette commission et qui comprendraient la plupart des services qu'on retrouve habituellement dans une ville dont la population est de 100,000 habitants ou plus. Ainsi, le problème effarant d'un enfant sur huit (ou environ un foyer sur trois) qui nécessiterait une *nouvelle* approche, fondamentalement différente de ce qui se fait présentement, se trouverait résolu au moyen d'une réorganisation des anciens services. Nous n'avons pas éliminé la jungle, nous nous sommes seulement engagés dans «l'exploitation forestière». C'est peut-être là tout ce que nous pouvons attendre, dans le contexte présent du développement social au Canada<sup>15</sup>.

Ces propos quelque peu réservés contrastent nettement avec l'enthousiasme de certains pour les centres d'aide sociale de quartier, qu'ils considèrent comme la réponse au problème de l'organisation. On y voit un moyen de promouvoir la démocratie, de combattre la bureaucratie, de restaurer la dignité et l'honneur, d'assurer la participation, d'empêcher la discrimination, d'acquiescer un certain pouvoir, de pourvoir aux besoins des démunis et de s'occuper des délaissés.

Heureusement, quelques tentatives de réorganisation de l'aide sociale au Canada ont suivi cette voie. Nous pouvons aussi profiter de l'expérience américaine, beaucoup plus vaste que la nôtre, et qui a révélé certains des problèmes majeurs de ce genre de réorganisation:

On s'est servi très fréquemment de certains services sociaux, mais presque pas de certains autres. Les centres différaient entre eux pour la taille, leur intention, leur capacité, leur engagement idéologique et leur support communautaire. Il y avait aussi beaucoup d'autres problèmes. Par exemple, les agences locales déjà en activité ne voulaient pas se voir subordonnées à l'agence centrale. Et bien entendu la collectivité ne constitue pas un point de mire très satisfaisant puisqu'il faut chercher des solutions d'ordre provincial ou même national<sup>16</sup>.

Le comité n'a pu faire une synthèse détaillée des divers modèles d'organisation envisagés ou à l'essai sur notre continent et dans d'autres pays. Cependant, le Comité soutient le principe d'un réseau décentralisé, intégré et coordonné de centres d'aide sociale très visibles et facilement accessibles aux gens du quartier. Le caractère des collectivités desservies varierait largement, mais au cœur des zones urbaines, où le besoin de services sociaux est des plus aigus, il faudrait mettre en place des centres polyvalents, dotés d'un personnel suffisant de spécialistes et d'assistants.

Le gouvernement doit évidemment prendre en charge la réorganisation de la majeure partie du réseau d'aide sociale afin d'offrir des services complets à ceux qui en ont besoin, mais il y aura toujours place pour les organismes privés. De tous temps, ces derniers ont joué un rôle très précieux en dépistant de nouveaux besoins et en trouvant les moyens d'y faire face. Il faudrait les encourager à poursuivre leur œuvre.

## LE PERSONNEL DES SERVICES SOCIAUX

Certains problèmes nécessitent l'intervention d'assistants sociaux compétents, possédant une solide expérience et une bonne formation. D'autres peuvent exiger les soins de spécialistes, qui demanderaient en principe une organisation professionnelle, mais qui en fait pourraient être dispensés par des personnes expertes en la matière, quoique non professionnelles, sous une surveillance appropriée. Les soins à domicile aux personnes âgées, la diffusion des renseignements concernant les services existants, la collecte des données et la recherche ne sont que quelques-unes des tâches essentielles de ces centres. La dernière revêt une importance particulière, car de nombreux organismes sont à ce point dépourvus sur le plan de la statistique et de la recherche qu'il est souvent difficile d'y déterminer la responsabilité, même au sein de l'organisme.

Le besoin pressant de nombreux assistants sociaux de formation professionnelle se fait sentir dans les tribunaux et les services correctionnels, les services de puériculture, le service social scolaire et l'orientation familiale. Toutefois, chacun de ces services nécessite également un personnel moins formé et des assistants pour chaque cas particulier.

La pénurie de personnel spécialisé, qu'il faudrait pour tenter énergiquement de fournir les services voulus, va soulever certains problèmes. On prévoit qu'en 1972, les universités canadiennes décerneront 463 baccalauréats et 595 maîtrises en aide sociale. Les programmes non universitaires offerts par les divers collèges techniques fournissent des employés de l'aide sociale, des aides sociaux et des spécialistes en puériculture. On estime à 1,097 le nombre des diplômés de ces cours, en 1972<sup>17</sup>. Relativement au problème de recrutement du personnel, l'étude intitulée *Un Million d'enfants* recommandait que

l'habitude actuelle qui consiste à nommer des membres des professions sociales très compétents et très expérimentés à des fonctions administratives soit rapidement abandonnée<sup>18</sup>.

Le Comité estime que la mise en vigueur d'une telle recommandation améliorerait la qualité et la disponibilité des services, et l'appuie en principe, bien qu'il n'ait pas eu le loisir d'en étudier toutes les conséquences.

On reconnaît de plus en plus l'importance de recruter sur place les employés de l'aide sociale. Il ne s'agit pas de s'adjoindre un plus grand nombre de bénévoles, même si ces derniers ont toujours rendu de précieux services, mais d'employer ces gens en plus grand nombre et de les rémunérer. Ils devraient acquérir, au travail, une formation suffisante qui, ajoutée à l'expérience qu'ils possèdent déjà, leur permettrait d'assumer des responsabilités de plus en plus grandes et d'avancer dans leur carrière. On en voit d'emblée les effets sur le chômage chronique qui assaille notre société.

Il appert également que sur le plan provincial, les services financiers restants, tels la prestation de fonds d'urgence et les services financiers auprès de ceux qui ne faisaient pas partie, à l'origine, du programme du R.A.G., devraient rester distincts des services qui ne sont pas relatifs aux finances. Cette tâche ne devrait pas être un fardeau pour les pourvoyeurs de services; ils devraient en être libérés et pouvoir exercer leur métier conformément à leur compétence.

## ÉVALUATION DES SERVICES

Peu de recherches ont été entreprises relativement à l'organisation des services. En raison du facteur humain, les résultats sont complexes, difficiles à mesurer et ne se manifesteront peut-être qu'après un certain laps de temps. Reconnaissons, par exemple, que nous ne mesurons pas encore très bien tous les effets de services tels que les auxiliaires-familiales, les infirmières-visiteuses, les camps de vacances, les garderies, la diffusion des méthodes contraceptives et les services de renseignements, pour n'en nommer que quelques-uns.

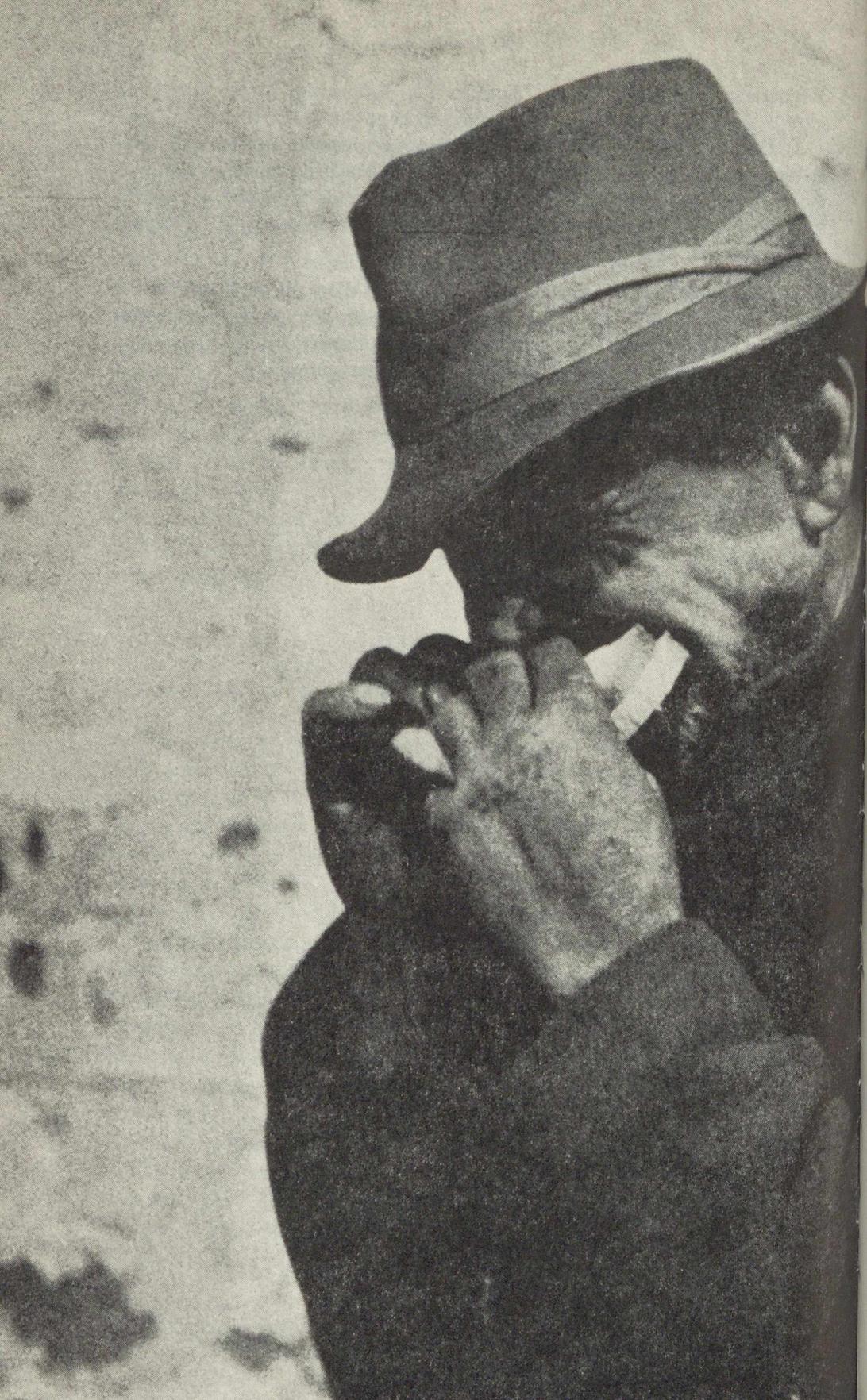
Nous n'arriverons peut-être jamais, dans l'évaluation des services, à des résultats aussi précis que ceux que nous donnerait, par exemple, une étude de rentabilité d'un nouveau genre. De plus, nous ne pouvons pas nous permettre de faire uniquement une évaluation économique simple des services qui soulagent la misère des vieillards, des malades chroniques et des invalides, ou qui aident les mères chargées de jeunes enfants et les chômeurs sans formation technique utilisable. Nous devons calculer nos «bénéfices» tant en valeurs humaines et morales qu'en argent.

Malgré cette réserve, il demeure toutefois très important d'évaluer nos programmes avec le plus de doigté possible et de relever les résultats qu'ils ont donnés, de manière à faire valoir nos services les plus efficaces et les plus utiles.

## **Recommandations:**

**1. Que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, avec le retrait du Régime d'assistance publique du Canada du domaine de la sécurité financière, négocient la hausse de la quantité, de la qualité, de l'accessibilité et de l'uniformité des services sociaux disponibles sous le Régime d'assistance publique du Canada.**

**2. Qu'on augmente la participation des clients d'une façon significative à chaque échelon de la structure des services sociaux, dans les bureaux régionaux (en faisant appel à des antennes et à des auxiliaires) et à l'administration centrale (commissions d'appel, planification et organisation).**



# 2

## Les consommateurs pauvres

De nos jours, les consommateurs sont sollicités par une gamme ahurissante de produits. Les biens de consommation durables, surtout, sont devenus complexes et des denrées alimentaires, autrefois simples, se présentent maintenant à divers stades de transformation, dans des emballages différents et des saveurs et des qualités variées. Découvrir la disponibilité, la composition, le mode d'emploi et la véritable qualité de ces produits représente une opération mentale difficile et le consommateur ignorant risque de trop dépenser. De plus, l'apparition du supermarché a révolutionné les habitudes d'achat et le consommateur est sollicité par un battage publicitaire incessant. Les consommateurs doivent, plus que jamais, être bien renseignés et se tenir sur leur garde pour ne pas gaspiller leur argent. Un tel labyrinthe soulève des problèmes particulièrement aigus pour les consommateurs pauvres.

Dans son mémoire au Comité, l'Institut Vanier de la famille faisait remarquer que

Le marché de la consommation, soit le marché des biens et des services, est de nos jours un terrain plein d'embûches pour n'importe quelle ménagère, mais les difficultés des familles pauvres ne se résument pas à un pouvoir d'achat amoindri. La baisse du pouvoir d'achat suffit à transformer le caractère du marché où elles marchandent. Moins d'information, plus de supercherries, des prix plus élevés pour des achats en petite quantité, le manque de moyens de transport vers les centres d'achats, et bien d'autres éléments encore viennent réduire le revenu réel correspondant au peu de dollars qu'elles possèdent. Comme ces problèmes ont déjà été exposés devant votre Comité par des représentants du ministère de la Consommation et des Corporations, nous ne nous y attarderons pas. Les problèmes relatifs à la consommation auxquels se heurtent les familles pauvres peuvent être particulièrement graves car ils peuvent avoir des répercussions directes sur la capacité de gain. L'accès au crédit, aux services de santé, aux transports, à l'éducation, et à divers autres services publics est d'importance capitale, et la discrimination pratiquée contre le pauvre par les institutions qui fournissent ces biens et ces services pourrait avoir des conséquences graves<sup>1</sup>.

La Cooperative Union of Canada, de son côté, soulignait au Comité que

Un autre aspect de la manière dont les gens vivent est lié au degré d'efficacité dans l'utilisation du revenu disponible.

Il semble évident, en parlant d'une manière générale, que moins nombreux sont les gens aisés qui obtiennent moins pour leur argent. Cette situation résulte du fait que les pauvres connaissent très peu de choses au sujet du marché; généralement ils ont moins d'occasions à cause de facteurs tels que les transports et à cause de leurs habitudes générales en matière de dépense<sup>9</sup>.

Les pauvres sont souvent défavorisés quant au pouvoir d'achat en raison d'un manque d'instruction, d'expérience, de renseignements, de formation et de facilités, autant qu'en raison du manque d'argent liquide. Les vrais bons achats ne sont pas seulement le fruit de renseignements sûrs au sujet de la qualité et de la valeur des produits, mais également d'une comparaison des prix demandés par différentes sortes de magasins en différents endroits. Or, pour recueillir ces renseignements, il faut du temps, des efforts et de l'argent. Les dépenses occasionnées par les déplacements et les difficultés d'obtenir du crédit ne permettent pas aux pauvres d'effectuer ce genre d'achat «comparé». Aussi font-ils leurs emplettes dans de petits magasins du coin où les prix sont plus élevés et le choix restreint, mais où on leur offre un service de livraison et où on leur fait crédit.

Parmi les pauvres, les personnes âgées, qui ne peuvent se payer un transport motorisé ni marcher de longs trajets ni porter des paquets, constituent un exemple typique. Ils n'ont vraiment pas le choix. Un représentant du Conseil des œuvres catholiques décrivait leur lamentable situation en ces termes:

Lorsque je parle d'une personne très pauvre, je parle d'une personne vivant dans une maison à appartement où par exemple, le voisin de palier médiate partagera sa soupe. C'est cette personne qui s'efforce de subvenir à ses besoins avec un revenu très limité, qui n'a pas droit à l'assistance sociale et qui possède un revenu très peu élevé ou une pension très limitée. Ces gens survivent avec du thé et des toasts et trouvent difficile de subvenir à leurs propres besoins<sup>9</sup>.

Acheter de petites quantités de nourriture qui suffisent à nourrir une ou deux personnes constitue un problème pour les personnes âgées et pauvres. Leur nombre est alarmant et leurs difficultés sont particulières. Quelques-unes d'entre elles ont toujours été pauvres, et le fait de vieillir grossit leurs problèmes, car elles deviennent de moins en moins aptes à subvenir convenablement à leurs propres besoins. Des services tels que taxis, médicaments, soins médicaux et dentaires, hospitalisation ou soins infirmiers à domicile leur deviennent de plus en plus nécessaires. Ces dépenses supplémentaires défavorisent davantage les consommateurs âgés dont les revenus sont déjà insuffisants. Engagés eux aussi sur la voie de la pauvreté progressive, il est peu probable que les membres de leur famille puissent venir à leur secours.

Afin de faire un bon usage de son pouvoir d'achat, le consommateur doit être bien renseigné sur les produits que lui offre le marché. Dans le domaine de l'information, les pauvres sont très désavantagés. Certains ne savent peut-

être pas assez lire pour comprendre le mode d'emploi ou la liste des composants qui sont inscrits sur un emballage, un tissu ou un appareil. De plus, les journaux, revues et livres de toutes sortes qui évaluent les produits de consommation ne leur sont pas facilement accessibles.

L'achat de nourriture constitue le principal problème qui se pose aux démunis, leur débours le plus important et le plus régulier. Normalement, le consommateur vise à acheter des denrées à bon marché qui lui assurent une alimentation saine et bien équilibrée. Défavorisés par le manque de renseignements et de mobilité, les pauvres ont plutôt tendance à abuser des amidons peu dispendieux et passent outre aux produits riches en protéines et en vitamines; ou encore, ils achètent des aliments dont le traitement et l'emballage sont coûteux, mais qu'ils peuvent se procurer plus facilement.

Le marché de l'ameublement et des appareils ménagers présente d'autres pièges pour les pauvres, tel celui de la vente à l'arraché. Un vendeur volubile et de toute apparence sincère peut souvent exercer un certain magnétisme sur ses clients éventuels. Les pauvres ne sont certainement pas les seules victimes de vendeurs habiles, mais ils en souffrent beaucoup plus, économiquement, que les gens plus fortunés.

Lorsqu'ils achètent une automobile, les pauvres acquièrent en général une voiture d'occasion. S'ils la choisissent mal, ils s'embarquent dans la suite des frais de réparation souvent exorbitants qui s'ajoutent aux mensualités. Ce qui peut signifier la perte d'un emploi pour ceux qui ont absolument besoin d'une voiture. Il n'y a presque pas de limites aux dépenses que peut occasionner la réparation d'une voiture d'occasion; de plus, les intérêts sont beaucoup plus élevés dans le cas des voitures d'occasion que pour les voitures neuves et l'insuffisance de paiement entraîne souvent la reprise de ces voitures par le vendeur.

Qu'ils soient riches ou pauvres, presque tous les consommateurs reconnaissent le rôle important que joue le crédit à la consommation. Le calcul de l'intérêt et des frais de gestion de compte dans ce domaine est plutôt compliqué et de nombreuses personnes ne se rendent pas bien compte du fardeau supplémentaire que constituent les frais occasionnés par le crédit.

## LES PAUVRES ET LE CRÉDIT

La montée en flèche du crédit à la consommation sous toutes ses formes, depuis la Seconde Guerre mondiale, a transformé les habitudes d'achat des Canadiens. Tous les adultes du pays, ou presque, usent de ces facilités de crédit, à l'occasion ou de façon régulière. Faire crédit comporte des risques, lesquels sont généralement plus grands dans le cas des gagne-petit. Les pauvres ne font pas d'épargnes-réserves; si leur situation économique se détériore, ils n'arrivent pas à s'acquitter de leurs dettes avant l'échéance, si tant est qu'ils le puissent jamais. Les octroyeurs de crédit étudient les antécédents de leurs

clients en matière de crédit et enregistrent ainsi tout défaut ou retard de paiement et toute caractéristique qui puissent les renseigner sur les habitudes de crédit d'une personne. Il est entendu que le montant du revenu et la sécurité d'emploi entrent d'abord en ligne de compte lorsqu'il s'agit d'accorder du crédit à un particulier. En général, les pauvres ne satisfont pas aux exigences d'un tel système de solvabilité. Nous pouvons tirer deux conclusions de cet état de choses.

D'abord, certains pauvres ne peuvent jamais bénéficier du crédit à la consommation. Ce qui n'est pas nécessairement le fait d'une réputation d'insolvabilité, mais tout simplement du risque beaucoup trop grand que courrait l'octroyeur de crédit. Toutefois, notre société moderne «vit» de l'utilisation du crédit à la consommation, en ce sens que la qualité et le prix de nombreux biens de consommation durables sont fixés en fonction de l'assurance qu'ils seront payés par versements échelonnés. Cela vaut en particulier pour l'industrie de l'automobile, qui n'aurait jamais adopté la fabrication en série et des méthodes de promotion massive des ventes sans un système très poussé de financement à l'usage des clients. Refuser l'utilisation du crédit à la consommation à une partie importante de la population revient donc, en fait, à lui défendre l'acquisition des biens d'équipement considérés comme essentiels au niveau de vie d'aujourd'hui.

En second lieu, le système de solvabilité a pour effet de pénaliser ceux des pauvres à qui l'on accorde du crédit. Les taux d'intérêt du crédit à la consommation varient selon les institutions c'est-à-dire les banques, les syndicats de crédit, les sociétés de prêts et les magasins; et, en général, les pauvres doivent recourir aux sources de crédit les plus coûteuses. Le taux d'intérêt d'un emprunt personnel dans une banque s'élève, par exemple, à environ 12 p. 100 par année, alors que celui d'un emprunt à une société de prêts est presque le double. Le président de la Commission du bien-être social et de logement du grand Toronto déclarait au Comité que:

Baucoup de gens sont incapables de comprendre dans quelle galère ils s'embarquent d'abord quand ils achètent une maison L.N.H., ensuite quand ils achètent une voiture, un téléviseur ou n'importe quoi par paiements échelonnés. Dans ce pays, vous savez, si vous allez à la banque pour emprunter de l'argent à un taux raisonnable, si vous en avez les moyens, ce sera possible. Sinon, vous montez à l'étage supérieur et vous empruntez d'une société de crédit, laquelle emprunte déjà elle-même de la banque. Trop de gens s'endettent parce qu'ils ne comprennent pas l'économie<sup>4</sup>.

De plus, certains établissements appliquent des barèmes discriminatoires, et les octroyeurs de crédit cherchent à s'indemniser pour les prêts hasardeux qu'ils accordent en imposant des taux supérieurs à la normale.

Dans le passé, des abus ont été commis à l'endroit de leurs clients par les sociétés de prêts, celles-ci étant en mesure d'extorquer des taux usuriers. Mais depuis longtemps déjà, la *Loi sur les petits prêts* offre au petit emprunteur une protection efficace. Les prêts en espèces jusqu'à \$1,500 font l'objet d'un plafond sur les taux, ce qui élimine les taux exorbitants jusqu'à ce montant.

Alors que le manque de crédit et le coût élevé du crédit créent des problèmes pour les pauvres, d'autres difficultés surgissent des accords contractuels qui régissent le crédit à la consommation. La loi, dans ce domaine, a pris son origine à partir de marchés entre commerçants dans lesquels on supposait que les parties étaient pareillement renseignées et avaient un même pouvoir économique. Ces conditions n'existent évidemment plus lorsqu'on applique les lois aux opérations commerciales entre d'importantes compagnies et des particuliers. Tout d'abord, les obligations contractuelles sont établies par le prêteur ou l'octroyeur de crédit dans le but de minimiser les risques de perte. Ces obligations peuvent donc renfermer des dispositions punitives ou des désistements qui placent l'emprunteur dans une situation désavantageuse. Ensuite, ces marchés s'expriment en un langage juridique formel, dont le sens exact peut échapper à l'emprunteur moyen, et plus encore aux pauvres.

Cependant, les risques courus par les octroyeurs de crédit ne sont pas du tout imaginaires, car il se produira évidemment un certain nombre de défauts de paiement dans les marchés entre prêteurs et consommateurs. Les témoignages présentés au Comité par l'Institut Vanier de la famille indiquent clairement que l'incapacité du consommateur à remplir ses engagements de crédit résulte en premier lieu des accidents, de la maladie ou du chômage. On considère l'irresponsabilité et la mauvaise foi comme de moindre importance<sup>5</sup>.

De nombreux témoignages attestent que le nombre de défaillants est relativement bas par rapport à l'ensemble. Cependant, le traitement des débiteurs défaillants soulève la question de savoir s'il ne serait pas socialement souhaitable de modifier, à certains égards, les méthodes de perception.

Souvent, un débiteur défaillant est soumis à des tactiques de persuasion de la part d'une agence de recouvrement. Quelques-unes de ces agences sont des organisations indépendantes; d'autres sont plus ou moins ouvertement liées à d'importants octroyeurs de crédit à la consommation. Lesdites tactiques varient depuis les demandes polies de renseignements jusqu'aux menaces et au harcèlement. Pour un débiteur pris au piège et pour les siens, des tactiques de perception d'une telle dureté peuvent susciter l'angoisse et le tourment de l'esprit. Les pratiques éhontées des agences de recouvrement peuvent être pour les pauvres une source de préoccupation et de souci, car ils ne savent souvent pas comment se soulager des pressions indues qu'exercent les agences de recouvrement.

La menace de saisie-arrêt est l'une des armes les plus puissantes que puisse utiliser l'agence de recouvrement ou le créancier. Les employeurs considèrent la saisie-arrêt comme un ennui administratif et préfèrent, en certaines occasions, congédier l'employé plutôt que de se compromettre dans une affaire de remboursement par un tiers saisi. La menace de saisie-arrêt équivaut donc à un congédiement. Pour les pauvres qui travaillent, la saisie-arrêt peut marquer la fin de l'indépendance et l'entrée dans le cycle de l'aide sociale. Pour ceux qui sont déjà des assistés sociaux, la crainte de la saisie-arrêt les incite à demeurer à l'écart de la population active.

La plupart des citoyens ne désirent pas se compromettre dans des contestations juridiques. Il en coûte cher pour retenir les services d'un avocat, et il faut perdre du temps pour comparaître en cour. Cela est encore plus vrai dans le cas des pauvres qui nourrissent peut-être une méfiance viscérale à l'égard de l'appareil judiciaire. La menace de poursuites devant les tribunaux est donc puissante. A moins d'être arrêtées par une réponse favorable du débiteur, les procédures juridiques comprendront une citation à comparaître, un jugement et une ordonnance de saisie-arrêt sur le salaire. Si le débiteur persiste à ne pas soumettre de reconnaissance, il pourra encourir une ordonnance pour outrage au tribunal, un mandat de dépôt, peut-être même la prison. N'importe quand au cours de ces procédures, le débiteur peut se placer sous la protection du tribunal et recevoir un sursis, puis entreprendre ses paiements, mais les pauvres ne disposent souvent pas des connaissances, de l'avocat-conseil et de l'esprit d'initiative nécessaires pour adopter cette solution. De plus, les procédures juridiques formelles de perception des dettes peuvent effrayer les pauvres au point qu'ils se soumettront sans avoir pu présenter comme il faut les circonstances atténuantes ou leurs griefs à l'endroit du vendeur ou du créancier.

Pour leur part, les hommes de loi ne sont pas bien organisés pour prodiguer leurs conseils aux débiteurs pauvres. Les avocats ne font généralement pas savoir qu'ils sont disposés à prendre en mains la cause d'un débiteur défaillant. En outre, la somme en jeu peut être trop faible pour justifier le versement d'honoraires à un avocat. Cependant, grâce aux organismes d'assistance judiciaire, l'on dispose de plus en plus de conseillers, et l'expansion de ces organismes devrait permettre aux pauvres de trouver plus facilement de l'aide pour résoudre leurs problèmes de crédit.

Mis à part les hommes de loi, des organismes de conseil en crédit se sont établis dans certaines des villes les plus importantes et offrent aux débiteurs une précieuse source de conseils impartiaux. Il faut néanmoins reconnaître que les conseillers en crédit, la gestion du budget et les conseillers juridiques ne peuvent pas être d'un grand secours dans les cas où le fardeau des dettes n'est plus supportable si l'on considère le revenu actuel ou futur du débiteur. Dans de telles circonstances, une certaine forme de faillite semble être la seule solution valable. Les dispositions de la Partie X de la *Loi sur la faillite* s'avèrent précieuses dans l'établissement d'une méthode ordonnée de règlement des dettes. Leurs avantages se limitent cependant aux cas où il existe une ultime possibilité de régler les dettes accumulées. Elles comportent également une importante faiblesse du fait que le débiteur est assujéti à la Partie X durant une période qui est souvent beaucoup trop longue. La procédure normale de faillite personnelle n'apparaît donc pas comme une solution pratique pour le débiteur pauvre, car elle nécessite que soit fait d'avance au fiduciaire un paiement considérable, ce qui, pour un bon nombre, constitue un obstacle infranchissable. Il semble que le besoin d'élaborer une méthode qui permette à un particulier de déclarer faillite à peu de frais, sous réserve de garanties convenables, se fait sentir depuis longtemps.

Il s'est produit dans la loi et dans les institutions des changements qui ont eu pour effet d'alléger le triste sort du débiteur pauvre. Mais la situation n'en demeure pas moins déséquilibrée et nombre de réformes additionnelles s'imposent.

### **Recommandations:**

1. Que le ministère de la Consommation et des Corporations diffuse des renseignements sur l'achat à la consommation, le crédit à la consommation, les taux d'intérêt et les prêts contractuels au moyen de programmes d'éducation des adultes et d'information destinés spécialement aux gagne-petit.

2. Que le gouvernement et le secteur privé établissent conjointement des régimes financiers en vue de consentir aux consommateurs impécunieux des prêts garantis destinés à satisfaire leurs besoins essentiels. Cela permettrait au secteur privé de rendre le crédit accessible à un grand nombre de personnes qui ne peuvent en bénéficier actuellement pour des raisons autres que l'insolvabilité.

3. Que les agences de recouvrement soient assujetties au contrôle des gouvernements provinciaux, qui délivreraient les licences.

4. Qu'à la lumière de l'insuffisance des dispositions actuelles qui ont été prises en vertu de la partie X de la Loi sur les faillites, la loi soit modifiée en vue de rendre les faillites personnelles plus faciles et moins chères.

Il est regrettable que les institutions de crédit ne soient pas assez développées dans les zones rurales et que les services bancaires ne soient pas accessibles à tous les agriculteurs. Le gouvernement doit donc intervenir pour encourager le développement de ces services et pour améliorer l'accès aux crédits agricoles.

1. Que le ministre de la Coopération et des Communications, le ministre de l'Agriculture, le ministre de l'Économie et le ministre de l'Énergie soient chargés de l'étude et de la mise en œuvre de ce programme.

2. Que le gouvernement et le secteur privé établissent conjointement des programmes de crédit agricole et de crédit rural, en tenant compte des besoins et des capacités des zones rurales.

3. Que les agences de développement soient encouragées à développer des programmes de crédit agricole et rural.

4. Que le ministre de l'Agriculture et le ministre de l'Économie soient chargés de l'étude et de la mise en œuvre de ce programme.

Le ministre de l'Agriculture et le ministre de l'Économie ont l'honneur de vous adresser ci-joint le rapport de la Commission d'enquête sur le crédit agricole et rural. Ce rapport expose les constatations de la Commission et propose des recommandations pour améliorer le crédit agricole et rural. Le gouvernement se propose de mettre en œuvre ces recommandations.

# 3

## Les pauvres et l'instruction

L'instruction est l'une des clés de la mobilité sociale et professionnelle. Pour l'individu, l'instruction peut signifier une issue à la pauvreté, l'accès à un emploi sérieux et stable, et une participation à part entière à la vie sociale et politique du pays. Sur le plan national, l'instruction offre la possibilité de mettre pleinement en valeur le capital humain. Si le système scolaire ne parvient pas à combler les besoins des individus et ceux du pays, il en résulte un gaspillage inacceptable de capital humain à l'échelle nationale et, pour bien des individus, une relégation à une vie de pauvreté et de dégradation.

### L'INSTRUCTION ET LE REVENU

La relation qui existe entre le niveau d'instruction atteint et la rémunération que peut recevoir un individu est complexe. Les données statistiques démontrent toutefois clairement qu'en moyenne, plus un individu est instruit, plus son revenu est élevé. Les faibles revenus se retrouvent surtout chez ceux dont le degré de scolarité est le plus bas, et la majorité de ceux qui touchent un petit revenu ont un faible degré de scolarité (voir les tableaux 29, 30, 31).

Le Conseil économique déclare que:

Le rapport entre la faiblesse des revenus et l'absence d'une instruction au-delà du degré élémentaire est particulièrement frappant. En 1961, non seulement l'incidence de faibles revenus était-elle très forte (37 p. 100) dans le groupe des familles dont le chef n'avait pas reçu d'instruction secondaire, mais ce groupe représentait numériquement plus des deux tiers des familles à faibles revenus.

Cependant, divers facteurs, outre le degré d'instruction, entrent en ligne de compte, dont la profession, la région et le lieu de résidence (urbain ou rural). De plus, il y a entre l'instruction et le revenu une certaine interaction, et non seulement un simple rapport de cause à effet. Ainsi, il est fort probable que

TABLEAU 29

Les niveaux d'instruction et les gains (moyens en 1961)

Niveau d'instruction	1961	
	Gains moyens pour hommes de la main-d'œuvre non agricole (1)	Gains prévus pour toute la vie, hommes âgés de 25-64 (2)
Élémentaire.....	3,345	131,026
Secondaire.....	4,813	209,484
Universitaire.....	8,866	353,624

SOURCE: M<sup>116</sup> J. R. Podoluk, *Revenus des Canadiens* (Ottawa: Information Canada, 1968) Tableaux 4-6 et 5-7.

TABLEAU 30

Niveau d'instruction des chefs de toutes les familles non agricoles et des familles non agricoles à faible revenu, 1961

Niveau d'instruction du chef de famille:	Nombre de familles non agricoles				Proportion des revenus
	(1)		(2)		(3)
	Toutes les familles		Familles à faible revenu		(2) comme pourcentage de (1)
	(000)	%	(000)	%	
Aucun ou élémentaire seulement.....	1,681	46.7	625	68.2	37
Secondaire, 1 à 3 ans..	1,068	29.2	208	22.7	20
Secondaire, 4 à 5 ans..	551	15.2	62	6.7	11
Certaines études universitaires.....	137	3.7	13	1.4	9
Grade universitaire.....	190	5.2	8	1.0	4
Total.....	3,627	100.0	916	100.0	25

SOURCE: Conseil économique du Canada, *Cinquième exposé annuel* (Ottawa: Information Canada, 1968), Tableau 6-3.

TABLEAU 31

Les chômeurs en pourcentage de la main-d'œuvre, par groupes d'âge et niveaux d'instruction, 1965

Niveau d'instruction	Âge			
	14-19	20-24	25-44	45-64
Instruction élémentaire ou moins.....	19.3	12.7	9.3	7.6
Certaines instruction secondaire.....	8.4	7.2	3.8	4.0
Instruction secondaire ou plus.....	4.6	2.7	1.7	*

\*Estimation numérique inférieure à 10,000.

SOURCE: B.F.S., *Études spéciales de la main-d'œuvre*, (N° de cat. 71-505), tableau 9.

le niveau d'instruction des chefs de famille a été déterminé par le revenu et les autres conditions financières de leurs parents, et, selon toute probabilité, leurs propres conditions financières influenceront à leur tour sur le degré d'instruction de leurs enfants<sup>1</sup>.

## L'INSTRUCTION ET L'EMPLOI

Les faits prouvent sans équivoque que l'instruction ou le manque d'instruction influent de façon considérable sur la possibilité pour l'individu d'obtenir et de conserver un emploi stable et rémunérateur. Ceux qui n'ont qu'un degré limité de scolarité ne trouvent du travail qu'aux niveaux les plus serviles de la main-d'œuvre non spécialisée où ils sont astreints à travailler aux salaires les plus bas à des intervalles irréguliers, saisonniers et intermittents<sup>2</sup>. Les emplois où l'on retrouve le plus fréquemment des conditions de travail de ce genre sont également ceux qui sont le plus touchés par la mécanisation et l'automatisation, de telle sorte qu'ils diminuent constamment<sup>3</sup>. La demande de main-d'œuvre peu instruite et non spécialisée est restreinte et décroît sans arrêt. Contrairement à son père, le jeune homme qui entre aujourd'hui dans le marché du travail après n'avoir terminé que ses études primaires ne peut espérer obtenir un emploi régulier à un salaire raisonnable.

## L'ACCÈS ET LA PARTICIPATION

Au cours des vingt dernières années, l'instruction a connu au Canada d'importants changements. Un nombre croissant de Canadiens ont accédé à tous les niveaux du système scolaire depuis la maternelle jusqu'aux études post-universitaires. En outre, les Canadiens demeurent plus longtemps à l'école. Il en résulte un niveau croissant d'instruction parmi la population et dans le marché du travail du Canada.

Dans son ouvrage intitulé *Ceux qui n'iront pas à l'université—et pourquoi*, Robert M. Pike remarque que nous ne pouvons pas être certains que la fréquentation accrue de l'école et de l'université s'est accompagnée, aux extrémités de l'échelle sociale, d'une diminution appréciable des inégalités sociales dans la facilité d'accès et l'instruction<sup>4</sup>. Pike poursuit l'étude qu'a faite John Porter, dans *The Vertical Mosaic* (1965), de la fréquentation des écoles par des enfants (âgés de 14 à 24 ans) dont les pères occupent diverses catégories de l'échelle des emplois de Blisshen<sup>5</sup>, en y incorporant des données du recensement de 1961. Les résultats de cette étude figurent au tableau 32.

Comme l'explique Pike:

Le premier et le plus évident, c'est l'accroissement important survenu entre 1951 et 1961 dans le nombre et le pourcentage de jeunes Canadiens qui ont fréquenté l'école au delà de l'âge minimum de fréquentation obligatoire...

TABLEAU 32

Enfants de 14 à 24 ans en 1951 et de 15 à 24 ans en 1961 vivant à la maison et fréquentant l'école  
(Échelle des emplois de Blishen)

Classes d'emplois	I	II	III	IV	V	VI
	Nombre d'enfants vivant à la maison en 1951	Pourcentage à l'école en 1951	Nombre d'enfants vivant à la maison en 1961	Pourcentage à l'école en 1961*	Augmentation absolue du pourcentage de 1951	Augmentation relative du pourcentage de 1951*
Classe 1.....	13,502	71.0	20,641	83.3	12.3	17.3
Classe 2.....	173,937	55.2	229,496	69.2	14.2	25.7
Classe 3.....	40,130	50.6	33,727	67.0	16.4	32.4
Classe 4.....	60,739	45.6	110,364	58.6	13.0	28.5
Classe 5						
(cultivateurs inclus).....	573,095	38.9	412,969	52.5	13.6	34.9
(cultivateurs exclus).....	(237,925)	(45.6)	(205,071)	(56.5)	(10.9)	(23.9)
Classe 6.....	200,517	38.2	249,295	44.4	6.2	16.2
Classe 7.....	186,862	34.8	150,124	43.2	8.4	24.1
Emplois non déclarés dans le recensement ou inclassifiables.....	41,316		162,922			
TOTAL.....	1,290,098		1,369,538			

\*Bernard R. Blishen, «The Construction and Use of an Occupational Class Scale», *Canadian Journal of Economics and Political Science*, Vol. XXIV, No. 4, p. 523. Selon l'échelle des emplois de Blishen, la classe 1 comprend ceux qui exercent des fonctions élevées et qui sont hautement instruits et rémunérés; les classes 2 et 3 comprennent la plupart des cols blancs et quelques cols bleus supérieurs; la classe 4 comprend quelques cols blancs inférieurs et la plupart des cols bleus; la classe 5 comprend ceux qui exercent un métier spécialisé; les classes 6 et 7 comprennent les manœuvres partiellement ou non spécialisés et pauvrement payés. Puisque ces classes sont définies par la corrélation d'un revenu moyen et d'un niveau moyen d'instruction, ils représentent, à l'exception de la classe «cultivateurs», des groupes socio-économiques relativement homogènes.

†Tous les chiffres figurant dans le tableau ne se rapportent qu'aux enfants qui vivaient à la maison au moment du recensement de 1951 et de 1961. Les enfants qui ne vivaient pas à la maison en sont exclus. On remarquera que le tableau compare les enfants âgés de 14 à 24 ans en 1951 avec ceux âgés de 15 à 24 ans en 1961. C'est une comparaison juste, vu que la loi de la plupart des provinces a obligé les jeunes, durant la période qui s'est écoulée entre les deux recensements, à ne pas quitter l'école avant 15 ans au lieu de 14 ans comme auparavant.

SOURCE: R. M. Pike, *Ceux qui n'iront pas à l'université—et pourquoi* (Ottawa: A.U.C.C., 1970), tableau 15.

Cet accroissement n'est pas le lot d'une classe sociale particulière dans la société canadienne, mais il reflète l'augmentation absolue des niveaux d'instruction chez les jeunes de toutes les classes sociales de la population. Par conséquent, toutes les classes sociales ont eu la chance de persévérer à l'école...

Au moment du recensement de 1951, le pourcentage des jeunes de 14 à 24 ans qui fréquentaient l'école ou l'université variait entre 71 p. 100, pour les enfants dont les pères occupaient des professions hautement spécialisées, (classe 1) et 34.8 p. 100, pour ceux dont les pères étaient des travailleurs manuels non spécialisés (classe 7). Dix ans plus tard, à l'époque du recensement de 1961, le pourcentage des jeunes de 15 à 24 ans qui fréquentaient l'école ou l'université variait entre 83.3 p. 100 pour les enfants de professionnels et 43.2 p. 100, pour les enfants de travailleurs manuels non spécialisés, pourcentages qui indiquent la persistance d'écart considérables entre les différentes classes, dans les taux de persévérance scolaire, malgré l'accroissement du total des étudiants. Par conséquent, il est bien possible (quoique cette constatation soit réfutable) que la tendance à persévérer à l'école entre 1951 et 1961 ait élevé le niveau général d'instruction sans modifier les différences entre les classes dans les chances de s'instruire, du moins aux deux extrémités de l'échelle des classes<sup>9</sup>.

Mais ces chiffres sont trompeurs. Ils masquent les divergences considérables dans les inscriptions aux écoles secondaires entre les diverses provinces et les diverses régions du pays, et masquent également le taux considérable d'abandons et d'échecs. Des études démontrent que le taux de persévérance de la deuxième aux onzième et douzième années (années terminales du cycle secondaire) varie pour les garçons de 64 p. 100 en Saskatchewan et en Colombie-Britannique à 29 p. 100 au Nouveau-Brunswick et à 28 p. 100 dans l'Île-du-Prince-Édouard<sup>7</sup>. Les taux de persévérance s'accroissent, mais il y a encore une proportion considérable de retards et d'abandons. Cette proportion atteint son point le plus élevé dans les provinces et les régions où les taux de faibles revenus, de chômage et de pauvreté sont les plus élevés.

En théorie, tous les Canadiens ont libre et égal accès à l'instruction, jusqu'à la limite de leurs capacités. En pratique, cependant, il existe des inégalités flagrantes dans la qualité et la quantité de l'enseignement dispensé; l'accès et le succès sont déterminés par des normes et des conditions préalables auxquelles bien des Canadiens, ceux qui sont pauvres ou autrement «désavantagés», ne peuvent satisfaire. Les générations à venir ne pourront échapper à la pauvreté que si l'on supprime les obstacles qui les empêchent de participer à part entière aux prétendus programmes de «débouchés» qui existent actuellement ou qui seront établis dans l'avenir. La suppression de ces obstacles nécessitera l'application des mesures inégales pour assurer aux pauvres l'égalité d'accès et de participation.

Les groupes isolés d'Indiens et de Métis pauvres du nord des Prairies constituent un exemple manifeste des inégalités qui persistent depuis longtemps. Le programme de relance de la Saskatchewan évalue à 20 p. 100 de

la population adulte du nord des Prairies le nombre de ceux qui sont des illettrés fonctionnels, c'est-à-dire ceux qui ont moins de quatre ans de scolarité. Le témoignage présenté au Comité par la Fraternité nationale des Indiens a confirmé cette affirmation.

On doit prêter une attention particulière et immédiate aux indigènes du Canada, car ils forment un groupe à part. Ils ne sont pas seulement les plus pauvres, ils se distinguent des autres par la couleur de leur peau, par certaines caractéristiques et par leurs antécédents culturels. Ils sont un peu dans la même situation que les noirs aux États-Unis: aliénés culturellement, handicapés économiquement et démunis socialement. Le Conseil économique les qualifie de «citoyens de second ordre»<sup>8</sup>.

Le système scolaire imposé aux autochtones du Canada depuis un siècle n'a servi qu'à perpétuer leur pauvreté et leur désaffection. Le besoin pressant se fait sentir d'associer les autochtones, tant sur le plan local que national, à l'élaboration d'un système approprié qui puisse répondre à leurs besoins éducatifs. De nombreux représentants autochtones réclament le droit pour leurs concitoyens de diriger leur propre système d'enseignement.

