

Nouvelles pratiques sociales



Yves Vaillancourt, *L'évolution des politiques sociales au Québec, 1940-1960*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1988, 513 p.

André Beaudoin

Volume 2, Number 1, Spring 1989

Quinze mois après le Rapport Rochon

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/301039ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/301039ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Les Presses de l'Université du Québec à Montréal

ISSN

0843-4468 (print)

1703-9312 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this review

Beaudoin, A. (1989). Review of [Yves Vaillancourt, *L'évolution des politiques sociales au Québec, 1940-1960*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1988, 513 p.] *Nouvelles pratiques sociales*, 2(1), 189-195.
<https://doi.org/10.7202/301039ar>



LES COMPTES RENDUS



L'évolution des politiques sociales au Québec, 1940-1960

Yves Vaillancourt,
Montréal,
Les Presses de l'Université de Montréal,
1988, 513 p.

Ce livre revêt une importance considérable pour comprendre une période somme toute récente, mais qui constitue un paradoxe de l'histoire sociale du Québec et à l'intérieur du Canada : la période s'intercalant entre la crise économique des années 30 et la révolution tranquille. Alors qu'au sortir de la crise économique et de la dernière guerre mondiale, il y avait un engagement résolu de la plupart des pays industrialisés vers la construction de l'État-providence, la politique sociale du Québec se situait à part dans «une stratégie globale marquée par la méfiance de l'État-providence». En ce sens, dans l'ensemble, ce

volume s'adresse aux «chassés croisés de deux stratégies fort distinctes en matière de politique sociale. L'auteur dépasse de loin le seul exposé historiographique des politiques sociales au Québec pour vraiment réaliser ce qu'il propose dans l'introduction : une explication des raisons pour lesquelles «les politiques sociales québécoises des années 1940-1960, selon leur lieu d'origine, se situent tantôt en harmonie tantôt en opposition avec la stratégie de l'État-providence qui se trouvait à l'époque si prisée à Ottawa et si vilipendée à Québec» (p.20).

Sur le plan théorique, l'analyse de Vaillancourt se situe dans une tradition critique d'analyse des politiques sociales, qui s'inspire de l'analyse marxiste faite par Nicos Poulantzas. Il lui emprunte d'ailleurs la définition de petite bourgeoisie québécoise et de classes populaires ainsi que sa conception du rôle de l'État. Cette approche sert de substrat à son analyse de la période choisie en matière de politique sociale.

Le volume est divisé en deux grandes parties. La première présente les paramètres principaux de la problématique d'ensemble de cette période de l'évolution des politiques sociales québécoises. Le premier chapitre inclut les éléments généraux qui permettent de comprendre les stratégies de résistance du Québec. Pour en interpréter la signification, l'auteur souligne le sentiment d'oppression nationale des québécois dans le contexte de la participation du Canada à l'effort de guerre. En même temps, il met en évidence la contribution immense de l'effort à l'expansion industrielle de la province attribuable à la prise en charge dynamique de l'économie par le gouvernement fédéral, sous le leadership de C.D. Howe en particulier. Jusqu'en 1959, en liaison étroite avec l'économie américaine, le Canada connut une prospérité sans égale. Cela est aussi vrai pour l'économie québécoise. Entre 1945 et jusqu'en 1957, le taux de croissance moyen des industries primaires et secondaires fut considérable. Il en fut de même de la pénétration des multinationales américaines qui heurtaient les intérêts de la bourgeoisie francophone. Mais cette prospérité économique eut aussi des implications négatives: bouleversement dans la composition des classes, problèmes des classes populaires, chômage, conditions de vie, pauvreté, problèmes de logement, oppression des femmes et du peuple québécois. Enfin, l'auteur fait ressortir les particularismes des idéologies qui ont caractérisé le fonctionnement du gouvernement québécois de Duplessis et du gouvernement fédéral de l'époque. Au

Québec, «les places privilégiées étaient octroyées aux fractions américaine, canadienne et québécoise de la bourgeoisie ainsi qu'aux couches supérieures de la petite bourgeoisie traditionnelle» (p. 64) alors que les petits producteurs agricoles indépendants servaient d'appui à cette orientation.

De façon différente, le gouvernement fédéral développait pendant la même période, en alliance avec le grand capital et les nouvelles petites bourgeoisies, «une conception plus interventionniste, plus keynésienne, du rôle de l'État fédéral dans le développement économique du Canada» (p.65). Une telle stratégie interventionniste débouchait sur l'articulation de l'État-providence et une redéfinition des rapports sociaux dans laquelle s'insérait le mouvement ouvrier et populaire. En même temps, elle s'inspirait des expérimentations faites dans d'autres pays capitalistes avancés, en particulier au Royaume-Uni et aux États-Unis. Ces réflexions se retrouvent dans le rapport de la Commission Rowell-Sirois, à la Conférence fédérale-provinciale de 1941 et surtout dans le Rapport Marsh en 1943. L'auteur montre, en particulier, que ce dernier rapport (en lien avec les réflexions de Cassidy et de Heagerty à la même époque) a servi de base au virage qui allait par la suite inspirer le gouvernement fédéral. La stratégie fédérale était fondée sur une double peur, peur de la récession économique de la fin de la guerre et peur de la montée des partis de gauche. Mais suite à l'opposition de l'Ontario et du Québec face au virage proposé, qui empêcha le gouvernement fédéral de l'époque d'effectuer le virage souhaité, le fédéral entreprit plutôt une application graduelle des propositions avancées.

