

Bulletin d'histoire politique

James Struthers, *The Limits of Affluence: Welfare in Ontario, 1920-1970*, Toronto, University of Toronto Press, 1994

Steven Watt



Volume 6, Number 2, Winter 1998

Question sociale, problème politique : le cas du Québec de 1836 à 1939

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1063651ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1063651ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Association québécoise d'histoire politique
Comeau & Nadeau Éditeurs

ISSN

1201-0421 (print)

1929-7653 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this review

Watt, S. (1998). Review of [James Struthers, *The Limits of Affluence: Welfare in Ontario, 1920-1970*, Toronto, University of Toronto Press, 1994]. *Bulletin d'histoire politique*, 6(2), 86–89. <https://doi.org/10.7202/1063651ar>

Tous droits réservés © Association québécoise d'histoire politique; VLB Éditeur, 1998

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

Érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>

James Struthers, *The Limits of Affluence: Welfare in Ontario, 1920-1970*, Toronto, University of Toronto Press, 1994.

L'état de l'assistance sociale en Ontario est de toute évidence un sujet d'actualité, étant donné la diminution récente des allocations et les commentaires du ministre responsable qui a conseillé aux pauvres la frugalité sous forme de boîtes de thon abîmées. L'ouvrage de James Struthers permet d'apprécier ces développements récents à la lumière de l'évolution qu'a connue le système d'assistance sociale ontarien de 1920 à 1970. Le titre évoque le paradoxe d'une pauvreté qui persiste malgré l'image de l'Ontario comme une société prospère. Le partage de cette prospérité, sous forme d'assistance sociale, demeure un privilège plutôt qu'un droit pendant toute la période étudiée. L'auteur tente ainsi d'expliquer pourquoi les programmes d'assistance sociale n'ont jamais réussi à mettre fin à la pauvreté.

Si de nombreuses études existent déjà sur les origines de l'État providence occidental, elles se sont penchées sur les programmes qui visent l'ensemble de la population, tels ceux introduits par le gouvernement fédéral canadien. Par contre, Struthers s'intéresse aux programmes où les allocations varient selon les besoins du bénéficiaire, qui sont d'habitude la responsabilité des gouvernements provinciaux et municipaux et qui, selon l'auteur, touchent plus directement la vie quotidienne des pauvres. Dans l'introduction et la conclusion, il est surtout question de six théories relatives au développement de l'État providence dans divers contextes. Ces théories sont appliquées sporadiquement à travers le texte, selon leur pertinence pour le cas ontarien. Par exemple, l'auteur souligne à plusieurs reprises l'importance des idées touchant la différence sexuelle pour expliquer la manière dont les programmes d'assistance sociale furent conçus et administrés en Ontario. Cependant, aucune approche théorique n'est suivie de façon systématique, et Struthers insiste sur le fait que son étude n'est pas une de science sociale. L'ouvrage se veut plutôt une histoire qui rend compte de l'ensemble des facteurs qui ont pu influencer la manière dont l'Ontario a réagi face à la pauvreté. Malgré les buts de l'auteur, l'histoire qu'il raconte tend à privilégier un aspect du développement de l'assistance sociale en particulier. De plus, c'est

un aspect qui a peu affaire à l'expérience quotidienne de la pauvreté, voire les structures bureaucratiques qui se développent au sein du gouvernement provincial.

Il faut toutefois souligner que, dans la première partie de l'ouvrage, Struthers accomplit de brillante façon l'intégration de plusieurs points de vue sur le développement de l'assistance sociale en Ontario. Dans les trois premiers chapitres, l'auteur examine la prise en charge par le gouvernement provincial des pensions aux mères nécessiteuses (1919) et des pensions de vieillesse (1929). Il étudie aussi les grands débats suscités par les tentatives de venir en aide aux gens gravement affectés par la crise économique des années 30. Il discute des problèmes qu'on cherchait à régler, voire le sort d'enfants dont les parents n'avaient pas les moyens de s'en occuper (les pensions aux mères visaient surtout les besoins de leurs enfants), de personnes âgées qui se trouvaient seules et incapables de travailler, et de ceux et celles touchés par une pauvreté générale produite par le chômage. Struthers démontre comment les moyens antérieurs de tenter de résoudre ces problèmes, qui relevaient surtout d'initiatives d'oeuvre de charité, se sont avérés insuffisants. Cependant, ils ont parfois servi de modèle pour les nouvelles initiatives gouvernementales. Les attitudes et les actions de plusieurs groupes et individus qui furent plus ou moins favorables à l'établissement de programmes d'assistance sociale sont aussi examinées. Le lecteur se rend compte de la manière dont les contraintes fiscales et politiques (les questions de juridiction, la parcimonie gouvernementale, une crise économique) ainsi que morales et idéologiques (craintes qu'une générosité excessive crée des mères célibataires, des familles peu soucieuses du sort des membres âgés, ou la paresse) finissent par resserrer les critères d'admission aux différents programmes au point d'en restreindre l'accessibilité à un petit segment de démunis. De plus, bien que le gouvernement provincial mette les programmes en vigueur, des comités locaux évaluent chaque demande d'aide. Les allocations et les critères auxquels on devait satisfaire pour en recevoir changeaient donc selon la juridiction. Une surveillance souvent indiscreète et gênante des bénéficiaires fut un autre aspect important de l'administration de l'assistance sociale à l'époque. De toute façon, les règlements provinciaux et les attitudes des autorités locales ont fait que les programmes ne furent jamais assez généreux pour accorder aux bénéficiaires une qualité de vie acceptable, ni pour assurer que tous ceux qui avaient besoin d'aide aient accès aux allocations. Toutefois, un regard sur la capacité de l'assistance sociale d'améliorer la qualité de vie des pauvres est offert sous forme d'extraits de rapports d'enquêtes et de lettres en provenance de la clientèle réelle ou potentielle des différents programmes.