## BARRIÈRES ÉCONOMIQUES AU SEIN DE LA FAMILLE PAUVRE

L'instruction constitue un luxe hors de la portée du pauvre. Le manque d'argent entrave directement, de plusieurs manières, la carrière scolaire des enfants appartenant aux familles économiquement faibles. Les frais directs comprennent les frais de transport, les manuels et les fournitures scolaires, les articles de sport, les excursions en autobus et les activités para-scolaires. Dans certaines provinces où ces frais sont supportés par les services d'aide sociale, l'enfant n'est pas moins en butte aux difficultés provoquées par la ségrégation sociale qui se manifeste à l'intérieur du système scolaire. Les frais indirects comprennent l'habillement, les repas et les gains que doit sacrifier l'élève qui est en âge de travailler mais qui continue à fréquenter l'école. Ces dépenses sont importantes pour un foyer pauvre: elles restreignent jusqu'à un certain point la participation scolaire de tous les enfants de la famille. Plus grave encore, peut-être, est le fait qu'elles contraignent la famille à choisir le ou les enfants auxquels il sera donné de demeurer à l'école.

Les bourses d'études, les subventions et les allocations scolaires, de même que les prêts, sont à l'heure actuelle limités presque exclusivement aux paliers post-secondaires auxquels le pauvre n'accède que rarement. L'étudiant, en particulier au niveau de l'enseignement secondaire, est désavantagé par le manque d'argent de poche, de vêtements et des mille petits riens tant prisés par la jeunesse et qui ont une si grande importance aux yeux de l'adolescent.

## BARRIÈRES ÉCONOMIQUES AU SEIN DU SYSTÈME SCOLAIRE

### DISPARITÉS GÉOGRAPHIQUES

D'importantes différences qualitatives et quantitatives caractérisent l'enseignement dans les diverses parties du Canada. Les systèmes scolaires en plusieurs régions du pays étaient régis, jusqu'à une date récente, par les commissions scolaires locales et financés grâce aux impôts fonciers municipaux. La conséquence en était que les régions les plus économiquement faibles disposaient des écoles les moins satisfaisantes, des enseignants les plus mal payés et les plus inexpérimentés et du matériel et des installations scolaires les plus médiocres. Les provinces ayant le revenu par tête le plus bas sont également celles qui consacrent les plus faibles dépenses, par élève, à l'enseignement<sup>9</sup>. Les écoles des régions rurales sont généralement moins satisfaisantes que celles des secteurs urbains, et même dans les agglomérations urbaines il y a des contrastes saisissants entre les plus anciennes écoles situées au cœur des villes et les écoles plus récentes installées dans les banlieues où résident les classes moyennes.

Des changements se sont produits, au cours de la dernière décennie, dans la gestion des investissements scolaires. Les plus importants sont les bouleversements scolaires qui ont lieu actuellement au Québec et dans le Nouveau-Brunswick où des changements frappants se sont déjà manifestés en matière de persévérance et de fréquentation accrue des écoles secondaires. La centralisation du financement et de la gestion et l'unification des centaines de commissions scolaires locales autonomes sont en bonne voie dans plusieurs provinces. Ces changements ne peuvent qu'aboutir à des résultats bénéfiques, bien qu'il soit trop tôt pour les évaluer à leur juste mesure.

### DÉSÉQUILIBRE DES INVESTISSEMENTS

Les investissements les plus importants, tout comme ceux qui se sont amplifiés ces dernières années au Canada, ont été affectés aux niveaux post-secondaire et universitaire, et les plus faibles, aux niveaux primaire, maternel et pré-scolaire—là précisément où les besoins des pauvres se font le plus sentir<sup>10</sup>. T. E. Reid déclare, dans un rapport présenté au Comité:

Si on veut changer la répartition socio-économique des jeunes Canadiens entrant dans les classes terminales, cela sert très peu d'allouer de grosses sommes des fonds publics aux universités, aux collèges communautaires ou aux lycées eux-mêmes. Pour établir une répartition plus égale aux terminales, il faut essentiellement instituer cette égalité dans la huitième année, qui à son tour dépend de programmes préférentiels pour l'éducation des enfants des travailleurs pauvres et bénéficiaires de l'assistance sociale, lorsque ces enfants ont trois, quatre ou cinq ans<sup>11</sup>.

### L'ÉCART DE PARTICIPATION

Le dénuement est l'essence même de la pauvreté et ses conséquences se manifestent de manière affligeante pour les enfants pauvres lorsqu'ils s'in-

sèrent dans le système scolaire. Dans un mémoire intitulé «Les pauvres en 1980 ou nos futurs assistés sociaux», l'Association des travailleurs sociaux professionnels du Québec a indiqué, au nombre des particularités des enfants pauvres, le «faible taux de fréquentation scolaire»:

Le taux d'absence et l'abandon prématuré de l'école est effarant en milieu défavorisé. Comment aller à l'école «le ventre vide», sans habillement suffisamment chaud, sans avoir dormi convenablement, sans comprendre le langage du professeur...?<sup>12</sup>

Les enfants appartenant aux familles pauvres subissent, avant même leur inscription à l'école, l'influence du milieu où ils sont nés, ce qui retarde sérieusement le processus normal de développement de l'enfant. Les spécialistes du développement de l'enfant sont unanimes à affirmer que les toutes premières années de la vie—de la naissance à l'âge de cinq ans—sont critiques pour le développement physique, émotif et intellectuel de l'individu. Le professeur T. J. Ryan, de l'Université Carleton, a déclaré, dans un rapport adressé au Comité:

La capacité intellectuelle d'un adolescent de 17 ans est atteinte de la manière suivante: environ 50 p. 100 du développement s'est produit entre la conception et l'âge de quatre ans, environ 30 p. 100 de quatre à 8 ans et environ 20 p. 100 de 8 à 17 ans. L'intelligence se développe plus pendant les quatre premières années de la vie qu'au cours des treize années suivantes<sup>13</sup>.

Les conséquences des privations à l'âge préscolaire ont souvent un caractère cumulatif et irréversible. Comparés à ceux qui sont issus de familles mieux nanties, les enfants pauvres ont une capacité plus faible en matière de langue, de raisonnement abstrait et de solution des problèmes. De plus, ils souffrent souvent d'un retard caractériel et émotif dû aux conditions domestiques et familiales. Les conséquences du dénuement ne sont pas enrayés par les effets du système scolaire sur l'enfant issu d'un milieu pauvre. Le problème est plutôt aggravé par le contraste entre les conditions domestiques et les exigences scolaires, ainsi que l'a souligné le Conseil scolaire de Calgary aux membres du Comité:

Lorsqu'on étudie ces collectivités urbaines, on découvre bientôt que les facteurs qui expliquent leurs insuffisances relatives ne peuvent être examinés séparément. Le problème de l'enfant qui n'a rien à lire à la maison ne peut, par exemple, être bien considéré sans tenir compte du revenu de sa famille; le revenu de la famille est étroitement lié au niveau d'instruction des parents; la frustration ressentie en classe par l'enfant ne peut être isolé du milieu qui est le sien quand il n'est pas à l'école, etc. Bon nombre des enfants et des familles de ces districts paraissent pris dans un cercle vicieux dont il semble qu'ils n'aient guère de chances d'échapper. Lorsque les parents ne sont pas trop déçus et frustrés pour se soucier de l'instruction de leurs enfants, ils sont souvent incapables de leur donner pleinement cette éducation para-scolaire qui est l'ossature sur laquelle s'appuie l'instruction scolaire dont ces enfants ont besoin. Les livres, revues et journaux que l'enfant des «classes moyennes» trouve bien naturel de feuilleter sont absents dans ces autres foyers. Absents également les nombreux autres biens, services et attitudes qui encourageraient l'enfant à se développer pour devenir un citoyen mûr, responsable et productif<sup>14</sup>.

Les pauvres estiment que la plupart des programmes scolaires qui leur sont appliqués constituent un paradoxe et servent la société nantie qui les a établis plus qu'ils ne se rattachent à leurs besoins propres. Cette conviction est largement justifiée, comme le confirme le témoignage apporté par la Fédération canadienne des enseignants:

Jusqu'ici, l'éducation n'a pas réussi à aider convenablement l'enfant pauvre, non seulement en raison d'installations inégales et de l'absence de la participation des parents, mais aussi à cause de la nature même des programmes déjà mis en train; ces programmes peuvent fort bien ne pas convenir à un grand nombre et peut-être à la plupart des enfants pauvres. Ceux-ci, par exemple, n'auront pas connu la vie «normale» d'un foyer, où les enfants ont assez à manger, sont bien vêtus, ont leur propre chambre, leur animal favori, une pelouse pour jouer et un père qui revient au foyer chaque soir<sup>15</sup>.

Le système scolaire primaire en vigueur au Canada a été élaboré de manière à assurer l'instruction de l'enfant moyen appartenant à un foyer «moyen» de la classe moyenne où il a déjà vécu dans des conditions qui favorisent l'épanouissement et les connaissances préscolaires. L'enfant issu d'un milieu pauvre, qui entre à l'école sans avoir le niveau requis de connaissances préscolaires, est, par contre, voué d'avance à l'échec. L'école impose, dans ce cas, ses propres barrières au lieu d'assurer des facilités d'accès au savoir.

La solution des problèmes liés à l'instruction de l'enfant défavorisé exige une révision radicale de notre façon de voir. Nous devons cesser d'envisager les «impératifs» du système scolaire auxquels l'enfant doit se soumettre et considérer, au contraire, les «impératifs» de l'enfant auxquels le système, doté des moyens et du personnel voulus, doit pouvoir satisfaire. La nécessité de prendre des dispositions particulières en faveur de l'enfant désavantagé au sein du système scolaire a été signalée à maintes reprises aux membres du Comité. Le rapport de T. E. Reid, précédemment cité, a mis l'accent sur la nécessité d'un redressement exagéré en vue de suppléer aux lacunes qui caractérisent le milieu pauvre. Le rapport déclare:

Partout au Canada, les collectivités à bas revenu sont non seulement mal équipées sur le plan «privé» (salles de loisirs, piscines, endroits tranquilles pour la lecture), mais aussi sur le plan public, où il leur manque des terrains de jeux, des parcs, des bibliothèques, etc. Qui plus est, dans ces collectivités, les écoles aussi sont inférieures à cet égard: voilà le genre de triple piège où ces collectivités se trouvent coincées<sup>16</sup>.

Tous ces facteurs jouent contre les enfants des Indiens, des Esquimaux, des Métis et des immigrants. Il faut également en ajouter un autre, celui de leur brutale insertion, quasi-générale, dans un système scolaire dont ils ignorent tout simplement la langue. La Fraternité nationale des Indiens s'exprimait au nom de tous les groupes minoritaires lorsqu'elle a déclaré au Comité:

Il est difficile de conférer l'égalité à un enfant indien s'il est handicapé par la pauvreté, l'isolement, la langue, les difficultés, les aspirations limitées et,

chose plus grave, un complexe d'infériorité. Les ministères d'éducation provinciaux ne viennent jamais en aide aux étudiants indiens et le système d'éducation ne s'adapte pas à leurs besoins. Les livres scolaires, la matière enseignée et les buts visés par l'enseignement n'ont rien à voir avec la condition des enfants indiens. C'est pourquoi, la plupart d'entre eux abandonnent leurs études dès la sixième ou la septième année<sup>17</sup>.

La nécessité est ainsi évidente de la révision des programmes scolaires, du choix et de la formation des enseignants, des méthodes pédagogiques en vue de les axer sur l'enfant et sa personnalité et du renforcement des services éducatifs destinés à remédier et à prévenir les lacunes dans les écoles fréquentées par les enfants pauvres du centre des villes et des régions rurales. La suppression des barrières imposées par un système bureaucratique de vaste envergure et des règles administratives trop rigides destinées à faciliter l'«efficacité» plutôt que l'enseignement est également indispensable. Il faut reconnaître, en même temps, que le système scolaire n'est que l'un des multiples éléments institutionnels interdépendants et qu'il importe de livrer une attaque massive contre la pauvreté avant d'apporter les changements nécessaires au système scolaire. La Fédération canadienne des enseignants a posé la question suivante au Comité:

Un enfant qui a faim, est transi ou mal vêtu peut-il bien apprendre? Peut-il bien étudier dans une demeure encombrée, bruyante, où l'atmosphère n'offre que peu d'encouragement? Avouons honnêtement qu'aucun programme scolaire, quels qu'en soient l'excellence et le futurisme, qu'aucun enseignant, quelque sympathique et compétent qu'il soit, ne peuvent compenser de telles privations<sup>18</sup>.

Le corps enseignant de l'école Duke of York a rappelé, de son côté, aux membres du Comité qu'il est tout à fait possible que l'enfant d'extraction modeste puisse en fin de compte aider les éducateurs à s'orienter vers une méthode plus efficace d'enseignement:

Je soutiens que l'enfant défavorisé est plus qu'un simple problème exaspérant. Sans que lui-même ni ses professeurs ne le sachent, il a apporté une contribution vitale au développement de l'éducation. D'une certaine façon, il est le miroir des points faibles de nos écoles et de nos collectivités—notre point faible fondamental qui, bien sûr, lèse tous les enfants, défavorisés ou non, mais qui devient critique lorsqu'un foyer démuné et une mauvaise communauté combinent les faiblesses de l'école<sup>19</sup>.

## FORMATION DES ADULTES ET DÉVELOPPEMENT DU CAPITAL HUMAIN

Le gouvernement fédéral est d'ores et déjà engagé, par l'intermédiaire de ses ministères et organismes, dans l'exécution d'un grand nombre de programmes éducatifs extra-scolaires. A l'instar du système scolaire régulier et des programmes de main-d'œuvre, ces initiatives sont destinées cependant aux classes moyennes et non point à ceux qui en ont le plus besoin, à savoir les

pauvres. Les mémoires ont souligné le besoin qu'éprouvent les pauvres en matière de connaissances et de savoir et l'échec des systèmes existants à les atteindre.

Les connaissances dont les pauvres ont besoin vont des questions d'hygiène pré-natale jusqu'au droit qu'ils ont d'être informés du supplément du revenu garanti. La lacune la plus grave dont souffrent les défavorisés ne concerne pas seulement les qualifications professionnelles mais tout autant la «débrouillardise» la plus élémentaire. Ils ignorent comment et où s'adresser pour obtenir du travail ou recevoir une formation professionnelle, pas plus qu'ils ne savent quels services d'aide sociale sont assurés ou comment bénéficier des services auxquels ils ont droit. Ils ignorent comment tirer parti du système de crédit et ne savent pas quels sont les aliments nourrissants qu'il convient d'acheter ni comment les apprêter de la meilleure façon. Plusieurs sont analphabètes ou très peu instruits et sont incapables de se débrouiller face à une demande d'emploi, un permis de conduire ou un journal. Nombre d'entre eux n'ont pas d'ambition, se sous-estiment et ne nourrissent que de faibles espérances pour eux-mêmes et pour leurs enfants.

Les systèmes actuels font fi de leurs besoins. S'ils continuent dans cette voie, ils condamneront les adultes appartenant aux classes pauvres à la pauvreté perpétuelle—et, ce qui est pire encore, à une pauvreté perpétuelle transmissible à leurs enfants en dépit des investissements accrus dans le système scolaire.

Un exemple frappant de l'incapacité du système à répondre même aux besoins les plus pressants des désavantagés a été signalé au Comité par l'Association canadienne de l'éducation des adultes:

Le besoin d'une éducation fondamentale des adultes existe depuis longtemps au Canada. Le recensement de 1961 a révélé que 1,024,785 personnes âgées de quinze ans ou plus n'avaient pas été à l'école ou avaient moins de quatre ans de scolarité. Depuis ce recensement, très peu de mesures ont été prises pour remédier à cette situation et il est probable que la proportion d'illettrés demeure environ la même aujourd'hui qu'en 1961<sup>20</sup>.

L'A.C.E.A. a qualifié de «générales et désastreuses» les conséquences sociales du problème et a souligné que le chômage, parmi ceux qui n'ont pas achevé le cycle de l'enseignement primaire, est six fois plus élevé que chez les diplômés des études secondaires. L'Association a également rappelé au Comité que, dans une société technique en rapide évolution, les semi-analphabètes seront relativement plus désavantagés encore à moins que le gouvernement fédéral ne prenne l'initiative d'une action concertée. L'A.C.E.A. a basé son étude sur la définition de l'«analphabète fonctionnel» adoptée par Statistique Canada: «quatre années ou moins de scolarité». Que ce niveau puisse ne pas traduire le degré d'instruction considéré comme étant fonctionnel dans le monde d'aujourd'hui ou de demain, caractérisé par une technologie accrue, est indiqué par l'U.S. Office of Economic Opportunity (Bureau américain des débouchés économiques) qui a récemment défini

«le degré fonctionnel d'instruction» comme équivalent à la fin des études primaires, c'est-à-dire la huitième année.

Nous ne devons plus, d'ailleurs, envisager la formation professionnelle comme étant une bonne chose pour les enfants des autres ni penser que celui qui fréquente le collège est meilleur que celui qui ne s'y rend pas. On devrait tenir en haute estime l'excellent artisan. Si la formation des adultes n'est que l'une des nombreuses mesures requises pour livrer un assaut général à la pauvreté, elle n'en est pas moins indispensable si l'on veut que les autres mesures soient efficaces.

### **Recommandation:**

**Que le gouvernement du Canada crée un Office national de l'éducation sans empiéter en aucune façon sur les prérogatives constitutionnelles et traditionnelles des provinces en matière d'éducation. Cet office devrait faire partie du Conseil de recherche sociale appliquée recommandée ailleurs. On devrait reconnaître qu'il y a, dans le domaine de l'éducation, des intérêts nationaux distincts des intérêts provinciaux et interprovinciaux. Voici les principales fonctions qu'aurait à remplir un tel office:**

- a) élaborer et énoncer la politique nationale en matière d'éducation, les objectifs et les normes;**
- b) coordonner et diriger la répartition des investissements fédéraux dans les domaines de l'éducation et de la formation pour assurer la réalisation des objectifs nationaux en matière d'éducation;**
- c) patronner et appuyer les recherches pédagogiques et les recherches ayant trait à l'éducation sur le plan national;**
- d) faire fonction de centre national de renseignements et de données sur l'éducation pour tout le pays;**
- e) patronner et appuyer les programmes de recherche active tels que le Programme de relance du Canada dans le but d'élaborer et de mettre à l'essai de nouvelles façons d'assurer l'éducation et la formation des désavantagés; et**
- f) aider les groupes et organismes locaux, y compris ceux des autochtones canadiens, à participer à la gestion de leurs systèmes scolaires locaux et à en prendre la direction.**

# 4

## Les pauvres et la santé

Le passage suivant est extrait du témoignage fourni par le directeur de la Clinique du Mont Carmel, à Winnipeg:

Nous recevons un appel téléphonique. «Je ne peux me rendre au centre; je n'ai pas d'argent. Mon mari a été remercié à son travail. Je suis très très malheureuse, je ne sais que faire. Le petit dernier est malade.» Nous avons une ambulance qui sert au transport de ceux qui ne peuvent venir par leurs propres moyens. Nous nous rendons donc à l'adresse indiquée—de grands escaliers vermoulus que nous montons. Il fait sombre, c'est l'hiver. En fait, c'était Noël, je m'en souviens très bien. Nous entrons et nous voyons trois petites pièces. Il y a là six enfants, dont cinq sont d'âge préscolaire. Le père, ancien chauffeur de taxi, avait eu un grave accident qui lui avait fait perdre son emploi. Il n'est pas encore établi s'il a droit à l'assistance sociale ou non et il nous a fallu trois jours pour obtenir la réponse du service social.

Toujours est-il que là non plus, les deux lits n'ont pas de draps. Il y a un fourneau à deux brûleurs et c'est tout. Nous voulions nous procurer une dinde pour eux: ce fut d'ailleurs épique. Nous avons mobilisé des volontaires et soudain, nous nous regardâmes tous en nous demandant: «Comment vont-ils faire cuire la dinde—sur quoi»? Les lampes étaient dépourvues d'ampoules. Cela nous intriguait. C'est que ces gens-là n'avaient pas d'argent pour en acheter. Ils demeuraient plongés dans l'obscurité totale. Je me suis dirigée vers le berceau: il y avait un enfant enveloppé dans un vieux pardessus, couché à même le matelas. Pas de couvertures, pas de draps. Il avait 104 de fièvre et une de ses oreilles coulait, outre une incrustation juste au-dessous du lobe qui commençait à s'envenimer. Nous avions une couverture, nous y avons enveloppé l'enfant et nous l'avons emmené, ainsi que trois des autres enfants qui toussaient.

La mère était extrêmement pâle et amorphe. Nous avons examiné l'enfant qui avait cette oreille infectée—il y avait déjà perforation, de sorte que nous l'avons soigné à la garderie. Les autres enfants toussaient et faisaient de la bronchite. Nous les avons admis à la garderie. La mère avait de la tension et était dans un état d'anémie; elle avait besoin de médicaments. Lorsque elle se sentit un peu mieux, nous eûmes une conversation avec elle pour savoir si elle projetait d'avoir d'autres enfants—c'était à elle qu'appartenait la décision.

Cet exemple illustre de façon dramatique le rapport qui existe entre la santé et quelques-uns des facteurs de la pauvreté: logement misérable, maigre alimentation et une foule d'angoisses et de tensions. L'Organisation mondiale de la santé a tenu compte de ce fait dans la définition qu'elle donne de la santé: «... non pas seulement l'absence de maladie ou d'infirmité, mais plutôt un état de parfait bien-être physique, mental et social». Il n'est que trop évident que les pauvres survivent dans un milieu qui interdit presque toujours le bien-être mental et social, et altère profondément la santé. Ce point est apparu maintes et maintes fois dans les témoignages et les mémoires. En voici quelques exemples.

Le chef du service omnipraticien de l'hôpital général de Saint-Jean (N.-B.) a déclaré au Comité:

Un aspect qui dépasse tous les autres et que le généraliste rencontre chaque jour est le cadre de l'existence; en effet nous sommes appelés à voir des gens dans le cadre le plus pauvre, et le découragement et l'apathie qui en découlent, joints à la perte de dignité humaine, comptent autant, sur le plan médical, que la maladie elle-même<sup>2</sup>.

Un représentant de l'Association médicale canadienne a souligné, de son côté:

Le malheur veut que même dans les pays les plus prospères comme le Canada et les États-Unis, 20 p. 100 de la population sont pauvres. Il y a quarante millions de pauvres aux États-Unis, et 3,500,000 au Canada, et ces 20 p. 100 de la population endurent environ 75 à 80 p. 100 des grandes maladies<sup>3</sup>.

L'Association des travailleurs sociaux professionnels du Québec a apporté, d'autre part, le témoignage qui figure au tableau 33.

TABLEAU 33

Résultats de l'enquête sur la santé de 311 enfants de familles pauvres montréalaises, 1969

Symptômes	Nombre d'enfants	Pourcentage
Alimentation insuffisante.....	105	33.8
Croissance retardée (poids et taille).....	97	31.2
Retard psycho-moteur.....	84	27.0
Problèmes affectifs.....	153	49.2
Problèmes visuels.....	48	15.4
Strabisme.....	18	5.8

SOURCE: Association des travailleurs sociaux professionnels du Québec, mémoire présenté au Comité spécial de la pauvreté le 22 octobre 1970.

Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social a, de plus, fourni un aperçu impressionnant du rapport qui existe entre la pauvreté et bien des aspects du problème de la santé et des soins de santé, dont les services de

réadaptation, d'hygiène mentale, de médecine préventive, d'hygiène du milieu et d'hygiène dentaire, ainsi que du rapport entre la pauvreté et l'alimentation. Faute d'espace, nous devons nous contenter d'une citation sur cette dernière question, l'alimentation, mais le texte suivant apporte des renseignements d'une extrême importance :

Il est universellement reconnu que la sous-alimentation constitue l'un des plus graves problèmes causés par la pauvreté. Les déficiences alimentaires et la sous-alimentation, alliées aux autres privations qui accompagnent la pauvreté, entraînent l'altération de la santé, ce qui, par ailleurs, déclenche le cycle du ralentissement de toutes les formes d'activité et entraîne l'apathie mentale et l'incapacité d'initiative. La recherche médicale a établi un rapport entre la sous-alimentation et l'anémie, la faible résistance aux maladies infectieuses, l'arriération mentale et les maladies mentales. Certains groupes particuliers de la population sont plus que d'autres exposés à la sous-alimentation, indépendamment de leur revenu et à cause de certains styles de vie par exemple celui des travailleurs itinérants, et à cause aussi de certains besoins accrus, à certains stades du cycle vital. Sont particulièrement vulnérables les femmes qui sont enceintes, ou qui allaitent leur enfant, les bébés, les adolescents, les vieillards et les invalides.

La sous-alimentation peut réduire la capacité d'acquérir l'instruction nécessaire pour pouvoir échapper à la pauvreté. Indépendamment du retard du développement mental attribuable aux carences nutritives au cours de la vie fœtale et de la première enfance, la condition de lassitude mentale et physique qui caractérise l'état de sous-alimentation, la diversion de l'attention causée par l'épuisement qu'entraîne une faim harassante et le mauvais état physique causé par des maladies répétées, voilà autant de facteurs qui peuvent entraver l'éducation d'un enfant, même normalement doué.

Une grande enquête effectuée aux États-Unis, et dont on a présenté le rapport au Comité sénatorial spécial de l'alimentation et des besoins de l'homme donne à croire que les cas de sous-alimentation se présentent à une fréquence insoupçonnée dans l'échantillon étudié. On estime, dans ce pays, qu'environ les deux tiers des pauvres sont sous-alimentés, notamment les personnes de plus de 60 ans et les enfants de moins de 16 ans. Plusieurs études faites au Canada indiquent qu'une situation analogue pourrait exister ici. Une étude du régime alimentaire des habitants d'un village de pêcheurs en Nouvelle-Écosse révèle que 37 p. 100 d'entre eux ont un régime alimentaire passable, mais que 39 p. 100 ont un régime pauvre ou très pauvre<sup>4</sup>.

L'état de santé de la population indienne et esquimaude du Canada, dont une grande partie vit dans la pauvreté et dans un environnement revêché, a été décrite d'une manière saisissante dans le rapport de la Commission royale d'enquête sur les services de santé (1965). Selon le mémoire du Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, la santé des autochtones demeure précaire, en dépit de certaines améliorations :

Les statistiques relatives à la santé font ressortir les effets que peut avoir une existence marginale, comme celle de la plupart des Indiens et des Esquimaux. En 1968, le taux de mortalité infantile était de 21 sur 1,000 nouveau-nés pour l'ensemble des Canadiens, de 49 sur 1,000 chez les Indiens et de 89 sur 1,000 chez les Esquimaux. Alors que le taux de mortalité infantile chez les Indiens en général était trois fois supérieur au taux national il y a dix ans, cette proportion est maintenant tombée à un peu plus du double<sup>5</sup>.

Le milieu exerce, encore une fois, une influence prépondérante, comme l'a bien expliqué le directeur général des Services médicaux au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social:

Nous utilisons toutes les méthodes possibles: traitement, dépistage des maladies, éducation. Nous nous efforçons d'utiliser tous les moyens possibles pour améliorer la situation.

Nous avons disposé d'un budget toujours plus important pour réaliser ce programme. Néanmoins, nous pensons que nous en sommes peut-être arrivés maintenant à un point où le fait de consacrer encore plus d'argent au domaine des services d'hygiène ne produira peut-être pas les résultats escomptés, du moins pas avant que certaines autres mesures ne soient prises, notamment dans le domaine socio-économique, avant que l'on ne remédie aux conséquences des faibles revenus, des conditions de vie défavorables, des difficultés d'accès aux services d'hygiène, des mauvais moyens de communication... bénéficier de tous ces avantages semble normal à l'ensemble du pays. Avant donc que tout ceci ne soit accompli, nous nous demandons si une partie de nos dollars ne pourrait pas, plutôt que d'augmenter le budget de l'hygiène, être consacrée à résoudre ces divers problèmes<sup>9</sup>.

## LES PROGRAMMES ACTUELS

Dans le passé, l'une des principales causes de la pauvreté résidait dans le fardeau écrasant des frais médicaux. Ce facteur de pauvreté a été largement atténué à la suite de la *Loi sur les soins médicaux* de 1966. Cette loi prévoit le partage des frais médicaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. Toutes les provinces et les Territoires du Nord-Ouest ont souscrit au programme et le Yukon, dernier à y adhérer, doit le faire en 1972.

Ce programme a permis d'améliorer les soins médicaux en ce qui concerne des millions de Canadiens qui autrement n'auraient pas pu se les procurer. Et il l'a fait tout en respectant la dignité des usagers. Grâce à ce programme, le Canada dispose d'un instrument susceptible de couvrir ultérieurement d'autres besoins sanitaires, tels que les soins dentaires, les services optiques et les produits pharmaceutiques. Il serait regrettable de ne pas exploiter cette possibilité.

## LIMITATIONS DES PROGRAMMES ACTUELS

Les besoins sanitaires auxquels ne pourvoit pas le régime actuellement en vigueur constituent une lourde charge pour les pauvres, ainsi que pour beaucoup d'autres Canadiens à faible revenu. C'est également le cas des dispositions prises par certaines provinces pour financer leur quote-part des frais du programme actuel.

Deux provinces, Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse, couvrent la totalité des frais d'assurance-maladie à partir des recettes générales, supprimant ainsi les frais d'administration entraînés par le recouvrement des primes. Beaucoup de

provinces, cependant, perçoivent des primes, dont le montant constitue une charge réelle pour les familles économiquement faibles qui y habitent. En Ontario et en Colombie-Britannique, le niveau des cotisations rend difficile la participation des gagne-petit. En Alberta, les primes sont élevées et la participation est obligatoire, de sorte qu'on doit y consacrer des sommes qui auraient pu être employées à d'autres affectations essentielles. Comme l'indique par ailleurs le présent rapport, les assistés sociaux ne versent pas de primes et, dans certaines provinces, un système de subventions fondées sur le revenu de l'année précédente permet de réduire le montant des primes.

Des charges supplémentaires sont imposées aux familles économiquement faibles dans certaines provinces qui autorisent les médecins à se faire payer comptant leurs honoraires, les patients devant ensuite se faire rembourser par le gouvernement. Cette disposition impose une charge temporaire mais bien réelle et parfois prohibitive aux gens dont les ressources financières sont limitées.

Par ailleurs, certaines provinces autorisent les médecins à réclamer un supplément, en plus des prestations qu'ils perçoivent dans le cadre du régime<sup>7</sup>. La province de Saskatchewan impose des «co-paiements», qui correspondent à une redevance versée par le client au médecin. Ces co-paiements peuvent atteindre 50 p. 100 de la facture et, comme le fait remarquer le mémoire du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, ces co-paiements peuvent constituer un «fardeau considérable» pour les familles économiquement faibles qui se trouvent juste au-dessus du seuil de pauvreté et qui n'ont pas droit de ce fait aux soins de santé gratuits<sup>8</sup>.

Tous les co-paiements ou honoraires perçus pour l'utilisation de services médicaux vont à l'encontre du principe fondamental selon lequel les obstacles financiers aux soins de santé doivent être éliminés. Ainsi que l'a nettement déclaré la Commission d'enquête sur les services de santé dans son rapport de 1965:

Force nous est donc de conclure que le paiement partiel ne ferait que gêner le pauvre et ne réduirait en rien les exigences inutiles des gens à revenu moyen ou élevé. Le Canada continuerait simplement à rationner les services de santé d'après la capacité de payer...<sup>9</sup>.

Les assistés sociaux ont accès gratuitement aux services du médecin dans toutes les provinces. Cinq provinces y ont ajouté les médicaments. Cinq également couvrent leurs soins dentaires. Quatre leur fournissent gratuitement les appareils d'optique, tandis que diverses provinces couvrent les appareils de prothèse, la physiothérapie, les soins à domicile, la chiropratique et les frais de transport «sanitaire».

Les personnes qui, sans vivre de l'aide sociale, sont cependant pauvres, peuvent avoir beaucoup de mal à «sortir» de l'argent pour les services de santé qui ne sont encore couverts par aucun programme, les médicaments en particulier<sup>10</sup>. Le prix élevé des médicaments peut réellement empêcher certaines

gens de faire face à leurs besoins sanitaires. La Commission d'enquête sur les services de santé affirmait brutalement:

Il n'est que juste, à notre avis, de prévenir l'industrie pharmaceutique que la nation espère que d'ici cinq ans le prix des médicaments pourra être abaissé au Canada à un niveau comparable à celui qui existe dans d'autres pays industrialisés du monde. Il est temps que l'industrie canadienne des médicaments comprenne qu'elle ne se trouve pas seulement sur le pied de toute autre industrie guidée par l'appât du gain, mais encore qu'elle s'occupe de produits essentiels à la santé et même à la vie<sup>11</sup>.

Le problème du prix élevé des médicaments n'a pas été encore résolu, en dépit des mesures qui ont été et qui continuent à être prises, avec un certain succès, en vue de faire baisser ces prix.

### L'UTILISATION DES SERVICES

Sans méconnaître l'importance qu'il y a d'étendre la couverture du régime actuel, on doit considérer un autre point capital concernant la prestation de services aux pauvres. Il s'agit de l'empressement des gens à utiliser ces services. Le directeur médical du Centre de consultation communautaire de Prince Albert déclarait au Comité:

Il a été démontré que si les services de santé sont mis à la portée de tous, la classe aisée en profite bien plus que les groupes à revenu inférieur.<sup>12</sup>

Le Centre de consultation communautaire de Pointe-Saint-Charles a tenté de déterminer la raison pour laquelle les services offerts n'étaient pas utilisés au maximum:

Nous possédons, dans maintes villes, des hôpitaux très modernes où, pour obtenir son admission à titre de malade assisté, il faut passer par une clinique qui impose une attente interminable; elle offre d'excellents services, mais à condition qu'on fasse le pied de grue. Pour beaucoup de gens, l'argent réside dans le temps et le temps vaut cher<sup>13</sup>.

Le ministère du Bien-être social de la province de Saskatchewan a fait part de ses constatations et s'est interrogé sur la cause du phénomène:

Nous constatons que dans les régions au nord de la province, nous avons plusieurs personnes qui mènent des campagnes de vaccination, tenant des cliniques dentaires et ainsi de suite, et c'est à cause de cette incapacité à saisir les avantages qui découlent de ces programmes que ces gens ne les utiliseront tout simplement pas—ils les craignent, etc.<sup>14</sup>

Le rapport *Un million d'enfants* a fait ressortir la difficulté de fournir des soins prénatals convenables aux femmes à faible revenu:

Il n'y a tout de même rien d'étonnant à ce que la femme enceinte dont la situation économique est plus que modeste ne reçoive pas les mêmes soins durant sa grossesse que la femme qui peut avoir recours à un spécialiste à clientèle privée. Un logement inadéquat et une alimentation insuffisante vont sans doute à l'encontre de ce qu'il lui faudrait dans son état.

Très souvent, à cause de l'apathie, de l'indifférence, de la méfiance, elle n'aura recours à l'hôpital ou à la consultation prénatale que vers la fin de sa grossesse. Quand elle se rend finalement à une de ces cliniques, elle est bouleversée ou dérangée par l'impersonnalité et le détachement qui sont en général la marque du personnel médical et infirmier. Son médecin, souvent un stagiaire, n'est jamais le même à chacune de ses visites. Si l'on prescrit des médicaments, bien souvent la future mère ne les prend pas parce qu'elle n'en a pas les moyens<sup>15</sup>.

## LA PLANIFICATION FAMILIALE

Les conséquences de la faible utilisation des services par les défavorisés ne sont jamais aussi évidentes et aussi graves que dans le cas des services de planification familiale. Ainsi que le remarquait le Conseil économique:

Une famille importante empêche souvent les parents de procurer à leurs enfants tout ce qu'ils désirent: éducation ou formation, terres, machines agricoles, outils, ou chose encore plus élémentaire, habillement. Contrairement aux autres, ces enfants pauvres se voient handicapés par le manque d'intérêt porté à leur vie; ils ne pourront pas, par le fait même, subvenir aux besoins de leurs propres enfants. Ils ne sortiront de ce cercle vicieux, de cette «pauvreté héréditaire» que s'ils apprennent à limiter l'importance de leur famille<sup>16</sup>.

Comparés à ces inconvénients, les avantages de la planification familiale ne seront jamais assez soulignés:

Un enfant désiré reçoit plus d'attention et ce, autant au point de vue matériel qu'émotif. De plus, les risques de maladies sont moindres chez les femmes qui espacent leurs grossesses. La certitude qu'ils n'ont pas à redouter la naissance non prévue d'un autre enfant, permet aux couples de s'occuper d'autres aspects matériels et non matériels de leur vie. Nous savons que la planification familiale—évidemment dans son sens le plus large—peut aider une femme sans enfant à mettre au monde un bébé parfaitement normal. Cette planification ne consiste pas seulement à faire poser un D.I.U. (dispositif intra utérin); prenant en considération les besoins de la famille aussi bien que ses ressources, elle préconise avant tout une vie familiale saine et responsable<sup>17</sup>.

Les études sur les préférences quant à la taille des familles ont montré que les femmes à faible revenu désiraient de deux à quatre enfants, c'est-à-dire le même nombre que les autres femmes<sup>18</sup>. Cependant, on sait par ailleurs qu'elles pratiquent la planification familiale en bien moins grand nombre. Dans son mémoire, la Fédération canadienne pour la planification familiale exposait le problème de la façon suivante:

Les non pauvres, contrairement aux pauvres, pratiquent la planification familiale afin d'éviter la pauvreté... Les pauvres continuent donc à mettre au monde des enfants, le plus souvent non désirés<sup>19</sup>.

Il est exact que de nombreux obstacles ont entravé la pratique de la planification familiale. Un de ceux-ci, et non le moindre, a été que, jusqu'en 1969, le *Code criminel* restreignait la vente des produits contraceptifs et la diffusion

d'information à leur sujet. Un autre obstacle consiste dans le manque de confiance qu'ont les pauvres dans leur capacité à régler leur propre vie. Comparativement aux autres petits revenus, les pauvres ont fait preuve d'une attitude fataliste ou contradictoire envers la planification familiale.

Au Canada, une étude récente a révélé que les couples défavorisés ne fréquentaient que de façon restreinte le centre de consultation d'orthogénie de Vancouver:

L'existence seule d'un centre de planification familiale dans une collectivité ne garantit pas l'accessibilité des services aux pauvres mariés qui ne veulent plus d'enfants. On n'a jamais expliqué pourquoi un tel centre à Vancouver est beaucoup plus fréquenté par les étudiantes célibataires que par les pauvres mariés. Mais évidemment on peut trouver un rapport entre la fréquentation estudiantine et le fait que les étudiantes reçoivent dans le centre des services contraceptifs qu'ils ne recevraient pas ailleurs<sup>20</sup>.

L'auteur avance que les gens à faible revenu attendent d'être mis en contact avec les services de santé et de bien-être social et comptent sur leur initiative, tandis que ceux qui ont des revenus plus élevés vont d'eux-mêmes aux centres de consultation d'orthogénie.

## LES OBSTACLES TENANT À L'ÉDUCATION ET À L'INFORMATION

Bien que des efforts aient déjà été accomplis par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social pour faire davantage de publicité en faveur des services de planification familiale, ce n'est là qu'un des obstacles tenant à l'éducation et à l'information qui éloignent les pauvres d'une santé convenable et des soins de santé. L'Association médicale canadienne faisait état de l'ignorance déplorable qui existe au sujet des «nombreux facteurs fondamentaux qui favorisent, en profondeur, la maladie, à savoir de mauvaises conditions sanitaires, un approvisionnement en eau défectueux, une mauvaise hygiène personnelle, de mauvaises conditions d'habitation.» Il est également bien possible que beaucoup de gens défavorisés ne sachent pas qu'ils peuvent recourir aux médecins de famille, et qu'ils ne sont pas confinés aux centres de consultations publiques, aux services d'urgence ou de consultations externes des hôpitaux, lorsqu'ils désirent des soins médicaux qui ne sont pas urgents.

Diverses études ont montré que les pauvres, pour des raisons économiques, attendent généralement que leur maladie entre dans une phase aiguë avant de réclamer des soins médicaux. Il existe assurément des obstacles financiers, lorsque le prix de médicaments ou des services de santé ne sont pas couverts par l'assurance-maladie ou lorsqu'il est nécessaire de s'absenter de son travail. Mais les obstacles tenant à l'éducation et à l'information peuvent jouer également.

## L'OBSTACLE DE LA MÉDIOCRITÉ DES SOINS DE SANTÉ

Il ne fait aucun doute qu'en cas de maladie, les défavorisés ont de la peine à obtenir auprès du personnel de santé les mêmes soins que les autres Canadiens. L'Association médicale canadienne a expliqué ainsi cet état de choses:

L'institutionnalisation des soins de santé, en particulier pour les pauvres des régions urbaines, a produit un mode de services qui oblige les enfants et leurs parents à visiter des centres distincts, à des heures différentes et selon des normes différentes d'admissibilité. La fragmentation de ces services a reflété et accentué la fragmentation de la vie familiale dont sont déjà victimes les pauvres. Les services sociaux n'ont souvent aucun rapport avec les services médicaux préventifs et thérapeutiques. De même, les services psychiatriques sont parfois fournis séparément des deux types de services précédents. Les services d'hygiène mentale ne suffisent pas à la demande et sont très souvent hors de la portée des pauvres<sup>21</sup>.

L'Association des œuvres familiales de Montréal citait un exemple concernant ces soins de second ordre dans son témoignage devant le Comité sur la pauvreté:

Je me suis occupé d'une famille de huit enfants dont le père avait un revenu marginal. Cet homme est malade. Je l'ai envoyé à l'hôpital où il a passé toute la journée et perdu son salaire de la journée pour se faire dire de retourner à la maison et de prendre une «aspirine». Deux semaines ont passé et il était encore malade. Parce que nous ne pouvions pas l'inscrire à un hôpital de Montréal, nous avons pu le faire entrer dans un hôpital chronique en dehors de Montréal. Sa femme ne pouvait le voir. Nous avons appris par la suite qu'il souffrait d'une maladie chronique par carence de protéines et d'un état d'anxiété chronique, maux propres aux pauvres. Ses enfants, sous traitement psychiatrique au Children's Hospital recevaient de fortes doses de médicaments car ils souffraient d'énurésie nocturne. La cause en était qu'ils avaient peur des cancrelats et n'avaient pas de couvertures<sup>22</sup>.

Il est également vrai que toutes les catégories de personnel sanitaire sont concentrées dans les centres urbains, tandis que la majeure partie des gens défavorisés demeurent dans les zones rurales ou isolées. Dans de nombreux domaines de la santé, les problèmes de personnel ont des effets très graves et sur la qualité et sur la quantité des soins de santé. En voici un exemple emprunté au domaine de l'hygiène mentale, mais on pourrait facilement en trouver dans une quantité d'autres domaines. Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social faisait remarquer:

Étant donné que les troubles mentaux ont tendance à se répandre, à devenir chroniques et à réduire leurs victimes à l'invalidité, ils peuvent contribuer à plonger rapidement le malade et sa famille dans la pauvreté. Pour cette raison, les mesures de prévention, le dépistage immédiat et l'expansion des services de traitements des malades et de surveillance des convalescents constituent des conditions essentielles à une lutte efficace à la pauvreté.

*Il y a pénurie grave de personnel bien formé.* La capacité de travailler d'une façon efficace à la guérison de personnes souffrant de troubles mentaux exige une formation longue et coûteuse; ce genre de service personnel n'est pas toujours agréable, et est souvent ingrat, notamment lorsque les malades sont des personnes faisant partie de groupes à faible revenu. On peut s'attendre que la pénurie de personnel continuera dans ce domaine, jusqu'à ce qu'une meilleure

rémunération soit offerte aux médecins généralistes, aux psychiatres, aux psychologues cliniques, aux infirmières psychiatriques, aux travailleurs sociaux et aux autres personnes qui font ce genre de travail<sup>23</sup>.

Très souvent, les améliorations des soins de santé dépendent de l'augmentation des ressources financières. Il ne fait aucun doute que les dépenses de santé ont augmenté très rapidement pour tous les paliers de gouvernement. Elles s'élevaient à 3.5 milliards de dollars en 1968<sup>24</sup>. Cependant, il est également vrai que la plus grande part de ces dépenses n'auraient pu en aucun cas être évitées, même si le Canada n'avait pas eu de régimes nationaux de soins hospitaliers et médicaux. Le problème de l'accroissement des frais d'hospitalisation et des frais de médecin est complexe. Toutefois, il serait possible de réduire en partie ces frais sans porter atteinte à la qualité des soins, en développant des centres de santé communautaires dotés de personnels paramédical et de soutien plus nombreux et plus diversifiés. Les problèmes du double emploi des services, de l'isolement entre les services, du manque de coordination et de communication entre eux, est caractéristique des services de santé et de l'ensemble des services sociaux. Associer étroitement les centres de santé de type communautaire ou même les intégrer à des centres de services sociaux non médicaux pourrait atténuer ces problèmes. Cela permettrait également de réaliser des économies globales et aussi d'améliorer la qualité des services et la facilité d'accès aux usagers.

### **Recommandations:**

1. Que les services de soins médicaux et hospitaliers soient entièrement financés par les recettes fiscales.

2. Que la Loi sur les soins médicaux serve de moyen de procurer à tous les Canadiens, sur une base uniforme, d'autres soins de santé nécessaires, y compris les services dentaires et les médicaments d'ordonnance.

3. Que l'on encourage la création de centres de santé de quartier, que l'on coordonne ou que l'on intègre leur activité et celle des autres centres communautaires et que les fonctions d'information et d'éducation de ces centres accentuent les programmes d'orthogénie comme moyen de réduire la pauvreté.

4. Que l'éducation à la vie familiale, l'orientation familiale et les programmes d'orthogénie soient mis à la disposition des pauvres et leur soient facilement accessibles.

# 5

## Les pauvres et l'habitation

«Tous les Canadiens ont droit à un logement convenable, quels que soient leurs moyens<sup>1</sup>», c'est en ces termes qu'étaient présentées les aspirations des déshérités, dans la première résolution adoptée par la Conférence nationale sur l'habitation de 1968, organisée par le Conseil canadien du bien-être. Le Groupe de travail de l'habitation a pris parti en faveur des déshérités et a reproché aux gouvernements canadiens de n'avoir pas établi de priorités dans ce domaine:

Le logement et l'aménagement urbain constituent une priorité urgente pour la population du Canada et doivent être traités comme telle par ses représentants élus à tous les échelons. Tout Canadien devrait avoir accès à un logis propre et bien chauffé, ceci étant un droit fondamental de l'homme<sup>2</sup>.

Ce droit demeure encore illusoire pour l'ensemble du pays. Des témoins ont décrit, devant les membres du Comité, certaines conditions d'existence qui ne peuvent que contribuer à renforcer la pauvreté. Un fait persiste indéniablement: un nombre important de familles canadiennes doivent vivre au jour le jour sans jouir d'aucune des commodités qu'offre habituellement une habitation, y compris la protection contre les éléments, l'intimité et des installations sanitaires convenables.

A Ottawa, une veuve, mère de six enfants, décrivait ainsi son logement:

J'ai appelé l'Hôtel de ville et leur ai demandé d'envoyer quelqu'un inspecter la maison; j'ai parlé du grenier à l'inspecteur, et je lui ai dit que c'était un grenier commun aux six maisons. Nous vivons dans une rangée de six maisons. Il ne me croyait pas. Il y est donc monté lui-même: «Je le vois mais je ne puis pas le croire,» a-t-il dit. Les murs ne sont pas isolés, Il n'est donc pas étonnant qu'il m'ait fallu 359 gallons d'huile à chauffage en janvier. Il y a de grands trous dans les murs, le plancher et le plafond. Il est impossible d'y envoyer de la chaleur parce qu'elle ne s'y rend pas. Le plancher est percé et nous pouvons sentir le froid qui entre. Les rideaux sont tout de travers. Il y a trois carreaux de cassés dans une des fenêtres du grenier. On y a mis du carton, mais ça ne sert à rien<sup>3</sup>.

Un fonctionnaire municipal de Toronto a lu devant le Comité la lettre d'une femme donnant la description d'un logement dans cette ville. Cette femme écrivait:

Mes quatre filles demeurent avec moi. Depuis septembre 1969, je reçois une allocation de mère nécessiteuse de \$291.

Nous avons désespérément besoin d'une maison ou d'un appartement dont le loyer serait peu élevé. Depuis deux ans, nous avons dû payer \$150 de loyer par mois, en plus de l'électricité et du gaz. Cette situation ne peut plus durer; je ne parviens plus à payer toutes les dépenses pour nourrir et vêtir mes filles convenablement. Notre ration de féculents est disproportionnée comparative-ment à la faible quantité de viande que nous mangeons: elle est si chère.

Nous avons dû déménager six fois en deux ans, fuyant les cancrelats et les propriétaires mesquins. Si j'avais le malheur de me plaindre, nous recevions notre avis de départ. Personne ne voulait de mes quatre filles.

Nous avons failli geler dans un des logements que nous avons habité et il nous a fallu déménager en décembre. J'ai pris l'appartement dans lequel nous vivons actuellement parce qu'il y a un thermostat. Maintenant, nous sommes bien au chaud. Nous habitons encore au troisième étage. La plâtre du plafond et des murs tombe et une bonne couche de peinture serait nécessaire. La toilette fonctionne mal. Il n'y a qu'une prise de courant dans la pièce centrale et nous devons utiliser des rallonges pour relier toutes les autres pièces; il doit bien y avoir 200 pieds de fil dans lequel nous trébuchons continuellement.

La lumière de la salle de bain ne fonctionne pas et nous devons faire passer une rallonge à travers deux fenêtres pour nous éclairer. L'appartement est envahi par les cancrelats. Le concierge nous avait promis de faire des améliorations avant Noël, il n'a fait qu'installer le lavabo. Nous avons dû attendre trois semaines avant qu'il ne se décide à relier le poêle au conduit à gaz. Le gaz, l'électricité et le chauffage devaient être inclus dans le prix du loyer<sup>4</sup>.

En 1967, le Conseil économique du Canada estimait qu'un million de Canadiens vivaient dans des conditions analogues<sup>5</sup>. En juillet 1971, le rapport de la Commission Castonguay-Nepveu indiquait qu'un tiers des maisons de la province de Québec étaient dans un état inacceptable et affirmait que les conditions actuelles constituaient un réel danger pour la santé physique et mentale des familles. Les dépenses du gouvernement fédéral, y compris le programme de logement destiné à fournir un million de nouvelles habitations sur une période de cinq ans se terminant à la fin de 1974, doivent augmenter très rapidement pour maintenir simplement les mêmes conditions<sup>6</sup>.

La Société centrale d'hypothèques et de logement déclare dans son vingt-cinquième rapport annuel:

Un programme de cette ampleur suffira à satisfaire les demandes émanant des familles plus nombreuses et provoquées par la migration continue vers les centres urbains. Pourtant, à moins que l'on ne dépasse cet objectif minimal, la rapidité de l'amélioration ne sera pas aussi forte que celle des dernières années<sup>7</sup>.

Le Groupe de travail de l'habitation et de l'aménagement urbain estimait à 5,500,000 le nombre de logements au Canada en 1968. Un demi-million de ceux-ci ne répondaient pas aux normes<sup>8</sup>. Le nombre de familles et d'individus à loger s'élève à 5,700,000. C'est aussi simple que cela.

Le Groupe de travail notait également que 200,000 logements au minimum devraient être mis en chantier entre 1969 et 1973 pour *maintenir* simplement la situation actuelle<sup>9</sup>. L'an dernier, en 1970, le total des logements mis en chantier s'est élevé à 190,528.<sup>10</sup>

Il existe plusieurs raisons à la pénurie de logements; mais, fondamentalement, la construction de logements a été confiée pour l'essentiel au secteur privé. A cet égard, la production de l'industrie privée n'a pas été satisfaisante. Les critiques traditionnelles sur la pénurie de logements au Canada, du point de vue de l'offre, sont résumées dans l'ouvrage de l'économiste N. H. Lithwick, *Le Canada urbain*:

Invariablement on en rejette la faute sur les disponibilités matérielles, sur la concentration croissante des constructions industrielles, la rareté des terrains, le retard de la technologie dans le domaine de l'habitation, les taux élevés de l'intérêt, les impôts. Naturellement il existe des preuves de tous ces aspects au Canada. Prenons l'exemple de 34 usines importantes, représentant moins de deux pour cent de cette industrie régionalement dispersée, qui ont construit seulement un peu moins de tiers de l'ensemble des nouveaux immeubles financés par des prêts accordés en 1968 aux constructeurs en vertu de la Loi nationale sur l'habitation. Quant aux terrains, la plupart des indices font apparaître une augmentation sensible des prix, en relation avec la plupart des autres produits. Par comparaison aux meilleurs procédés utilisés ailleurs, y compris la construction modulaire et industrialisée, nous paraissions assez en retard. Enfin, la tendance actuelle vers les taux d'intérêt les plus élevés au monde et les 11 p. 100 d'impôt sur les ventes de matériaux de construction combinés avec la demande de plus en plus grande de services publics urbains largement financés par l'impôt sur la propriété foncière, tout cela a augmenté considérablement le coût de l'habitation<sup>11</sup>.

Bref, construire une maison coûte trop cher; et les impôts fonciers, surtout aux fins de l'enseignement, font encore augmenter les coûts. De plus, lorsque les planificateurs gouvernementaux manipulent le taux d'intérêt pour stabiliser l'économie canadienne, cette stabilisation se fait au détriment de l'offre de logements. La politique qui s'attaque aux symptômes plutôt qu'aux causes laisse aux forces sous-jacentes libre jeu pour continuer à créer des problèmes.

Les forces de compression qui ont écarté les petits revenus du marché des logements se sont amplifiées de façon notable au cours des cinq dernières années. En 1965, près de 18 p. 100 des emprunteurs en vertu de la *L.N.H.* (*Loi nationale sur l'habitation*) appartenaient à la troisième tranche inférieure de revenus. En 1970, cette tranche se réduisait à *un peu plus de 5 p. 100*<sup>12</sup>.

Le gouvernement fédéral a reconnu qu'il fallait intervenir encore plus au nom des tranches de revenus inférieurs dans le sens du programme national d'habitation. Le ministre fédéral chargé des Affaires urbaines et du Logement a déclaré au début de l'an dernier:

Pour le logement nous pensons en termes de lotissements commencés. Il est facile de déclarer que, étant donné le maintien de niveaux plus élevés de production, les solutions de nos problèmes de logement en découleront d'une façon toute naturelle.

Il n'en est pas du tout ainsi. Ici à Toronto, il est pratiquement impossible pour une famille qui gagne moins de \$9,000 par an d'obtenir un logement à un prix qu'elle peut payer avec un tel revenu<sup>13</sup>.

Peu après, le ministre a mis en œuvre un programme novateur d'habitations à prix modéré dont le résultat fut la construction d'environ 15,000 logements à vendre ou à louer exclusivement aux familles gagnant de \$4,000 à \$6,000 par année. En mai 1971, on a annoncé qu'une somme additionnelle de 100 millions serait consacrée à la construction de 8,000 logements constituant la seconde phase du programme.

Le Conseil canadien du bien-être a déclaré, lors de la répartition des 200 millions de la première phase du programme spécial:

Il saute aux yeux qu'une bonne partie des frais économisés dans le cas des réalisations du programme tiennent à la réduction de la taille des logements et à l'augmentation de la densité domiciliaire. . .

Il faudrait bien reconnaître qu'il existe des centaines de milliers de familles et de personnes âgées dont le revenu est trop faible pour profiter de la plupart des logements construits grâce au programme<sup>14</sup>.

Dans le cas des locataires, la concurrence cause de grandes difficultés à ceux dont les moyens sont limités. Les logements urbains inoccupés (et 70 p. 100 des Canadiens vivent dans les villes) atteignent une moyenne d'environ 2. p. 100<sup>15</sup>. Si l'on élimine Montréal de l'échantillon, la moyenne tombe à 1.8 p. 100. La plupart des économistes s'accordent pour considérer comme acceptable un taux de 4 p. 100. Les agents du service des estimations de la ville de Hamilton ont décrit ce qui se produit lorsque le taux baisse au dessous de ce chiffre:

Il y a très peu de lien entre l'estimation de la valeur d'un loyer et le montant de celui-ci. Tout d'abord, l'absence totale de logements à prix modique a permis d'élever le prix des loyers de logements non convenables, de sorte qu'ils atteignent bien souvent des prix semblables à ceux de logements plus appropriés. Les prix des logements de même qualité semblent varier beaucoup, bien que cela ne paraisse pas tellement sur le marché, car les logements à prix avantageux ne deviennent presque jamais libres<sup>16</sup>.

Le Conseil canadien du bien-être a estimé que les bénéficiaires des prestations sociales consacrent en moyenne 47 p. 100 de leur revenu au logement<sup>17</sup>. Comme l'indiquent les barèmes d'aide sociale (voir le tableau 24), les prestations ne peuvent vraisemblablement suffire à cette fin. En outre, comme les chiffres précités le démontrent, le logement payé est très probablement «insalubre» ou pis encore.

Au cours du dernier quart de siècle les gouvernements ont cherché à procurer aux personnes nécessiteuses des logements décents à des prix abordables; mais, même lorsque l'habitation sociale a été construite sur une grande échelle, la demande est loin d'être satisfaite. Le mémoire de l'Institut Vanier de la famille a décrit la situation de la façon suivante:

Cela contraste singulièrement avec les politiques visant à permettre la propriété domiciliaire. Trop de familles (et cela inclut les personnes âgées survivant à un conjoint décédé) continuent à vivre dans des logis surpeuplés, décrépis et démoralisants parce que le nombre d'unités mises en chantier était loin du nombre minimum requis pour répondre aux besoins des démunis.

Même là où l'on a construit des logements pour des familles pauvres, les lois relatives à l'habitation subventionnée et les règlements qui en régissent

l'administration n'empêchent pas toujours la discrimination envers les locataires économiquement défavorisés. Les trois quarts de ces logements sont occupés par des familles nombreuses et à faible revenu.

Le fait de fixer rigidelement le loyer de ces familles à leur revenu ne leur enlève-t-il pas toute ambition financière? Les baux qu'on leur accorde contiennent-ils tous les droits consentis d'habitude aux locataires de logements privés? Les locataires de ces logements jouissent-ils de l'intimité du foyer et de la stabilité du bail? On peut se demander aussi si, dans la conception de ces logements publics, on tient toujours compte des besoins d'une vie de famille harmonieuse. Les familles pauvres ne sont-elles pas placées dans des logements qui ressemblent à des boîtes carrées, où elles ont, bien sûr, un toit au-dessus de leur tête, les installations essentielles de chauffage et de plomberie, mais peu ou pas de commodités supplémentaires comme de l'espace d'entreposage, des laveuses et sècheuses automatiques, des salles de débarras, etc., et pas suffisamment d'espace pour l'étude et les loisirs en famille?<sup>18</sup>

Le groupe de travail a indiqué que l'établissement de vastes ghettos pour les usagers de l'habitation sociale crée autant de problèmes qu'il n'en résout<sup>19</sup>. Vu que les ghettos sont des concentrations massives de personnes nécessiteuses et que certains dirigeants de l'habitation sociale ont adopté un éventail d'attitudes allant du paternalisme à la dictature, il en est résulté des effets secondaires fâcheux. De toute évidence, la solution ne réside pas dans la réduction des fonds consacrés à l'habitation sociale, mais bien plutôt dans la recherche de moyens pour combler la pénurie généralisée de logements sans créer de problèmes aux futurs résidents.

Il est peut-être possible de régler les problèmes du logement des personnes nécessiteuses en utilisant mieux le patrimoine immobilier, les quelque 97 p. 100 des logements qui ne sont pas tout neufs. On ne doit pas surestimer l'importance qu'il y a d'améliorer le patrimoine immobilier, même s'il faut pour cela repenser la politique canadienne de logement qui, depuis toujours, a visé presque exclusivement les nouvelles habitations. Les statistiques révèlent un manque de motivation évident pour une utilisation plus rationnelle du patrimoine immobilier. La Société centrale d'hypothèques et de logement n'a octroyé l'année dernière que 9,142 prêts pour l'agrandissement et l'amélioration de maisons, soit 11,572 logis<sup>20</sup>.

L'Institut d'urbanisme du Canada a fait remarquer au Comité la nécessité de la rénovation urbaine et lui a rappelé les effets néfastes des logements insalubres sur la santé et le moral de leurs occupants. L'Institut a souligné le fait qu'un piètre habitat peut provoquer des maladies mentales et physiques, ainsi qu'une tension émotionnelle; cela peut fausser la perception et l'appréciation qu'une personne a d'elle-même, ainsi que de sa contribution à la société. L'Institut a souligné l'importance d'élaborer une politique de rénovation urbaine s'attachant non seulement au réaménagement des quartiers touchés mais aussi aux effets de ces transformations sur les habitants de ces quartiers.

Son rapport se poursuivait ainsi:

Il est très difficile mais néanmoins absolument essentiel de planifier avec les gens et pas seulement pour eux. Bien que la chose puisse être ardue et parfois

même décourageante, on devrait s'efforcer de mettre au point des plans et des programmes qui tiendraient compte de la propre évaluation que fait un groupe de ses besoins et de ses problèmes les plus pressants<sup>21</sup>.

Le rapport a indiqué que la fourniture d'installations et de services publics constitue un objectif important de la planification. Il a fait ressortir que:

On devrait s'efforcer non seulement d'en rendre la quantité et la qualité comparables à celles des services existant dans les régions urbaines plus favorisées, mais même de les rendre supérieures dans certains cas, en guise de compensation pour certaines des privations qu'entraînent les faibles revenus. Une importance particulière devrait être accordée aux services de santé physique et mentale préventifs, en vertu du rapport bien connu entre la pauvreté et la maladie physique et mentale. Des écoles et des parcs bien conçus associés à des programmes récréatifs et éducatifs spéciaux aideraient les enfants et les jeunes gens à sortir du cercle vicieux de la pauvreté<sup>22</sup>.

Tant qu'on n'aura pas une solution, les personnes nécessiteuses continueront de vivre dans des maisons qui menacent ruine et des appartements minables. Les effets néfastes de tels logements insalubres se multiplieront et se répercuteront sur leur santé physique et psychique ainsi que sur leur moral. Le Conseil de planification sociale et de recherches a recueilli des commentaires sur la situation de l'habitation à Hamilton et cité le rapport de la Société catholique de l'aide à l'enfance au Comité:

Beaucoup de nos familles semblent actuellement agir comme des pauvres, par suite de nombreuses années de séjour dans de «pauvres» logis. La plupart habitent dans des logements qui comportent de nombreuses lacunes en ce qui a trait à l'état de la construction, la propreté et les installations (de chauffage, d'éclairage et de plomberie). Quelques-uns de nos assistés qui ont des problèmes de santé (affections cardiaques, infirmités, cécité, épilepsie, etc.), sont contraints de vivre au deuxième ou au troisième étage «d'immeubles d'appartements» et courent toujours le risque de tomber dans les escaliers ou d'aggraver leur état.

Quantité d'entre eux s'estiment heureux d'avoir au moins un toit et pensent qu'il est inutile de chercher un autre logement à cause de la pénurie, ou parce qu'ils n'ont pas les moyens de le faire de toute façon.

Pas mal de gens semblent avoir contracté le «syndrome du propriétaire» à défaut d'un terme plus juste. En effet, ils ne se plaindront jamais des lacunes, des risques d'accidents ou autres, de crainte d'une éviction, car en ce cas, ils n'auraient pas l'argent voulu pour faire valoir leurs droits en justice.

On note que bien souvent, les gens n'ont d'autres sources de revenus que les allocations de l'assistance publique. Les parents qui se font un salaire minimal ou marginal par rapport à la taille de leur famille ont aussi des problèmes particuliers en ce sens que beaucoup d'entre eux n'ont pas le droit d'obtenir un des logements subventionnés disponibles présentement<sup>23</sup>.

Dans une telle situation, le propriétaire est favorisé et dans la plupart des provinces, la loi offre très peu de protection au locataire. Le gouvernement ontarien a dernièrement adopté la *Loi sur les propriétaires et les locataires* (*Landlords and Tenants Act*) qui restreint ces pouvoirs arbitraires. Dorénavant, en Ontario, les propriétaires doivent avertir de leur intention de pénétrer sur les lieux, ne peuvent expulser les locataires sans une ordonnance

de la cour et ne peuvent exiger de dépôt de garantie. Il n'existe pas de loi semblable dans la plupart des autres provinces; et il continue à y avoir des abus.

A la fin du siècle, la demande d'habitations au Canada aura doublé. Nous aurons besoin de deux fois plus de maisons qu'il n'existe actuellement. A moins de trouver réponse à ces besoins, les quartiers de taudis continueront, comme le prévoit la Commission de la santé et du bien-être social du Québec, à engendrer la majorité des problèmes sociaux et autres ordinairement reliés à la pauvreté.

### **Recommandations:**

- 1. Que dans les zones de rénovation urbaine, les intéressés puissent, de droit, prendre part aux décisions concernant les modes de rénovation. L'établissement de comités de quartier permettrait cette participation, qui pourrait assurer une rénovation intégrale comprenant les services sociaux, éducatifs, de santé, de bibliothèque et autres.**
- 2. Que le nouveau département des Affaires urbaines adopte des mesures efficaces pour empêcher que les nouvelles prestations accordées aux pauvres grâce au R.A.G. recommandé ne soient pas absorbées par des loyers et des frais de logement plus élevés. On a signalé au Comité des cas où l'augmentation de loyer coïncidait de fait avec l'accroissement des prestations de la sécurité sociale.**
- 3. Que dans le but d'offrir aux familles bénéficiaires du R.A.G. une protection encore plus grande contre les propriétaires sans scrupules, le gouvernement fédéral, de concert avec les autorités provinciales et municipales, établisse une caisse pour l'achat de vieilles maisons aux fondations solides, les rénove de façon convenable et les loue, au prix coûtant ou à loyers subventionnés, à ces familles.**
- 4. Que l'habitation sociale reçoive les encouragements nécessaires. Cette solution, qui n'est sans doute pas la meilleure, est la seule à laquelle on doit arrivé pour résoudre le problème du logement des pauvres.**



# 6

## Les pauvres et la loi

La plupart des Canadiens qui ne sont pas pauvres ont la conviction que la justice est impartiale. Le riche comme le pauvre doit respecter la loi et l'un comme l'autre doivent être punis lorsqu'ils ne s'y conforment pas. Cependant, de diverses façons, notre système juridique est discriminatoire. Si le pauvre est accusé d'avoir commis un crime et qu'on lui offre le choix entre la prison et l'amende, il devra, à la différence du riche, opter plus probablement pour l'emprisonnement. Au sortir de prison, il aura nécessairement moins de chances que le riche de se trouver un emploi. Le pauvre qui contracte des dettes est plus susceptible de souffrir des procédés parfois douteux des agences de recouvrement et de la saisie-arrêt que ne l'est le riche dans une même situation. Et il y a au moins un corpus de loi, la législation sociale, qui, de par sa nature, s'adresse uniquement aux pauvres.

### LE CAUTIONNEMENT

Les tribunaux canadiens imposent généralement un cautionnement pour s'assurer que l'accusé se présentera à son procès. Un certain montant d'argent ou un bien quelconque est exigé en guise de caution et l'accusé doit y renoncer s'il ne se présente pas à la date fixée. Le riche peut tirer avantage de ce système tandis que le pauvre, dans l'impossibilité de fournir argent ou bien pour satisfaire la cour, doit rester en prison. Dans son rapport, l'Association canadienne des libertés civiles tire la conclusion logique:

Presque en tout temps, nous pourrions entrer dans une prison canadienne et y trouver plusieurs détenus qui n'ont été reconnus coupables d'aucune infraction criminelle. Parfois, leur emprisonnement dure depuis des jours, des semaines ou même des mois.

Dans nombre de cas, la sanction est plutôt due à la pauvreté qu'à tout autre facteur. Beaucoup de ces personnes languissent en prison parce qu'elles n'ont pas les moyens de payer le cautionnement qu'on a établi dans leur cas. Un grand nombre de ceux qui sont accusés d'une infraction criminelle et dont le procès est retardé doivent acheter leur liberté pendant la période transitoire. Ainsi, la liberté du prévenu dépend moins de la nature de l'accusation que de l'importance de son portefeuille.

Rares sont les injustices de notre système juridique qui portent autant atteinte au principe d'égalité devant la loi que celle du cautionnement en argent. Des personnes, que la loi présume innocentes, subissent de longues périodes d'emprisonnement, principalement parce qu'elles sont trop pauvres pour acheter leur liberté.

Souvent les accusés riches qui peuvent acheter leur liberté provisoire, constituent un danger beaucoup plus grand pour la société que les pauvres, qui, en raison de leur insolvabilité, sont détenus en prison jusqu'à leur procès. Dans la plupart des cas, le système de la mise en liberté provisoire sous caution n'aboutit pratiquement à rien, sauf à l'emprisonnement des pauvres<sup>2</sup>.

Mais la situation est encore plus honteuse lorsque l'accusation est retirée par manque de preuves. L'homme qui a versé une caution est remboursé et il n'en souffre pas pour autant, tandis que le pauvre doit subir un châtement réel alors qu'il n'a commis aucun crime. Dans son rapport au comité, l'Association canadienne des libertés civiles expose les résultats qu'elle a obtenus à la suite d'études faites sur le processus juridique, les cas ayant été choisis au hasard:

Notre association a étudié la liste des accusés d'août 1968 à un tribunal de Toronto, et a constaté qu'environ six personnes avaient passé un total de deux cent trente-deux jours en prison, et que, pendant le mois d'août, on avait retiré toutes les accusations portées contre elles. On a arrêté un homme âgé de soixante-huit ans le 3 juillet et on l'a accusé d'avoir fait une fausse déclaration. On l'a détenu jusqu'au 1<sup>er</sup> août, jour où on a retiré l'accusation. Les plaignants ont retiré leurs accusations contre d'autres personnes qui avaient déjà été détenues pendant 19 jours, 16 jours, 33 jours, 3 jours et 2 jours chacune. Le cas qui est peut-être le plus révoltant s'est produit le 2 août. On a retiré une accusation de possession de narcotiques qu'on avait porté contre un homme arrêté pour cette infraction le 23 mars. On l'avait privé de sa liberté pendant 131 jours et, finalement, les plaignants ont jugé qu'ils ne possédaient pas suffisamment de preuves pour lui faire un procès<sup>3</sup>.

Et lorsque l'affaire est portée devant le tribunal, l'injustice peut se poursuivre. Le rapport intitulé *Legal Aid in Ontario (1965)* fait ressortir que:

Au point de départ, l'accusé pauvre n'est pas seulement désavantagé en ce qui concerne la mise en liberté sous caution; par suite des inconvénients d'une détention inutile, il peut aussi se décourager et ne pas plaider sa cause. Par conséquent, dans ce cas, l'accusé adoptera une attitude sceptique vis-à-vis une loi apparemment discriminatoire<sup>4</sup>.

De plus, l'accusé qui a passé une ou plusieurs nuits en prison avant son procès est dans un état psychologique fort désavantageux lorsqu'il se présente au tribunal, qu'il défende sa cause ou non.

## LES AMENDES

Comme le note le rapport de l'Association canadienne des libertés civiles:

Une deuxième injustice dans le droit pénal consiste à imposer des amendes pour un acte criminel. Il va de soi que cela constitue une peine plus sévère pour le pauvre que pour le riche. En outre, le fait d'exiger une amende immédiate amène plus de pauvres que de riches en prison. Là encore, l'emprisonnement est davantage attribuable au manque d'argent qu'à la conduite criminelle<sup>4</sup>.

Les difficultés financières que subissent les familles à la suite de l'emprisonnement d'un de leurs membres n'est que le prolongement de la sanction originale. Le conseil général de la Fraternity of Grey Knights a déclaré au Comité:

Au sujet des condamnations, il existe plusieurs délits dont la peine est une amende ou la prison à défaut de paiement.

Lorsque l'argent manque pour payer l'amende il en résulte fréquemment la perte de l'emploi et des difficultés supplémentaires pour la famille. Lorsqu'il y a des personnes à charge il faut se tourner vers les services de bien-être pour obtenir de l'aide et le système fonctionne si lentement que la famille peut souffrir avant de recevoir un chèque. C'est indirectement le résultat du délit et directement, c'est le résultat d'être pauvre et incapable de payer l'amende<sup>5</sup>.

L'emprisonnement peut avoir des conséquences plus démoralisantes que la perte d'un emploi et les difficultés qui s'ensuivent; le pauvre qui possède un casier judiciaire a tout contre lui lorsqu'il s'agit de se trouver un emploi. Le rapport de la Société Saint-Vincent-de-Paul décrit la situation ainsi:

Si un courant de sympathie s'établit assez facilement entre le détenu qui est en prison et le public en général, tel n'est pas du tout le cas lorsque le détenu sort du milieu carcéral, une fois sa peine purgée ou sa libération conditionnelle obtenue. C'est l'inverse qui se produit et l'antipathie fait place à l'autre sentiment. On a alors l'impression qu'ils sont dangereux et ne pensent qu'à recommencer. L'on ne tient pas à s'en rapprocher et encore moins à leur venir en aide. On les considère un peu comme un «chien galeux».

Il y aurait bien d'autres remarques à faire sur les handicaps de l'ex-détenu, l'impossibilité pour lui, par exemple, d'obtenir le cautionnement ou «bond» qu'exigent la plupart des employeurs<sup>6</sup>.

Il s'ensuit que l'idée de l'emprisonnement est beaucoup plus redoutable pour celui qui n'a aucune ressource financière que pour le riche; à cause des cautions et des amendes, le système juridique risque de conduire plus de pauvres que de riches en prison pour des délits identiques.

## L'ASSISTANCE JUDICIAIRE

L'Association canadienne des libertés civiles a entrepris récemment une étude du système juridique du Canada accordé une attention parti-

culière à la fourniture de conseillers juridiques aux pauvres. L'Association a choisi trois villes (Winnipeg, Halifax et Montréal) ainsi que des listes d'accusés prises au hasard:

Sur 37 accusés dont les causes ont été jugées à Winnipeg, pendant cinq jours choisis au hasard parmi les jours de session de la cour, seulement six étaient représentés par un avocat.

La cour des magistrats s'est occupée des accusations criminelles portées contre 31 personnes qui n'étaient pas représentées. On a reconnu coupables trente-six personnes; de fait, elles avaient toutes plaidé coupable. Dix d'entre elles ont été condamnées à diverses périodes de prison. Néanmoins, la somme de cent soixante mille dollars, actuellement allouée pour l'année se terminant le 31 mars 1970, représente une augmentation sensible de l'apport du gouvernement du Manitoba à l'assistance judiciaire. Pour l'année se terminant le 31 mars 1969, l'allocation n'était que de quarante mille dollars en fonds publics.

Trois listes d'accusés choisies au hasard à Halifax pendant le mois de janvier 1970 illustrent en partie ce qui se fait en Nouvelle-Écosse. Sur cinquante-neuf personnes qu'on a jugées, seulement sept comparaissaient par avoué; cinquante-deux n'étaient pas représentées par un avocat. Pendant ce temps, on a condamné cinquante et une personnes; quarante-sept avaient plaidé coupable, quatre ont été déclarées coupables. On a emprisonné six personnes. Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse dépense actuellement environ vingt-cinq mille dollars par année pour l'assistance judiciaire.

Trois listes d'accusés choisies au hasard au début de février à Montréal, indiquent que sur vingt-six causes jugées, seulement quatre accusés comparaissaient par avoué; vingt-deux n'étaient pas représentées<sup>7</sup>.

Les échantillons étudiés ci-dessus, dans les provinces offrant de l'assistance judiciaire au moins dans les grands centres urbains, révèlent que de tels programmes n'ont pas beaucoup d'effet sur les affaires quotidiennes traitées au criminel. Dans certaines provinces, exception faite de programmes bénévoles mis en œuvre par certains avocats, il n'y a aucune assistance judiciaire (Île-du-Prince-Édouard et Nouveau-Brunswick) ou elle est très limitée (Terre-Neuve et Colombie-Britannique). Étant donné que le gouvernement fédéral ne partage pas les frais des programmes d'assistance judiciaire en vertu du Régime d'assistance publique du Canada<sup>8</sup>, les provinces pauvres sont dans une situation désavantageuse sur ce point et l'aide judiciaire demeure nécessairement chez elles au bas de la liste des priorités sociales. Il faudrait bien se rendre compte que les pauvres ont autant besoin d'assistance judiciaire que d'aide financière ou médicale dont les frais sont partagés par le gouvernement fédéral et les provinces en vertu du Régime d'assistance publique du Canada.

Il est grand temps que le gouvernement fédéral fasse quelque chose sur le plan de l'assistance judiciaire. Il faudrait envisager la question de façon pratique plutôt que doctrinaire. Les provinces devraient être libres de choisir leur propre système, de suivre leurs propres procédures et d'adapter leurs connaissances à leurs problèmes particuliers. On a fait des recherches, étudié des programmes, et entrepris des opérations pilotes, mais aucun plan général n'en est résulté. Une telle situation ne devrait pas être tolérée plus longtemps. Il est inutile de discuter davantage du genre ou de l'envergure de

l'assistance judiciaire qui devrait être offerte. Les expériences dans ce domaine devraient être faites sur le plan pratique plutôt que théorique.

Par tout le Canada, les pauvres devraient bénéficier d'une assistance judiciaire convenable et uniforme, sur une base non contributoire. Si l'on veut améliorer le système d'une façon sensible, il faudra que le gouvernement fédéral prenne l'initiative et, en particulier, qu'il engage des fonds dans un programme d'assistance judiciaire pour tout le Canada. Il y a autant de raisons qui justifient la participation fédérale à un régime «d'assurance-justice» destiné aux pauvres qu'à un régime d'assurance-maladie.

L'initiative et la direction premières de l'implantation d'un régime complet d'assistance judiciaire destiné aux dépourvus reviennent indubitablement à l'Ontario. Le Régime d'assistance judiciaire de l'Ontario qui, au 31 décembre 1970, était en vigueur depuis quarante-cinq mois, est venu en aide à plus de 400,000 personnes. Dans sa troisième année, les frais d'exploitation du régime ont été de \$8,146,000, comparativement à \$7,078,638 l'année précédente<sup>9</sup>.

Le but fondamental du programme est de procurer aux habitants des provinces «les services d'un avoué que tout homme sensé rechercherait pour lui-même s'il en avait les moyens.» L'an dernier, 51,792 personnes ont adressé une demande officielle aux bureaux régionaux. Quatre-vingt-sept p. 100 d'entre elles furent acceptées, les autres étant déferées à d'autres agences parce que l'aide qu'elles réclamaient ne relevait pas du programme d'assistance judiciaire.

Les services dispensés grâce au programme durant ses quatre années d'existence ont augmenté de façon notable. Au cours de la période de neuf mois terminée le 31 décembre 1970, les demandes officielles d'assistance ont augmenté de 32 p. 100 et 11,052 certificats de plus ont été émis, soit 36 p. 100 de plus que l'année précédente. Le barreau de l'Ontario attribue ce fait au climat économique actuel, à la croissance démographique, à celle de l'urbanisation, à l'application des nouvelles lois, à la hausse apparente du taux de criminalité ainsi qu'à une connaissance toujours plus étendue du programme de la part du public<sup>10</sup>.

Le droit à l'aide judiciaire en Ontario est déterminé par un test dit d'indigence<sup>11</sup>. Dans le cas des causes criminelles, si le test révèle que l'accusé est incapable de se procurer les services d'un avocat, on lui délivre généralement un certificat, sans plus de difficulté. L'accusé peut alors choisir un avocat pour le représenter. Dans le cas d'un crime capital, une telle représentation est automatique.

Dans les causes civiles, le problème n'est pas aussi simple. Le président du programme d'assistance judiciaire d'Osgoode Hall faisait remarquer que la plupart des causes civiles étaient «discrétionnaires», c'est-à-dire que la délivrance des certificats d'assistance judiciaire peut être laissée à la discrétion du directeur régional de l'assistance judiciaire:

Les causes discrétionnaires concernent surtout les affaires civiles, affaires que l'on rencontre très souvent chez les pauvres.

Toute condamnation sur déclaration sommaire de culpabilité et toute procédure devant un tribunal pour enfants, un tribunal pour la famille ou une cour provinciale dont la juridiction s'étend aux petites réclamations civiles, inférieures à 400 dollars en Ontario, sont discrétionnaires devant un organe parajudiciaire tel que l'Ontario Housing Board qui lui aussi est discrétionnaire. Une faillite et un outrage au tribunal sont discrétionnaires. La rédaction de documents juridiques, les négociations d'accords et les avis juridiques, tous ces éléments sont discrétionnaires...

Par exemple, un client se présente à nous et réclame son salaire de six semaines, qui s'élève à 360 dollars, qu'une compagnie ne lui a pas versé; le directeur régional préfère ne pas lui délivrer de certificat, car cela relève de la cour provinciale. Voilà une chose assez grave selon moi.

Le divorce est aussi discrétionnaire<sup>12</sup>.

En d'autres termes, les affaires civiles qui revêtent une très grande importance pour le pauvre peuvent ou non relever du programme d'assistance judiciaire en Ontario, selon la décision de l'administrateur régional à cet égard. Il est possible d'en appeler d'une telle décision auprès d'un comité régional ou du directeur provincial, mais l'appelant ne peut se faire représenter par un avocat.

Le problème de l'assistance judiciaire ne présente pas de difficulté dans les affaires criminelles, où le bras de la justice sait rejoindre le pauvre. Le programme d'assistance judiciaire de l'Ontario n'en est pas encore arrivé là pour ce qui est des causes civiles. Dans l'état actuel des choses, le pauvre, et spécialement celui qui l'est en permanence, se méfie du système judiciaire et le considère, non comme un protecteur, mais comme un oppresseur. Dans de telles dispositions, pourquoi y recourrait-on?

## LE DROIT PRÉVENTIF

Le rapport de la Faculté de droit Osgoode Hall fait observer qu'il existe tout un domaine de la loi que le programme actuel d'assistance judiciaire de l'Ontario n'effleure même pas:

Le pauvre a de rares contacts avec la loi, sauf après une accusation ou une saisie de son salaire ou celle de ses biens par le huissier. Le plus souvent, les régimes d'assistance judiciaire ne sont que réparateurs, c'est-à-dire n'interviennent qu'une fois le procès commencé et n'offrent pas les services consultatifs et préventifs facilement accessibles aux personnes à revenus élevés<sup>13</sup>.

L'absence de droit préventif laisse le pauvre mal préparé à affronter les ennuis financiers, par exemple, et l'action consécutive de la loi. Les avocats s'empressent de conseiller les sociétés dans les négociations de tous genres. Pourquoi ne prêteraient-ils pas aussi leur concours aux locataires lésés, aux assistés sociaux ou à toute autre personne pauvre ayant besoin de tels conseils?

Des «dispensaires» juridiques, comme le programme de la Faculté de droit Osgoode Hall, une institution du quartier Saint-Henri, à Montréal, et

d'autres en Nouvelle-Écosse, en Ontario et en Colombie-Britannique, ont entamé des travaux en matière de droit préventif pour le pauvre. Mais jusqu'ici, les services préventifs sont uniquement dispensés en quelques endroits du pays et généralement dans le cadre de programmes pilotes.

On a récemment reconnu dans diverses villes du pays que, pour le pauvre, la police est la manifestation de la loi la plus immédiate et que c'est bien à ce niveau qu'il faut faire un effort supplémentaire. Les agents de police reçoivent à présent des cours de sociologie et de psychologie, et on les encourage à mettre à nouveau en valeur leur rôle de citoyen. De tels programmes ont remporté un grand succès; leur extension et leur amélioration constitueront une part importante de l'effort total en vue de renforcer le droit préventif.

## LE «DROIT» DES ASSISTÉS SOCIAUX

Il est tout un domaine du droit, ou quasi-droit, réservé au pauvre qui, dans la plupart des endroits, a résisté aux efforts tentés par le pauvre lui-même et les avocats intéressés pour le faire changer: c'est celui du droit des assistés sociaux.

Le président du programme de la Faculté de droit Osgoode Hall a déclaré au Comité:

Ceux qui parmi vous sont avocats et ceux d'entre nous qui sont étudiants ont regardé la *Loi de l'impôt sur le revenu* et ont constaté que des passages de cette Loi avaient fait l'objet de milliers d'affaires et qu'ils avaient été expliqués en Cour ou par la Commission d'appel de l'impôt. En étudiant la *Loi sur le bien-être et l'assistance sociale de l'Ontario*, on voit que jamais elle n'a fait l'objet d'une affaire.

Si l'on étudie la *Loi sur les allocations familiales* et celles qui l'ont précédée et qui ont été mises en vigueur depuis la Seconde Guerre mondiale, on s'aperçoit qu'elle n'a jamais fait l'objet d'un litige, si ce n'est que récemment. Évidemment, on ne doit pas en conclure qu'il n'y a pas eu de problèmes d'interprétation. Nous devons plutôt conclure que le pauvre, dont la vie matérielle est réglée par les financiers, dont la vie est conditionnée par des litiges de toutes sortes bien plus que la nôtre, n'a jamais eu la chance et de faire interpréter ses droits et de rendre ces mêmes droits objets de litiges<sup>14</sup>.

Le rapport de l'Association canadienne des libertés civiles allait plus loin:

Une enquête sur les pratiques des provinces en matière de bien-être social révélerait que certains principes fondamentaux de l'équité relative aux procédures sont systématiquement transgressés. Le régime d'assistance publique du Canada passe sous silence la plupart de ces points. D'ailleurs, certaines procédures d'appel en vigueur dans les provinces ont peu de portée juridique en dépit des apparences, malgré les exigences des lois fédérales<sup>15</sup>.

Quoique la police soit obligée de se munir d'un mandat avant de pénétrer dans une demeure, fût-ce celle d'un dangereux criminel, les assistés sociaux signent volontiers des documents autorisant l'accès permanent de leur domicile aux fonctionnaires du Bien-être social. De plus, un assisté social peut

voir annuler ses prestations sans être entendu ou en connaître le motif. Les commissions d'appel du bien-être social, généralement composées de personnes qui ont servi dans les ministères provinciaux ou municipaux du bien-être social, agissent parfois d'une manière curieusement autoprotectrice :

En effet, selon certains jugements rendus par le Conseil de révision, en Ontario, on a rejeté des demandes d'assistance publique sans faire le moindre effort pour réexaminer ou étudier la loi ou le règlement. Les décisions prises par le Conseil ont toujours soutenu la politique de la Direction des prestations familiales, en ce sens que le conseil déclare simplement que la Direction susmentionnée a pour ligne de conduite de s'en tenir à la politique en question. Que le tribunal d'appel invoque l'autorité du même tribunal dont la sentence fait l'objet d'un appel paraît, au bas mot, une nouvelle forme de jurisprudence<sup>16</sup>.

Cette façon de procéder a survécu jusqu'ici à toute tentative légale pour la faire disparaître. Une récente action en justice en appelait d'une décision mettant fin aux prestations sociales d'une femme qui, avait-on découvert, partageait le logement d'un homme, ce qui est contraire au règlement de l'aide sociale, que l'homme subvienne ou non à ses besoins. L'appel fut rejeté. Le droit des assistés sociaux est ainsi le seul à négliger les garanties normales des libertés civiles, en particulier la présomption d'innocence avant que la culpabilité ne soit légalement établie.

Il arrive que le droit des assistés sociaux et d'autres secteurs du droit se rejoignent en certains points mais, advenant le cas, le pauvre est presque invariablement le perdant. Une mère de famille délaissée, par exemple, peut obtenir de la cour une décision enjoignant son mari de lui verser mensuellement une pension pour l'entretien de ses enfants. Il se peut, cependant, que ce dernier manque à ses obligations ou même, n'effectue jamais son premier versement. Si, dans l'intervalle, il a quitté la province, il est alors extrêmement difficile de le rappeler à l'ordre<sup>17</sup>. Mais cela n'a pas grande importance pour le système d'aide sociale. Le directeur général de la Commission du bien-être social d'Ottawa-Carleton a déclaré au Comité :

... C'est que le tribunal peut ordonner la résolution de la cause, c'est-à-dire qu'il dira en fait: «Nous avons terminé notre tâche». Mais la mère attendra un chèque qui n'arrivera jamais. Parfois, elle est obligée de s'adresser à nous; mais quand il y a eu injonction du tribunal, nous devons tenir compte du montant qu'elle prévoit et réduire l'allocation que l'intéressée recevrait autrement; de sorte que celle-ci reçoit un montant plus faible, alors qu'elle n'obtiendra peut-être jamais le chèque du mari, ou du tribunal<sup>18</sup>.

Tout cela n'est qu'inhumanité administrative, mais le droit des assistés sociaux semble n'avoir jamais été autre chose dans notre pays.

## CONCLUSION

L'honorable John Turner, ministre de la Justice et procureur général du Canada, a évoqué le problème dans un discours intitulé: «Justice pour le

pauvre» qu'il a récemment prononcé à la conférence internationale de l'Association des juges de l'Amérique du Nord, à San Francisco :

La justice dans une société comme la nôtre, société marquée par de fortes différences de moyens et de pouvoirs, a besoin d'un système légal qui rachète ces différences. La loi est surtout une façon de créer et de protéger des droits. Ce dont nous avons un si grand besoin, c'est une conception plus élargie des droits des pauvres et une conception changée du rôle de la loi dans la reconnaissance, la protection et la mise en œuvre de ces droits. Il faut nous débarrasser du mythe que la pauvreté est causée d'une façon ou d'une autre par les pauvres. Il faut reconnaître que souvent la loi y contribue. Il faut comprendre que si la loi est une source de droits pour la plupart d'entre nous, pour les pauvres elle semble toujours être en train de les priver de sel. Cela, il faut le changer. Et ceux parmi nous à qui le peuple a provisoirement confié la défense de nos lois doivent assurer que ces lois et nos cours traitent tous les citoyens d'une façon égale—les pauvres comme les riches<sup>10</sup>.