Dans les cinq derniers chapitres, Struthers se met à étudier son sujet dans un contexte de plus en plus restreint. Pour la période qui va de la deuxième guerre mondiale à 1970, l'histoire se déroule autour des tentatives de réforme entreprises par les ministres et sous-ministres responsables des programmes. Ces responsables se sont subordonnés aux premiers ministres et aux ministres des finances qui craignent qu'un élargissement entraîne de nouvelles dépenses de l'État ou une cession de pouvoir au fédéral. Il est aussi question de quelques membres de l'opposition du parlement provincial et à une petite communauté de travailleurs sociaux professionnels qui ne cessent de démontrer que l'aide offerte par le gouvernement est insuffisante pour répondre aux besoins des pauvres. Ces défenseurs des droits des pauvres ont connu quelques victoires, telle l'introduction des programmes d'assurance-chômage et de pensions familiales pendant les années 40, ainsi que l'établissement en 1969 de comités où les bénéficiaires pouvaient appeler des jugements quant aux niveaux de leurs allocations. Cependant, les tentatives de faire de l'assistance sociale en Ontario un système plus centralisé, standardisé, généreux ou juste ont d'habitude connu des échecs. Le lecteur ignore cependant l'importance de cet état de choses pour l'ensemble de la population de l'Ontario. Bien qu'évoquée à quelques reprises, l'opinion publique face à l'assistance sociale reste un sujet peu étudié et peu intégré à l'histoire racontée par Struthers. Quant aux pauvres eux même, il n'est presque jamais question de leurs opinions des programmes qui tentent de leurs aider. Même les associations de gens pauvres qui ont pu attirer l'attention du gouvernement sur leur sort pendant les années 60 ne sont que brièvement mentionnées.

Nous croyons qu'en fixant son attention sur la direction de l'appareil bureaucratique, Struthers n'accomplit pas la mission qu'il s'est donnée au départ, voire d'intégrer à sa thèse tous les facteurs qui ont pu influencer l'histoire de l'assistance sociale en Ontario. Étant donné que la centralisation et la standardisation des programmes ne se sont fait que très lentement et jamais de façon définitive, nous nous demandons pourquoi l'auteur n'a pas étudié davantage la manière dont les allocations furent distribuées sur le terrain. S'il est parfois question de négociations entre Queen's Park et une municipalité, Struthers discute rarement des changements dans la manière dont les bénéficiaires cherchent et reçoivent de l'aide. Même dans les premiers chapitres, l'image qui est faite des délibérations des comités locales est assez caricaturale et simpliste : les programmes sont gérés de façon plus libérale à Toronto qu'ailleurs, tandis que la clientèle rurale doit subir plus souvent les conséquences des préjugés moraux et ethniques des fonctionnaires locaux. C'est cependant au niveau local que les initiatives du gouvernement provincial ont pu vraiment avoir eu un impact sur la vie quotidienne des pauvres.

Il faut reconnaître que la manière dont Struthers aborde son sujet lui permet d'introduire de façon très efficace l'histoire de l'assistance sociale en Ontario. Cependant, malgré qu'il évoque à plusieurs reprises l'image de l'assistance sociale comme le moyen par lequel la société ontarienne cherche à éliminer la pauvreté, l'auteur a tendance à l'étudier comme une série de règlements établis par le gouvernement provincial. Malgré l'idée exprimée dans le titre, l'ouvrage est en grande partie une étude des limites imposées sur la bureaucratie qui gère de loin le système d'assistance sociale plutôt que les limites imposées aux partages de la prospérité en Ontario.

Steven Watt
Université du Québec à Montréal