### **Recommandations:**

**1. Que toutes les étapes de la gestion d'un programme d'assistance judiciaire relèvent du gouvernement provincial intéressé, de même que toutes les procédures des tribunaux et des corps administratifs. Un seul pouvoir Jurisdictionnel devrait être chargé de l'administration de l'assistance judiciaire, en l'occurrence le pouvoir provincial.**

**2. Que des crédits fédéraux, sur la base du partage des frais, soient mis à la disposition de toute province qui adopte une loi convenable d'assistance judiciaire, juridictionnel devrait être chargé de l'administration de l'assistance judiciaire, tance publique du Canada devrait fournir l'aide nécessaire aux provinces en ce domaine. Le gouvernement fédéral a un rôle aussi légitime à jouer dans l'assurance-justice que dans l'assurance-maladie.**

**3. Que la seule restriction soit que toute personne dont le revenu se situe au-dessous du seuil de pauvreté est, de droit, apte à recevoir l'assistance judiciaire, sans autre condition et sans aucune contribution.**



# 7

## Le pauvre et l'organisation de la main-d'œuvre

Dans son mémoire au Comité, le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration déclare :

Le but principal du ministère est d'aider à atteindre les objectifs économiques et sociaux du Canada en optimisant l'utilisation, la qualité et la mobilité de toutes les ressources de main-d'œuvre disponibles au pays. De cette façon, les politiques et les programmes auront un caractère essentiellement économique<sup>1</sup>.

Et plus loin :

Tout en faisant état de ce que font ses programmes pour combattre la pauvreté, le ministère désire souligner que son rôle premier consiste à favoriser l'expansion économique, le plein emploi et une stabilité raisonnable des prix. Son rôle dans la répartition des revenus, bien qu'important, n'est que secondaire<sup>2</sup>.

L'exposé souligne ensuite que le rôle et les fonctions du ministère, ainsi que ceux du service d'emploi en particulier, consistent à harmoniser de façon efficace l'offre et la demande de main-d'œuvre. C'est pourquoi le ministère doit se préoccuper de la qualité, de la mobilité et de l'utilisation de l'effectif de la main-d'œuvre. La qualité est améliorée par la formation et le recyclage des éléments actifs de l'effectif de la main-d'œuvre. Formation et recyclage facilitent aussi l'entrée sur le marché du travail des membres possibles non actifs.

Tel qu'il fonctionne, le programme fédéral de main-d'œuvre est orienté vers la fourniture d'un service à l'employeur, c'est-à-dire vers les besoins en main-d'œuvre. Les priorités du ministère visent à combler les besoins existants et prévus du marché du travail, et non ceux des travailleurs eux-mêmes. Dans une certaine mesure, cela va à l'encontre des buts de la *Loi sur la formation professionnelle des adultes* tels qu'ils ont été exposés le 3 mars 1967 par le

ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration alors en fonction, qui déclarait :

Nous voulons fournir cette occasion aux gens qui en ont le plus besoin. Ce sont habituellement les hommes et les femmes qui n'ont pas eu la chance d'apprendre un métier dans leur jeunesse ou dont le métier a été éliminé par les transformations technologiques<sup>3</sup>.

Ainsi, ce qui fut conçu comme un programme à l'intention de la masse est devenu un instrument d'appui à l'économie. En réalité, comme le laisse voir clairement le témoignage rendu devant le Comité, les programmes du ministère ne sont tout simplement pas disponibles ni accessibles «aux gens qui en ont le plus besoin», c'est-à-dire, les pauvres et les défavorisés.

Les programmes fédéraux de main-d'œuvre, à l'instar des autres programmes nationaux de développement économique, n'ont en définitive qu'un rapport limité avec la question de la pauvreté. De fait, ce ne sont pas des programmes contre la pauvreté, et ils ne sont et ne peuvent être évalués en fonction d'une contribution directe à la réduction ou à l'élimination de la pauvreté. Leurs effets sur la pauvreté ne font que découler de la réalisation de leurs buts économiques premiers. La théorie veut que la pauvreté et le pauvre bénéficieront à la longue des effets «éloignés» de ces programmes. Les répercussions desdits programmes sur «la croissance économique, le plein emploi et une stabilité raisonnable des prix», aideront subséquemment et indirectement le pauvre. Le caractère inadéquat de la solution au problème de la pauvreté grâce aux effets «éloignés» a été mis en relief par le Conseil économique du Canada dans son *Cinquième exposé annuel* (1968) :

Un autre danger vient de l'attrait politique des solutions indirectes à la pauvreté, fondées en quelque sorte sur le principe des vases communicants. Or, une étude des faits démontre que lorsque des sommes sont dépensées (par exemple, pour certaines formes d'expansion économique) dans l'entourage général de groupes de pauvres, rien ne garantit que les pauvres en retireront de grands avantages<sup>4</sup>.

Malheureusement, la politique et les règlements et pratiques du programme de main-d'œuvre ont pour effet d'en refuser l'accès au pauvre qui en a désespérément besoin. Le United Community Services of Greater Vancouver en a donné un exemple classique dans son mémoire au Comité :

Sur les 27 p. 100 d'inscrits de 19 ans et moins qui ont besoin et qui pouvaient profiter d'un cours de perfectionnement, 5 p. 100 seulement recevaient une formation au ministère de la Main-d'œuvre. Les réglementations actuelles du ministère de la Main-d'œuvre défavorisent cet âge. Seulement ceux qui ont quitté l'école depuis un an ont le droit de s'inscrire aux cours de formation, et trois ans doivent s'écouler avant qu'ils puissent recevoir une bourse pendant leur formation. Évidemment, cette politique est liée au conflit de juridiction auquel on fait allusion ci-dessus. L'instruction dépend de la province et la formation du ministère de la Main-d'œuvre<sup>5</sup>.

Cette politique restrictive a pour objet, comme l'a expliqué le ministère, de dissuader les jeunes de quitter leurs études. De fait, la nécessité de faire

partie de l'effectif de la main-d'œuvre pendant trois ans exclut également un grand nombre d'individus qui ont travaillé à leur propre compte à des activités telles que l'exploitation d'une ferme et le piégeage et qui n'ont pas recherché activement un autre emploi.

L'exposé présenté par le Frontier College recommande:

Il serait nécessaire d'apporter deux modifications à l'application de la politique actuelle en matière de main-d'œuvre si l'on veut qu'elle réponde aux besoins des Canadiens de la classe «pauvre». La durée maximum actuelle de cinquante-deux semaines qui s'applique à tous les cours de formation professionnelle doit être abandonnée pour permettre aux Canadiens dont le niveau d'instruction est peu élevé l'accès aux cours de formation professionnelle. De plus, la politique de main-d'œuvre devrait prendre en considération les problèmes spéciaux avec lesquels les Canadiens de la classe «pauvre» sont aux prises. Nous voulons attirer l'attention de façon particulière sur le fait qu'il n'est pas raisonnable de s'attendre qu'une personne «pauvre» privée d'instruction élémentaire se soit fixé au début de son cours de formation un objectif professionnel bien défini. Cette politique devrait plutôt reconnaître que beaucoup de personnes de la classe «pauvre» sont motivées de façon limitée et que la formation professionnelle initiale devrait être adaptée de façon à prendre cette motivation en considération et non seulement l'aptitude académique élémentaire. Notre expérience nous permet de conclure qu'il est essentiel d'aborder le problème de cette façon, surtout lorsqu'on travaille auprès d'adultes qui ont un niveau d'instruction élémentaire. Si l'on n'adopte pas cette attitude plus flexible, on ne fera que pratiquer la discrimination à l'égard des Canadiens de la classe «pauvre», dans les programmes de main-d'œuvre<sup>6</sup>.

Le programme de main-d'œuvre du Canada est une initiative d'envergure du gouvernement fédéral. Il occupe quelque 6,000 conseillers et employés répartis à travers le pays dans quelque 369 centres de main-d'œuvre. En 1968 et 1969, plus de 190 millions de dollars furent investis dans le programme de formation professionnelle des adultes offert à 240,000 personnes. En raison de l'ampleur de la tâche, il a fallu établir des priorités, des lignes de conduite, des règles et règlements. Ces directives sont interprétées et appliquées de façon différente dans les nombreux centres du pays. Quant à l'évaluation du programme, elle se fait en fonction de la rentabilité et nuit ainsi d'elle-même au pauvre, que le conseiller regarde comme un élément «de grand risque». Les besoins de l'employeur, son client, sont pour lui de la plus haute importance. Les candidats sont sélectionnés, non pas selon leurs besoins personnels ou familiaux, mais d'après les chances de succès de leur formation. Ce sont le plus souvent des travailleurs nantis d'une certaine expérience ou pourvus de qualifications connexes, et partant, ceux qui sont en fait le plus en mesure de se trouver un emploi selon leurs besoins. Le ministère de la Santé et du Bien-être social du Nouveau-Brunswick confiait au Comité:

Le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration se préoccupe trop de trouver des emplois aux gens qualifiés et spécialisés. Souvent ceux-ci se trouveraient des emplois de toute façon. Les gens du Ministère ne s'intéressent pas assez aux personnes qui ne peuvent le faire de leur propre chef. Un particulier reçoit son chèque du gouvernement fédéral ou provincial et c'est le contribuable qui paie<sup>7</sup>.

Quant au directeur du Frontier College:

Dans l'application des programmes d'enseignement de base pour adultes et des programmes d'enseignement communautaire, nous avons constaté parfois que nous nous heurtions, pourrait-on dire, au ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration. Même si nous avons découvert la bonne volonté extraordinaire dont font preuve un bon nombre des cadres de la main-d'œuvre, nous avons aussi rencontré une attitude arbitraire et une adhésion rigide à certaines politiques et usages, qui, sans conteste, tiennent à l'écart de larges secteurs de la population canadienne qui pourraient bénéficier de la formation de base destinée à l'acquisition de spécialisations<sup>9</sup>.

L'Association canadienne de l'éducation des adultes, de son côté, a présenté au Comité de la pauvreté une analyse complète du problème:

Depuis 1961, plus d'un milliard de dollars a été dépensé pour l'acquisition de nouveaux moyens d'enseignement professionnel: pourtant le taux de ceux qui abandonnent est de 50 p. 100 ou plus, surtout parmi les chômeurs.

Une étude menée en 1965 a révélé que seulement un chômeur sur 50 était inscrit à un cours de formation. Une étude fédérale a indiqué que seulement 3.5 p. 100 des chômeurs suivaient des cours de formation au moment de l'enquête.

Tout d'abord, ces programmes tendent à favoriser ceux qui présentent les meilleures possibilités d'emploi, au détriment des illettrés qui présentent un plus grand risque. Dans le rapport de l'Association des arts appliqués et de la technologie de l'Ontario, il est question de ce phénomène vu sous l'angle de la morale du travail, chère à la classe moyenne:

Il est certain que les valeurs de la classe moyenne ont inspiré l'accent mis dans la Loi sur la formation professionnelle des adultes et dans ses règlements sur la nécessité de faire tous les efforts possibles pour trouver un emploi à l'assisté (même s'il s'agit d'un emploi insignifiant ou sans rapport avec les aptitudes de l'assisté) avant de l'admettre à un cours de recyclage. Ces valeurs ressortent encore avec clarté dans une autre exigence stipulée dans la loi: un jeune homme ou une jeune femme doit avoir fait partie du marché du travail pendant au moins trois ans après les études initiales qu'il a faites pendant son enfance ou son adolescence, avant qu'on ne puisse lui accorder des indemnités de recyclage. Enfin, c'est encore en fonction des mêmes valeurs que la loi stipule qu'aucune période de perfectionnement scolaire donnant droit à des subventions ne peut se prolonger après 52 semaines.

A ce sujet, le rapport de l'Ontario conclut en ces termes que «le Centre local de la main-d'œuvre du Canada se considère essentiellement comme une agence de placement. Toutes ses autres attributions, y compris sa fonction éducative, sont d'importance secondaire»<sup>9</sup>.

Comme nous l'avons mentionné plus haut, le programme de main-d'œuvre du Canada n'est pas un programme de lutte contre la pauvreté. Il ne fait pas de doute, cependant, que si l'on apportait quelques légères modifications aux priorités, cela contribuerait à augmenter son efficacité contre la pauvreté. Aux États-Unis, par exemple, dans le cadre de la «guerre contre la pauvreté», on a élaboré des programmes de main-d'œuvre spéciaux dont l'objectif immédiat était de créer des possibilités de formation professionnelle et d'emploi pour les pauvres. C'est quelque chose qui n'a pas encore été fait au Canada.

D'après la façon dont il fonctionne à l'heure actuelle, le programme de main-d'œuvre du Canada ne produira que des effets limités sur la pauvreté,

même s'il se révèle efficace pour la réalisation des objectifs économiques fixés. Les pauvres ont bien plus besoin d'éducation et de formation générale que de spécialisation dans leur emploi. Les programmes dont le but est d'améliorer et d'actualiser les aptitudes de la main-d'œuvre sont d'une portée trop limitée et étroite, non seulement en ce qui concerne les objectifs de la lutte contre la pauvreté mais aussi en ce qui a trait au développement harmonieux des ressources humaines du pays. La promotion de la main-d'œuvre est un concept économique qui se limite aux activités se rapportant directement au marché du travail. Le développement des ressources humaines est un concept social de portée beaucoup plus grande qui englobe tous les aspects de l'éducation, de la formation et du recyclage, et qui prend en considération les problèmes sociaux, psychologiques et physiques des personnes. Pour améliorer son programme de lutte contre la pauvreté, le gouvernement devrait insister moins sur la promotion et mettre un peu plus l'accent sur le développement des ressources humaines.

## LE PROGRAMME DE RELANCE DU CANADA

Lors de son séjour à Prince Albert, le Comité a été favorablement impressionné par la Société de relance de la Saskatchewan. Cette société est l'une des six sociétés autonomes créées grâce à une entente fédérale-provinciale dans le but «d'élaborer, par la recherche active et l'expérimentation, des méthodes nouvelles destinées à former les adultes afin qu'ils puissent ensuite se trouver un emploi productif et satisfaisant et le garder<sup>10</sup>». Les autres sociétés de relance œuvrent dans le comté de Yarmouth, en Nouvelle-Écosse, dans le comté de Kings, dans l'Île-du-Prince-Édouard, dans le comté de Kent, au Nouveau-Brunswick, à The Pas, au Manitoba et à Lac la Biche, en Alberta.

Le Programme de relance du Canada fut mis sur pied en 1967, sous les auspices du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration. On a attribué aux sociétés des régions du Canada qui, selon la *Loi sur le ministère de l'Industrie*, avaient été déclarées «zones désignées». Dans ces régions, le chômage était élevé, les possibilités de croissance limitées et la population désavantagée du point de vue éducation, revenu, mobilité et expérience du travail. Les sociétés devaient déterminer les besoins des gens de la région en matière de formation et mettre sur pied des techniques nouvelles nécessaires pour combler ces besoins. Étant donné que le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration subventionnait le programme, il s'occupait surtout au début des problèmes de formation professionnelle et de recyclage des adultes. En 1968, le programme de relance fut placé sous l'égide du ministère de l'Expansion économique et régionale qui venait d'être formé.

A mesure que le programme de relance prenait de l'ampleur, on s'aperçut que la classe des défavorisés du Canada était formée d'individus, de familles et de groupes accablés de problèmes et qu'il fallait beaucoup

plus qu'une simple formation professionnelle pour les réadapter du point de vue social et économique. Par conséquent, chaque société de relance a élaboré un programme d'ensemble en fonction des besoins particuliers des pauvres relevant de sa compétence. Voici quelques programmes typiques des sociétés: orientation, alphabétisation, préparation à la vie, promotion éducative, développement de la communauté, services de renseignements et de consultation et plusieurs autres dont les pauvres ont besoin.

Certains membres du Comité ont participé aux activités d'un programme de préparation à la vie dans le cadre du Programme de relance de la Saskatchewan et ils ont tous convenu que c'était le programme le plus prometteur qu'ils aient vu au Canada, en ce qui concerne les possibilités offertes aux pauvres. Il était entendu que le Programme de relance devait créer des méthodes qui pourraient s'appliquer sur une grande échelle et le Comité est d'opinion que celui de la Saskatchewan offrait des solutions valables au problème de la pauvreté. Ce n'est pas sans regret que les membres du Comité ont appris que le programme avait été créé seulement pour une période de quatre ans et que tout serait terminé en 1971.

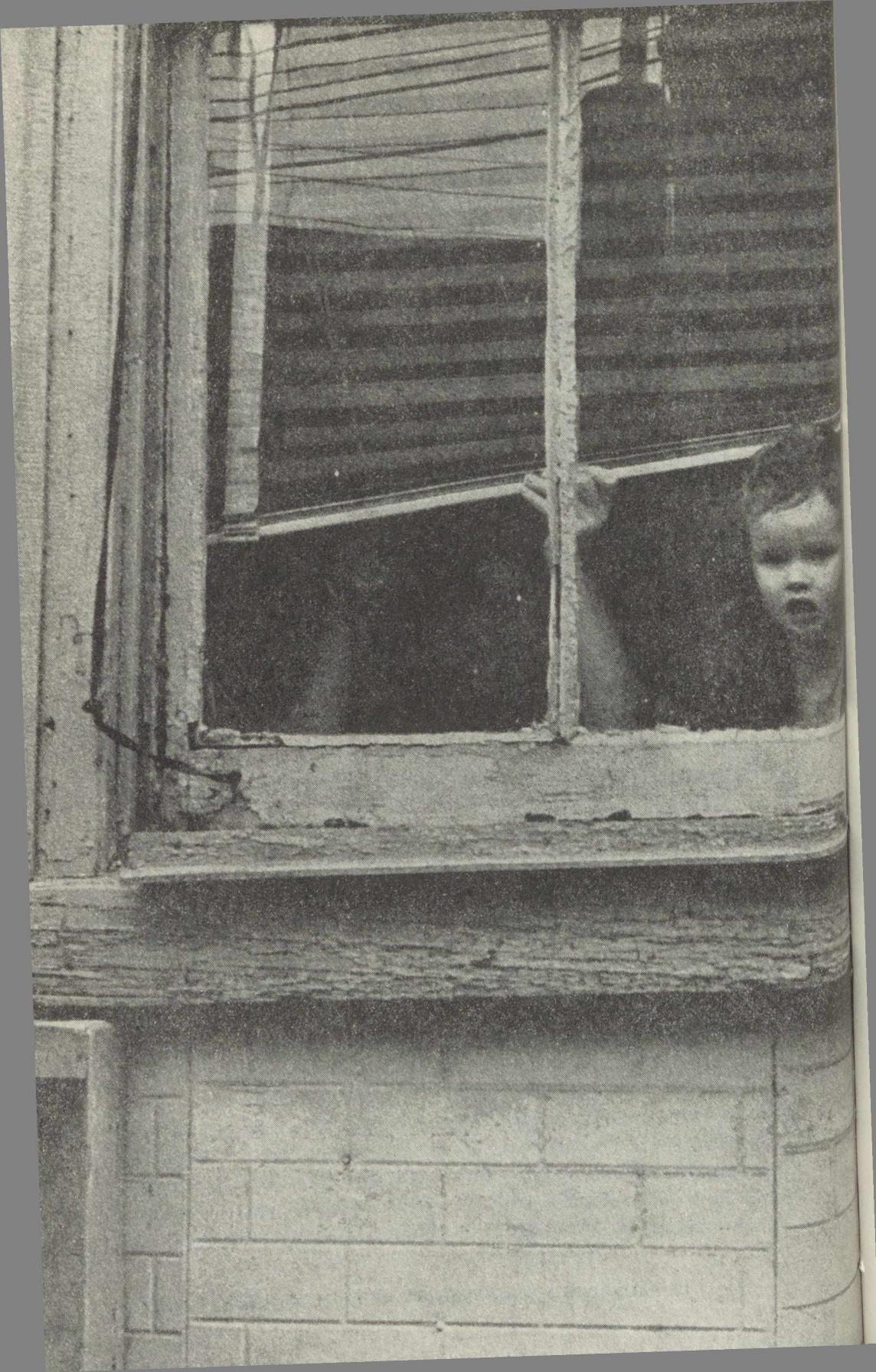
Il ne fait pas de doute qu'il faut au Canada des programmes de recherche active et de développement dans le vaste domaine des problèmes humains et sociaux. Le Conseil économique, le Comité, divers comités parlementaires ainsi que des scientifiques et des chercheurs sociaux ont fait état de la pénurie grave de sources de renseignements et de données permanentes sur les problèmes humains et sociaux. Le Programme de relance est un premier pas vers la création d'organismes de recherche sur le terrain qui pourraient éventuellement fournir des renseignements essentiels, évaluer divers programmes du gouvernement et préparer de nouvelles méthodes visant à solutionner les problèmes persistants de la pauvreté, de l'ignorance, de l'indifférence ainsi que les autres difficultés qui font obstacle à l'épanouissement intégral des ressources humaines du Canada.

### **Recommandations:**

**1. Que le gouvernement du Canada s'attache moins à la formation de la main-d'œuvre au sens étroit d'effectifs de main-d'œuvre et se penche davantage sur les moyens de développer au maximum les ressources humaines du pays. Ce déplacement d'accent suppose la modification de l'ordre des priorités et des questions d'importance que traduisent les programmes et la politique du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration. Dans cet esprit le ministère devrait donner une nouvelle orientation à ses activités en les transformant d'un service aux employeurs en un service aux individus suivant leurs besoins particuliers en matière de promotion éducative, de formation professionnelle, d'aide à la mobilité et de placement. Il s'impose de lever**

les restrictions qui empêchent les pauvres et les désavantagés de bénéficier des programmes du ministère.

2. Que le gouvernement fédéral continue d'appuyer les programmes de recherche active ayant pour objet l'étude et la solution des problèmes des citoyens désavantagés du Canada. Le Programme de relance du Canada illustre la manière dont ces travaux de recherche essentielle peuvent être menés.



## La mère et l'enfant pauvres: les garderies

A l'heure actuelle, on s'attend d'une famille qu'elle accomplisse seule ce qu'aucune autre société n'en a attendu. En effet, on exige que la famille individuelle fasse ce que toute une tribu aurait fait anciennement.

—Margaret Mead

Au cours des dernières années, on s'est rendu compte de plus en plus que de nombreuses familles ne peuvent pas supporter les exigences et les contraintes d'une société très complexe, hautement industrialisée et urbanisée. La mobilité géographique a presque réduit à néant la famille «étendue» pour la remplacer par la famille «nucléaire», laquelle doit solliciter l'aide d'organismes extérieurs pour résoudre ses problèmes. Dans plusieurs cas, cette aide n'est pas près d'arriver.

Dans presque chaque région du pays, on s'est plaint, pendant les séances du Comité, des nombreuses lacunes qui existent dans ce que l'on pourrait appeler d'un terme générique les «services de prévention»; on a aussi fait état de la véritable pénurie de garderies qui sont indispensables aux mères actives et aux familles privées du père ou de la mère. Le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social a fait remarquer que même si les frais d'administration des garderies peuvent être supportés par le Régime d'assistance publique du Canada et la moitié du coût par le gouvernement fédéral\*, seulement 9,000 des 900,000 enfants qui en ont besoin les fréquentent<sup>1</sup>.

Bien que cette demande de garderies soit un phénomène assez récent, elle va inévitablement s'accroître et prendre des proportions considérables à cause, entre autres, des changements qui se produisent dans la vie de famille

\*Selon le Régime d'assistance publique, les frais d'établissement des garderies ne sont pas partagés directement par le gouvernement fédéral. Cependant, lorsque les services de garderie sont achetés aux termes du droit à l'assistance d'une personne nécessiteuse, le gouvernement fédéral supporte une partie du coût d'amortissement du budget d'équipement de l'organisme à qui les services ont été achetés.

Aux termes des dispositions d'aide sociale du Régime d'assistance publique, les dépenses afférentes aux salaires et à l'exploitation qu'une garderie a eu à supporter à l'égard des personnes nécessiteuses sont partagées par le gouvernement fédéral. Ce dernier paie une partie de ce que ces services ont coûté aux provinces et aux municipalités, mais il ne partage pas les frais dans le cas des fonds reçus d'organismes privés.

et de l'augmentation de l'emploi maternel. On s'accorde généralement à dire qu'à l'heure actuelle, pour fournir de l'aide supplémentaire, on procède, la plupart du temps, au petit bonheur ou au moyen d'expédients. Voir le tableau 34.

L'Institut Vanier de la famille écrivait, dans sa brochure intitulée: *Les garderies: un avantage pour la famille contemporaine*:

Il est donc évident que l'emploi de la mère a considérablement augmenté au cours des deux dernières décennies et qu'il continuera de le faire, indépendamment de la présence ou de l'âge des enfants<sup>2</sup>.

Aujourd'hui, une mère de famille canadienne sur cinq travaille contre rémunération ou bénévoles. Le graphique 6 montre la force de cette tendance des femmes mariées à retourner au travail. C'est ainsi qu'aujourd'hui, il y a près de 600,000 mères actives qui font partie de la population active au Canada. La moitié d'entre elles ont des enfants âgés de moins de six ans. En tout, à peu près 1,075,000 enfants de moins de 14 ans ont une mère qui va travailler.

TABLEAU 34

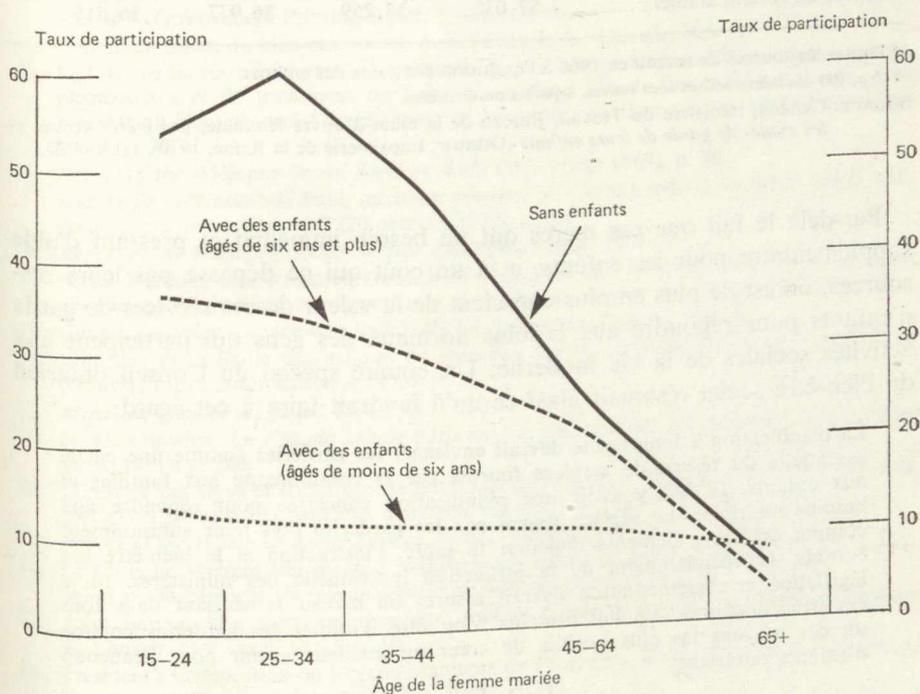
Répartition en pourcentage des enfants des mères actives, d'après le détail des modes de garde et les groupes d'âge, 1967

Modes de garde des enfants	Tous âges	Moins de 3 ans	De 3 à 5 ans	De 6 à 13 ans
	%	%	%	%
Total des enfants (nombre).....	(908,000)	(147,000)	(210,000)	(551,000)
en pourcentage.....	100	100	100	100
Gardés au foyer:				
Total.....	64	54	57	69
par le père.....	22	13	19	25
par un parent de moins de 16 ans.....	3	1	2	5
par un parent de 16 ans ou plus.....	17	15	14	19
par un autre membre de la famille.....	3	2	2	3
par une personne étrangère à la famille.....	10	15	11	8
dispositions multiples.....	9	8	8	9
Gardés à l'extérieur:				
Total.....	15	28	25	8
par un parent.....	4	10	7	2
par une personne étrangère à la famille.....	9	17	13	5
garderie ou pré-maternelle.....	1	1	3	—
autre mode de garde.....	1	—	—	1
divers modes de garde.....	—	—	1	—
Gardés au foyer et à l'extérieur.....	6	7	11	4
Gardés par la mère au travail.....	5	5	4	5
Aucun mode de garde régulier.....	10	5	3	14

SOURCE: Canada, ministère du Travail, Bureau de la main-d'œuvre féminine, *Les mères au travail et les modes de garde de leurs enfants* (Ottawa: Information Canada, 1970), tableau 15.

Le pourcentage de femmes mariées qui travaillent, par rapport au nombre total des femmes mariées, est passé de 11.2 p. 100 en 1951 à 31.2 p. 100 en 1969<sup>3</sup>. La possibilité d'apporter un second salaire à la maison a été en effet pour bien des familles une des manières les plus efficaces de sortir de la pauvreté. Le tableau 35 montre l'augmentation du revenu familial qui en résulte. (Le tableau ne tient pas compte du revenu des familles dont le chef féminin est le seul soutien, soit les 10 p. 100 de mères actives qui sont veuves, divorcées ou séparées.)

GRAPHIQUE 6 Taux de participation à la main-d'oeuvre des femmes mariées selon la taille de leur famille, 1961 (recensement)



Source: Sylvia Ostry, *The Female Worker in Canada* (Ottawa: B.F.S., 1968).

Des études démontrent qu'emploi maternel ne veut pas dire nécessairement pauvreté ou privation, ni même problèmes émotifs, pourvu qu'on puisse fournir les garderies supplémentaires qu'il faut. Selon ces études, les nombreuses familles normales, intactes, responsables, de classe moyenne, où la mère est active, ont besoin des services d'une garderie.

TABLEAU 35

Répartition en pourcentage des mères actives vivant avec leur mari, le revenu annuel conjoint et le nombre d'enfants de la famille

Revenu annuel conjoint*	Mères actives vivant avec leur mari†			
	Totaux	1 enfant	2 enfants	3 enfants et plus
	%	%	%	%
Total (nombre).....	(487,000)	(198,000)	(165,000)	(125,000)
en pourcentage.....	100	100	100	100
Moins de \$3,000.....	3	3	4	5
\$3,000 — \$5,999.....	26	24	27	26
\$6,000 — \$9,999.....	45	45	45	44
\$10,000 et plus.....	13	16	12	12
Revenu non indiqué.....	13	12	12	13
Médiane du revenu annuel.....	\$7,032	\$7,259	\$6,977	\$6,815

\*Toutes les sources de revenu en 1966 à l'exclusion des gains des enfants.

†10 p. 100 des mères actives sont veuves, séparées ou divorcées.

SOURCE: Canada, ministère du Travail, Bureau de la main-d'œuvre féminine, *Les mères actives et les modes de garde de leurs enfants* (Ottawa: Imprimerie de la Reine, 1970), tableau 23.

Par-delà le fait que ces mères ont un besoin immédiat et pressant d'aide supplémentaire pour les enfants, et à un coût qui ne dépasse pas leurs ressources, on est de plus en plus conscient de la valeur de ces services de garde d'enfants pour répondre aux besoins normaux des gens qui participent aux activités sociales de la vie moderne. Un comité spécial du Conseil ontarien du bien-être social résumait ainsi ce qu'il faudrait faire à cet égard:

La planification à long terme devrait envisager les garderies comme une partie essentielle du réseau de services fournis par la communauté aux familles et aux enfants. Il doit y avoir une planification concertée pour répondre aux besoins multiples. Le service fourni par les garderies doit tenir suffisamment compte des trois éléments majeurs: la santé, l'instruction et le bien-être des enfants. Indépendamment de la juridiction individuelle des ministères, toute législation et réglementation devrait assurer un niveau satisfaisant dans tous ces trois domaines. Le but principal doit être d'utiliser les garderies comme un des moyens les plus positifs de créer un meilleur avenir pour beaucoup d'enfants ontariens<sup>4</sup>.

### Recommandations:

1. Que tous les gouvernements reconnaissent le besoin d'accroître les services auxiliaires de puériculture qui constituent un recours essentiel pour la famille canadienne actuelle.

2. L'extension et le développement de ces services pourraient se faire dans les sens suivants:

- a) les garderies pour enfants de moins de trois ans devraient être des centres familiaux de quartier;
- b) les garderies d'enfants de trois ans et plus devraient être reliées au système scolaire et, lorsque c'est possible, établies dans les écoles;
- c) dans ces centres, on devrait s'efforcer d'utiliser au maximum les services d'auxiliaires locaux comme les aides enseignants; et
- d) les subventions publiques devraient assurer l'égalité d'accès à tous ces services.

## NOTES

### CHAPITRE 1

1. President's Commission on Income Maintenance Programs, *Background Papers* (Washington: U.S. Government Printing Office, 1969), p. 299.
2. Conseil canadien du bien-être social, *Social Policies for Canada, Part I*.
3. Le Groupe de travail du premier ministre chargé d'étudier les installations de soins complémentaires et de traitement de l'alcoolisme dans l'Île-du-Prince-Édouard, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, deuxième session, n° 4 (6 novembre 1969), p. 58.
4. *Report of the Winnipeg Social Services Audit* (Winnipeg: 1969), p. 30.
5. Société Saint-Vincent-de-Paul, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, troisième session, n° 2 (20 octobre 1970), p. 42.
6. *Report of the Winnipeg Social Service Audit* (Winnipeg: 1969), p. 1.
7. Social Planning and Research Council of Hamilton and District, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, deuxième session, n° 28 (12 mars 1970), p. 127.
8. Conseil canadien du bien-être social, *Social Policies for Canada, Part I*.
9. Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, *La sécurité du revenu au Canada* (Ottawa: Information Canada, 1970), p. 58.
10. *Montreal Gazette* (23 juillet 1971), pp. 1 et 2.
11. N. H. Lithwick, *Le Canada urbain* (Ottawa: Société centrale d'hypothèques et de logement, 1971), p. 240.
12. Ministère des services sociaux et de la famille de l'Ontario, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, deuxième session, n° 43 (25 mai 1970), p. 110.
13. *Report of the Winnipeg Social Service Audit* (Winnipeg: 1969), pp. 52-53.
14. Le Catholic Welfare Bureau de Charlottetown, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, deuxième session, n° 4 (6 novembre 1969), pp. 59-60.
15. John Barnes, «La triste situation d'un million d'enfants canadiens», *Hygiène mentale au Canada* (mars-avril 1971), p. 10.
16. President's Commission on Income Maintenance Programs, *Background Papers* (Washington: U.S. Government Printing Office, 1969), p. 213.
17. Canadian Association for Education in the Social Services, *The First University Degree in Social Work* (Ottawa: 1970), pp. 45-46, tableaux 1 et 2.
18. La Commission sur l'étude des troubles de l'affectivité et de l'apprentissage chez l'enfant, *Un million d'enfants* (Toronto: 1970), p. 365.

### CHAPITRE 2

1. L'Institut Vanier de la famille, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, deuxième session, n° 21 (17 février 1970), p. 46.
2. Co-operative Union of Canada, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, deuxième session, n° 20 (12 février 1970), p. 40.

3. Conseil des œuvres catholiques, *Délibérations du Comité spécial du Sénat sur la pauvreté*, deuxième session, n° 20 (12 février 1970), pp. 28-29.
4. La Commission du bien-être et du logement du Grand-Toronto, *Délibérations du Comité spécial du Sénat sur la pauvreté*, deuxième session, n° 26 (10 mars 1970), p. 21.
5. L'Institut Vanier de la famille, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, deuxième session, n° 21 (17 février 1970), p. 47.

### CHAPITRE 3

1. Conseil économique du Canada, *Cinquième exposé annuel* (Ottawa: Imprimerie de la Reine 1968), p. 124.
2. *Ibid.*, p. 123.
3. T. E. Reid, «Education: The Key to Freedom in an Automated Society», *Labour Gazette* e (octobre 1965).
4. R. M. Pike, *Ceux qui n'iront pas à l'université—et pourquoi* (Ottawa: A.U.C.C., 1970) p. 70.
5. Bernard R. Blishen, «The Construction and Use of an Occupational Class Scale,» *Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. XXIV, n° 4 (novembre 1958), p. 523. Tableau 25, renvoi 1.
6. R. M. Pike, *Ceux qui n'iront pas à l'université—et pourquoi* (Ottawa: A.U.C.C., 1970), pp. 69-70.
7. B. F. S., *Student Progress through Schools by Age and Grade* (Ottawa: Imprimerie de la Reine, 1965).
8. Fraternité nationale des Indiens du Canada et l'Association des Indiens et des Esquimaux du Canada, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, deuxième session, n° 19 (10 février 1970), p. 36.
9. J. R. Cheal et H. W. Kitchen, «Profiles of Education in the Atlantic Provinces,» dans *Background Study No. 5* (Halifax: A.D.B., 1969),
10. Conseil économique du Canada, *Inscription dans les institutions d'enseignement, par province, de 1951-52 à 1980-81* (Ottawa: Information Canada, 1970), p. 12.
11. T. E. Reid, étude réalisée pour le compte du Comité.
12. Association des travailleurs sociaux professionnels du Québec, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, troisième session, n° 4 (22 octobre 1970), p. 27.
13. L'Institut Vanier de la famille, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, deuxième session, n° 21 (17 février 1970), p. 54.
14. Calgary School Board, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, deuxième session, n° 56 (20 juillet 1970), p. 102.
15. Fédération canadienne des enseignants, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, deuxième session, n° 46 (2 juin 1970), p. 50.
16. T. E. Reid, étude réalisée pour le compte du Comité.
17. Fraternité nationale des Indiens du Canada et l'Association des Indiens et des Esquimaux du Canada, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, deuxième session, n° 19 (10 février 1970), p. 38.
18. Fédération canadienne des enseignants, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, deuxième session, n° 46 (2 juin 1970), p. 41.
19. Le Corps enseignant de l'école Duke of York, de Toronto, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, deuxième session, n° 26 (10 mars 1970), p. 172.
20. Association canadienne de l'éducation des adultes, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, deuxième session, n° 24 (2 mars 1970), p. 45.

### CHAPITRE 4

1. Clinique du Mont Carmel, *Délibérations du Comité spécial du Sénat sur la pauvreté*, deuxième session, n° 6 (17 novembre 1969), p. 10.
2. Les Services de médecine générale de l'hôpital de Saint-Jean, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, deuxième session, n° 61 (4 août 1970), p. 68.
3. Association médicale canadienne, *Délibérations du Comité spécial du Sénat sur la pauvreté*, deuxième session, n° 45 (28 mai 1970), p. 29.

4. Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, deuxième session, n° 23 (24 et 26 février 1970), p. 107.
5. *Ibid.*, pp. 97-98.
6. Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, *Délibérations du Comité spécial du Sénat sur la pauvreté*, deuxième session, n° 23 (24 et 26 février 1970), p. 50.
7. Ministère de la Santé et du Bien-être social du Nouveau-Brunswick, *Délibérations du Comité spécial du Sénat sur la pauvreté*, deuxième session, n° 44 (26 mai 1970), p. 23: «Ce que nous avons fait pour endiguer les abus nous a été imposé par l'opinion publique, et par le fait que ces questions ont été soulevées au cours de cette législature. Nous avons été obligés d'imposer une mesure de prévention, et maintenant les bénéficiaires de l'assistance publique doivent verser deux dollars pour chaque ordonnance exécutée et, croyez moi, bien des fois ils n'ont pas ces deux dollars. Ils doivent également payer 50 p. 100 du prix d'un dentier parce qu'un dentiste qui avait travaillé la plupart du temps pour des assistés sociaux s'est trouvé être membre de la législature et a amassé \$75,000, ce qui a provoqué un tollé général. J'estime qu'avant l'application de cette mesure préventive (versement de 2 dollars) notre programme était bien meilleur qu'il ne l'est aujourd'hui.»
8. Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, deuxième session, n° 23 (24 et 26 février 1970), pp. 98-99.
9. Commission d'enquête sur les services de santé, *Rapport* (Ottawa: Imprimerie de la Reine, 1965), vol. 2, p. 6.
10. W. P. Thompson, *Medical Care Programs and Issues in Canada* (Toronto: Clarke-Irwin 1964), p. 29.
11. Commission d'enquête sur les services de santé, *Rapport* (Ottawa: Imprimerie de la Reine, 1965), vol. 1, p. 713.
12. Prince Albert Community Clinic, *Délibérations du Comité spécial du Sénat sur la pauvreté*, deuxième session, n° 65 (18 août 1970), p. 44.
13. Clinique de Pointe-Saint-Charles, *Délibérations du Comité spécial du Sénat sur la pauvreté*, deuxième session, n° 45 (28 mai 1970), p. 9.
14. Ministère du Bien-être social de la Saskatchewan, *Délibérations du Comité spécial du Sénat sur la pauvreté*, deuxième session, n° 42 (21 mai 1970) p. 12.
15. La Commission d'étude des troubles de l'affectivité et de l'apprentissage chez l'enfant, *Un million d'enfants* (Toronto: 1970), p. 188.
16. Conseil économique du Canada, *Septième exposé annuel* (Ottawa: Imprimerie de la Reine, 1970), p. 43.
17. Family Planning Federation, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, deuxième session, n° 19 (10 février 1970), p. 40.
18. R. Freedman, "American Studies of Family Planning and Fertility: A Review of Major Trends and Issues," dans C. V. Kiser, (ed.) *Research in Family Planning* (Inglewood Cliffs: Princeton University Press, 1962).
19. Family Planning Federation, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, deuxième session, n° 19 (10 février 1970), pp. 41-42.
20. Bélanger et Bradley, "Family Planning and the Single University Student: A Preliminary Medical-Social Study" *The Social Worker*, vol. 38, n° 1 (février 1970), p. 18.
21. Association médicale canadienne, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, deuxième session, n° 45 (28 mai 1970) p. 44.
22. Family Service Association of Montreal, *Délibérations du Comité spécial du Sénat sur la pauvreté*, deuxième session, n° 36 (20 avril 1970), pp. 14-15.
23. Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, deuxième session, n° 23 (24 et 26 février 1970), p. 104.
24. Conseil économique du Canada, *Septième exposé annuel* (Ottawa: Information Canada, 1970), p. 46.

## CHAPITRE 5

1. Société centrale d'hypothèques et de logement, *Housing in Canada* (Montréal: Ronalds-Federated Ltd., 1970), p. 40.
2. Groupe de travail de l'habitation et de l'aménagement urbain, *Rapport* (Ottawa: Imprimerie de la Reine, 1969), p. 24.

3. Neighbourhood Improvement Committee, *Délibérations du Comité spécial du Sénat sur la pauvreté*, deuxième session, n° 17 (3 février 1970), p. 13.
4. Special Committee of the City of Toronto, *Délibérations du Comité spécial du Sénat sur la pauvreté*, deuxième session, n° 27 (11 mars 1970), pp. 12 et 13.
5. Conseil économique du Canada, *Quatrième exposé annuel* (Ottawa: Imprimerie de la Reine, 1967), p. 193.
6. Discours du trône, deuxième session, vingt-huitième parlement.
7. Société centrale d'hypothèques et de logement, *Vingt-cinquième rapport annuel* (Montréal: Ronalds-Federated, 1970), p. 8.
8. Groupe de travail de l'habitation et de l'aménagement urbain, *Rapport* (Ottawa: Imprimerie de la Reine, 1969), p. 15. Citation des estimations de la S.C.H.L.
9. *Ibid.*, p. 25. Selon une étude réalisée pour le compte du Comité: «La Société centrale d'hypothèques et de logement prévoit que nous aurons besoin d'au moins 180,000 nouvelles unités, et que même si on en construisait 250,000, le tout ne suffirait pas pour résoudre certains problèmes, tels que les taudis surpeuplés.»
10. Société centrale d'hypothèques et de logement, *Vingt-cinquième rapport annuel* (Ottawa: Imprimerie de la Reine, 1970), p. 5.
11. N. H. Lithwick, *Le Canada urbain* (Ottawa: Société centrale d'hypothèques et de logement 1970), p. 23.
12. Société centrale d'hypothèques et de logement, Division de l'économie et de la statistique, *Statistique du logement au Canada, 1970* (Ottawa: 1971), p. xvii.
13. *Toronto Daily Star*.
14. Le Conseil canadien du développement social, *Les \$200 millions—où sont-ils allés?* (Ottawa: 1971), pp. 16 et 20.
15. Étude réalisée pour le compte du Comité: «Selon les données les plus récentes, celles relatives à l'année 1969, la proportion des logements libres se chiffre à 2.5 p. 100, ou bien à 1.8 p. 100 si l'on exclue de l'échantillon les logements libres à Montréal.»
16. Social Planning and Research Council of Hamilton and District, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, deuxième session, n° 28 (12 mars 1970), p. 67. Dans les grandes villes, les programmes de renouvellement urbain sont en général mis sur pied afin d'éliminer les logements à bon marché plutôt que de les remplacer par des logements où l'on peut vivre. Les pauvres n'ont que des taudis, bien sûr, mais on les en prive. Ce qu'on paie aux pauvres pour leur enlever ces taudis ne leur suffit pas du tout pour acheter une demeure comparable ailleurs. Les propriétaires sont forcés de devenir de simples locataires, à cause de la législation. Il va sans dire que tous ces changements sont conçus et réalisés sans aucune consultation avec ceux qu'ils bouleverseront le plus.
17. Conseil canadien du bien-être social, *The Housing Conditions of Public Assistance Recipients in Canada, in 1968; Some Preliminary Findings* (Ottawa: 1969), p. 7.
18. L'Institut Vanier de la famille, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, deuxième session, n° 21 (17 février 1970) pp. 48-49.
19. Groupe de travail de l'habitation et de l'aménagement urbain, *Rapport* (Ottawa: Imprimerie de la Reine, 1969), p. 61: «Les grands programmes de construction de logements, au dire de la Commission d'étude, ont entraîné la création de «ghettos» de pauvres. On y trouve trop de familles qui ne bénéficient pas de services sociaux adéquats et d'enfants sans moyens de récréation suffisants. Il y a un manque d'intimité grave et une atteinte tout aussi grave à la fierté, qui ne peuvent qu'engendrer la dégénérescence matérielle des locaux occupés.»
20. Société centrale d'hypothèques et de logement, Division de l'économie et de la statistique, *Statistique du logement au Canada, 1970* (Ottawa: 1971), tableau 60, p. 53.
21. L'Institut d'urbanisme du Canada, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, troisième session, n° 2 (20 octobre 1970), p. 47.
22. *Ibid.*, p. 48.
23. Social Planning and Research Council of Hamilton and District, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, deuxième session, n° 28 (12 mars 1970) p. 108.

## CHAPITRE 6

1. Association canadienne des libertés civiles, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, deuxième session, n° 32 (16 avril 1970), pp. 30-31.

2. *Ibid.*, pp. 30-31.
3. Community Legal Aid and Services, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, deuxième session, n° 27 (11 mars 1970), p. 135.
4. Association canadienne des libertés civiles, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, deuxième session, n° 32 (16 avril 1970), p. 31.
5. Fraternity of Grey Knights, *Délibérations du Comité spécial du Sénat sur la pauvreté*, deuxième session, n° 4 (6 novembre 1969), p. 29.
6. Société Saint-Vincent-de-Paul, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, troisième session, n° 2 (20 octobre 1970), pp. 38-39.
7. Association canadienne des libertés civiles, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, deuxième session, n° 32 (16 avril 1970), pp. 28-29.
8. Ministère des services sociaux et de la famille de l'Ontario, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, deuxième session, n° 43 (25 mai 1970), p. 109.
9. Upper Canada Law Society, *The Law Society Gazette* (Toronto: mars 1971) p. 6.
10. *Ibid.*, p. 7.
11. Ministère des services sociaux et de la famille de l'Ontario, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, deuxième session, n° 43 (25 mai 1970), p. 109. Selon le mémoire, tout assisté social recevra automatiquement de l'assistance judiciaire.  
 Association canadienne des libertés civiles, *Délibérations du Comité spécial du Sénat sur la pauvreté*, deuxième session, n° 32 (16 avril 1970), p. 8: «En Saskatchewan, seules les personnes ayant un revenu inférieur à \$2,000, si elles sont célibataires, et à \$2,500, si elles sont mariées, ont droit à l'assistance judiciaire subventionnée par le Gouvernement. Vous pouvez imaginer quelle aide légale est accessible à ceux dont la situation s'approche des conditions précitées.»
12. Community Legal Aid and Services Program, Osgoode Hall Law School, *Délibérations du Comité spécial du Sénat sur la pauvreté*, deuxième session, n° 27 (11 mars 1970) pp. 29-30.
13. *Ibid.*, mémoire présenté au Comité, p. 137.
14. *Ibid.*, *Délibérations*, p. 28.
15. Association canadienne des libertés civiles, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, deuxième session, n° 32 (16 avril 1970), p. 31.
16. *Ibid.*, pp. 32-33.
17. Selon des renseignements fournis au Comité, celui qui veut abandonner sa femme et ses enfants et ses devoirs financiers n'a qu'à s'en aller de province en province. De plus, la femme abandonnée est souvent réduite à tenter une action afin d'obtenir de l'assistance sociale, qu'elle le veuille ou non. Bien entendu, les tribunaux de la famille sont débordés.
18. Département du bien-être social de la municipalité d'Ottawa-Carleton *Délibérations du Comité spécial du Sénat sur la pauvreté*, deuxième session, n° 15 (27 janvier 1970), p. 14.
19. L'honorable John Turner, discours prononcé le 1<sup>er</sup> décembre 1969 à la réunion annuelle de la North American Judges' Association.

## CHAPITRE 7

1. Ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, première session, n° 10 (10 juin 1969), p. 372.
2. *Ibid.*, p. 373.
3. Procès-verbaux de la Chambre des communes, 3 mars 1967.
4. Conseil économique du Canada, *Cinquième exposé annuel* (Ottawa: Imprimerie de la Reine 1968), p. 138.
5. United Community Services of the Greater Vancouver Area, *Guaranteed Income or Guaranteed Employment?* (Vancouver: U.C.S., 1970), p. 20.
6. Frontier College, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, deuxième session, n° 13 (16 décembre 1969), pp. 31-32.
7. Ministère de la Santé et du Bien-être du Nouveau-Brunswick, *Délibérations du Comité spécial du Sénat sur la pauvreté*, deuxième session, n° 44 (26 mai 1970), p. 16.
8. Frontier College, *Délibérations du Comité spécial du Sénat sur la pauvreté*, deuxième session, n° 13 (16 décembre 1969), p. 11.

9. Association canadienne de l'éducation des adultes, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, deuxième session, n° 24 (3 mars 1970), p. 46.
10. Ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, *Le programme de relance du Canada* (Ottawa: Direction des projets-pilotes, 1967).

## CHAPITRE 8

1. Selon les renseignements fournis au Comité par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, ce ne sont que des estimations prudentes. Il n'existe aucune ventilation qui distingue entre les programmes de relance qui comprennent des garderies à temps partiel et ceux qui comprennent des garderies à plein temps.
2. L'Institut Vanier de la famille, *La garderie: un service pour la famille moderne* (Ottawa: 1970), p. 29.
3. Canada, ministère du Travail, *La femme au travail au Canada* (Ottawa: Imprimerie de la Reine, 1959), p. 17; B.F.S.,
4. Conseil ontarien du bien-être, *Day Care* (Toronto: Action Committee on Day Care, 1971), p. 4.

PARTIE **II**

**Le Monde de demain—Un programme pour les années 70**



# 1

## Introduction

Au cours de ses recherches et des nombreuses audiences qu'il a tenues, le Comité a recueilli des renseignements, des opinions et des vues sur le régime actuel de bien-être social, sur ses programmes, ses services et son administration. Les preuves ainsi réunies indiquent que ce régime est de moins en moins capable de faire face aux besoins des assistés. Il a failli à sa tâche humanitaire. Non seulement il dépouille les bénéficiaires de leur dignité, mais il n'accorde aucun stimulant, aucune récompense à celui qui veut échapper au cercle vicieux de la pauvreté. Il ne sert qu'à punir et à avilir. C'est un vrai gâchis—une jungle sociale et un bourbier économique.

Le présent rapport s'élève en critique du régime d'aide sociale. Il dépeint la vie morne et triste de ceux qui ont le malheur de dépendre de l'aide gouvernementale pour leur survie. L'image de cette existence échappe aux données statistiques; elle est née des témoignages présentés au Comité par les porte-parole des pauvres et par les pauvres eux-mêmes; elle s'est précisée au cours de visites qu'a faites le Comité dans les foyers, les bidonvilles, les villages et les autres endroits où vivent et travaillent les pauvres. Malgré toutes les bonnes intentions et des dépenses considérables, le régime de bien-être social ne s'est pas montré à la hauteur des buts sociaux et humanitaires qu'on lui avait fixés.

Nous avons étudié un autre domaine, celui de l'équipement social. En théorie, la société met sur pied des services sociaux pour que tous ses membres puissent en bénéficier. Le Comité a étudié les services existants en fonction de leur effet sur la pauvreté et de leur accessibilité aux pauvres. L'examen a démontré que la plupart des services sociaux n'étaient pas accessibles à ceux qui en ont le plus grand besoin: les pauvres. Des éléments du système tels que les logements, les services médicaux, l'assistance judiciaire et les garderies, pour ne nommer que ceux-là, sont davantage au service des

nantis que des pauvres. Les prétendus programmes de promotion sociale, éducation, formation professionnelle, services d'emploi et autres, qui sont censés offrir un moyen d'échapper à la pauvreté, se sont révélés en grande partie inaccessibles aux pauvres.

Dans les sections précédentes, on a recommandé de rendre ces installations sociales plus accessibles aux pauvres. Elles peuvent constituer des armes puissantes dans la lutte contre la pauvreté, mais elles doivent être mises à la portée de tous et servir tous les membres de la société. Pour pouvoir se remettre à flot, les pauvres doivent avoir des occasions plus qu'égales; il faut prendre des mesures spéciales non seulement pour s'assurer que les services existent, mais pour qu'ils soient utilisés de manière à répondre aux véritables besoins des pauvres.

Le Comité a trouvé que les gagne-petit sont les plus malheureux de tous les pauvres; malheureux en ce sens qu'ils ne peuvent pas s'en sortir. Les gagne-petit sont, en général, exclus des syndicats; ils touchent pour leur travail le salaire minimum provincial, qui est le salaire de la pauvreté; ils vivent inévitablement dans des conditions qui favorisent le malaise social. Une société dont les gagne-petit (plus de 50 p. 100 des pauvres) ont obéi à toutes les règles du monde du travail sans parvenir à maintenir, encore moins à améliorer, leur situation économique ou sociale relative doit souffrir d'un mal très grave.

Comme on peut le voir aux politiques de l'État, le principal objectif de la société canadienne a été la croissance économique. Le maintien du plein emploi et de la stabilité des prix a aussi constitué un objectif économique important. Nous avons très bien réussi à assurer une croissance économique soutenue. Nous avons été moins heureux en ce qui concerne le plein emploi et la stabilité des prix; de fait, la réalisation de ces objectifs nous est apparue inconciliable. Les politiques gouvernementales fondées sur les priorités économiques ont ajouté aux problèmes de la pauvreté en établissant des choix qui, directement ou indirectement, ont augmenté le nombre de pauvres au Canada et accru la disparité entre les pauvres et les non-pauvres.

Notre système économique n'a pas réussi à éliminer la pauvreté. Même pendant les périodes de croissance et de rendement remarquables, les pauvres n'ont pas gagné grand-chose. L'histoire récente montre que la croissance économique en elle-même a peu d'influence sur le caractère et l'étendue de la pauvreté au Canada. Notre incapacité à réaliser le plein emploi et notre acceptation de mesures qui augmentent le chômage contribuent directement à étendre et à perpétuer la pauvreté. Bien que le système économique ne puisse par lui-même éliminer la pauvreté, une économie saine et en voie d'expansion assure le climat essentiel pour entreprendre une lutte efficace contre la pauvreté. De plus, lorsque la politique économique du gouvernement ou les mesures qu'il prend sont responsables de la pauvreté et du chômage qui frappent les individus, le gouvernement doit être prêt à indemniser ceux qui souffrent.

Le problème de la pauvreté est multidimensionnel. Ses causes résident dans le système économique qui est à la base de notre prospérité nationale et dans des facteurs historiques, économiques et humains qui déterminent la situation présente et l'avenir de chaque Canadien. Nos façons traditionnelles d'envisager l'allègement de la pauvreté ont abouti à un système coûteux, complexe et encombrant de programmes d'aide sociale qui aggravent les problèmes en ajoutant le fardeau de la stigmatisation, de la frustration et de la dépendance chronique à la dimension économique de la pauvreté, le manque d'argent. Notre équipement social profite moins aux pauvres qu'à ceux qui ne le sont pas et contribue à perpétuer la pauvreté par l'inaccessibilité et même l'exclusion.

Notre tendance actuelle mène non pas vers une solution mais vers des pratiques de moins en moins efficaces et de plus en plus coûteuses. Il nous faut aborder la question d'une façon résolument nouvelle.

## UN PROGRAMME D'ENSEMBLE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ POUR LES ANNÉES 70

Le Comité s'est aperçu que la solution, tout comme le problème, doit avoir plusieurs dimensions. Elle doit consister en un certain nombre de composantes que l'on puisse intégrer dans un plan cohérent pour éliminer la pauvreté au Canada. La pauvreté n'est pas un problème particulier aux pauvres; il concerne tous les Canadiens. Si l'on ne s'y attaque pas vigoureusement et si on ne le résout pas, non seulement les pauvres continueront d'en souffrir, mais le Canada entier en souffrira, socialement et économiquement.

Ce que nous avons voulu dire ci-dessus, c'est que la pauvreté est un problème à la fois économique et social. Le Comité estime que le Canada dispose des ressources économiques nécessaires pour éliminer la pauvreté économique. Il faut trouver un moyen qui donne à tous les Canadiens le droit fondamental de participer à la prospérité du pays. Nous ne pouvons plus nous permettre de nier le droit du quart des Canadiens d'avoir un niveau de vie raisonnable, de vivre décemment et dans la dignité. Le Comité est convaincu que, si les Canadiens le désirent, on peut éliminer la pauvreté dans le sens économique du terme. Pour y arriver, il ne faudrait attribuer aux programmes de lutte contre la pauvreté qu'un pour cent de notre produit national brut. Nous disposons des moyens nécessaires; nous n'avons besoin que de la volonté d'agir.

Pour que le problème de la pauvreté trouve une solution, il faudra également que les Canadiens changent d'attitude. La première mesure essentielle est un engagement du peuple canadien et de ses gouvernements envers l'élimination de la pauvreté au Canada. On n'a jamais pris un tel engagement et on ne le prend toujours pas. La «déclaration de guerre contre la pauvreté» du gouvernement fédéral, en 1965, semblait constituer cet engagement. La guerre cependant, n'a jamais dépassé le stade des discussions, et le nerf même

de cette guerre, le Secrétariat spécial de planification, fut abandonné: ce fut l'une des premières d'une série de mesures d'austérité. En conséquence, l'élimination de la pauvreté, qui ne constituait plus un objectif national prioritaire, n'a pas été poursuivie.

Afin que la pauvreté puisse être éliminée au Canada, il nous faut reconnaître que des objectifs économiques tels l'expansion économique nationale ne sont pas des buts en soi mais simplement des moyens d'atteindre des buts. A défaut d'une expansion économique soutenue et stable, le Canada ne pourrait se permettre de prendre les mesures nécessaires à l'élimination de la pauvreté. Nous devons cependant, en tant que Canadiens, nous poser la question suivante: quels objectifs voulons-nous poursuivre avec les moyens dont nous disposons? Nous pouvons continuer à nous servir des avantages que nous donnent notre prospérité et notre expansion pour creuser le fossé qui sépare les riches des pauvres, ou nous pouvons nous en servir pour améliorer le sort de tous les Canadiens.

Le Comité est convaincu que le Canada et les Canadiens sont maintenant prêts à relever le défi et à se fixer pour objectif d'éliminer la pauvreté pendant les années 70.

#### LES DIFFÉRENTS MOYENS D'ÉLIMINER LA PAUVRETÉ

Le Comité a reçu de nombreuses suggestions et recommandations sur les moyens à prendre pour résoudre le problème de la pauvreté au Canada. Toutes ces propositions peuvent en gros se regrouper en trois catégories, chacune d'elle reposant sur un aspect particulier du système économique et social et offrant un mode de solution.

1. La méthode *radicale* part du principe que les conditions de vie désavantageuses des pauvres sont dues à un «système établi» qui s'oppose à une juste redistribution des ressources. L'élimination de la pauvreté, selon cette méthode, implique une attaque de front contre tout le système politique, social et économique. Il faudrait donc détruire ce qui existe et, sur les ruines, reconstruire un monde nouveau qui soit plus heureux. Dans un tel monde, tous les Canadiens seraient égaux et la pauvreté serait inconnue. Les défenseurs de cette méthode n'ont pu présenter d'arguments qui prouvent que faire table rase du passé, comme ils le proposent, ne créerait pas de problème encore plus graves que ceux que nous connaissons actuellement. Tout en admettant la gravité des problèmes qui se posent à nous et tout en reconnaissant l'existence d'injustices et de cas d'exploitation, ainsi que la présence d'anomalies dans les systèmes et pratiques existants, le Comité rejette la méthode radicale car elle n'offre pas de solution de rechange valable ou pratique.

2. La méthode *traditionnelle* est celle que préconisent les éléments de la société qui sont les plus conservateurs. Elle part du principe qu'il existe en fait un mode de vie propre aux classes inférieures et que ce sont les défauts

de celui-ci qui empêchent les pauvres de s'en sortir. L'élimination de la pauvreté ne peut se faire, avec cette méthode, qu'en amenant les pauvres dans la classe moyenne à l'aide d'un régime d'aide sociale mieux adapté et plus complet. La solution que proposent les personnes en faveur de cette méthode, c'est «du pareil au même», autrement dit le statu quo, et la redistribution des ressources au moyen d'un système qui s'est révélé répressif et inefficace. Le Comité est convaincu que rafistoler les systèmes existants ne constitue pas une solution au problème de la pauvreté au Canada.

3. La méthode *pragmatique*, c'est-à-dire une méthode qui est réaliste, pratique et souple, représente un compromis entre les deux méthodes précédentes. Elle reconnaît que les pauvres possèdent certains traits caractéristiques, mais qu'ils partagent en général les opinions, les aspirations et les intérêts de la majorité. L'élimination de la pauvreté selon cette méthode se fait de multiples façons et implique le recours à des moyens nouveaux et souples. On donne la priorité à une solution du problème de la pauvreté sous son aspect économique (les gagne-petit) en assurant à tous les citoyens un revenu minimum suffisant. Cette méthode n'entraîne pas de changement radical du système économique comme la première méthode, mais s'écarte quand même beaucoup de la deuxième.

La méthode pragmatique demande également que les services sociaux et les programmes de promotion sociale soient réorientés pour qu'ils répondent plus directement aux besoins des pauvres.

#### LA MÉTHODE PRAGMATIQUE

Le Comité sénatorial a choisi la méthode pragmatique pour s'attaquer aux problèmes de la pauvreté au Canada. Jusqu'ici, il a présenté des recommandations concernant la prestation des services sociaux et l'amélioration des programmes de promotion sociale et d'équipement social. Bien que ces recommandations indiquent les modifications indispensables à apporter au système, elles ne suffisent pas. Tous les changements qui pourront être faits seront voués à l'échec s'ils ne sont accompagnés d'un solide programme garantissant un revenu minimum satisfaisant pour toutes les familles canadiennes; c'est sur ce principe que repose la recommandation principale du rapport, à savoir la mise en place d'un programme national de revenu annuel garanti. Le chapitre suivant donne le détail de cette proposition.

En résumé, la sécurité du revenu pour tous les Canadiens est la clé de voûte du programme du Comité sénatorial pour les années 70. Pour les travailleurs à plein temps, cette sécurité du revenu est assortie d'incitations au travail afin que les bénéficiaires de prestations aux termes de la sécurité du revenu, qui continuent à travailler, puissent conserver une partie de leur salaire et bénéficier ainsi d'un revenu supérieur à ceux qui ne travaillent pas. Pour les travailleurs à temps partiel, la sécurité du revenu est complétée par des programmes de promotion sociale et des incitations au travail qui leur

offrent le moyen d'échapper à la pauvreté. Pour ceux qui ne travaillent pas, la sécurité du revenu est complétée par l'extension et l'amélioration des services sociaux.

Le programme pour les années 70 est en trois points:

1. La mise en place d'un régime de revenu annuel garanti pour tous les Canadiens;
2. L'amélioration de l'équipement et des services sociaux, et des programmes de promotion sociale, pour répondre aux besoins des pauvres.
3. La création d'un Conseil de recherches sociales appliquées qui ferait des recherches et analyserait les renseignements utiles aux programmes gouvernementaux en matière de promotion sociale et humaine.

Le président a exprimé l'opinion de tout le Comité lorsqu'il a déclaré: «Ce qui doit être fait peut être fait. Il n'est pas nécessaire de tout faire aujourd'hui ou même demain; on peut procéder par étapes. Nous avons pour tâche d'établir un programme qui permette à la prochaine génération de se débarrasser de la pauvreté, programme susceptible d'éliminer progressivement la pauvreté à compter de maintenant».

# 2

## Proposition de revenu annuel garanti

La *Déclaration universelle des droits de l'homme* des Nations Unies, dont le Canada est signataire, dit à l'article 25 :

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.

Le Comité se dit nettement convaincu qu'il est grand temps pour le Canada d'inscrire dans sa *Déclaration des droits* une clause reconnaissant le droit de chaque Canadien à un niveau de vie raisonnable. Évident, par ailleurs, est le fait que, dans le contexte canadien, tout niveau de vie raisonnable est fonction de la sécurité que procure un revenu suffisant. Que le Canada accepte l'idée que tous les Canadiens ont droit à un revenu minimal suffisant, voilà l'une des recommandations principales de ce rapport.

Le revenu annuel garanti pour tous les Canadiens est plus qu'une mesure de lutte contre la pauvreté; c'est une idée qui a mûri. S'il est bien élaboré, mis en œuvre et géré, ce programme va permettre aux Canadiens qui, sans culpabilité aucune, ont été stigmatisés et avilis parce qu'ils n'arrivaient pas à gagner un revenu suffisant pour eux-mêmes et leur famille, de recouvrer la dignité et le respect. Il va aussi protéger tous les Canadiens contre la perte du revenu par suite d'une maladie, d'un accident ou de l'évolution technique et de toutes les circonstances imprévues qui peuvent nous priver de notre revenu et nous appauvrir. Toutefois, c'est en sa qualité de mesure de lutte contre la pauvreté que nous préconisons instamment le revenu annuel garanti. Pour les pauvres d'aujourd'hui, ce sera une garantie contre la pauvreté, assurance que beaucoup n'ont jamais connue. Libérés de la nécessité de se procurer l'essentiel, beaucoup pourront profiter des programmes de promotion

sociale, qui leur permettront d'acquérir une certaine indépendance. Un bon programme de revenu annuel garanti fera beaucoup plus que d'éliminer la pauvreté économique.

Cependant, un tel programme n'ira pas sans créer quelques problèmes. D'abord, le principe du droit au revenu entre en conflit avec la déontologie du travail et les lois sur les pauvres qui ont, jusqu'à maintenant, dominé les idées des Canadiens sur la pauvreté. Et ce n'est pas seulement une question de point de vue; c'est aussi un problème financier, administratif et constitutionnel. Le Comité n'a pas toutes les solutions, mais il demeure convaincu que les résultats positifs à escompter du programme l'emportent de beaucoup sur les inconvénients.

Dernier point essentiel: le revenu annuel garanti ne peut pas à lui seul résoudre le problème de la pauvreté au Canada. Il représente un premier pas indispensable, mais qui doit être secondé par l'amélioration et l'élargissement des services sociaux et des programmes de promotion sociale. Certains, dont les provinces d'Alberta et du Manitoba, l'ont mentionné dans leur mémoire: le revenu annuel garanti doit faire partie intégrante d'un programme national complet pour le développement des ressources humaines et sociales. Un tel programme exige évidemment la participation des gouvernements provinciaux et du gouvernement fédéral. En supportant les frais directs du programme, le gouvernement fédéral allégerait les provinces du fardeau financier que représentent les prestations sociales et l'administration et la régie de ces programmes sociaux. Les sommes qui sont maintenant affectées à ces programmes de survie pourraient être appliquées aux programmes plus positifs du développement des ressources humaines et sociales.

## CRITÈRES POUR L'ÉTABLISSEMENT D'UN REVENU ANNUEL GARANTI

Dans son mémoire au Comité, le directeur exécutif du Conseil canadien du bien-être disait:

Il est important que nous l'envisagions comme un idéal, un objectif socio-économique, et peut-être même comme une philosophie ou une doctrine politique, sociale et économique; il faut à tout prix le distinguer de tout programme législatif précis existant déjà ou en voie d'être proposé par quelque parti politique que ce soit. Il existe déjà plusieurs programmes législatifs qui pourraient servir à la réalisation de l'objectif du revenu minimum garanti; cet objectif peut même être atteint grâce à la combinaison des programmes existants et de programmes déjà formulés<sup>1</sup>.

Le Comité a examiné différentes façons d'assurer un revenu annuel garanti. Pour ce qui est des autres méthodes, le Comité a adopté six critères qui pourraient permettre de les évaluer. La plupart des spécialistes s'accordent à dire que le régime de R.A.G. doit:

1. *Être suffisant.* Un régime de revenu annuel garanti doit fournir à chaque bénéficiaire un revenu minimum suffisant. On a défini le minimum suffisant en

fonction de deux indices: le seuil de pauvreté de Statistique Canada et du Conseil économique, et les prestations actuellement offertes dans les provinces. Pour que les allocations de revenu annuel garanti soient suffisantes, elles doivent se comparer favorablement avec ces deux normes.

2. *Être efficace.* L'efficacité d'un régime de R.A.G. donné peut s'évaluer par la mesure dans laquelle il prévoit des prestations pour ceux qui sont au-dessous du seuil de pauvreté (la «couverture» devrait être étendue à tous les pauvres selon des critères simples d'admissibilité) et par le «coulage» qui va à des personnes qui ne sont pas reconnues comme pauvres. Ceux qui sont au-dessus du seuil de pauvreté ne devraient pas recevoir de prestations. Le besoin devrait être le critère de l'admissibilité.

3. *Améliorer les systèmes actuels.* Un programme efficace de R.A.G. devrait faire en sorte d'éliminer les aspects punitifs et stigmatisants des programmes actuels d'aide sociale. Par exemple, on devrait faire disparaître toutes les conditions d'admissibilité dégradantes et exclure toute surveillance dans l'allocation des prestations. De plus, un tel régime devrait encourager ceux qui travaillent à continuer, tout en incitant les sans-travail à augmenter leurs revenus par des gains quelconques. Enfin, il doit faire en sorte d'inclure tous les gagne-petit; ceux qui travaillent doivent être assurés de recevoir davantage que ceux qui demeurent inactifs.

4. *Être souple.* Un régime de R.A.G. doit conserver assez de souplesse pour tenir compte des besoins de diverses catégories de personnes. Une telle souplesse sera nécessaire au début afin que les personnes qui reçoivent déjà des transferts, tels que la pension de sécurité de la vieillesse, n'aient pas à accuser une baisse de revenu. Le régime doit aussi être assez souple pour s'adapter plus tard aux besoins nouveaux et à tout changement dans la disponibilité des ressources. Il doit être indexé sur le niveau de vie national moyen de façon à ce que les prestations s'élèvent en fonction du niveau de vie national. Autrement, le régime serait voué à la désuétude, comme c'est le cas des programmes d'allocations familiales et de pensions de sécurité de la vieillesse qui n'ont pas fait état de l'amélioration du niveau de vie.

5. *Ne pas être trop onéreux.* Il importe de veiller à ce que les frais d'un régime de R.A.G. ne dépassent pas des limites raisonnables. Les frais sont de deux catégories: coûts directs et coûts indirects. Les coûts directs représentent l'augmentation du budget fédéral nécessaire à la mise en application du régime. Les coûts indirects représentent les dépenses nécessaires à l'administration et à la réglementation du programme.

6. *Être acceptable sur le plan politique et social.* L'acceptation d'un régime de R.A.G. par les chefs politiques et gouvernementaux dépend en grande partie de la mesure dans laquelle on aura satisfait aux autres exigences. Tous les partis politiques canadiens se sont dits prêts à appuyer l'établissement d'un régime de R.A.G. de quelque forme que ce soit. La population en général a pris conscience du fait que les systèmes actuels d'aide sociale coûtent énormément cher et qu'ils donnent sans cesse lieu à toutes sortes

d'injustices. La population appuiera l'établissement d'un régime de R.A.G. dans la mesure où celui-ci se substituera en mieux aux programmes d'aide sociale et de maintien du revenu déjà existants.

## AUTRES PROGRAMMES POSSIBLES

1. *Réforme des programmes actuels de maintien du revenu.* Certains témoins ont soutenu devant le Comité que l'on pourrait assurer un revenu annuel garanti en améliorant et en élargissant les programmes actuels de maintien du revenu. Le Comité a étudié cette possibilité, mais il s'est rendu compte que certaines difficultés étaient insurmontables. Les programmes actuels sont de deux types: les programmes catégoriels (qui s'appliquent selon les besoins à des groupes particuliers d'individus ou de familles) et les programmes de prestations générales (ces prestations sont versées à tous les citoyens admissibles en vertu de simples critères démographiques, tels que l'âge ou la situation de famille). Aucun programme actuel ne prévoit des prestations pour les gagne-petit. Le Comité en est donc arrivé à la conclusion qu'on ne pouvait concevoir de projet de réforme qui puisse satisfaire aux exigences établies plus haut pour un régime de R.A.G.

2. *La prestation générale.* La prestation générale peut aussi servir à assurer un revenu garanti. Cette façon de procéder consiste à verser des allocations fixes à tous les citoyens qui satisfont à de simples critères démographiques, semblables à ceux dont on se sert pour certains programmes actuels, comme le régime des allocations familiales et le régime de pensions de sécurité de la vieillesse. Même si ces régimes offrent de grands avantages de par leur simplicité administrative (l'admissibilité n'est pas établie en fonction des besoins du requérant et le versement régulier des prestations se fait par la poste, sous forme de chèques, à tous les bénéficiaires), ils présentent néanmoins un certain nombre d'inconvénients. Ils sont inefficaces en ce sens que la plupart des versements vont aux non pauvres. Même s'il est possible de recouvrer ces sommes par voie d'imposition, ce n'est pas chose facile. Le coût initial direct d'un revenu annuel garanti suffisant, dans le cadre d'un régime universel, serait effarant.

3. *L'impôt négatif sur le revenu.* Le système de l'impôt négatif sur le revenu, comme on l'a appelé, offre une troisième possibilité. En vertu d'un tel régime, les prestations ne seraient payables qu'à ceux qu'une simple déclaration ou relevé de l'état de leurs revenus aurait établi comme nécessaires. Contrairement aux programmes de prestations générales qui sont universels, ce programme est sélectif. L'échelle des allocations est établie par rapport à un « seuil de pauvreté ». Dès que les autres revenus augmentent, on réduit le montant de ces allocations de façon à inciter le bénéficiaire à augmenter son revenu par des gains quelconques.

## LE SYSTÈME DE L'IMPÔT NÉGATIF SUR LE REVENU

La souplesse inhérente à un tel système permet l'élaboration et la mise en application d'un régime de base, assez limité au début, mais qui offre la possibilité de s'amplifier et de se modifier pour satisfaire plus pleinement aux besoins actuels ou aux nouveaux besoins qui pourront surgir à l'avenir. Le Comité a opté pour un régime fondé sur le système de l'impôt négatif sur le revenu. Parmi tous les systèmes étudiés, ce régime répond le mieux aux exigences fixées plus haut. On pourra trouver dans la prochaine partie tous les détails concernant la proposition du Comité.

*Le Comité recommande l'établissement, sur une base nationale et uniforme, d'un programme de revenu annuel garanti, fondé sur l'impôt négatif sur le revenu, dont le financement et l'administration incomberaient au gouvernement fédéral, qui serait ainsi chargé des versements en espèces à tous les Canadiens résidants qui sont dans le besoin. Les prestations varieraient selon la taille des familles et selon les besoins et l'on pourrait établir un niveau minimum au-dessous duquel on ne laisserait descendre aucune famille.*

### CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES DU RÉGIME DE R.A.G. PROPOSÉ PAR LE COMITÉ

Nous recommandons que le gouvernement du Canada fasse des versements en espèces à toutes les familles canadiennes dont le revenu ne dépasse pas le seuil de pauvreté que l'on aura établi. Le montant des versements sera fixé en fonction de la taille et du revenu de la famille. Le gouvernement fédéral verra à financer et à administrer le programme sur une base uniforme et nationale. La sécurité financière qu'assurera le programme de R.A.G. sera complètement distincte du domaine des services sociaux, dont la responsabilité incombera toujours aux gouvernements provinciaux. Tous les programmes fédéraux de maintien du revenu seront intégrés au régime de R.A.G., et toutes les lois se rapportant à ces programmes déjà existants seront abrogées, exception faite des programmes fédéraux qui sont fondés sur des principes d'assurance ou sur certaines responsabilités ou obligations spéciales qui incombent au gouvernement (par exemple l'assurance-chômage, le régime des pensions et les allocations aux anciens combattants).

### CARACTÉRISTIQUES DU FONCTIONNEMENT DU RÉGIME

Pour étudier le fonctionnement du programme de R.A.G. proposé, il est nécessaire de définir certains termes communément employés. Quatre variables fondamentales jouent un rôle important dans l'élaboration de tout programme de R.A.G. qui s'inspire de l'impôt négatif sur le revenu. En rajustant les valeurs absolues et relatives assignées à ces variables, il nous est possible

de forger une quantité infinie de régimes possibles. Toutefois, les contraintes exercées par les critères que nous avons énumérés réduisent, de fait, le nombre des possibilités intéressantes. Ces quatre variables sont:

1. *Le seuil de pauvreté.* Comme nous l'avons expliqué dans la première partie et à l'annexe A, le seuil de pauvreté sert à définir la population visée, puisqu'il divise la population totale en pauvres et en non pauvres. Le seuil de pauvreté établi par le Comité et utilisé comme fondement dans la proposition relative au R.A.G. offre une base raisonnable et sensée pour l'élaboration des programmes de lutte contre la pauvreté et pour leur évaluation après leur mise en œuvre. Le tableau 36 présente les seuils de pauvreté établis par le Comité, à partir des chiffres de 1969, pour les différentes tailles de famille. On notera, en particulier, qu'ils s'adaptent automatiquement aux variations du niveau de vie moyen. Il est aussi significatif que ces seuils de pauvreté atteignent la moitié (50 p. 100) du revenu annuel moyen pour les familles de chaque taille. L'annexe A explique le calcul de ces seuils.

TABLEAU 36  
Seuils de pauvreté selon le Comité, 1969

Taille de la famille	Seuil de pauvreté
	\$
1.....	2,140
2.....	3,570
3.....	4,290
4.....	5,000
5.....	5,710
6.....	6,430
7.....	7,140
10.....	9,290

SOURCE: Étude effectuée pour le compte du Comité.

2. *L'allocation de base.* Il s'agit essentiellement du revenu minimum qu'assurerait aux familles le régime de revenu annuel garanti. Pour que le revenu soit suffisant, le Comité recommande que l'allocation de base s'établisse à 70 p. 100 du seuil de pauvreté fixé pour chaque taille de famille. Le tableau 37 présente, pour chaque taille de famille, l'allocation de base pour 1969. Cette allocation de base se compare avantageusement avec le revenu familial minimum établi par Statistique Canada et le C.E.C. et avec le montant actuel des prestations sociales accordées par les gouvernements provinciaux.

TABLEAU 37

Allocations de base proposées, 1969

Taille de la famille	Allocation de base
	\$
1.....	1,500
2.....	2,500
3.....	3,000
4.....	3,500
5.....	4,000
6.....	4,500
7.....	5,000
10.....	6,500

SOURCE: Étude effectuée pour le compte du Comité.

3. *Taux de réduction de l'allocation de base.* Dès que les autres revenus du bénéficiaire augmentent, on abaisse l'allocation de base de la famille dans la même proportion. Pour le régime proposé, le Comité a choisi d'abaisser l'allocation de base au taux de 70 p. 100. En d'autres termes, on réduit l'allocation de base de 70c. pour chaque dollar de revenu gagné ou autrement reçu. Le Comité considère qu'un tel taux permettra de maintenir l'intérêt pour le travail. Le Comité avoue, toutefois, que ce taux est élevé et qu'il faut, en toute priorité, l'abaisser le plus rapidement possible après l'instauration du régime. Le tableau 38 illustre les effets du taux de réduction de l'allocation de base sur le revenu net à mesure que s'accroissent les autres revenus.

TABLEAU 38

Fonctionnement du programme de R.A.G. à l'égard d'une famille de quatre personnes en 1969.

Autres revenus	Allocation de base	Allocation de base révisée	Revenu net
\$	\$	\$	\$
0.....	3,500	3,500 - 0 = 3,500	0 + 3,500 = 3,500
250.....	3,500	3,500 - 175 = 3,325	250 + 3,325 = 3,575
500.....	3,500	3,500 - 350 = 3,150	500 + 3,150 = 3,650
1,000.....	3,500	3,500 - 700 = 2,800	1,000 + 2,800 = 3,800
1,500.....	3,500	3,500 - 1,050 = 2,450	1,500 + 2,450 = 3,950
2,000.....	3,500	3,500 - 1,400 = 2,100	2,000 + 2,100 = 4,100
2,500.....	3,500	3,500 - 1,750 = 1,750	2,500 + 1,750 = 4,250
3,000.....	3,500	3,500 - 2,100 = 1,400	3,000 + 1,400 = 4,400
3,500.....	3,500	3,500 - 2,450 = 1,050	3,500 + 1,050 = 4,550
4,000.....	3,500	3,500 - 2,800 = 700	4,000 + 700 = 4,700
4,500.....	3,500	3,500 - 3,150 = 350	4,500 + 350 = 4,850
5,000.....	3,500	3,500 - 3,500 = 0	5,000 + 0 = 5,000

SOURCE: Étude effectuée pour le compte du Comité.

Certains peuvent penser qu'un tel taux de réduction de l'allocation de base pourrait aller à l'encontre d'une politique d'incitation au travail dans le cas de familles dont les revenus sont au-dessous du seuil de pauvreté. Le Comité favoriserait évidemment un taux de réduction moins élevé de l'allocation de base, par exemple 50 p. 100. Toutefois, on a constaté que les frais supplémentaires qu'occasionnerait l'établissement du taux de réduction de l'allocation de base à 50 p. 100 sont prohibitifs pour le moment.

De plus, même s'il y a peu de données empiriques sur le sujet, elles militent tout de même en faveur du taux de réduction à 70 p. 100. Ainsi, depuis 1968, on a lancé aux États-Unis, sous l'égide de l'Office of Economic Opportunity, des opérations-pilotes dans le but d'étudier les effets de différents régimes de R.A.G. fondés sur l'impôt négatif sur le revenu, dont le fonctionnement s'apparente à celui du régime proposé par le Comité. Ces expériences ont utilisé divers agencements de seuils de salaire garanti de concert avec des taux de réduction de l'allocation de base de 30, 50 et 70 p. 100. Le dernier rapport provisoire (mai 1971)<sup>2</sup> présenté dans le cadre d'une de ces opérations démontre qu'après analyse des données, on n'a pu faire état d'aucune baisse sensible de revenu familial hebdomadaire imputable aux programmes d'aide financière, mais qu'en plus,

Il n'existait pas de variation significative entre divers programmes de sécurité de revenu à l'égard du nombre des heures travaillées par famille... Cette constatation nous indique que les divers mélanges des taux des impôts et des seuils de revenu garanti n'ont pas encore affecté le nombre des heures travaillées par famille...<sup>3</sup>

Ainsi, les familles dont l'allocation avait été réduite au taux de 70c. par dollar provenant d'un autre revenu ont continué à travailler tout autant que ceux dont l'allocation avait été réduite à raison de 50c. ou de 30c. par dollar.

4. *Le point d'équilibre.* Le point d'équilibre désigne le niveau de revenu où l'aide du gouvernement sous forme d'allocation de base est nulle. Le point d'équilibre est établi par le niveau de l'allocation de base et le taux de réduction de l'allocation. Si l'on établit le taux d'allocation à 70 p. 100 du seuil de pauvreté et que l'on fixe le taux de réduction de l'allocation de base à 70 p. 100, le point d'équilibre correspond au seuil de pauvreté, c'est-à-dire \$5,000 pour une famille de quatre personnes en 1969. Afin d'assurer l'efficacité du programme de R.A.G., il est nécessaire aussi que le point d'équilibre représente le niveau de revenu où sont imposés les taux d'impôt positif sur le revenu. Tout revenu situé au-dessous du seuil de pauvreté doit être exonéré de l'impôt sur le revenu.

#### LE FONCTIONNEMENT DU RÉGIME PROPOSÉ

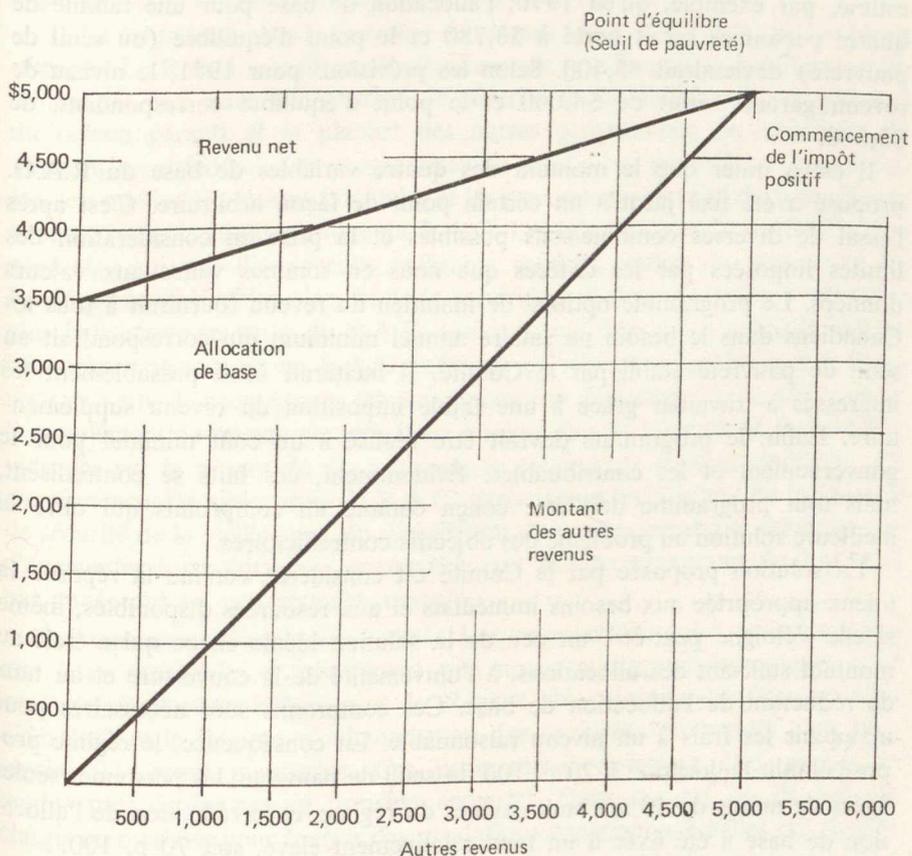
Le tableau 38 illustre le fonctionnement du régime proposé de R.A.G. On y remarque que, pour une famille de quatre personnes qui ne dispose d'au-

cun autre revenu, le revenu net s'établira à \$3,500 en vertu du programme de R.A.G.

Le tableau 38 indique également les avantages qui incitent à travailler les familles qui n'ont pas de revenu supplémentaire. Le régime garantit que tout dollar gagné par la famille équivaudra à une augmentation du revenu net. Ainsi, même si la famille n'a que \$500 d'autre revenu, son revenu net reste supérieur à l'allocation de base. D'un autre côté, si la famille a un revenu de \$2,500, son revenu annuel net sera de \$4,250. C'est seulement lorsque les «autres revenus» atteignent \$5,000 (point d'équilibre) et que la famille n'est plus considérée comme pauvre que le gouvernement fédéral cesse de fournir des subventions.

#### GRAPHIQUE 7

Fonctionnement du programme R.A.G. à l'égard d'une famille de quatre personnes en 1969.



Source: Étude réalisée pour le compte du Comité.

Les renseignements du tableau 38 sont également illustrés dans le graphique 7. La partie en forme de triangle représente le montant des allocations

de base reçues par les familles qui ont différents «autres revenus». La diagonale inférieure représente le montant des «autres revenus» et la diagonale supérieure indique le revenu net ou final. Donnons un exemple sur la façon de lire le graphique. Lorsque l'autre revenu est de \$2,000, le montant de la subvention est de \$2,100 et la somme de ces deux revenus équivaut au revenu net ou final, soit \$4,100. Dans le cas extrême où la famille n'a aucun autre revenu, son allocation de base (et son revenu net) serait de \$3,500. Par ailleurs, lorsque l'autre revenu atteint \$5,000, l'allocation de base est réduite à zéro et le revenu net est alors de \$5,000. Ce niveau est le point d'équilibre correspondant au seuil de pauvreté du Comité. Lorsque le revenu dépasse ce niveau, la famille commence à payer l'impôt positif sur le revenu.

L'exemple donné ci-dessus se rapporte à l'année 1969. En raison du principe d'application variable adopté dans ce programme, il faut lier l'allocation de base et le point d'équilibre au niveau de vie croissant du Canada. On estime, par exemple, qu'en 1970, l'allocation de base pour une famille de quatre personnes serait porté à \$3,780 et le point d'équilibre (ou seuil de pauvreté) deviendrait \$5,400. Selon les prévisions pour 1971, le niveau de revenu garanti serait de \$4,060 et le point d'équilibre correspondant, de \$5,800.

Il est à noter que le montant des quatre variables de base du R.A.G. proposé a été fixé jusqu'à un certain point de façon arbitraire. C'est après l'essai de diverses combinaisons possibles et la prise en considération des limites imposées par les critères que nous en sommes venus aux valeurs données. Le programme optimal de maintien du revenu fournirait à tous les Canadiens dans le besoin un salaire annuel minimum qui correspondrait au seuil de pauvreté établi par le Comité. Il inciterait aussi passablement les intéressés à travailler grâce à une faible imposition du revenu supplémentaire. Enfin, le programme devrait être réalisé à un coût minimal pour le gouvernement et les contribuables. Évidemment, ces buts se contredisent, mais tout programme doit être conçu comme un compromis qui offre la meilleure solution au problème des objectifs contradictoires.

La solution proposée par le Comité est considérée comme la réponse la mieux appropriée aux besoins immédiats et aux ressources disponibles, même si elle s'éloigne peut-être un peu de la solution idéale en ce qui a trait au montant suffisant des allocations, à l'universalité de la couverture et au taux de réduction de l'allocation de base. Ces compromis sont nécessaires pour maintenir les frais à un niveau raisonnable. En conséquence, le régime proposé établit l'allocation à 70 p. 100 du seuil de pauvreté; les personnes seules âgées de moins de 40 ans sont exclues du régime, et la réduction de l'allocation de base a été fixée à un taux relativement élevé, soit 70 p. 100.

Le Comité estime que ce régime offre la possibilité d'une mise en application immédiate qui fournirait des prestations raisonnables à la majorité des pauvres au Canada, à un coût acceptable. Une fois que le régime initial aura été appliqué un certain temps et pour autant que la croissance

économique le permettra, nous pourrions élargir la couverture, offrir des allocations plus appropriées et abaisser le taux de réduction de l'allocation. Le régime est souple et s'adaptera automatiquement aux variations du revenu national moyen ou du niveau de vie national moyen.

#### MODIFICATIONS DE LA LÉGISLATION FÉDÉRALE

L'adoption du R.A.G. proposé exigera toutes sortes de modifications aux lois actuelles. Il y a environ 200 lois fédérales qui, d'une façon ou d'une autre, prévoient des transferts pour les Canadiens. Il sera nécessaire d'étudier chacun de ces textes législatifs afin de s'assurer que les dispositions de ces lois seront révisées comme il convient en fonction du régime du R.A.G. Le Comité n'a vraiment pas entrepris l'étude de ces textes; il s'est borné aux modifications importantes qu'il faudra y apporter pour les rendre conformes au nouveau régime. Voici, en substance, les plus importantes:

1. *La loi fédérale sur le maintien du revenu*, dans sa forme actuelle, serait abrogée. Le R.A.G. remplacerait effectivement les allocations familiales et les allocations aux jeunes, la pension de sécurité de la vieillesse, le supplément du revenu garanti et la plupart des autres programmes de transferts du gouvernement fédéral. Les programmes de prestations générales et universelles, tels que les allocations familiales et les pensions de sécurité de la vieillesse, seraient intégrés au programme du R.A.G. Les bénéficiaires de ces prestations générales qui ont des revenus suffisants seraient exclus du régime et les bénéfices considérables ainsi réalisés serviraient à des affectations sélectives plus judicieuses en vertu du R.A.G. Grâce à une disposition spéciale, aucun bénéficiaire ne recevra un R.A.G. inférieur à l'allocation qu'il reçoit maintenant en vertu de programmes tels que la pension de sécurité de la vieillesse et le supplément du revenu garanti. Il est à noter que les allocations du R.A.G., indexées sur le niveau de vie national, se rajusteront automatiquement. En conséquence, les allocations du R.A.G. dépasseront les niveaux de la pension de sécurité de la vieillesse et du supplément du revenu garanti et continueront d'augmenter à un taux plus convenable que le taux maximum de 2 p. 100 par année qui est actuellement accordé.

2. *Programmes d'assurance sociale*. Les programmes qui fonctionnent sur une base actuarielle et constituent une assurance contre les risques [par exemple, l'assurance-chômage et le Régime de pensions du Canada (lois fédérales) et le Régime d'indemnisation des accidents du travail (lois provinciales)] seront maintenus. Ces programmes devraient être révisés et rendus plus conformes au principe actuariel. Dans les cas où ils ont été élargis ou modifiés pour fournir des prestations supérieures à celles qui étaient assurées par les primes, ou pour en fournir à ceux qui n'avaient pas versé de primes, il faudrait les restructurer pour en faire de véritables programmes d'assurance et les exclure tout à fait du champ de l'aide sociale. Si les prestations d'assurance-chômage ou les indemnités d'accidents du travail

sont inférieures à l'allocation de base du R.A.G. pour une famille d'une taille donnée, ce revenu sera relevé jusqu'au niveau du R.A.G. Ces versements d'assurance seront considérés comme un autre revenu aux fins du programme du R.A.G.

3. *Le Régime d'assistance publique du Canada.* Il restera en vigueur et sera mis à jour; il servira de véhicule à la coopération fédérale-provinciale pour la distribution des services. A quelques exceptions près, toutes les allocations payées en vertu du Régime d'assistance publique du Canada, selon une entente fédérale-provinciale et dans le cadre d'un programme à frais partagés, cesseront d'être versées et seront incorporées au régime du R.A.G. Le Régime d'assistance publique du Canada servira, en fonction des besoins, à aider ceux qui ne sont pas visés, au départ par le R.A.G., c'est-à-dire les célibataires indépendants âgés de moins de quarante ans et ceux qui ne sont pas citoyens canadiens.

4. *Programmes contractuels fédéraux.* Il existe de nombreux programmes «contractuels» par l'intermédiaire desquels le gouvernement fédéral verse des allocations ou des prestations d'aide sociale à certains groupes de Canadiens. Parmi les plus importants, du point de vue du R.A.G., il y a celui des allocations versées par le ministère des Affaires des anciens combattants aux vétérans nécessiteux, ainsi que certains programmes administrés par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien en vertu de traités de longue date. En raison de leur nature contractuelle, ces derniers resteraient vraisemblablement en vigueur, au moins pour quelque temps. Les allocations versées à ce titre seraient considérées comme «autre revenu» aux fins du programme du R.A.G., et elles seraient portées au même niveau, et de la même façon, que le serait un revenu gagné. A longue échéance, ces programmes pourraient être intégrés au régime du R.A.G.

5. *La Loi de l'impôt sur le revenu.* Une des plus graves anomalies du régime fiscal actuel est que les Canadiens qui ont un revenu inférieur au seuil de pauvreté paient un impôt direct sur ce revenu d'avance insuffisant. Il est essentiel que le niveau des exemptions d'impôt sur le revenu soit porté à celui du seuil de pauvreté approprié des cellules familiales. La mise en œuvre de certaines recommandations de la Commission Carter sur la fiscalité pourrait faciliter le fonctionnement du programme du R.A.G. Par exemple, prendre comme unité d'imposition la famille économique plutôt que la famille individuelle simplifierait beaucoup l'application du programme du R.A.G. Si l'on prenait la définition, plus complète, que la Commission Carter proposait de donner au revenu aux fins de l'impôt, cela n'aurait pas seulement pour effet de rendre le régime fiscal plus équitable mais fournirait aussi une base plus exacte sur laquelle déterminer les «besoins» aux fins des allocations en vertu du R.A.G. Enfin, l'utilisation possible du régime fiscal administré par le ministère du Revenu national pour le versement des allocations du R.A.G. et le recouvrement des allocations par l'intermédiaire du taux de réduction des allocations semblent offrir de nombreux avantages.

## EXIGENCES ADMINISTRATIVES

1. *Universalité.* Le régime du revenu annuel garanti doit prévoir des allocations uniformes, des normes d'admissibilité et des règlements administratifs applicables à tout le pays. Il doit donc être financé et administré par le gouvernement fédéral. C'est la seule façon d'assurer à tous les Canadiens une considération égale. Les programmes actuels, tels que le Régime d'assistance publique du Canada, qui ont leur origine au niveau fédéral, mais qui sont administrés par les provinces et les municipalités, font l'objet de toutes sortes de décisions arbitraires de la part des autorités locales, ce qui donne lieu à des irrégularités et à des discordances dans un programme qui à l'origine se voulait national et uniforme. Si le gouvernement fédéral versait directement des allocations aux familles assistées, il éliminerait une bonne partie de l'appareil bureaucratique mis sur pied pour administrer et contrôler les programmes actuels d'aide sociale. Le versement des allocations à titre de droit et suivant des conditions d'admissibilité plus simples ferait également disparaître les stigmates qui affligent les assistés sociaux.

Il y a bien d'autres avantages qui militent en faveur de l'établissement d'un régime de revenu garanti financé et administré par le gouvernement fédéral; l'un d'eux, et non des moindres, c'est que l'autre possibilité serait inacceptable, celle d'avoir dix régimes différents régis par les provinces, qui chacune adopterait ses propres normes, ses propres allocations et ses propres règlements. Bien des provinces ne pourraient pas se permettre de supporter un R.A.G. sans une aide financière importante du gouvernement fédéral. Et même avec cette collaboration fédérale, il y aurait inévitablement des différences entre les régimes; les prestations et les restrictions seraient alors déterminées en fonction du lieu de naissance et de résidence plutôt que selon les besoins. Des accords fédéraux-provinciaux devraient être négociés en vue d'élaborer un programme vraiment national, sans les dispositions facultatives qui ont dénaturé l'assurance-maladie et d'autres programmes au détriment des citoyens canadiens qui habitent certaines provinces.

Ce qui serait souhaitable, c'est qu'un régime national de cette envergure contribue à redresser les disparités régionales. Versé directement aux familles, le R.A.G. aura certainement des effets différents sur le niveau de la vie, la demande globale et les attitudes à l'égard de l'emploi et de la formation que ceux que l'on a pu constater à la suite des paiements de péréquation versés par l'entremise des gouvernements provinciaux ou par l'intermédiaire des subventions au développement régional. Le Comité estime, par ailleurs, qu'il sera beaucoup avantageux pour tous les intéressés que l'argent leur soit remis directement. Nous prévoyons également qu'un programme national de cette ampleur favorisera largement l'unité nationale du Canada.

Un programme national et uniforme peut sembler offrir plus d'avantages aux bénéficiaires des régions rurales qu'à ceux des villes, mais, de l'avis

du Comité, ces derniers ont de nombreuses compensations. Les assistés ruraux ont peut-être certains avantages par rapport au coût direct de la vie, mais ils n'ont pas facilement accès à nombre de services qui existent dans les agglomérations urbaines.

Un programme national uniforme pourrait être à l'origine d'un changement dans les migrations des Maritimes vers l'Ontario ou des régions rurales vers les taudis surpeuplés de nos grandes villes. Un tel programme n'obligerait pas les gens à rester où ils sont, mais ne les obligerait pas non plus, comme c'est le cas avec le système actuel, à déménager. Il laisserait à tout le monde la dignité de *pouvoir choisir*. Si les migrations se poursuivaient après l'entrée en vigueur d'un tel programme, les gens n'amèneraient plus avec eux comme auparavant une accumulation d'inconvénients dûs au manque de ressources dont ils souffraient.

2. *Séparation entre la sécurité financière et les services sociaux.* Le Comité est bien convaincu que le revenu annuel garanti qu'il propose doit, pour porter fruit, prévoir une séparation totale entre les mesures de sécurité financière et les services sociaux offerts. Il propose donc que les premières relèvent directement du gouvernement fédéral et que les seconds demeurent la responsabilité du gouvernement provincial. L'intervention du gouvernement fédéral se limiterait alors aux dispositions relatives aux frais partagés du Régime d'assistance publique du Canada. Il est essentiel de reconnaître comme un droit la mesure de sécurité financière prévue dans le revenu annuel garanti et de ne pas la soumettre à l'acceptation de services sociaux. La séparation proposée libérerait les gouvernements provinciaux de leurs responsabilités en matière de financement, administration et surveillance de l'application du revenu annuel garanti. L'argent, le personnel et les ressources consacrés en ce moment à ces activités seraient libérés et cela permettrait aux provinces d'améliorer et d'élargir les services sociaux offerts à leurs citoyens. Le Comité est prêt à aller plus loin et recommande au gouvernement fédéral de prendre l'initiative de discuter d'un accord fédéral-provincial sur le niveau minimum des services sociaux à travers le pays de manière à supprimer les grands écarts qui existent actuellement dans les services d'une province à l'autre.

3. *Étendue du programme.* Un programme idéal de revenu annuel garanti devrait s'appliquer à tous les Canadiens dans le besoin. Ce que le Comité propose touche toutes les familles, mais exclut au départ du programme «les personnes de moins de 40 ans, célibataires et indépendants». Parmi ces personnes ne sont pas comprises celles qui touchent déjà des allocations ou qui sont considérées comme pouvant profiter des allocations de revenu annuel garanti pour des raisons d'invalidité.

Le Comité est d'avis que la solution qui convient à ce groupe de Canadiens ne réside pas dans des programmes de sécurité financière mais dans des programmes de promotion sociale, c'est-à-dire d'éducation, de formation, d'orientation et de placement. Ces jeunes peuvent être un grand atout pour le Canada s'ils ont la possibilité de trouver un emploi profitable et satisfaisant. On connaît peu de choses sur ce groupe et spécialement sur ceux des classes

d'âge moins élevé qui pour l'une ou l'autre raison ont «tout laissé tomber». Il est nécessaire d'obtenir des renseignements plus détaillés avant de pouvoir présenter de solides recommandations sur la sécurité financière de ce groupe. Il est fortement recommandé dans l'intervalle de mettre sur pied des programmes spéciaux s'adressant à ce groupe, financés et appliqués grâce à des organismes existants comme le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, le Secrétariat d'État et les gouvernements provinciaux.

Un autre groupe pour lequel il est nécessaire d'adopter des mesures est celui des personnes vivant au Canada depuis peu. Le Comité recommande que le programme de revenu annuel garanti admette toutes les familles comme ayant droit aux prestations correspondantes une fois qu'elles ont obtenu la citoyenneté canadienne. Dans l'intervalle, les gens dépendront du Régime d'assistance publique du Canada.

### ESTIMATION DU COÛT DU PROGRAMME DE R.A.G.

Il est extrêmement difficile d'apprécier de façon réaliste le coût de n'importe quel programme national de revenu annuel garanti. Il s'agit d'abord de savoir dans quelle mesure le système de bien-être social serait supprimé. Tous ces programmes pourraient-ils être supprimés en entier ou seulement en partie? Quelles économies réaliserait-on? Il faut tenir compte du coût du transfert même du programme de revenu annuel garanti. Ces frais peuvent varier considérablement selon le niveau du revenu minimum garanti et la vitesse à laquelle ces transferts diminuent au fur et à mesure que le revenu d'autres provenances augmente. Troisièmement, il faut aussi tenir compte des revenus que le gouvernement fédéral perd en supprimant les impôts sur le revenu des particuliers qui se situent au-dessous du seuil de pauvreté.

Les tableaux qui suivent donnent une estimation du coût du programme proposé de revenu annuel garanti, valable pour l'année 1967. On s'est servi de cette année civile, car c'est la dernière année pour laquelle on dispose de données, même générales, nécessaires à cette estimation. On a supposé que l'allocation de base, adaptée à la taille de la famille, représenterait 70 p. 100 du seuil de pauvreté fixé pour 1967 par le Comité. Cette allocation de base serait réduite de 70 cents pour chaque dollar provenant d'un autre revenu.

Les quatre facteurs fondamentaux qui ont influencé le coût global sont les suivants: les économies qu'on pourrait réaliser à partir d'une limitation ou d'une suppression de certains programmes de bien-être social; le coût direct des transferts du programme de revenu annuel garanti; le coût de la suppression de l'impôt sur le revenu des particuliers qui se situent au-dessous du seuil de pauvreté; et enfin, la part provinciale des prestations accordées en vertu du Régime d'assistance publique du Canada.

Le Comité a pris comme position celle qu'a adoptée le Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social dans son récent Livre blanc intitulé *La sécurité de revenu au Canada*. Cela signifie que le seul moyen de réaliser des économies de quelque importance serait d'effectuer de façon sélective certains

paiements versés actuellement comme prestations générales: allocations familiales, allocations aux jeunes et sécurité de la vieillesse. On prévoit que l'application d'un programme de revenu annuel garanti rendrait ces trois programmes inutiles. Les seules véritables économies auxquelles donneraient lieu ces programmes de prestations générales seraient cependant les paiements versés aux particuliers et aux familles dont le revenu demeurerait supérieur aux seuils de pauvreté fixés pour 1967 par le Comité même si l'on supprimait ces prestations générales. Une estimation des dépenses qu'ont entraînées chacun de ces programmes au cours de l'année 1967 et les économies qu'on aurait pu réaliser à partir de ceux-ci figure au tableau 39.

TABLEAU 39

Dépenses par le truchement des prestations générales et les économies possibles sous un régime de R.A.G. en 1967.

Programme	Dépenses totales	Économies possibles
	(en millions de dollars)	(en millions de dollars)
Allocations familiales.....	600	400
Allocations aux jeunes.....	70	47
Sécurité de la vieillesse.....	1,123	341
Totaux.....	1,793	788

SOURCE: Étude effectuée pour le compte du Comité.

On estime donc qu'environ 788 millions de dollars versés en vertu de ces programmes auraient pu être réaffectés au programme de revenu annuel garanti.

Les données récemment publiées par Statistique Canada (*Statistiques sur les petits revenus au Canada, 1967*) fournissent des renseignements sur le montant du revenu de transfert et autres reçus par les familles et les personnes indépendantes au cours de l'année civile 1967. C'est en nous basant sur ces données que nous avons évalué le montant des transferts effectués par le gouvernement et reçus au cours de 1967 par les familles et particuliers à faible revenu. On a comparé cette estimation au montant qu'ils auraient reçu en vertu du programme de revenu annuel garanti en ayant un autre revenu de même montant. Nous estimons qu'avec ce programme, une famille à faible revenu type aurait obtenu une augmentation du revenu moyen d'environ 1,000 dollars, c'est-à-dire qu'il serait passé de 2,500 dollars à 3,500 dollars.

Le tableau 40 renferme l'estimation, par le Comité, du coût des transferts supplémentaires aux personnes y ayant droit en 1967.

On a estimé que le coût direct des versements de l'allocation de base établie au niveau de l'autre revenu aurait été quelque peu supérieur à 1 milliard de dollars en 1967.

TABLEAU 40

Estimation des transferts supplémentaires sous le régime de R.A.G., 1967.

Catégories	Coût des transferts plus élevés
	en millions de dollars
Familles.....	1,059
Personnes seules de sexe masculin*.....	45
Personnes seules de sexe féminin*.....	81
Total.....	1,185

\*Agées de plus de 40 ans.

SOURCE: Étude effectuée pour le compte du Comité.

Un autre facteur important est le coût que représente pour le gouvernement fédéral la perte des impôts sur le revenu des particuliers qui se situaient en 1967 au-dessous des seuils de pauvreté fixés par le Comité. Certaines difficultés rencontrées limitent la précision de ces calculs. Statistique Canada, par exemple, tient compte du revenu que constituent les allocations familiales et les prestations d'assurance-chômage, tandis que le ministère du Revenu national ne le fait pas. De plus, les données fournies par Statistique Canada sont valables pour des familles économiques, alors que le ministère du Revenu national base ses calculs sur les particuliers en tenant compte des personnes à charge. Il est néanmoins possible de parvenir à une estimation en partant des données publiées par le ministère du Revenu pour l'année financière 1967, lesquelles donnent la ventilation de toutes les déclarations d'impôt selon l'état matrimonial, les personnes à charge et le revenu. En comparant à ces données les revenus correspondants aux seuils de pauvreté fixés par le Comité, on a calculé que les impôts sur le revenu payés en 1967 par les particuliers situés au-dessous de leur seuil respectif de pauvreté se sont chiffrés à 88 millions de dollars.

Enfin, on a tenu compte d'un autre important facteur de coût. Comme le programme proposé de revenu annuel garanti est appliqué par le gouvernement fédéral, ce dernier prendrait en charge la partie des prestations d'aide sociale payée actuellement par les provinces. Ces prestations sont financées grâce aux dispositions de partage des frais du Régime d'assistance publique du Canada, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux supportant chacun la moitié des frais. Au cours de l'année civile 1967, environ 340 millions de dollars ont été dépensés par ces deux paliers de gouvernement en prestations d'aide sociale. Si donc le gouvernement fédéral avait assumé les dépenses des gouvernements provinciaux, il lui en aurait coûté environ 170 millions de dollars.

En résumé, le tableau 41 renferme une estimation du coût net du programme de revenu annuel garanti au gouvernement fédéral pour 1967.

TABLEAU 41

Estimation du coût net du régime de R.A.G., 1967.

Facteurs	Montant
	en millions de dollars
<b>Coûts:</b>	
Paiements de transfert sous le régime de R.G.A.....	1,185
Exemptions des impôts.....	88
Quote-part des frais provinciaux du Régime d'assistance publique du Canada.....	170
	1,443
<b>Économies:</b>	
Allocations familiales et de jeunesse et les pensions de vieillesse.....	788
<b>Coût net:</b>	
Coûts—Économies = 1,443 - 788 = 655 millions de dollars	

SOURCE: Étude effectuée pour le compte du Comité.

Le coût net du programme est donc évalué, pour 1967, à 655 millions de dollars ou à proprement parler, entre 600 et 700 millions. Ces chiffres sont naturellement soumis aux restrictions déjà mentionnées, mais représentent probablement quand même une estimation «raisonnable».

A l'estimation ci-dessus des frais et économies, on pourrait ajouter qu'une administration simplifiée comme celle du programme de revenu annuel garanti entraînerait une économie importante. Des prestations versées directement aux bénéficiaires par le gouvernement fédéral, aux termes de conditions minimales d'admissibilité et de contrôle, réduiraient de beaucoup les frais d'administration des systèmes actuels. Il n'existe aucune donnée au Canada qui permette d'évaluer ces économies; il n'existe aucun moyen non plus de déterminer le montant de ces économies au niveau fédéral. Aux États-Unis, on a estimé que les économies calculées à partir d'une proposition semblable allaient de 40 à 64 p. 100 des frais d'administration du système actuel<sup>4</sup>.

Les chiffres de 600 et 700 millions, comme coût d'un programme de revenu annuel garanti, sont élevés. Le coût d'un programme de lutte contre la pauvreté ne saurait être faible. Ces chiffres représentent pourtant moins de 1 p. 100 du P.N.B. canadien pour 1967. De plus, d'autres experts qui se sont basés sur l'année 1967 pour calculer le coût d'un programme de revenu annuel garanti en 1970 ou 1971 ont découvert que les chiffres avaient très peu augmenté (environ 15 p. 100). Le Comité évalue donc à 1 p. 100 du P.N.B. (84.5 milliards de dollars) le coût de son programme pour 1970.

## CONCLUSION

Nous avons présenté dans cette partie les grandes lignes d'un Régime de revenu annuel garanti au Canada. Nous n'avons pas essayé de présenter une

analyse détaillée des nombreux facteurs interdépendants que comporte un tel régime. Notre principal but était de préparer pour le Parlement et les Canadiens une série de directives préliminaires qui sont défendables en principe et que le peuple canadien peut adopter avec confiance. Le Comité est convaincu qu'un tel programme est réalisable et qu'il est temps de l'adopter. Le Comité n'ignore pas que sa proposition doit faire l'objet d'une description et d'une analyse plus détaillées qu'il n'a été capable de le faire et que son application doit s'étendre sur une certaine période de temps.

Le Comité sait également que le Canada et les pauvres en particulier ne peuvent attendre davantage ce premier pas véritable vers l'élimination de la pauvreté. Ce qu'il faut, c'est agir. Une fois qu'on y sera décidé, il sera possible d'aborder et de résoudre les difficultés et les problèmes qui se présenteront. Si l'on attend que soit créé un programme «parfait» pour prendre cette décision, les problèmes et les difficultés fourniront une excuse à l'inaction et à l'ajournement de son application.

#### **Recommandations:**

1. Que le gouvernement du Canada mette en œuvre un programme à base uniforme et nationale de revenu annuel garanti (R.A.G.), genre impôt négatif sur le revenu (I.N.R.).

2. Que ce programme soit financé et administré par le gouvernement du Canada.

3. Que ce programme soit élaboré de façon à comprendre tous les Canadiens dans la privation économique. On propose, pour ce qui est de l'immédiat, que ne soient pas compris les résidents du Canada qui ne sont pas des citoyens canadiens et les citoyens qui sont des personnes seules âgées de moins de quarante ans.

4. Que les taux de base des allocations selon ce programme de R.A.G. soient établis pour l'immédiat à 70 p. 100 du «seuil de pauvreté» qui correspond à chaque taille de famille, comme les méthodes exposées dans ce rapport l'ont déterminé.

5. Que le régime de R.A.G. comprenne un mécanisme d'incitation au travail pour assurer que ceux qui travaillent gagnent et gardent un revenu plus élevé que ceux qui ne travaillent pas. On propose que les allocations de base soient réduites à raison de 70 cents pour chaque dollar provenant d'une autre source.

6. Que le régime proposé de R.A.G. soit totalement séparé de la prestation des services sociaux. Ces derniers relèveraient toujours des gouvernements provinciaux.

7. Que le Régime d'assistance publique du Canada soit mis à jour pour créer le dispositif nécessaire à la coopération et à la répartition fédérales-provinciales sur le plan des services sociaux et des frais. Le R.A.P.C. sub-

viendrait aussi aux besoins de ceux qui ne seront pas compris au début dans le régime de R.A.G.

8. Qu'on abroge progressivement toute la législation fédérale actuelle sur la sécurité du revenu. On retiendrait des programmes d'assurance sociale tels l'Assurance-chômage et le Régime de pensions du Canada, certains programmes contractuels tels les Allocations aux anciens combattants et ceux qui concernent les peuples indigènes canadiens. Le R.A.G. remplacerait immédiatement les régimes d'allocations familiales, d'allocations aux jeunes et d'assistance-vieillesse du gouvernement fédéral.

9. Que le régime de R.A.G. applique le principe selon lequel personne ne gagnera sous le R.A.G. un revenu inférieur à celui qu'il gagne maintenant en vertu d'autres programmes fédéraux tels l'assistance-vieillesse. Les autres allocations ou prestations d'assurance seraient considérées comme «autres revenus» et seraient augmentées par le régime de R.A.G. au cas où elles seraient inférieures aux allocations du R.A.G.

10. Qu'on hausse les niveaux d'exemption d'impôt sur le revenu personnel afin d'assurer qu'aucun Canadien dont le revenu personnel est au-dessous de son seuil de pauvreté ne doive payer des impôts.

# 3

## Un conseil de recherche sociale appliquée

### LE PROBLÈME

Deux facteurs ont rendu beaucoup plus ardue notre tâche et celle de notre personnel de recherche: ce sont l'absence honteuse de recherche, au Canada, dans le domaine de la promotion sociale et l'insuffisance de données statistiques récentes. En voulant se renseigner sur les causes et l'étendue de la pauvreté, le Comité a continuellement souffert d'un manque de données et de l'inexistence d'une recherche sociale appliquée. Il n'existe aucune source digne de foi à laquelle le Comité aurait pu s'adresser pour obtenir des renseignements ou à qui il aurait pu confier l'étude de certains problèmes.

Le problème n'est pas nouveau. Le Conseil économique du Canada, dans son *Cinquième exposé annuel* (1968), après avoir recommandé la création d'un comité spécial du Sénat sur la pauvreté, va même jusqu'à proposer un plan d'action à plus long terme:

Les mesures à long terme que nous préconisons consisteraient essentiellement à accumuler et à développer aussi vite qu'il serait raisonnablement possible de le faire les connaissances et la compréhension nécessaires à l'élimination de la pauvreté au Canada. Ces mesures comprendraient une évaluation générale et une nouvelle appréciation de la structure de toutes les politiques, tant d'ordre gouvernemental que d'ordre privé, qui exercent une influence considérable sur les problèmes de la pauvreté, ainsi qu'une analyse poussée des avantages et des inconvénients de nouveaux projets comme l'impôt négatif sur le revenu et d'autres formes de garantie d'un revenu minimum. Ces travaux devraient faire appel à la compétence de spécialistes en différents domaines de la sociologie et des sciences du comportement humain. Il faudrait qu'ils soient étroitement coordonnés sous la direction de personnes versées dans la recherche et capables d'estimer ou de prévoir le caractère pratique et l'efficacité administrative de programmes en cours ou projetés<sup>1</sup>.

Dans son *Sixième exposé annuel* (1969), le C.E.C. fait remarquer:

Ce qui manque peut-être le plus, dans l'établissement et l'application de politiques efficaces de lutte contre la pauvreté, c'est un organisme central spéciale-

ment consacré à cette tâche. . . . Toutefois, il n'existe aucun organisme fédéral-provincial chargé de s'occuper globalement du développement de nos ressources les plus précieuses<sup>2</sup>.

Il propose finalement:

Le gouvernement fédéral devrait créer un bureau qui aurait pour tâche de diffuser des renseignements, et de coordonner les recherches, sur la pauvreté<sup>3</sup>.

L'expérience du Comité confirme le besoin d'un tel organisme. Nous proposons cependant de ne pas limiter son action aux sujets se rapportant à la pauvreté, mais de lui laisser la liberté de mouvement nécessaire pour cerner tous les aspects des problèmes qui se posent en matière de ressources humaines et de bien-être social.

Il n'existe actuellement au Canada aucun organisme fédéral qui soit chargé d'effectuer des recherches et de garder constamment l'œil ouvert sur les problèmes humains et sociaux se manifestant dans tout le pays. Les problèmes humains sont classés d'après les compétences des ministères et les disciplines théoriques auxquelles ils appartiennent, c'est-à-dire selon qu'ils concernent la santé, l'aide sociale, l'emploi, la citoyenneté, les caractères ethniques, la langue et la culture, les autochtones ou les immigrants, l'éducation ou la formation. Il n'existe aucun organisme chargé d'étudier et de fournir des renseignements sur «l'homme dans son entier» ou sur l'individu considéré du point de vue de son appartenance à un sous-groupe particulier de la population canadienne. On ne dispose donc d'aucun ensemble de connaissances suffisamment étendu pour servir de base à une étude, à l'échelle nationale, de problèmes humains tels que la pauvreté, le chômage, le besoin d'éducation, les conflits culturels et sociaux, la discrimination, les comportements anormaux, la délinquance, l'adaptation sociale aux progrès techniques et le reste. Chaque problème doit donc être étudié à partir d'une table rase lorsqu'il débouche sur une crise.

Le Comité a constaté que les études publiées sur la pauvreté constituaient plutôt des fragments épars qu'une œuvre cohérente, qu'elles étaient plutôt le résultat d'études individuelles que le fruit d'une recherche méthodique sur le problème dans son intégralité. Les analyses relatives aux problèmes de la pauvreté ont souvent été faites dans le cadre d'une seule discipline, sans égard ou presque pour l'influence des facteurs intéressant d'autres disciplines. Les organismes gouvernementaux, chacun ayant son orientation propre, possèdent rarement le genre de données qui les renseigneraient sur l'efficacité de leurs programmes d'aide aux pauvres. Pour de tels organismes, en général, l'«évaluation» consiste essentiellement à recueillir et à présenter des données qui justifient la continuation et l'amplification des programmes et du budget actuels, plutôt qu'à obtenir des renseignements objectifs sur les avantages que ces programmes ont procuré à leur clients respectifs. Ils mesurent le rendement en fonction des intrants (dépenses ou nombre de clients) et non en fonction des extrants (rapports de rentabilité ou effet des services sur la situation des clients).

Dans son mémoire, la Human Resource Development Authority (Alberta) faisait remarquer un autre aspect du problème:

Un problème tenace tel que la pauvreté soulève toujours un doute sur la suffisance des connaissances qu'on en a. On pense souvent qu'une information plus approfondie se révèle source d'action plus efficace. Pour ce qui est de la pauvreté à cette époque précise, on peut affirmer à coup sûr ne pas manquer de connaissances générales à son sujet. Pendant les cinq dernières années, des spécialistes des sciences sociales et des autres disciplines, experts d'origine européenne, américaine et canadienne, ont publié, sans exagération, des milliers d'études et de mémoires de recherches au sujet de la pauvreté et de l'accroissement des ressources humaines.

La difficulté provient non pas d'un manque de connaissances, mais plutôt de l'application et de l'usage stériles qu'on en fait au cours du processus de la prise des décisions. C'est une conséquence à la fois de l'organisation actuelle de l'information et des difficultés de communication qui isolent le monde des sciences de celui de la politique.

Il se fait sentir au Canada un grand besoin d'établir un système fédéré d'information qui colligerait les informations et les connaissances nouvelles d'intérêt social, économique, politique et autre. Cette tentative pourrait se voir secondée par un encouragement plus ferme à déployer des efforts de coopération entre disciplines à l'intérieur de groupes de spécialistes en sciences sociales.

Une bonne partie de la recherche sur la pauvreté a été publiée en mémoires de format volumineux farcis de termes spécialisés des sciences sociales et remplis d'énoncés provisoires et hypothétiques. Ces hypothèses ont souvent une valeur négligeable pour les hommes politiques chargés de prendre les décisions; ces derniers ont en effet besoin d'une connaissance générale de la question, d'énoncés globaux et d'un langage facile à comprendre<sup>4</sup>.

## LA SOLUTION

Afin de satisfaire à ces besoins, le Comité recommande l'établissement, au niveau fédéral, d'un Conseil de recherche sociale appliquée, lequel aiderait les organismes gouvernementaux à tous les niveaux. Il serait également chargé de coordonner les programmes de recherche, de diffuser les résultats de ces recherches et d'évaluer l'efficacité des programmes de l'organisme.

Ce dont nous avons vraiment besoin, c'est d'une recherche sociale appliquée que nous classons, pour les besoins de la cause, en trois types différents:

1. *La recherche prévisionnelle politique* concerne l'analyse des fins et des valeurs sociales, ainsi que des objectifs gouvernementaux. Il s'agit donc d'une perspective d'ensemble. L'Institut de recherches politiques, récemment agréé, s'occupera de problèmes tels que

la politique à suivre en matière d'éducation, de fiscalité, de transport, de monnaie, de langue et de culture, d'hygiène et de radio-télévision...<sup>5</sup>.

La recherche prévisionnelle politique s'interroge en profondeur sur les buts de la société, ne hasarde des réponses qu'après une longue gestation, puis recommande de nouvelles orientations d'avant-garde qui ne sont que

lentement mises en œuvre. En un sens, le Comité s'est occupé de recherche prévisionnelle politique en matière de pauvreté. Pour bien remplir sa fonction, la recherche prévisionnelle politique doit compter sur d'autres sources de renseignements de base.

2. *La recherche axée sur les conclusions* vise à l'augmentation des connaissances actuelles. Ce type de recherche est le plus souvent associé aux corps universitaires. C'est habituellement le chercheur lui-même qui prend l'initiative de ce genre de recherche, pour satisfaire sa curiosité personnelle; elle n'est destinée à aucune application particulière. Sa valeur réside dans son apport en nouvelles connaissances, lesquelles peuvent servir à créer des programmes sociaux nouveaux et novateurs. Elle favorise aussi des progrès méthodologiques et techniques qui peuvent servir à des applications concrètes et plus immédiates. En général, les résultats de cette recherche doivent se traduire dans des programmes concrets afin d'en déterminer l'aptitude à résoudre les problèmes de la vie quotidienne.

3. *La recherche décisionnelle* a des vues beaucoup plus humbles que les autres types de recherche mentionnés ci-dessus. Elle s'attaque aux problèmes pratiques soulevés par la mise en œuvre des décisions de principe et à la solution des problèmes sociaux à l'aide des découvertes actuelles de la recherche en sciences sociales. Elle ne s'occupe pas tant de l'objet que des moyens; elle cherche surtout à découvrir comment mettre en vigueur tel ou tel programme pour qu'il soit le plus efficace et le plus économique possible. Les objectifs une fois posés, nous devons d'abord trouver les solutions au problème, puis choisir ensuite la meilleure, ce à quoi la recherche décisionnelle nous aidera.

De plus, la recherche décisionnelle s'occupe d'évaluer les programmes en cours afin d'en améliorer, si possible, l'efficacité sans perdre de vue leur fin. Le but premier de ce type de recherche est de fournir aux décideurs des renseignements précis sur les solutions de rechange. Cette espèce de recherche appliquée à la solution des problèmes n'existe pas actuellement au palier fédéral au Canada. Le Comité estime que l'absence d'une telle recherche est en partie responsable du manque de coordination et de planification méthodique qui transparait dans tous les programmes fédéraux et fédéraux-provinciaux relatifs au bien-être individuel et social. Par ailleurs, négliger de remédier à cette situation compromet la mise en œuvre effective des propositions et des recommandations faites dans le présent rapport et ouvre la voie à d'autres enquêtes, études et rapports du même genre.

## CONCLUSION

Notre discussion s'est attachée à plusieurs problèmes corrélatifs. En premier lieu, nous avons soutenu que, pour combattre avec succès la pauvreté au

Canada, il fallait pousser davantage la recherche sociale, mais aussi transposer dans des mesures sociales les principes abstraits. En second lieu, nous avons conclu qu'il était urgent de créer un organisme qui puisse se consacrer à faciliter la prise des décisions, en recueillant et en transmettant les résultats de la recherche sociale au praticien et à l'organisme gouvernemental intéressé pour qu'ils puissent s'acquitter de leur tâche de façon plus appropriée. C'est pourquoi nous recommandons la création d'un Conseil de recherche sociale appliquée qui concevra et mettra en œuvre de nouveaux programmes d'aide sociale et de ressources humaines, tels le programme du R.A.G. Cet organisme s'occuperait également de perfectionner les moyens d'évaluer le rendement des agences de bien-être social et d'en améliorer l'efficacité. Cela nécessitera l'évaluation des programmes sociaux déjà existants et la mise à l'essai de nouveaux programmes par les agences actuelles à titre expérimental, ce qu'on a appelé les «programmes de recherche active».

Il faut surtout s'assurer, et c'est là ce qui préoccupe particulièrement le Comité, que la proposition d'un programme de revenu annuel garanti et les nombreuses propositions auxiliaires visant à éliminer la pauvreté seront effectivement mises en œuvre pour le mieux-être de tous les Canadiens.

#### **Recommandation:**

**Qu'on établisse un Conseil de recherche sociale appliquée au niveau nationale, qui**

- a) soit chargé du développement compréhensif des ressources humaines et de recherches appliquées sur le bien-être social;**
- b) coordonne et encourage la diffusion des renseignements disponibles sur les problèmes sociaux, et sur la pauvreté en particulier;**
- c) fasse et diffuse des recherches appliquées sur des problèmes sociaux;**
- d) élabore des indices sociaux nationaux;**
- e) s'occupe de recherche sur des problèmes sociaux qui touchent des groupes particuliers de notre société—les jeunes, les vieillards et les minorités indigènes et immigrantes, etc., et**
- f) soit chargé de l'élaboration et de l'amélioration du régime de R.A.G. proposé ici et de la préparation de sa mise en œuvre.**

#### NOTES

##### CHAPITRE 1

1. *Délibérations du Comité spécial du Sénat sur la pauvreté*, troisième session n° 11 (10 novembre 1970), p. 17.

## CHAPITRE 2

1. Conseil canadien du bien-être, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, première session, n° 12 (19 juin 1969), p. 479.
2. Further Preliminary Results of the New Jersey Graduated Work Incentive Experiment, Office of Economic Opportunity (U.S. Government Printing Office), n° 3400-4 (mai 1971).
3. *Ibid.*, p. 20.
4. Preliminary Estimates of the New Jersey Graduated Work Incentive Experiment, Office of Economic Opportunity (U.S. Government Printing Office) n° 0.378-470 (février 1970), p. 23.

## CHAPITRE 3

1. Conseil économique du Canada, *Cinquième exposé annuel* (Ottawa: Imprimerie de la Reine, 1968), p. 149.
2. Conseil économique du Canada, *Sixième exposé annuel* (Ottawa: Imprimerie de la Reine, 1969), p. 183.
3. *Ibid.*, p. 183.
4. Human Resources Development Authority, Province of Alberta, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, deuxième session, n° 57 (21 juillet 1970), p. 75.
5. Ronald S. Ritchie, *Un Institut de recherches politiques* (Ottawa: Information Canada, 1971), p. 7.

## ANNEXE A:

### Détermination d'un nouveau «seuil de pauvreté»

Le plan et les recommandations de ce rapport se fondent sur l'acceptation du fait que la pauvreté est multidimensionnelle, qu'elle signifie toute absence de bien-être social, psychologique ou économique. Néanmoins, la plupart des gens ne voient dans la pauvreté qu'une insuffisance de revenus entraînant la privation chronique de biens matériels. Cette conception de la pauvreté en fonction de la faiblesse du revenu, bien qu'incomplète, facilite la mesure quantitative de la pauvreté et l'élaboration de programmes visant à l'éliminer. Nombre de tentatives de définir la pauvreté, en Europe comme en Amérique, reposent sur ce principe de l'insuffisance du revenu. Mais les partisans de ce postulat ne sont pas d'accord sur ce qui constitue la meilleure méthode de mesure d'un revenu insuffisant.

#### LES DIVERSES MÉTHODES DE MESURE

La méthode la plus utilisée jusqu'à présent consiste à déterminer la pauvreté en fonction d'un budget minimal permettant de satisfaire les besoins essentiels. C'est la méthode dite «budgétaire» ou méthode de détermination du minimum vital.

La deuxième méthode, qui s'attache à l'inégalité plutôt qu'à la pauvreté en tant que telle, détermine la pauvreté, ou le faible revenu, en fonction d'un pourcentage quelconque du revenu moyen. Contrairement à la première, elle n'essaie pas de déterminer le prix d'un «panier de provisions». Selon cette méthode de comparaison des revenus, le seuil de pauvreté (la ligne de démarcation du revenu insuffisant) suit la courbe du revenu moyen.

La troisième méthode prend aussi l'inégalité comme point de départ ou, plus précisément, la répartition des différentes parts du gâteau. Elle examine

la part du revenu national total qui est entre les mains, par exemple, du premier cinquième de la population et la compare à celle du dernier cinquième. On peut ainsi comparer, pour une certaine période, les gains et les pertes relatifs des divers secteurs de la population.

## LA MÉTHODE BUDGÉTAIRE

De ces trois méthodes, la plus répandue en Europe occidentale et en Amérique du Nord est celle qui fait appel à l'établissement d'un budget. Elle pose cependant de nombreux problèmes, entre autres celui de décider si la ligne de démarcation entre les pauvres et le reste de la population doit se situer au niveau de la plus élémentaire survie ou à celui d'une insuffisance par rapport aux normes courantes. Il semble, dans l'optique de l'histoire, que l'on soit passé progressivement de la première solution à la seconde.

Vers la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, on cherche surtout à déterminer le degré de pauvreté qui donnerait droit à l'aide sociale aux termes des sévères lois européennes sur la pauvreté<sup>1</sup>. Le critère était le «dénouement», terme qui n'était d'ailleurs jamais clairement défini. Louise Twining, gardienne des pauvres de Kensington, effectue des recherches à ce sujet en 1881 et arrive à la conclusion que, dans la plupart des pays, la société a l'obligation morale de soutenir les inaptes au travail, les faibles d'esprit, les malades et les vieillards<sup>2</sup>. A l'extérieur des asiles de pauvres, seuls les invalides et les personnes âgées ont droit à l'aide sociale. Le but de Louise Twining n'était pas vraiment d'étudier et de déterminer un niveau de vie minimal, mais de critiquer la politique d'aide sociale de l'Angleterre.

C'est à Ernst Engel qu'on attribue généralement la première tentative de «définir» la pauvreté. Après avoir examiné le budget familial d'un groupe d'ouvriers, Engel en a déduit une loi de la consommation, connue sous le nom de loi d'Engel, portant que: «Les dépenses d'alimentation des familles s'accroissent en valeur absolue avec le revenu, mais leur part de la dépense globale est d'autant plus faible que le revenu est plus élevé, ce qui laisse, toutes proportions gardées, plus d'argent pour les autres choses<sup>3</sup>.» En d'autres termes, si une famille consacre une faible part de son revenu à la nourriture, elle est prospère; si elle y consacre une forte part, elle est démunie. Engel veut, en outre, déterminer un certain niveau de vie qu'il situe à ce point d'aisance où les gens consacrent au plus 80 p. 100 de leur revenu à satisfaire «convenablement» à leurs besoins matériels, le reste servant à rassasier des goûts culturels plus raffinés.

Au cours des deux dernières décennies du XIX<sup>e</sup> siècle, l'Angleterre s'est aussi intéressée à la question de définir la pauvreté. Des chercheurs, tels Charles Booth et Seebohm Rowntree, croyaient qu'il fallait relier la pauvreté à un niveau minimal de bien-être économique fondé sur la satisfaction des besoins essentiels des gens. Booth définit la pauvreté en fonction du revenu: «Par le mot «pauvres», j'entends ceux dont le revenu est suffisamment régulier, bien

que tout juste suffisant, pour une famille moyenne<sup>4</sup>.» Rowntree tente alors d'établir ces estimations du coût de la vie sur une base plus empirique. En 1899, dans une étude portant sur un certain nombre de familles de la classe ouvrière, il évalue le coût des marchandises et services qui étaient absolument nécessaires à l'époque simplement pour se maintenir en bonne condition physique<sup>5</sup>. Il ne définit pas l'expression «simplement en bonne condition physique», mais dresse une liste de nécessités sous diverses rubriques: nourriture, habillement, chauffage et articles ménagers divers, puis en évalue le prix.

Rowntree essaie également de fixer, en s'appuyant sur les prix, le revenu minimal vital. Pour la nourriture, il utilise des études sur les aliments effectuées par des diététiciens. Afin d'obtenir un coût alimentaire vraiment minimal, il prévoit un régime moins abondant et moins varié que celui que reçoit «le pauvre valide de l'asile». Il suppose également que le régime est soigneusement établi en fonction de la valeur nutritive des divers aliments et que ceux-ci sont tous achetés au plus bas prix. L'allocation de vêtements se limite à ce qui est strictement nécessaire à la santé et le prix des loyers est déterminé d'après les résultats d'une enquête sur ceux que paient les membres de la classe ouvrière. Rowntree reprend son étude en 1936 et en 1950, adoptant chaque fois des critères de plus en plus larges et incluant de nouveaux éléments dans son budget.

Bien que la méthode de Rowntree semble des plus rationnelle et empirique, elle comporte de nombreuses lacunes. Il est impossible, par exemple, de déterminer de façon précise les besoins alimentaires ou la valeur nutritive de certains aliments. En outre, nombre de familles pauvres ne sont pas en mesure, pour des raisons pratiques ou par simple ignorance, de suivre un régime alimentaire renfermant tous les éléments nutritifs dont elles ont besoin, et au plus bas prix possible. Chose plus grave encore, Rowntree porte sans l'avouer des jugements de valeur en décidant ce qui constitue un élément de première nécessité. Faut-il conclure que les niveaux «suffisants» des études ultérieures ne sont que «suffisants pour survivre», tout comme ceux de ses travaux précédents?

Quoi qu'il en soit, de nombreux sociologues et de nombreuses administrations s'inspirent encore aujourd'hui des principes qu'il a établis à la fin du siècle dernier.

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, le sociologue anglais Peter Townsend a écrit un certain nombre d'articles concernant l'établissement d'un niveau de vie minimum. Dans l'un de ces articles, il étudie les travaux d'autres sociologues dans ce domaine, et plus particulièrement ceux de Rowntree<sup>6</sup>. A son avis, les niveaux établis par Rowntree étaient trop arbitraires et trop étroits en ce qui concerne les «nécessités» de la vie. Townsend estime pratiquement impossible l'établissement de listes de nécessités. Il conclut donc que le montant affecté à l'alimentation demeure l'unique composante justifiable d'un budget de pauvre; mais même dans ce domaine de la consommation, le rapport s'établit mal entre le budget et les habitudes et coutumes de la masse ouvrière. C'est-à-dire que nombre

de ceux qui établissent de tels budgets s'attendent à ce que les pauvres soient des diététiciens chevronnés ayant des tendances marquées au puritanisme.

Townsend se met alors à établir ses propres seuils de pauvreté en utilisant comme point de départ la proportion du revenu affecté à l'alimentation chez certaines couches de la masse ouvrière. A son avis, cette méthode nous dispense de recourir à des jugements subjectifs concernant les sommes à affecter à l'habillement et aux autres composantes du budget.

Dans un article paru en 1962, Townsend expose de nouveau sa thèse principale selon laquelle les notions de pauvreté et de minimum vital sont relatives et ne peuvent se définir qu'en fonction des ressources matérielles et historiques dont dispose une société particulière à un moment particulier<sup>7</sup>. Il critique aussi la notion du minimum vital, tout en s'élevant contre les seuils de pauvreté qu'il avait lui-même établis à partir de la délimitation des besoins alimentaires et qu'il qualifie «d'estimations grossières qui peuvent donner lieu à de grandes marges d'erreur».

Toutefois, les chercheurs d'autres pays, et plus particulièrement ceux qui sont au service des gouvernements, se sont montrés moins enclins à renoncer à cette notion du minimum vital dans l'établissement des seuils de pauvreté.

Aux États-Unis, par exemple, le Bureau des conseillers économiques du président a proposé dans son rapport annuel de 1964 une formule pour l'établissement du seuil de pauvreté. Cette formule caractérise comme pauvre toute famille dont le revenu annuel ne dépasse pas \$3,000, et tout célibataire dont le revenu est inférieur à \$1,500. Toutefois, de l'aveu même du Bureau, ces chiffres ne peuvent être considérés que comme des mesures sommaires et approximatives.

Depuis 1964, les seuils de pauvreté que l'on a reconnus officiellement aux États-Unis et dont on se sert le plus souvent sont ceux qui, comme pour Rowntree au début du siècle, définissent et délimitent les degrés de pauvreté en utilisant l'optique du minimum vital ou du «panier à provisions», selon les catégories: alimentation, habillement, logement et services. Pour établir un budget selon l'optique du «panier», il faut déterminer les biens et les services qui composeront le panier, et l'on en arrive ainsi à considérer comme pauvres les personnes dont les revenus ne leur permettent pas de se procurer ces biens et ces services. C'est M<sup>lle</sup> Mollie Orshansky, de l'Administration de la sécurité sociale du ministère américain de la Santé, de l'Éducation et du Bien-être social, qui a établi ces seuils de pauvreté<sup>8</sup>. (L'Office of Economic Opportunity a adopté la formule à des fins officielles.) Cette formule n'offrait pas seulement l'avantage d'être solidement documentée, mais aussi celui, plus important, d'être acceptable sur le plan politique, en ce sens que l'application de ces seuils de pauvreté aux données de 1964 n'a pas eu pour effet d'augmenter le nombre de pauvres, comparativement aux chiffres fournis par le Bureau des conseillers économiques.

Pour établir le niveau du revenu minimum vital, M<sup>lle</sup> Orshansky a appuyé ses calculs sur le montant requis pour l'achat de la nourriture nécessaire à une alimentation suffisante, tel que l'ont établi les études entreprises par le ministère américain de l'Agriculture sur la consommation alimentaire. Ce budget alimentaire était le plus bas qu'il était possible d'établir, compte tenu du fait qu'il devait contenir toutes les substances nutritives essentielles et qu'il utilisait des aliments que l'on pouvait facilement se procurer aux États-Unis. On fixait alors le niveau minimum ou le seuil de pauvreté en multipliant par trois le montant nécessaire à l'achat des diverses composantes de ce budget alimentaire. On apporta les rectifications nécessaires pour les familles de taille et de composition différentes, tout en tenant compte du fait que les familles agricoles, puisqu'il leur était possible de produire elles-mêmes certaines de ces denrées alimentaires, pouvaient s'en tirer à meilleur compte.

Cette formule de «multiplication par trois» qui établit les dépenses alimentaires en fonction du revenu total nécessaire nous ramène à la loi d'Engel selon laquelle, plus la famille est petite, plus la part du revenu affectée à l'alimentation est élevée. M<sup>lle</sup> Orshansky suppose que les niveaux suffisants équivalents sont atteints lorsqu'un tiers du revenu total suffit à fournir une alimentation saine.

Certains jugements de valeur sont entrés en ligne de compte dans l'élaboration de la formule de l'Administration de la sécurité sociale, même si, en apparence, elle est fondée sur des données réelles. Quelques-uns des postulats les plus évidents sont: l'influence sur les besoins budgétaires de l'addition d'un autre membre à la famille; l'importance du point de vue économique du lieu de résidence (urbain ou rural); la proportion du budget familial affectée au budget alimentaire; la définition d'un régime alimentaire suffisant; et la norme des besoins alimentaires établie par la proportion des familles dont l'alimentation suffisante est considérée comme acceptable.

Toutefois, dans un pays aussi opulent que les États-Unis, une grave question se pose, à savoir si le rapport revenu/alimentation (3 à 1) établi par l'Administration convient bien à la situation. L'Administration fait usage du régime alimentaire le moins cher établi par le ministère américain de l'Agriculture en vue d'une utilisation temporaire ou pressante lorsque les revenus sont minimes. Même le second seuil budgétaire de l'Administration, les quasi-pauvres, s'appuie sur le régime alimentaire le plus bas établi par le ministère américain de l'Agriculture, régime qui prévoit un budget alimentaire total de 75c. par jour et par personne (pour une famille moyenne de quatre personnes) en 1966. De telles dépenses à ce niveau n'assurent pas une alimentation suffisante.

Là encore, les postulats concernant les régimes alimentaires «peu élevés» sont discutables. Par exemple, on suppose que les familles achèteront ou pourront acheter, avec l'argent prévu pour l'alimentation, les aliments les plus nutritifs. Comme Townsend le fait remarquer dans son analyse des travaux de Rowntree dans ce domaine, les pauvres sont généralement de très

mauvais acheteurs et sont souvent incapables d'établir des comparaisons entre les différents produits.

#### LA PAUVRETÉ EN TERMES RELATIFS (REVENU)

Si l'optique du budget recherche le niveau «suffisant», celle du revenu relatif, dans sa forme pure, se préoccupe de «l'inégalité». Le recours à cette optique signifie que tout changement dans le revenu moyen modifie automatiquement la définition de ce qu'est un revenu insuffisant. Il devient donc inopportun de vouloir déterminer la composition ou le prix d'un panier de provisions quelconque.

Adam Smith avait déjà souligné, il y a deux siècles, cet aspect de la pauvreté en définissant le «nécessaire» en ces termes :

Le mot «nécessité» veut dire et ce que représente le minimum vital et ce que les mœurs de la collectivité rendent nécessaire<sup>9</sup>.

Galbraith exposait de nouveau cette thèse lorsqu'il écrivait : «Les personnes indigentes sont celles dont le revenu, quoique suffisant à leur survie, s'établit clairement en deça de celui du reste de la population . . .<sup>10</sup>»

Comme on l'a mentionné, Townsend en est donc arrivé à la conclusion que la notion de pauvreté et celle de minimum vital sont relatives et qu'on ne peut les définir que par rapport aux ressources matérielles et historiques dont disposent une société particulière à un moment particulier. En 1962, il désavoue ses études antérieures, qui étaient axées sur le calcul des besoins alimentaires, pour tenter plutôt de définir le «nécessaire» en termes relatifs. Cette recherche l'amène à proposer une définition de la pauvreté fondée sur la détermination du nombre de familles qui ont un revenu total de moins de 50 p. 100 de la moyenne. Il propose aussi certaines méthodes visant à définir la pauvreté à partir de critères autres que celui des revenus, tels que la différence entre les habitats et les services éducatifs dont disposent les différentes classes sociales et les divers types de famille. Il conclut :

Il faut penser alors que sont pauvres ceux (les personnes seules ou les familles) dont les ressources, dans le temps, sont considérablement inférieures à celles qui sont à la disposition des personnes seules ou des familles moyennes de la collectivité, de n'importe quel niveau (local, national ou international)<sup>11</sup>.

Il est toutefois intéressant de remarquer que, même si Townsend s'élève contre la norme du minimum vital, il ne propose aucune méthode pour redéfinir la notion de pauvreté, pas plus qu'il ne présente d'autres techniques pour la mesurer.

Les travaux de Victor R. Fuchs illustrent mieux l'optique de l'insuffisance des revenus; il propose de qualifier de pauvre toute famille dont le revenu est inférieur à la moitié du revenu familial médian<sup>12</sup>. Il serait possible de modifier cette norme pour tenir compte d'autres facteurs, comme la taille

et la composition des familles, les variations régionales et d'«autres variables pertinentes». Cette optique a le grand avantage de présenter un niveau de pauvreté qui varie selon la croissance du revenu national réel. De plus, elle peut mettre en valeur la distribution du revenu et servir de base réaliste pour apprécier les résultats positifs ou négatifs des programmes gouvernementaux de répartition.

L'application aux États-Unis de cette norme (50 p. 100 du revenu familial médian) a donné un seuil de pauvreté au-dessous duquel se situaient 20 p. 100 des familles américaines<sup>13</sup>. Ce pourcentage est légèrement inférieur au taux de pauvreté de 24 p. 100 indiqué pour la même année par les seuils de pauvreté de M<sup>lle</sup> Orshansky. Les données sont plus éloquentes si l'on suit la tendance du niveau de revenu médian, car elles indiquent que le pourcentage de pauvres n'a pas diminué depuis 1947. En outre, entre 1959 et 1965, alors que le revenu moyen des familles de quatre personnes augmentait de 37 p. 100, le seuil de pauvreté de l'Administration de la sécurité sociale (redressé par rapport aux hausses de prix seulement) n'augmentait que de 9 p. 100<sup>14</sup>. En d'autres termes, au cours des années 60 aux États-Unis, les estimations fondées sur le budget n'ont pas reflété les changements du mode de vie moyen. Pour beaucoup, ce décalage est attribuable à des restrictions politiques plutôt que théoriques.

La méthode budgétaire peut donner lieu à des rajustements, mais non la méthode relative. Prendre 50 p. 100 du revenu médian comme ligne de démarcation n'a rien de magique ni d'intrinsèquement juste. Ce pourcentage est arbitraire et l'on pourrait aussi facilement justifier le choix de 40 ou de 60 p. 100 du revenu médian. Fuchs a ouvertement déclaré que le choix d'une fraction quelconque du revenu médian serait arbitraire et il a proposé d'établir une proportion par les voies politiques et d'en faire un jugement de valeur national. D'après lui, un tel procédé serait au moins préférable à l'optique actuelle axée sur le budget, «qui se prête aux manipulations politiques sous le couvert d'études budgétaires techniques»<sup>15</sup>.

La méthode relative est aussi avantageuse parce qu'elle est simple et demande peu de frais, vu que la plupart des données nécessaires sont recueillies régulièrement.

## LA PAUVRETÉ ET LE PARTAGE DU REVENU

La troisième façon d'envisager la pauvreté comme insuffisance de revenu s'appuie sur la distribution du revenu et considère la part du revenu national global qui est dévolue aux 10, 20, ou 30 p. 100 des échelons inférieurs de la population. Habituellement, on concentre l'attention sur les 20 p. 100 de la population au bas de l'échelle, c'est-à-dire le dernier cinquième. Dans cette optique, il est inutile de parler du nombre de pauvres ou du taux de pauvreté. Il s'agit plutôt de connaître l'état du groupe inférieur comparative-ment aux autres groupes. En principe, par exemple, la tranche inférieure de

20 p. 100 de la population devrait recevoir 20 p. 100 du revenu national. Si elle reçoit moins, il est utile d'établir si ce pourcentage varie avec le temps pour savoir si le revenu a tendance à être réparti plus équitablement ou moins équitablement. Malheureusement, comme l'ont précédemment indiqué les chiffres obtenus par cette méthode, la part du revenu dont dispose le dernier cinquième de la population canadienne s'est plus ou moins maintenue au niveau effroyablement bas de 6 ou 7 p. 100 depuis 1951. De même, aux États-Unis, la part du revenu monétaire total versée aux 20 p. 100 les plus pauvres des familles s'est constamment maintenue à 5 p. 100 depuis 1947<sup>16</sup>.

Cette mesure sert particulièrement à indiquer les tendances à long terme de la distribution du revenu en tenant compte d'une certaine tranche de la population. On qualifie de «pauvre», actuellement, la dernière tranche de 20 p. 100 de la population, mais il pourrait en être autrement plus tard. On mesure l'inégalité plutôt que la pauvreté comme telle. Comme le prouvent les remarques du professeur Oscar Ornato, certains critiques n'ont pas fait de distinction entre la «pauvreté» et l'«inégalité»:

Si nous appelons «pauvres» ceux qui reçoivent une tranche inférieure du revenu—un cinquième, un huitième ou bien un dixième—nous assurons la persistance de la pauvreté...<sup>17</sup>.

C'est, bien entendu, pour cette raison précise que, à long terme, la définition de la pauvreté comme part du revenu ne peut servir de base pour délimiter les seuils de pauvreté ou mesurer les tendances de la pauvreté.

## LE CANADA

Il n'existe pas, au Canada, de seuils de pauvreté «officiels». Cependant, chaque province a déterminé des normes budgétaires mensuelles pour les éléments de première nécessité. À partir de ces normes, on procure de l'aide pour la nourriture, le vêtement, le logement et les articles courants aux personnes qui sont dans le besoin et qui sont admissibles; cette aide varie selon la taille et la composition de la famille. L'aide accordée à une famille de conditions similaires varie d'une province à l'autre, comme il est établi dans la partie principale du présent rapport. Ces «budgets mensuels» évaluent les composantes des «nécessités» d'une famille en particulier pour en arriver à un chiffre global. Ces niveaux budgétaires ne sont pas présentés par la province comme normes extrinsèques de pauvreté, mais ils semblent représenter des normes implicites. Dans un article récent, Hindle a employé comme seuils de pauvreté les besoins budgétaires minimaux pour une année des familles de taille différente, selon la *Loi sur l'assistance sociale générale en Ontario*<sup>18</sup>.

Bien que le Canada n'ait pas de seuil officiel de pauvreté, Statistique Canada et le Conseil économique du Canada ont adopté les seuils mis au point vers 1965 par M<sup>lle</sup> J. R. Podoluk de la Section de la recherche sur les finances

des consommateurs de Statistique Canada. Ces seuils de pauvreté utilisent l'optique du budget. Tout comme M<sup>lle</sup> Orshansky, M<sup>lle</sup> Podoluk s'est fondée sur une version modifiée de la loi de la consommation d'Engel. À l'instar d'Engel et d'Orshansky, elle a mesuré le bien-être des familles par le revenu arbitraire qui demeure après soustraction des dépenses consacrées aux «nécessités». L'examen des données de l'Enquête sur les dépenses familiales (1959) a révélé qu'en moyenne, les familles de taille et de revenu différents consacraient environ la moitié de leurs revenus au logement, à la nourriture et à l'habillement. Elle ajoutait:

On estime que si les dépenses faites pour ces nécessités sont supérieures à la moyenne et représentent 70 p. 100 ou plus du revenu à la disposition de la famille, celle-ci éprouvera de grandes difficultés à satisfaire à tous ses besoins<sup>10</sup>.

Elle a transposé ces données empiriques en dollars, ce qui lui a donné les chiffres suivants: en 1961, les personnes seules de revenu inférieur à \$1,500, les ménages sans enfants gagnant moins de \$2,500 et les familles de 3, 4, 5 personnes ou plus, de revenu inférieur à \$3,000, \$3,500 ou \$4,000 respectivement, ont consacré plus de 70 p. 100 de leurs revenus aux nécessités. On estimait pauvres en 1961 les familles de revenu égal ou inférieur à ces niveaux de revenu qui correspondaient aux seuils de pauvreté. Selon ce critère, le taux de pauvreté de 1961 atteignait environ 25 p. 100.

Ces seuils, quelque peu arrondis, indiquaient un rapport défini entre la taille de la famille et les besoins présumés de revenus. Par exemple, le seuil de pauvreté d'une personne seule (\$1,500) était exactement égal à la moitié de celui d'une famille de trois personnes (\$3,000). Des relations semblables existaient entre les familles des autres tailles et leurs niveaux respectifs de besoins en revenus.

Puisque ces seuils de pauvreté ont été proportionnés aux augmentations de l'indice des prix à la consommation, ces rapports valent encore, même si les chiffres ont changé. Autrement dit, le seuil de pauvreté d'une personne seule en 1969 (\$1,894) est encore inférieur de moitié à celui d'une famille de 3 membres (\$3,788).

Les seuils de pauvreté établis par Podoluk et Orshansky sont presque identiques; cette ressemblance n'est pas surprenante puisque les deux ont envisagé la question sous le même angle. La différence fondamentale entre les deux réside dans le fait que Podoluk s'est basée sur les catégories de dépenses plutôt que de s'attarder sur des études et des sondages sur l'alimentation. La plupart des critiques sur le seuil de pauvreté déterminé par Podoluk portent sur le fait qu'il est fondamentalement établi en fonction du budget et qu'il est ainsi plus vulnérable aux pièges que comporte une telle façon d'aborder le problème.

La proportion de 70 p. 100 ou plus du revenu consacré à l'alimentation, au vêtement et au logement constitue un critère pour établir le seuil de pauvreté; c'est sans doute à ce critère que l'on peut s'en prendre le plus

facilement. Cette proportion est arbitraire et n'est pas plus «juste» qu'un chiffre comme 60 ou 80 p. 100. Selon le critère de 70 p. 100, le taux de pauvreté «acceptable» en 1961 s'établissait à 25 p. 100. Si l'on avait utilisé comme mesure le pourcentage de 60 p. 100 du revenu consacré aux besoins élémentaires, le taux de pauvreté aurait atteint environ 10 p. 100, pourcentage que bien peu de gens auraient pris au sérieux. Par ailleurs, un critère de 80 p. 100 aurait donné un taux de pauvreté de plus de 40 p. 100, chiffre inacceptable.

Une autre critique importante est que les seuils de pauvreté ont été établis sans tenir compte des changements socio-économiques des dix dernières années au Canada. C'est un sondage sur les dépenses familiales mené en 1959 qui a établi que la famille moyenne dépense 50 p. 100 de son revenu pour l'alimentation, le vêtement et le logement. Avec l'augmentation du revenu moyen et l'amélioration du niveau de vie, il se peut fort bien qu'au Canada, en 1971, la famille moyenne dépense beaucoup moins, peut-être 40 p. 100 seulement, pour assurer ses besoins élémentaires. Si cette proportion s'avère juste et que le critère «privations» est établi à 20 p. 100 au-dessus de la moyenne (comme en 1961), cela veut dire qu'il faudrait diminuer le critère «privations» proportionnellement, peut-être jusqu'à environ 60 p. 100 du revenu. A notre connaissance, ces ajustements n'ont toutefois pas encore été faits.

La troisième objection,—et peut-être la plus sérieuse—, est que les seuils de M<sup>lle</sup> Podoluk, parce qu'ils sont ajustés uniquement en fonction des variations de l'indice des prix à la consommation, créent la fausse impression que le taux de la pauvreté diminue d'année en année. C'est-à-dire que les chiffres publiés par Statistique Canada montrent que le taux de pauvreté, d'environ 25 p. 100 qu'il était en 1961, a diminué approximativement à 18 p. 100 en 1969, selon les seuils de M<sup>lle</sup> Podoluk. Cela semblerait une amélioration importante. Toutefois, lorsque l'on constate que les seuils de pauvreté n'ont été majorés que de 26 p. 100 pendant cette période, tandis que le revenu familial moyen a augmenté de quelque 65 p. 100, la diminution apparente de la pauvreté n'est précisément que cela pour un grand nombre, c'est-à-dire illusoire.

Une autre faiblesse du seuil de M<sup>lle</sup> Podoluk consiste dans la nature de son échelle d'ajustement selon la taille de la famille. On a manifesté un profond mécontentement à l'égard du fait que le niveau de revenu le plus élevé du seuil de pauvreté englobe toutes les familles de cinq membres ou plus. En 1969, Statistique Canada établissait le seuil de pauvreté d'une famille de cinq personnes à \$5,051. Cependant, il était le même pour les familles de six, huit, dix membres ou plus. Même les normes provinciales, que l'on considère comme rigoureuses en ce qui concerne les besoins élémentaires, prévoient des montants spéciaux pour couvrir les frais supplémentaires auxquels ont à faire face les familles de plus de cinq membres.

Pour ces raisons et bien d'autres encore, on constate un mécontentement croissant à l'endroit des caractéristiques à la fois techniques et conceptuelles

des seuils de pauvreté en usage au Canada; c'est ce que nous montre Hindle quand il souligne que «nous attendons peut-être la définition de seuils de pauvreté appropriés pour commencer réellement la lutte contre la pauvreté»<sup>20</sup>. Malgré la valeur limitée de tous les seuils de pauvreté, le Comité a cru qu'il lui incombait de définir «des seuils de pauvreté appropriés».

#### DÉFINITION DE «SEUILS DE PAUVRETÉ PLUS APPROPRIÉS»

La première difficulté que comporte la détermination de seuils de pauvreté plus appropriés est le fait que la pauvreté, telle qu'on l'envisage ici, se définit comme une insuffisance du revenu. On a déjà fait ressortir les limitations qu'implique cette notion de la pauvreté considérée comme privation matérielle, que l'optique adoptée soit relative, budgétaire ou axée sur la répartition des revenus. En outre, même si, dans les pages précédentes de la présente annexe, on a reproché à un bon nombre de façons de définir la pauvreté de comporter des jugements de valeur subjectifs, il semblerait évident que l'objectivité est impossible à cet égard.

D'autres ont également su discerner ces limitations. M<sup>lle</sup> Orshansky écrivait récemment:

Estimer le nombre des pauvres, c'est déployer des valeurs morales. On ne peut pas vérifier ou bien démontrer ce nombre par le truchement de l'inférence et de la suggestion. La définition de la pauvreté doit se rapporter à l'emploi qu'on en compte faire. Pourquoi compter les pauvres si l'on n'a pas une raison de le faire? Quel que soit le potentiel des recherches socio-économiques en général, on ne peut être que plus ou moins subjectif. L'objectivité nous échappe...<sup>21</sup>.

La meilleure chose à faire est donc de cerner et de préciser nos propres tendances et objectifs. La plus importante de ces tendances favorise un concept global et relatif de la pauvreté, comparativement à la notion du minimum vital comme seuil de pauvreté. Nos objectifs sont les suivants: délimiter des seuils de pauvreté qui conviennent mieux à l'élimination de la pauvreté; réduire les inégalités; assurer à tous les citoyens un minimum de sécurité contre les risques de la vie.

Bien qu'il soit exact que les seuils actuels de pauvreté au Canada, qu'ils soient implicites (comme dans le cas des niveaux donnant droit à l'aide sociale provinciale) ou explicites (comme les seuils de pauvreté de M<sup>lle</sup> Podoluk), comportent de nombreuses déficiences, ils n'en constituent pas moins un réel progrès. Ainsi, un des problèmes porte sur la méthode qui permettra d'ajuster les seuils de pauvreté axés sur le revenu selon la taille de la famille. Bien entendu, la réponse dépendra toujours des jugements de valeur sur l'importance de chaque membre supplémentaire dans la famille. Si l'on admet qu'un certain degré d'arbitraire est inévitable, les rapports établis par M<sup>lle</sup> Podoluk semblent assez justes et utiles. Cela suppose l'établissement d'un rapport constant entre la taille variable des familles et le niveau

de revenus défini comme celui d'un indigent. Ces rapports constants peuvent s'exprimer simplement à l'aide d'un système de points appelé «coefficients de pondération par taille de famille». Si l'on attribue trois de ces «points» aux personnes seules, on donnera donc un coefficient de 5 aux familles de deux, de 6 aux familles de trois, de 7 et de 8 respectivement aux familles de quatre et de cinq membres. Les trois points attribués aux individus n'ont rien de cabalistique: on n'a choisi ce nombre que pour faciliter la notation.

Le Comité estime toutefois que les méthodes de pondération de Statistique Canada comportent une lacune très grave: elles ne tiennent aucun compte, dans une famille de plus de cinq personnes, des membres additionnels au-dessus de ce nombre. Pour remédier à cette situation, nous proposons d'attribuer à la famille un point supplémentaire pour chaque membre additionnel au-dessus de cinq. Le système de points qui en résulte, pondéré selon la taille de la famille, figure au tableau A 1.

TABLEAU A 1

Rapport entre la taille de la famille et les besoins en matière de revenu exprimés comme un coefficient de pondération par taille de famille (C.P.T.F.).

Taille de la famille	Coefficient
1.....	3
2.....	5
3.....	6
4.....	7
5.....	8
6.....	9
7.....	10
10.....	13

SOURCE: Étude effectuée pour le compte du Comité.

Ce tableau révèle que pour chaque \$3 dont une personne seule a besoin pour maintenir un niveau de vie donné, il en faut 5 à une famille de deux personnes, 6 à une famille de trois et ainsi de suite.

Pour déterminer un nouveau seuil de pauvreté, il faut pouvoir répondre aux deux questions suivantes: sur quoi se fonder et comment le rajuster au fil des ans? Dans l'abstrait, il semble évident que la pauvreté devrait être considérée comme relative. Mais, pour plusieurs raisons, on n'a pas tenu compte de cette manière de voir pour déterminer les seuils de pauvreté, ni au Canada ni dans d'autres pays. Par ailleurs, les seuils budgétaires calculés en fonction de la «suffisance» ou du «nécessaire» dépendent de nombreux facteurs subjectifs et exigent un nombre incalculable d'heures de travail pour définir et évaluer ce «nécessaire». Le Comité a jugé inacceptable le niveau de subjectivité et d'arbitraire qui entre en ligne de compte pour déterminer le seuil de pauvreté axé sur le budget.

Une remarque de M<sup>lle</sup> Orshansky, déjà citée, donne l'optique dans laquelle résoudre ce problème:

La définition de la pauvreté doit se rapporter à l'emploi qu'on en compte faire. Pourquoi compter les pauvres si on n'a pas une raison de le faire?<sup>22</sup>

Le Comité recommande, entre autres, qu'on fasse vraiment quelque chose pour eux; c'est-à-dire qu'on instaure le revenu annuel garanti en appliquant le principe de l'impôt négatif sur le revenu. Un tel programme est fonction de la détermination de seuils de pauvreté réalistes et acceptables du point de vue social et économique. Pour ce faire, les nouveaux seuils de pauvreté doivent répondre aux critères suivants:

1. Ils doivent être supérieurs, en théorie et en pratique, aux seuils de pauvreté, implicites ou explicites, actuellement en vigueur au Canada.
2. Ils doivent garantir un minimum vital acceptable par rapport au niveau de vie contemporain.
3. Ils doivent être dynamiques et munis d'un dispositif automatique qui leur permette d'évoluer au rythme du revenu et du niveau de vie.
4. Ils doivent servir de base au revenu annuel garanti qui est la recommandation majeure du Comité.
5. Enfin, il faut qu'ils puissent recevoir l'approbation du peuple et des gouvernements du Canada.

On pense que la meilleure façon d'atteindre les objectifs du Comité serait d'en arriver à un compromis entre le «niveau de suffisance» et une révision annuelle de ce dernier en fonction du niveau de vie moyen.

Bien entendu, il faut, avant tout, déterminer le «niveau initial de suffisance». Ce qui précède prouve que ce n'est pas chose facile. Les seuils de pauvreté établis par Statistique Canada apportent quelques indices. Par exemple, en 1969, le seuil de pauvreté pour une famille de quatre personnes était de \$4,420. C'est-à-dire qu'une famille de quatre membres ayant un revenu de \$4,420 dépense au moins 70 p. 100 de ses ressources pour avoir le strict nécessaire en matière de logement, nourriture et vêtements, et éprouve donc des difficultés qu'elle ne mérite pas. En d'autres termes, l'estimation des dépenses en articles de première nécessité faite par Statistique Canada représente 70 p. 100 de la somme choisie comme ligne de démarcation des faibles revenus, soit environ \$3,094. Si le revenu familial était inférieur à \$4,420 les \$3,094 nécessaires pour l'indispensable dépasseraient 70 p. 100 du revenu, et les difficultés en seraient d'autant plus durement ressenties.

Le niveau des prestations versées par les diverses provinces en vue de pourvoir à l'indispensable offre des indications supplémentaires utiles pour déterminer le niveau de «suffisance» au Canada. Dans son mémoire au Comité, le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social a présenté des tableaux qui donnent le détail des «Normes d'un budget mensuel pour des articles indispensables, classées par type de famille, décembre 1969»<sup>23</sup>.

A partir de ces chiffres, le Comité a établi une moyenne annuelle pour une famille type de quatre personnes dont deux adultes, une fille de huit ans et un garçon de treize ans. Étant donné que la plupart des provinces excluent les prestations d'allocations familiales du calcul du niveau des prestations sociales, nous avons ajouté \$168 à chaque budget. Nous avons également compté le chauffage et les services publics dans les provinces qui en assument les frais. Partout, sauf en Alberta, les normes budgétaires provinciales s'établissent entre \$2,250 et \$3,350. Les difficultés des familles assistées dans bien des provinces ne sont pas inconnues et font l'objet d'autres parties du présent rapport. La seule conclusion à tirer est qu'une province ou une municipalité où l'aide sociale s'élève à \$3,350 verse des prestations beaucoup plus proches du minimum vital qu'une province ou une municipalité où elle n'est que de \$2,250. En fait, en 1969, la plupart des provinces dispensaient une aide sociale inférieure à \$3,094, chiffre à partir duquel Statistique Canada parle de «difficultés injustes».

L'un des principes directeurs des travaux du Comité est que le régime de revenu annuel garanti qui remplacera le méli-mélo actuel de l'aide sociale devra offrir aux assistés sociaux un revenu d'un niveau au moins égal à ce qu'ils reçoivent à l'heure actuelle. De nombreuses collectivités versent des prestations inférieures aux normes provinciales, mais les assistés sociaux bénéficient de certains «avantages». Par exemple, le montant de l'aide est parfois complété par la municipalité et il arrive que des prestations particulières soient accordées dans des circonstances spéciales telles que funérailles, régime alimentaire spécial ou tous autres besoins exceptionnels.

D'après les précédents calculs et d'autres facteurs, le Comité a décidé que la somme de \$3,500 devrait être adoptée comme niveau initial de prestations pour une famille de quatre personnes en 1969. Décider, à l'échelle nationale, qu'un plancher de revenu de \$3,500 est un droit social représente un gain important pour la grande majorité des familles n'ayant que peu ou pas d'autre revenu. Par exemple, \$3,500 représentent près de \$1,000 de plus que ce que recevait une famille assistée de quatre personnes en 1969 dans les régions les plus défavorisées au point de vue de l'aide sociale. Cette somme aurait été de \$500 supérieure à la moyenne provinciale cette même année. En outre, ce niveau minimum de revenu garanti constitue un grand pas en avant vers l'élimination des disparités régionales et de la discrimination dont souffrent certaines familles du seul fait qu'elles vivent dans telle province ou telle ville.

Le chiffre de \$3,500 est le niveau de base garanti recommandé pour les familles de quatre personnes. On apportera les corrections voulues dans le cas de familles de tailles différentes grâce au système des coefficients de pondération par taille de famille décrit plus haut. En vertu de ce système, on attribue sept points à la famille de quatre membres. On obtient alors la valeur d'un point en divisant simplement le niveau de base garanti de \$3,500 par 7, ce qui donne \$500. On calcule les niveaux garantis correspondant à d'autres unités familiales en multipliant le nombre de points

alloués à cette famille (par exemple 5, dans le cas d'une famille de deux personnes) par la valeur d'un point (\$500). Le tableau A 2 illustre cette méthode de rajustement selon la taille de la famille.

TABLEAU A 2

Niveaux de revenu garanti par taille de famille en 1969

Taille de la famille	Coefficient	Revenu équivalent	Niveau de revenu garanti
1.....	3	× \$500	\$1,500
2.....	5	× \$500	\$2,500
3.....	6	× \$500	\$3,000
4.....	7	× \$500	\$3,500
5.....	8	× \$500	\$4,000
6.....	9	× \$500	\$4,500
7.....	10	× \$500	\$5,000
10.....	13	× \$500	\$6,500

SOURCE: Étude effectuée pour le compte du Comité.

Une personne seule se verrait donc garantir un revenu de base de \$1,500, tandis qu'une famille de trois membres recevrait le double.

Il faut bien remarquer que les montants indiqués au tableau A 2 se rapportent à des articles de première nécessité et ne constituent pas des seuils de pauvreté proprement dits. Pour le calcul de ces derniers, les revenus garantis qui figurent au tableau A 2 devraient équivaloir à 70 p. 100 de leur seuil de pauvreté respectif. Les revenus garantis et les seuils de pauvreté pour 1969 sont indiqués dans le tableau A 3.

TABLEAU A 3

Niveaux de revenu garanti et seuil de pauvreté par taille de famille en 1969

Taille de la famille	Niveau de revenu garanti	Seuil de pauvreté
1.....	\$1,500	\$2,140
2.....	2,500	3,570
3.....	3,000	4,290
4.....	3,500	5,000
5.....	4,000	5,710
6.....	4,500	6,430
7.....	5,000	7,140
10.....	6,500	9,290

SOURCE: Étude effectuée pour le compte du Comité.

Pour l'année de référence de 1969, le seuil de pauvreté de \$5,000 fixé par le Comité pour une famille de quatre personnes est nettement supérieur au montant de \$4,420 utilisé par Statistique Canada. Comme les seuils du Comité prévoient un rajustement pour la famille de plus de 5 personnes, cet écart est encore plus marqué dans le cas de familles plus nombreuses. Ainsi, le seuil de pauvreté fixé par le Comité pour une famille de 7 personnes est de \$7,140, comparativement à \$5,051 pour le seuil de Statistique Canada.

On peut reprocher aux seuils de pauvreté du Comité de ne pas tenir compte des variations régionales ni de la composition de la famille. Premièrement, la différenciation de ces seuils suivant des critères régionaux ou urbains ou ruraux serait, en soi, nuisible au projet même de revenu annuel garanti à l'échelle nationale. Si les familles d'agriculteurs sont capables de subvenir à une partie de leurs propres besoins alimentaires, elles reçoivent, par contre, moins en services publics et autres que les familles des villes. Deuxièmement, on a constaté que toute tentative de différenciation en fonction de l'âge ou du sexe des membres de la famille donnerait lieu à des cauchemars administratifs. Pour cette raison, la famille «économique», définie simplement comme un groupe d'individus partageant une même habitation et liés entre eux par le sang, le mariage ou l'adoption, a été choisie par le Comité comme unité de calcul pour la détermination du seuil de pauvreté et du revenu annuel garanti qu'il propose.

Le calcul de ces seuils de pauvreté relatifs à une année donnée constitue une partie de la tâche que s'est fixée le Comité chargé d'établir des seuils plus appropriés. L'autre partie, que l'on estime plus importante, consiste à s'assurer que ces seuils demeurent équitables et ne deviennent pas désuets avec le temps, comme ce fut le cas de certains autres. Le Comité considère la pauvreté comme un concept relatif. Afin de réaliser cet objectif, on recommande que les seuils de pauvreté relatifs à une année (1969) soient automatiquement corrigés chaque année par référence aux revenus annuels moyens des Canadiens.

Le Comité a mis au point une échelle mobile basée sur le niveau de vie moyen tel que reflété par le montant du revenu disponible au Canada pour une année donnée. Il faut noter qu'on entend ici par «revenu disponible» la somme de tous les revenus personnels recensés par Statistique Canada, y compris les transferts, moins le total des impôts personnels sur le revenu qui ont été perçus par le ministère du Revenu national. La section suivante expose le mécanisme de cette échelle mobile.

#### RÉVISION DES SEUILS DE PAUVRETÉ

La révision des seuils de pauvreté établis par le Comité doit être faite en fonction de la variabilité du coefficient de pondération par taille de famille (C.P.T.F.), qui était évalué à \$500 pour l'année de référence 1969.

Cette méthode consiste à multiplier le C.P.T.F. par le rapport du niveau de vie moyen pour l'année en question au niveau de vie moyen pour 1969.

Ce calcul exige une définition opérationnelle du niveau de vie moyen annuel. La mesure du niveau de vie moyen adoptée par le Comité est le revenu total disponible pour l'année divisé par le nombre total des C.P.T.F. englobant la population couverte par les relevés de revenus de Statistique Canada. On trouvera ci-dessous une illustration de ce procédé de mesure du niveau de vie moyen pour 1969.

D'abord, il faut déterminer le total des revenus personnels de tous les Canadiens. Ces données sont régulièrement compilées par Statistique Canada et publiées dans une brochure intitulée *Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu*. Le tableau A 4 donne ces informations par taille de famille pour 1969.

TABLEAU A 4

Revenu personnel approximatif par taille de famille, 1969

Taille de la famille	Revenu moyen	Nombre de familles	Total
	\$	(000)	(\$000)
1.....	4,003	1,625	6,504,875
2.....	7,201	1,436	10,340,636
3.....	8,906	961	8,558,666
4.....	9,546	1,008	9,622,368
5.....	10,041	1,461	14,669,901
		Total:	49,696,446

SOURCE: Étude effectuée pour le compte du Comité; B. F. S., *Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu, 1969* (N° de cat. 13-542), tableaux 2 et 8.

Le revenu personnel s'est élevé au total, en 1969, à près de 50 milliards de dollars.

Ce chiffre comprend les transferts, mais également l'impôt sur le revenu des particuliers. Pour connaître la valeur du revenu disponible en 1969, il faut soustraire de cette somme le montant total de l'impôt sur le revenu des particuliers qui a été payé. Bien que le montant de l'impôt sur le revenu payé par les particuliers en 1969 n'ait pas encore été rendu public, les fonctionnaires du ministère du Revenu national ont révélé qu'il est d'environ \$6,536,700,000. Le revenu disponible était donc d'environ \$43,159,746,000 en 1969.

L'autre renseignement nécessaire est le nombre total de coefficients de pondération par taille de famille (C.P.T.F.) représenté par la population englobée dans les études faites par Statistique Canada. On peut obtenir cette donnée en multipliant le nombre de C.P.T.F. approprié à chaque taille de

famille (par exemple 7 pour une famille de quatre personnes) par le nombre de familles de cette taille. Le tableau A 5 montre les résultats ainsi obtenus pour 1969.

TABLEAU A 5

Ventilation du nombre total de coefficients de pondération par taille de famille, selon la taille de la famille, dans le relevé des revenus personnels, 1969

Taille de la famille	Nombre de coefficients de pondération par taille de famille	Nombre de familles (Milliers)	Nombre total de coefficients (Milliers)
1.....	3	1,625	4,875
2.....	5	1,426	7,180
3.....	6	961	5,766
4.....	7	1,008	7,056
6.2*.....	9.2	1,461	13,441
Total.....			38,318

\*Taille moyenne des familles comprenant cinq personnes ou plus selon le B.F.S.

SOURCE: Étude effectuée pour le compte du Comité.

Le nombre total de C.P.T.F. représenté par la population était de 38,318,000.

Le nombre total de C.P.T.F. est une mesure par habitant plus précise que le nombre total d'individus compris dans les études. D'abord, la méthode comporte une pondération implicite de la taille des familles; cette pondération est perdue si l'on ne tient compte que du nombre total d'individus. Ensuite, la méthode des coefficients tient compte systématiquement des changements démographiques, comme la tendance à la diminution des familles nombreuses et le nombre croissant de personnes âgées qui vivent seules.

La dernière étape dans la détermination de la «valeur» du niveau de vie moyen pour l'année de référence 1969 consiste à diviser le revenu disponible total (\$43,159,746,000) par le nombre total de C.P.T.F. (38,318,000), ce qui donne \$1,126. Ce montant n'est qu'une approximation du niveau de vie moyen par habitant pour l'année de référence 1969. Il n'a de signification qu'en tant que mécanisme d'ajustement qui doit être utilisé conjointement avec le niveau de vie moyen déduit de la même façon pour une autre année pour déterminer les seuils de pauvreté de l'année. On trouvera ci-dessous un exemple de ce processus d'ajustement.

En utilisant les données appropriées pour 1967, on a établi à \$973 le niveau de vie moyen pour cette année-là. La «formule» d'ajustement est la suivante: le rapport entre le niveau de vie moyen pour 1967 et le niveau

de vie moyen pour 1969 multiplié par le C.P.T.F. de \$500 pour l'année de référence. Cette formule se présente comme suit:

$$\frac{\text{Valeur du niveau de vie moyen en 1967}}{\text{Valeur du niveau de vie moyen en 1969}} \times \text{C.P.T.F. pour l'année de référence}$$

Si l'on remplace chaque élément de cette formule par les données appropriées, on obtient:

$$\frac{\$ 973}{\$1126} \times \$500 = \$432$$

Les revenus garantis pour les familles de tailles diverses sont ensuite établis en multipliant \$432 par le nombre de C.P.T.F. attribué à chaque taille de famille. Le revenu garanti pour une famille de deux membres, par exemple, s'établirait à 5 (soit le nombre de C.P.T.F. pour une famille de cette taille) fois \$432, soit \$2,160. De même, pour une famille de quatre personnes, le revenu garanti serait de  $7 \times \$432$ , soit \$3,020. On doit souligner que ce montant de \$3,020 pour une famille de quatre personnes ne constitue pas le seuil de pauvreté, mais 70 p. 100 de ce seuil. Le tableau A 6 illustre à la fois les revenus garantis et les seuils de pauvreté par taille de famille pour l'année 1967.

TABLEAU A 6

Niveaux des revenus garantis et seuils de pauvreté selon la taille de la famille, 1967

Taille de la famille	Coefficients	Valeur en dollars d'un seul coefficient (en 1967)	Seuil du revenu garanti*	Seuil de pauvreté
		\$	\$	
1.....	3	432	1,300	1,860
2.....	5	432	2,160	3,090
3.....	6	432	2,600	3,710
4.....	7	432	3,020	4,310
5.....	8	432	3,460	4,940
6.....	9	432	3,890	5,560
7.....	10	432	4,320	6,170
10.....	13	432	5,630	8,030

\*Le nombre convenu des coefficients  $\times$  la valeur en dollars d'un seul coefficient; par exemple, pour une famille de deux personnes,  $5 \times \$432 = \$2,160$ .

†Le seuil du revenu garanti = 70 p. 100 du seuil de pauvreté; par exemple, pour une famille de deux personnes,  $\frac{100}{70} \times \$2,160 = \$3,090$ .

SOURCE: Étude effectuée pour le compte du Comité.

Les corrections apportées à ces seuils de pauvreté avec le temps détruisent l'une des plus graves critiques dirigées contre les seuils de pauvreté établis par Statistique Canada et le Conseil économique du Canada. Comme on l'a signalé précédemment, les seuils établis par Statistique Canada et

le Conseil économique du Canada se sont élevés de 26.2 p. 100 de 1961 à 1969. Au cours de la même période, cependant, le niveau de vie moyen, c'est-à-dire le revenu annuel moyen, s'est élevé de 66.9 p. 100 pour toutes les familles (64.1 p. 100 pour toutes les familles et les personnes seules). Les seuils de pauvreté établis par le Comité ont augmenté de 66.1 p. 100 au cours de la même période, de sorte qu'ils ont progressé au rythme du revenu moyen et, contrairement aux seuils de Statistique Canada et du Conseil économique du Canada, ils ne tomberont pas en désuétude.

TABLEAU A 7

Seuils de pauvreté du Comité selon la taille de la famille, années choisies, 1961-1970

	1961	1965	1967	1969	1970
	\$	\$	\$	\$	\$
Valeur du niveau moyen de vie*.....	678	847	973	1,126	(1,215)†
Valeur révisée du coefficient‡.....	301	376	432	500§	(540)

Taille de la famille	C.P.T.F.	Seuil de pauvreté				
1.....	3	1,290	1,610	1,850	2,140	(2,310)
2.....	5	2,150	2,690	3,090	3,570	(3,860)
3.....	6	2,580	3,220	3,700	4,290	(4,630)
4.....	7	3,010	3,760	4,320	5,000	(5,400)
5.....	8	3,440	4,300	4,940	5,710	(6,170)
6.....	9	3,870	4,830	5,550	6,430	(6,940)
7.....	10	4,300	5,370	6,170	7,140	(7,710)
10.....	13	5,590	6,980	8,020	9,290	(10,020)

$$* = \frac{\text{revenu global}}{\text{total des coefficients}}$$

† Tous les chiffres ayant trait à l'année 1970 ne sont que des estimations

‡ Niveau de vie moyen (pour telle ou telle année)

‡ Niveau de vie (1969)  $\times$  valeur du coefficient en 1969 (\$500), c.-à-d., en

$$1961, \frac{\$678}{\$1,126} \times \$500 = \$301$$

§ Valeur du coefficient en 1969.

SOURCE: Étude effectuée pour le compte du Comité.

Le tableau A 7 montre les seuils de pauvreté établis par taille de famille pour certaines années au moyen de la méthode ci-dessus. Dans chaque cas, le revenu garanti s'établirait à 70 p. 100 du montant indiqué. De plus, bien qu'on ne possède pas encore les chiffres de 1970, on donne dans le tableau une estimation pour cette année-là.

Il convient de prendre note que les seuils de pauvreté ainsi obtenus, bien qu'ils ne soient pas calculés d'après les revenus relatifs, représentent au moins 50 p. 100 du revenu disponible moyen pour chaque taille de famille.

## RÉSUMÉ

Le Comité est d'avis que ces «seuils de pauvreté» sont conformes aux critères énoncés au début de la présente annexe.

En premier lieu, cette méthode constitue une importante amélioration, à la fois du point de vue technique et du point de vue conceptuel, par rapport aux normes de pauvreté couramment utilisées au Canada.

Deuxièmement, une partie essentielle de ces seuils de pauvreté est la détermination d'un niveau de suffisance (le minimum garanti) qui est plus élevé que les niveaux fixés par la plupart des budgets provinciaux d'aide sociale et par les seuils de pauvreté établis par Statistique Canada et le Conseil économique du Canada.

Troisièmement, parce qu'ils doivent être ajustés chaque année en fonction du niveau de vie moyen au Canada, ces seuils sont l'expression d'une vision plus éclairée de la pauvreté. De plus, ils ne tomberont pas en désuétude comme les autres.

Quatrièmement, ces seuils contiennent tous les renseignements nécessaires à la mise en application sans heurt de la proposition R.A.G. recommandée par le Comité. Ils se prêtent facilement à toute action concernant le problème de la pauvreté.

Enfin, la méthode utilisée pour calculer ces seuils est facile à comprendre; ils fournissent une plus juste «définition» de la pauvreté et ils se prêtent facilement à la mise en vigueur d'un programme d'action sous forme de revenu annuel garanti. La méthode est également susceptible de modifications et de perfectionnements.

## NOTES

1. Une grande partie des renseignements de nature historique contenus dans la présente section ont été tirés de la publication *The Measurement of Poverty* (Ottawa: Ministère de la Santé nationale et du Bien-Être social, sans date).
2. *Ibid.*, p. 3.
3. *Ibid.*, p. 4.
4. *Ibid.*, p. 5.
5. *Ibid.*, p. 6.
6. *Ibid.*, p. 11.
7. *Ibid.*, p. 12.
8. *Ibid.*, p. 16.
9. *Ibid.*, p. 13.
10. J. K. Galbraith, *The Affluent Society* (New York: Signet, 1958), p. 251.
11. Ministère de la Santé nationale et du Bien-Être social, *The Measurement of Poverty*, *op. cit.*, p. 13.
12. *Ibid.*, p. 18.
13. Victor R. Fuchs, "Toward a Theory of Poverty," voir Task force on Economic Growth and Opportunity, *The Concept of Poverty* (Washington: U.S. Chamber of Commerce, 1965), p. 75.
14. Mollie Orshansky, "The Shape of Poverty in 1966," p. 6.
15. *Ibid.*, p. 18.

16. U.S. Bureau of the Census, *Trends in the Income of Families and Persons in the United States: 1947-1964* (Washington: U.S. Government Printing Office, 1967).
17. U.S. Congress, *Resolved at the Federal Government Should Guarantee a Minimal Annual Cash Income for all Citizens* (Washington: U.S. Government Printing Office, 1967), p. 25.
18. Colin J. Hindle, "Negative Income Tax and the Poverty Problem in Ontario," *Canadian Tax Journal*, vol. XIX, n° 2 (mars-avril 1971) pp. 116-123.
19. J. R. Podoluk "Characteristics of Low-Income Families in Canada, mémoire inédit préparé pour la conférence fédérale-provinciale de 1965.
20. Colin J. Hindle, "Negative Income Tax and the Poverty Problem in Ontario," *op cit.*, p. 116-123.
21. Mollie Orshansky, "How Poverty is Measured," *Perspectives on Poverty*. Institute for Research on Poverty, réimpression 32 (février 1969) pp. 37-41.
22. *Ibid.*, pp. 37-41.
23. Ministère de la Santé nationale et du Bien-Être social, mémoire soumis au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, deuxième session, n° 23 (24 et 26 février 1970), pp. 168-181.

## ANNEXE B

### Renseignements sur le Comité

#### HISTORIQUE

Au cours de l'automne 1968, le Conseil économique du Canada a présenté au gouvernement son Cinquième exposé annuel. L'un des huit chapitres de l'étude traitait uniquement de la pauvreté au Canada; on y proposait que le Sénat envisage la possibilité de créer un comité pour approfondir la question.

#### MANDAT DU COMITÉ

Moins d'un mois plus tard, le 8 octobre 1968, il était proposé au Sénat «qu'un Comité spécial du Sénat soit nommé pour enquêter et faire un rapport sur tous les aspects de la pauvreté au Canada, dans les villes, les campagnes, les régions, etc., pour définir et élucider le problème de la pauvreté au Canada et pour recommander de prendre des dispositions appropriées afin d'assurer l'organisation d'un ensemble de mesures correctives plus efficaces.» La motion a été adoptée le 26 novembre 1968.

#### LES SÉANCES

Les séances publiques ont débuté le 22 avril 1969 et se sont terminées le 10 novembre 1970. Le Comité a tenu des audiences pour les organismes des gouvernements fédéral et provinciaux qui désiraient se faire entendre, ainsi que pour les agences de spécialistes, les associations communautaires et, dans certains cas spéciaux, des particuliers.

Le Comité a tenu 93 séances publiques et 810 témoins y ont présenté 209 mémoires. Les membres du Comité ont de plus rencontré des centaines de pauvres chez eux et au cours de réunions en soirée.

Le Comité a tenu des audiences à Ottawa, mais aussi dans tout le Canada, aux endroits suivants: Saint-Jean, Cox's Cove, Port-au-Port, district de Lourdes, île Fogo, Corner Brook, sur la côte nord-ouest jusqu'à St. Anthony (Terre-Neuve); sur la côte sud-est du Labrador; Île-du-Prince-Édouard; Halifax (Nouvelle-Écosse); Saint-Jean, Bloomfield Junction, Moncton, Edmundston et Campbellton (Nouveau-Brunswick); Québec et Rimouski (Québec); Toronto (Ontario); Winnipeg (Manitoba); Regina et Prince Albert (Saskatchewan); Edmonton et Calgary (Alberta); Vancouver (Colombie-Britannique) et Whitehorse (Yukon).

## REMERCIEMENTS

Le Comité veut remercier la Bibliothèque du Parlement (personnel de recherches) pour l'aide qu'elle a si gracieusement fournie. Le Comité voudrait témoigner sa reconnaissance aussi au personnel du Comité.

## MÉMOIRES PRÉSENTÉS

<i>Première session de la 28<sup>e</sup> Législature</i>	<i>Date de séance</i>
1. Conseil économique du Canada	22 avril 1969
2. Conseil économique du Canada	24 avril 1969
3. Citoyenneté, Secrétariat d'État	6 mai 1969
4. Compagnie des jeunes Canadiens	8 mai 1969
5. Bureau de développement économique régional Office d'aménagement régional Office d'expansion économique de la région atlantique	13 mai 1969
6. Ministère des Forêts et du Développement rural Mémoire	20 mai 1969
7. Ministère du Travail du Canada Mémoire	22 mai 1969
8. Ministère de la Consommation et des Corporations	29 mai 1969
9. Commission d'assurance-chômage	3 juin 1969
10. Ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration	10 juin 1969
11. Ministère de l'Agriculture	17 juin 1969
12. Conseil canadien du bien-être	19 juin 1969
13. L'Association des Métis de l'Alberta, l'Association des Métis de Saskatchewan, la Fédération des Métis du Manitoba et les Forces armées du Canada	26 juin 1969

- |   |                  |
|---|------------------|
| 1. L'Institut des affaires publiques de l'Université Dalhousie, The Black United Front; La classe de 11 <sup>e</sup> année, Sydney Academy  | 3 novembre 1969  |
| 2. Halifax Tenants' Protective Association; Halifax Neighbourhood Centre; Faculté d'éducation permanente de l'Université Saint-François-Xavier  | 4 novembre 1969  |
| 3. Nova Scotia Association for the Advancement of Colored People; Classe de déviation sociale de l'Université Saint-François-Xavier   | 5 novembre 1969  |
| 4. Le groupe d'étude chargé par le premier ministre de l'Île-du-Prince-Édouard d'enquêter sur les installations de soins complémentaires et de traitement des alcooliques; le Bureau catholique de service social; Prince Edward Island NewStart Incorporated | 6 novembre 1969  |
| 5. Conseil économique du Canada   | 12 novembre 1969 |
| 6. Mount Carmel Clinic; The Neighborhood Service Centre of Greater Winnipeg; Classe d'esthétique industrielle, École d'architecture, Université du Manitoba; Association des locataires de Winnipeg; Stony Mountain Native Brotherhood                        | 17 novembre 1969 |
| 7. Conseil d'accueil des Indiens et des Métis; Mouvement de Winnipeg pour les droits sociaux  | 18 novembre 1969 |
| 8. Groupe d'assistants communautaires; Vancouver Inner-City Services Project; The Association to Tackle Adverse Conditions; The Vancouver Housing Inter-Project Council   | 19 novembre 1969 |
| 9. The Unemployment Citizens' Welfare Improvement Council; Vancouver Opportunities Committee  | 20 novembre 1969 |
| 10. La Société centrale d'hypothèques et de logement  | 25 novembre 1969 |
| 11. M. Tom Kent, sous-ministre de l'Épansion économique régionale   | 27 novembre 1969 |
| 12. Le journal «Up to the Neck» de Montréal   | 9 décembre 1969  |
| 13. Frontier College, Toronto   | 16 décembre 1969 |
| 14. Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien  | 20 janvier 1970  |
| 15. Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton; Conseil de la planification sociale de la ville et de la région d'Ottawa  | 27 janvier 1970  |
| 16. The Family Service Centre of Ottawa; l'Assemblée générale de l'Île de Hull  | 22 janvier 1970  |
| 17. Neighbourhood Improvement Committee   | 3 février 1970   |
| 18. Le Conseil canadien de l'aménagement rural et School of Economic Science  | 5 février 1970   |
| 19. Fraternité nationale des Indiens; Association des Indiens et des Esquimaux du Canada; Fraternité des Indiens du Manitoba; la Fédération de planification familiale  | 10 février 1970  |
| 20. Co-operative Union of Canada; The Council of Catholic Charities   | 12 février 1970  |

- |   |                                       |
|---|---------------------------------------|
| 21. La Fédération canadienne de l'agriculture;<br>L'Institut Vanier de la famille   | 17 février 1970                       |
| 22. The Canadian Home and School and Parent-Teacher<br>Federation; Commission royale d'enquête sur la situa-<br>tion de la femme  | 19 février 1970                       |
| 23. Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social  | 24 février 1970 et<br>26 février 1970 |
| 24. Association canadienne d'éducation des adultes;<br>Ligue des femmes catholiques du Canada   | 3 mars 1970                           |
| 25. Conseil du bien-être social de l'Ontario  | 5 mars 1970                           |
| 26. Le Comité de l'habitation et du bien-être de la muni-<br>cipalité du grand Toronto; l'Association électorale du<br>grand Toronto; les services Victoria de garderies; les<br>Big Brothers du grand Toronto; la Fédération ontarienne<br>des associations de citoyens; le corps enseignant de<br>l'école Duke of York du conseil scolaire de la ville de<br>Toronto; le Neighborhood Youth Corps; l'Association<br>«Community on the Move» de Lawrence Heights et<br>l'Association communautaire de North York   | 10 mars 1970                          |
| 27. Comité spécial de la ville de Toronto; Association des<br>services familiaux du grand Toronto; Programme d'assis-<br>tance judiciaire et de services communautaires; Conseil<br>national des femmes juives du Canada, section de Toron-<br>to; St. Christopher House; Congrès des Canadiens d'ori-<br>gine portugaise; Association des citoyens de Kensington;<br>Centre de réadaptation professionnelle du grand Toronto;<br>Étudiants en aide sociale à l'Institut polytechnique Ryer-<br>son; S.O.S. Volunteer Action for Social Change; Conseil<br>d'administration des étudiants de l'Université de Toronto;<br>Association communautaire O'Connor Drive Development | 11 mars 1970                          |
| 28. Just Society (Comité de bien-être social et de réparation<br>des accidents du travail); Le Mouvement pour une juste<br>société; Conseil de planification et de recherche sociales<br>d'Hamilton et de la région   | 12 mars 1970                          |
| 29. Le Service du bien-être social de la ville de Montréal  | 17 mars 1970                          |
| 30. Association canadienne des travailleurs sociaux   | 24 mars 1970                          |
| 31. La Commission d'évangélisme et de services sociaux de<br>l'Église unie du Canada  | 14 avril 1970                         |
| 32. L'Association canadienne des libertés civiles   | 16 avril 1970                         |
| 33. La Commission d'évangélisme et d'action sociale de<br>l'Église presbytérienne du Canada   | 21 avril 1970                         |
| 34. L'Église adventiste du septième jour du Canada  | 23 avril 1970                         |
| 35. L'Association des consommateurs du Canada   | 28 avril 1970                         |
| 36. L'Association des services familiaux de Montréal  | 30 avril 1970                         |
| 37. Ministère du Bien-être social de la Nouvelle-Écosse   | 5 mai 1970.                           |

<i>Deuxième session de la 28<sup>e</sup> Législature</i>	<i>Date de séance</i>
38. Ministère des Services sociaux et du Reclassement de Terre-Neuve	7 mai 1970
39. L'Association du Barreau de la province de Québec	12 mai 1970
40. Ministère du Bien-être social et du Travail de l'Île-du-Prince-Édouard	13 mai 1970
41. The Old Brewery Mission	14 mai 1970
42. Ministère du Bien-être social de la Saskatchewan	21 mai 1970
43. Ministère des Services sociaux et de la Famille de l'Ontario	25 mai 1970
44. Ministère de la Santé et du Bien-être social du Nouveau-Brunswick	26 mai 1970
45. Clinique de Pointe Saint-Charles; Association médicale canadienne.	28 mai 1970
46. Fédération canadienne des enseignants; Conseil canadien de la recherche en éducation	2 juin 1970
47. Association des infirmières canadiennes; Infirmières de l'Ordre de Victoria du Canada	4 juin 1970
48. L'Armée du Salut	9 juin 1970
49. Conférence catholique canadienne; Conseil canadien des Églises	11 juin 1970
50. Société canadienne de recherche opérationnelle; Conseil provincial des femmes ontariennes	16 juin 1970
51. Chambre de commerce du Canada	18 juin 1970
52. M <sup>me</sup> Dorothy Wyatt, échevin, Saint-Jean (Terre-Neuve); Newfoundland Co-operative Services; Newfoundland Fishermen's Federation; Householders' Association of Mundy Pond; Fédération canadienne des femmes diplômées des universités; Services de l'éducation permanente de l'Université Memorial; The Blackhead Road Householders' Union	6 juillet 1970
53. Rapport intérimaire	6 juillet 1970
54. Inter-Faith Social Action Committee; Newfoundland & Labrador Rural Development Council; Frontier College Field Workers; Northern Regional Development Association Committee; International Grenfell Association; le conseil municipal de St. Anthony; un groupe de citoyens de Cartwright (Labrador)	7 et 8 juillet 1970
55. Département des services sociaux de la ville d'Edmonton; Société Monica; Conseil de planification sociale d'Edmonton; Unifarm; Opération spéciale du service social d'Edmonton; (groupe de professions sociales); Opération spéciale du service social d'Edmonton (comité des assistés); Conseil des Églises d'Edmonton et de la région	20 juillet 1970

- |  |                 |
|--|-----------------|
| 56. Ville de Calgary; Commission des écoles publiques de Calgary; Association famille-école d'Alberta; Groupe de Calgary pour les droits sociaux; Organisation pour les droits sociaux; Ian Walker; Comité inter-Églises d'action communautaire de Calgary; Association de garderies Bowness-Montgomery; Coopérative pré-sociale; M. A. T. Hogan; Comité de travail pour les gagne-petit; Comité de réaménagement d'Inglewood-Ramsey   | 20 juillet 1970 |
| 57. Garderie d'Edmonton; Société Gardenside; Administration du développement des ressources humaines de l'Alberta; Société «Humans on Welfare»   | 21 juillet 1970 |
| 58. Service d'orientation familiale du Yukon; Société de garderies; Société des services sociaux du Yukon, succursale de Mayo  | 22 juillet 1970 |
| 59. Fraternité des autochtones du Yukon; Association des consommateurs du Yukon  | 23 juillet 1970 |
| 60. Le Conseil des services sociaux de Saint-Jean et la Fédération des œuvres de Saint-Jean; le Conseil de Saint-Jean; l'Association famille-école; la Chambre de commerce de Saint-Jean; la Fédération des travailleurs du Nouveau-Brunswick; le Conseil des étudiants de l'Université du Nouveau-Brunswick; The Universal Axle; l'Association pour l'amélioration de South End et l'Association des locataires de South End; l'Association des locataires de Crescent Valley | 3 août 1970     |
| 61. L'Association des ingénieurs professionnels de la province du Nouveau-Brunswick; les Services de médecine générale de l'hôpital de Saint-Jean; Saint John Community Workers Association; l'Association du Nouveau-Brunswick pour l'avancement des gens de couleur; Services familiaux, Saint Jean; New Brunswick Forest Extension Service; La Fédération des propriétaires d'exploitation forestière du Nouveau-Brunswick  | 4 août 1970     |
| 62. Moncton & East End Boys' Club; Club des Lions de Moncton   | 5 août 1970     |
| 63. Fédération du travail du Nouveau-Brunswick; l'Association canadienne des libertés civiles (Fredericton, section du Nouveau-Brunswick); le Mysterious East; Greater Moncton Community Chest; le Conseil régional d'aménagement du Nord-Est (CRAN)   | 6 août 1970     |
| 64. The Saskatchewan Co-operative Credit Society; Elmer Laird; le Conseil des locataires de Regina; Seekers of Security, groupement de bien-être social  | 17 août 1970    |
| 65. Saskatchewan NewStart Incorporated; The Prince Albert Work Training Program; Prince Albert Community Clinic; Fédération des Indiens de la Saskatchewan   | 18 août 1970    |
| 66. Société St-Vincent-de-Paul du Canada; Conseil des œuvres et du bien-être du Québec (COMBEQ); M. Gary Quart-Ouellet; Le Conseil du travail du Québec; Le Comité des citoyens de l'Heure Dix; Secrétariat social de Saint-Roch   | 31 août 1970    |

*Deuxième session de la 28<sup>e</sup> Législature*

*Date de séance*

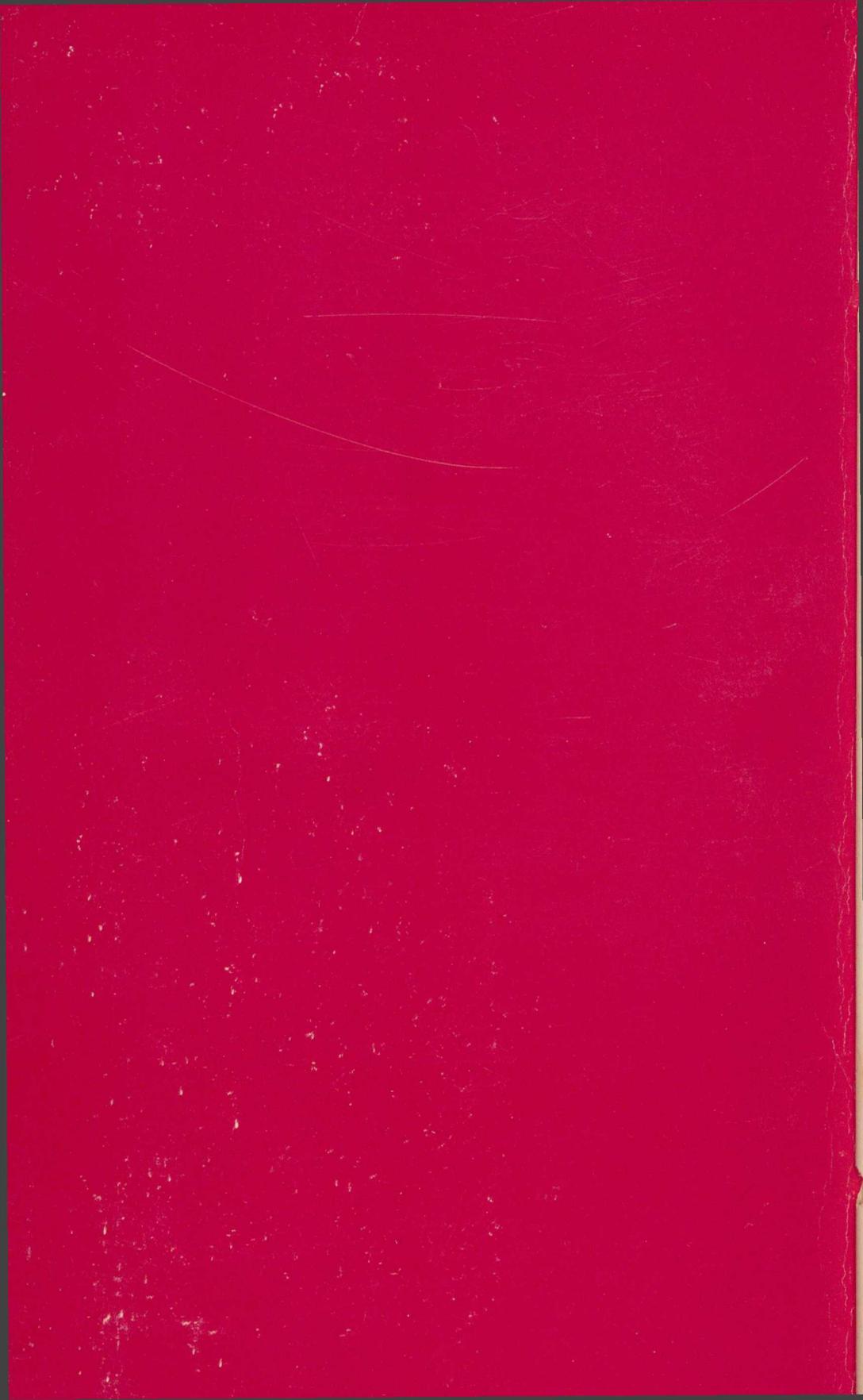
- |   |                  |
|---|------------------|
| 67. Institut canadien des aveugles; Chambre de commerce d'Edmonton; Conseil régional d'aménagement du Nord-Ouest (CRANO)  | 2 septembre 1970 |
| 68. La ville de Campbellton; la Chambre de commerce de Campbellton  | 3 septembre 1970 |
| 69. Chambre de commerce régionale du Bas St-Laurent   | 3 septembre 1970 |
| 70. Service social du diocèse de Rimouski; Commission conjointe d'urbanisme de la zone industrielle et prioritaire de Rimouski-Mont-Joli; Conseil d'aménagement régional de l'Est du Québec | 4 septembre 1970 |

*Troisième session de la 28<sup>e</sup> Législature*

- |   |                  |
|---|------------------|
| 1. Bureau de la famille du grand Winnipeg; Association des assistants sociaux du Manitoba                 | 15 octobre 1970  |
| 2. Société Saint-Vincent-de-Paul du Canada; Institut d'urbanisme du Canada                                | 20 octobre 1970  |
| 3. Association des fabricants en pharmacie; Jacob S. Ziegel, professeur de droit, Osgoode Hall Law School | 21 octobre 1970  |
| 4. Association des travailleurs sociaux professionnels du Québec; Collège Dawson Montréal                 | 22 octobre 1970  |
| 5. Conseil de bien-être du Québec   | 27 octobre 1970  |
| 6. Saskatchewan NewStart Inc.; M. et M <sup>me</sup> Alfred Basque  | 28 octobre 1970  |
| 7. Comité canadien de recherche sur la fiscalité et Bell Canada   | 29 octobre 1970  |
| 8. Congrès du travail du Canada   | 3 novembre 1970  |
| 9. Gouvernement du Manitoba   | 4 novembre 1970  |
| 10. Conseil de planification et de recherches sociales de Hamilton  | 5 novembre 1970  |
| 11. Comité des assistés sociaux de la province de Québec  | 10 novembre 1970 |
| 12. Rapport sur l'état des travaux  | 12 novembre 1970 |









Troisième session de la vingt-huitième législature

1971

# SÉNAT DU CANADA

---

COMITÉ SPÉCIAL

DE LA

# PAUVRETÉ

*Président: L'honorable DAVID A. CROLL*

---

INDEX

DU RAPPORT FINAL



Fédération canadienne des bibliothécaires législatifs

1971

SENAT DU CANADA

Préparé

COMITÉ SPÉCIAL

par le

Service de référence,

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Président: Monsieur DAVID A. CROFT

INDEX

DU RAPPORT FINAL

## INDEX

du rapport final  
intitulé:

«La pauvreté au Canada».

### Acte de l'Amérique du Nord Britannique

- Compétence provinciale
- Législation sur propriété et droits civils 11
- Organisations de charité 69

### Aide sociale

- Bureaux, procédure, défauts méthodes 92-95
- Critiques, politique de l'État 181-183
- Programmes
  - Gouvernement fédéral 70
  - Gouvernements provinciaux, municipaux 70
  - Responsabilité, frais partagés 70-71, 72, 74
  - Travailleurs inscrits 72
- Régimes fédéraux, provinciaux, sécurité de revenu 66
  - Voir aussi*
  - Assistés sociaux
  - Sécurité sociale
  - Services sociaux

### Allocations familiales

- Autres revenus autorisés 81-84
- Personnes admissibles, catégories 81

### Assistance publique

- Définition 71-72

### Assistés sociaux

- Inhumanité administrative, droit des 157-158
- Ontario, allocations familiales, montant 82
- Peitchinis, S. G., Calgary, opinions sur 34-35
- Planification familiale 139-140
- Resquilleurs, opinions sur 33-34
- Services de consultation, résultats 92-95
- Services médicaux
  - Accès gratuit 137
  - Provinces diverses 137-138
  - Voir aussi*
- Pauvres
- Sécurité sociale
- Services sociaux

### Association canadienne des libertés civiles

- Accusés pauvres retenus sans preuve 152
- Étude, système juridique canadien 153-154

### Association des Métis de la Saskatchewan

- Pauvreté, description 39

### Association des œuvres familiales d'Amérique

- Octroi permis, établissement, normes services sociaux 102

### Association du Nouveau-Brunswick pour l'avancement des gens de couleur

- Emplois, rareté 36

### Association médicale canadienne

- Pauvres, facteurs ignorance soins santé 140

### Assurance-chômage

- Établissement programme 70
- Prestations 47

### (L') Assurance-chômage au cours des années 70

- Livre blanc, emplois temporaires 48

### Assurance-maladie

- Primes, diverses provinces 136-137

### Autochtones

- État
  - Pauvreté 37
  - Santé 135-136
- Système scolaire, besoins des 125-126, 129-130

### Bûcherons

- Camp Tracadie, N.B., conditions 57-58

### C.E.C.

- Voir*
- Conseil économique du Canada

### Calgary Social Planning Council

- Mémoire, aide sociale, «service» des programmes 91

### Catholic Welfare Bureau, Charlottetown, I.P.E.

- Aide sociale, défauts système 90

### Charte de Victoria (1971)

- Inégalités régionales, proposition 54-55

**Chômage****Taux**

- Annuels moyens, 1946-70 47
- 1960, 1970 55
- Répartition 45-46
- Sous-emploi, définition 48

**Comanor, Albert**

- Aide sociale, critique système 85

**Commission de planification de l'agriculture**

- Population rurale, situation pauvres 36

**Compagnie des jeunes Canadiens**

- Pauvreté, années 30, 60, différences 38

**Conseil de planification sociale d'Ottawa**

- Appel, procédure, Commissions provinciales 95

**Conseil de recherche sociale appliquée**

- Recommandation, établissement xvii, 211

**Conseil économique du Canada**

- Définition pauvreté 1
- Exposé annuel
  - 5<sup>e</sup> (1968) Pauvres inconnus, problèmes 17, 162, 207
  - 6<sup>e</sup> (1969) Facteurs de pauvreté 40, 207-208
- Seuils pauvreté, établissement 6-7, 8, 9, 21, 24

**Consommateurs**

- Recommandations du Comité xviii-xix, 119

**Consommation et des corporations, ministère de la**

- Recommandation, diffusion renseignements 119

**Cooperative Union of Canada**

- Consommateurs pauvres, problèmes 114

**Économie**

- Croissance, instabilité 43
- La tenue et le potentiel de l'économie*, étude C.E.C. 43
- Récession 1969-70, coût 44

**Éducation**

- Définitions
  - «Analphabète fonctionnel» 131
  - «Degré fonctionnel d'» 131-132
- Recommandation du Comité xix, 132

**États-Unis**

- «Guerre contre la pauvreté», programmes main-d'oeuvre 164
- Seuils de pauvreté reconnus officiellement 216

**«Family Bureau of Greater Winnipeg»**

- Travailleur pauvre, situation 24

**Fédération canadienne pour la planification familiale**

- Pauvres, non pauvres 139

**Fédération ontarienne des citoyens**

- Déclaration, prestations aide, longues périodes 86-87

**Fiscalité****Impôt**

- Foncier, effets 49
- Sur le revenu des particuliers 49
- Répartition revenus 48-49

**«Fraternity of Grey Knights»**

- Pauvres, conséquence incarcération 153

**Galbraith, John Kenneth**

- (The) Affluent Society*, définition pauvreté 2
- (Le) Nouvel État industriel*, deux économies distinctes 56

**Garderies**

- Nombre d'enfants, usage 169
- Recommandations du Comité xxi, 172-173

**Habitation**

- Fin du siècle, demande au Canada 149
- Ghettos, problèmes 147
- Pénurie logements, raisons 145
- Politique canadienne 147
- Recommandation du Comité xx, 149

**Harrington, Michael**

- (L')Autre Amérique*, employés occasionnels 56

**I.N.R.****Voir**

- Impôt négatif sur le revenu

**Île-du-Prince-Édouard, province**

- Groupe travail du Premier Ministre, traitement alcoolisme 102

**Impôt négatif sur le revenu**

- Méthode xi

**Indemnisation des accidents de travail**

- Recommandations du Comité xvii

**Institut canadien de l'opinion publique**

- Enquête sur seuil pauvreté 9

**Institut d'urbanisme du Canada**

- Nécessité rénovation urbaine 147

**Institut Vanier de la famille**

- Consommateurs pauvres, problèmes 113
- Éducation enfants pauvres 42

- Facteurs équation pauvreté 40  
«Les garderies . . .», brochure 170
- Justice**  
Recommandations du Comité xx, 159
- Lithwick, N.H.**  
*Le Canada urbain: ses problèmes et ses perspectives*  
(1970) 106, 145  
Pauvres inconnus, image 17
- Logements**  
*Voir*  
Habitation
- Loi sur la faillite**  
Modification partie X, faillites personnelles 119
- Loi sur la formation professionnelle des adultes**  
Buts 161-162
- Loi sur les petits prêts**  
Protection pour petits emprunteurs 116
- Main-d'œuvre**  
Mobilité, manque, raisons 58-59  
Recommandations du Comité, programmes xxi,  
59-60, 166-167  
Sociétés de relance 165
- Manitoba, Gouvernement**  
Mémoire, aide sociale, revenu suffisant 91
- McQueen, M. D.L., ex-directeur, Conseil économique du Canada**  
Travailleurs pauvres, situation 27
- Mead, Margaret**  
Citation, famille, tribu 169
- Nations Unies**  
*Déclaration universelle des droits de l'homme*, art. 25  
187
- Noirs**  
Pauvreté, état 36
- Office national de l'Éducation**  
Recommandation du Comité, création 132
- Ontario, Gouvernement**  
Loi sur propriétaires et locataires, effets adoption  
148-149
- Ontario, province**  
Logements des indigents, situation 89-90  
Loi d'assistance sociale générale, origine, but 84  
Population indigente 20-21, 25  
Régime d'assistance judiciaire, services 155-156
- Organisation mondiale de la santé**  
Définition santé 134
- Orshansky, Mlle Mollie, Dépt. Santé, Éducation, Bien-être Social, États-Unis**  
Seuils de pauvreté, établissement 216-217, 221, 223
- Ostry, Mme Sylvia, Statisticien en chef du Canada**  
Récessions, emplois affectés 45-46
- Pauvres**  
Accusés  
Assistance judiciaire, chaque province 153-156  
*Dispensaires* juridiques, services préventifs 156-157  
Incarcérés sans preuve 152  
Consommateurs  
Âgés 114  
Problèmes 113-114  
Crédit à la consommation, difficultés 116  
Dénombrement, méthodes 11-15  
Facteurs ignorance soins santé 140  
Familles avec enfants moins 18 ans 24  
Invalides, nombre 23  
Logement, insuffisance prestations 87-90  
Loi sur la faillite, avantages, faiblesses 118-119  
Loi sur les petits prêts, avantages 116  
Mères chargées d'enfants 24  
Personnes âgées 23-24  
Planification familiale, obstacles 139-140  
Répartition par provinces 20-21  
Système scolaire, problèmes, barrières 123-126  
*Voir aussi*  
Assistés sociaux  
Pauvreté  
Travailleurs pauvres
- Pauvreté**  
Absence recherche de promotion sociale 207  
Caractéristiques 11-39  
Causes x, 40-62  
Création Bureau diffusion renseignements et coordination recherches sur XXX  
Définition(s) 1-4, 5, 8, 213, 214, 220  
Angleterre 214-215  
Conseil économique du Canada 2  
Engel, Ernst 214  
Galbraith, John K. 2  
Miller et Roby 2  
Statistique Canada 2, 3  
Élimination, méthodes 184-186  
États-Unis, programmes main-d'œuvre 164  
Insuffisance de statistiques 207  
Méthodes de mesure 213-220  
Minorités  
Autochtones, situation 35, 37  
Noirs, situation 36  
Niveau, méthodes calcul  
Écart, graphique 11, 12-13, 14

- Répartition des revenus 15-17  
Taux, graphique 11-12, 14  
Régimes fédéraux, provinciaux, sécurité du revenu 66  
Régions rurales  
Difficultés pour enfants 41  
Indiens 35  
Métis 35  
Programmes  
ARDA 36  
FODER 36  
Situation 35-36  
*Voir aussi*  
Pauvres  
Seuil de pauvreté
- Pauvreté, Comité spécial du Sénat sur la**  
Définition seuil pauvreté 7  
Établissement  
Bureau diffusion renseignements et coordination  
recherches sur pauvreté XXX  
I.N.R., méthode xi  
Historique 235  
Mandat vi, vii-viii, xxiv, 235  
Rapport  
Annexe «A»  
Détermination nouveau «seuil de pauvreté»  
213-234  
Annexe «B»  
Renseignements sur Comité 235-241  
Avant-propos vii-xiv  
Introduction xxix-xxxiv  
Mémoires présentés, liste 236-241  
Notes, références XXXIV, 60-62, 96-97, 173-178,  
211-212, 233-234  
Recommandations  
Consommateurs xviii-xix, 119  
Éducation xix, 132  
Garderies xxi, 172-173  
Habitation xx, 149  
Indemnisation des accidents du travail xvii, 32  
Justice xx-xxi, 159  
Main-d'œuvre, programmes xxi, 166-167  
Politique économique xvii-xviii, 59-60  
Recherche sociale appliquée xvii, 167, 211  
Revenu annuel garanti xv-xvi, 205-206  
Services sociaux xviii, 111  
«Seuil de pauvreté» xvi-xvii, 9  
Soins de santé xix-xx, 142  
Résumé des recommandations xv-xxi  
Table des matières xxiii-xxv  
Tableaux et graphiques xxvii-xxviii  
Séances 235-236
- Peachinis, S. G., Calgary, Alta**  
*Why Should Anyone in Calgary Need Aid?* 34-35
- Pensions de vieillesse**  
Établissement programme 69  
Insuffisance versements 75
- Pike, Robert M.**  
*Ceux qui n'iront pas à l'université et pourquoi*  
123-124
- P.N.B.**  
Statistiques 1970, 69, 68, 67 44
- Podoluk, Mlle J. R., Statistique Canada**  
Seuils de pauvreté, établissement 220-223
- Politique économique**  
Recommandations du Comité xvii-xviii, 59-60
- Porter, John**  
*The Vertical Mosaic*, fréquentation écoles 123
- Produit national brut**  
*Voir*  
P.N.B.
- Provinces de l'Ouest**  
Indigents  
Logement, situation 89  
Population 20-21, 25
- Provinces Maritimes**  
Logements indigents, situation 89  
Population indigente 19, 20-21
- Québec, province**  
Population indigente 20-21
- R.A.G.**  
*Voir*  
Revenu annuel garanti
- Recherche sociale appliquée**  
Recommandation du Comité xvii, 167
- Régime d'Assistance Publique du Canada**  
Commissions d'appel bien-être social provinciales,  
procédure 95  
Inégalités entre provinces 72-74, 77  
Objectifs 71-72, 77
- Régime de sécurité du revenu**  
Objectifs 76
- Reid, T. E.**  
Rapport, système scolaire, besoins des pauvres 127,  
129
- Revenu annuel garanti**  
Adoption, signification xi

- Définition, fonctionnement x-xi, xv-xvi, 194-195  
 Établissement programme  
 Coût, facteurs estimation 201-202  
 Critères 188-190  
 Économies réalisées, programmes annulés 201-204, 206  
 Lois actuelles, modifications 197-198  
 Personnes exclues 200  
 Financement plan X  
 Recommandations du Comité xv-xvi, 191, 205-206
- Salaire minimum**  
 Disparités régionales, provinciales 52-54  
 Fédéral, provincial, territoires 51-52  
 Politique générale, absence 49  
 Recommandations du Comité 59-60
- Santé Nationale et du Bien-être social, Ministère de la**  
 «Assistance publique», définition 71-72  
 Livre blanc *Sécurité de revenu au Canada* 21-22  
 Sécurité vieillesse, objectifs pensions 75
- Saskatchewan, province**  
 Main-d'œuvre, Société de relance, effets 165, 66
- Sécurité sociale**  
 Échec système, raisons vii-ix, xii, 17  
 Pourcentage ne touchant pas prestation xii  
*Voir aussi*  
 Aide sociale  
 Assistés sociaux  
 Services sociaux
- Services sociaux**  
 Critiques du régime de bien-être social 181-183  
 Définition 99-100  
 Équipement social, accessibilité aux pauvres 181-182  
 Obtention permis, établissement normes 102  
 Planification, absence, conseils 103-104  
 Recommandations du Comité xviii
- Seuil de pauvreté**  
 Définition 5-7, 192, 223-228  
 Détermination nouveau seuil, méthodes 213-214  
 Établissement, méthodes, 5-6  
 Canada 220-228  
 Coefficients de pondération par taille de famille 8  
 Conseil économique du Canada 6-7, 8, 9  
 États-Unis 216-217  
 Statistique Canada 5-7, 220-223  
 Fondement programme R.A.G. 192, 205  
 Minimum vital 5-6  
 Recommandations du Comité xvi-xvii, 9  
 Révision 228-232
- Tableau comparatif de Statistique Canada, C.E.C. et Comité 8, 192  
*Voir aussi*  
 Pauvreté
- Smith, M. R.J., ancien président, Conseil économique du Canada**  
 Pauvres, «désavantages remédiables» 42
- Société Saint-Vincent-de-Paul**  
 Facteurs de pauvreté 41  
 Systèmes d'aide sociale 65
- Soins de santé**  
 Programmes, participation des provinces 136-138  
 Recommandations du Comité XX, 142
- Statistique Canada**  
 Minimum vital, seuils pauvreté 5, 6, 8, 9, 21  
 Publication, *Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu* 8  
*Statistiques sur les petits revenus au Canada* (1967), rapport spécial 17-18
- Syndicats**  
 Pourcentage population non intégrée 25  
 Recommandation du Comité, facilité d'adhésion aux 59
- Terre-Neuve, province**  
*Directory of Services Provided* 85
- Travailleurs pauvres**  
 Genre d'emplois 25  
 Prestations accidents de travail 27-32  
 Recommandations du Comité 32  
 Situation 24-32  
 Sondages  
 MacLean's 27  
 Société Radio-Canada 27
- Trudeau, T. hon. P.E.**  
 Niveau vie satisfaisant, définition 5
- Turner, hon. John, ministre de la Justice**  
 «Justice pour le pauvre», conférence Association juges Amérique du Nord, San Francisco 158-159
- Twining, Louise**  
 Angleterre, politique aide sociale 214
- Winnipeg, Man.**  
*Évaluation des services sociaux* (1969) rapport 103, 107