Dans le troisième chapitre, on retrouve une critique sévère de la stratégie québécoise de résistance à la construction de l'État-providence. Pour ce faire, l'auteur utilise comme point de départ de sa critique une comparaison avec la Saskatchewan sous un gouvernement CCF. C'est d'ailleurs son seul point de comparaison avec une autre province canadienne, même s'il regrette l'absence d'analyse comparative de la politique sociale. Cela limite forcément la portée de ses avancées, surtout si on tient compte du fait que la Saskatchewan doit être vue comme un cas «à part» de l'histoire canadienne de l'époque. Néanmoins, l'auteur montre bien les hésitations initiales du gouvernement Godbout face aux premières velléités fédérales en matière d'intervention dans le domaine de la politique sociale. Par la suite, vers la fin de son mandat, en 1943 et

1944, Godbout proposa bien des réformes mais elle se heurtèrent à l'opposition des «élites petites bourgeoisies cléricales» de l'époque. D'ailleurs, la venue du gouvernement de Duplessis allait reconsolider «l'alliance de classes entre la bourgeoisie et les élites francophones du courant petit-bourgeois traditionnel clérical» (p. 128) et privilégier le libéralisme économique et la charité privée en matière sociale. Utilisant son opposition à la stratégie centralisatrice fédérale et le spectre du socialisme (dans lequel il incluait aussi Beveridge!), Duplessis s'opposa pendant plus de 15 ans à toute intervention sur le plan du bien-être et développa ses propres mesures artisanales improvisées et qui laissaient place au favoritisme politique. Dans la deuxième partie des années 50, dans un contexte de lutte entre la petite bourgeoisie traditionnelle cléricale et la nouvelle petite bourgeoisie laïcisante, on assiste à la montée de l'expression de la résistance à l'orientation traditionnelle et à la mise en place d'un courant de plus en plus favorable à l'interventionnisme de l'État qui allait trouver son aboutissement dans le Rapport Boucher de 1963.

Les chapitres de la deuxième partie du volume sont consacrés à l'analyse de l'émergence ou de l'évolution de sept ensembles de programmes ayant trait à la santé, à l'assistance aux mères nécessiteuses, à l'assurance-chômage, aux allocations familiales, à la sécurité du revenu concernant les personnes âgées et à l'assistance-chômage. Certains des programmes analysés sont d'initiative provinciale, comme l'assistance publique du Québec (ch. 5), l'assistance aux mères nécessiteuses (ch. 6), alors que d'autres sont d'initiative fédérale, comme l'assurance-chômage (ch. 7), les allocations familiales (ch. 8) et les programmes concernant les personnes âgées (ch. 9). Les autres relèvent d'initiatives prises aux deux paliers de gouvernements. Si l'on fait exception du chapitre 4 sur la santé qui traite de plusieurs programmes en matière de santé et qui utilise une approche différente d'analyse, chacun des autres chapitres s'adresse à un programme spécifique. L'auteur y fait un exposé du problème, des caractéristiques historiques des réponses antérieures de l'État, des caractéristiques spécifiques du programme, de l'évolution en cours de période et une brève analyse critique à partir du cadre défini au début du volume et des données factuelles existantes. Par ailleurs, le lecteur n'est ni renseigné sur les critères d'inclusion des programmes spécifiques choisis, ni sur leur importance relative l'un par rapport à l'autre.

L'analyse des programmes faite dans différents chapitres est néanmoins très utile pour comprendre cette période. Le chapitre sur la santé apparaît comme une synthèse articulée des différentes facettes de l'évolution de la santé au Québec dans le contexte des relations avec le fédéral en la matière: propositions de réformes du début des années 1940 abandonnées subséquemment et leur remplacement par des subventions conditionnelles, l'augmentation des sommes consacrées à la santé, les principales différences dans le contenu du débat québécois en comparaison avec celui des autres provinces jusqu'à l'instauration du régime fédéral d'assurance-hospitalisation en 1957, auquel le Québec refuse de participer.

L'auteur (ch.5) fait ressortir non seulement les caractéristiques de la loi de l'assistance publique, mais aussi son évolution et l'élargissement de son champ d'intervention vers les services sociaux. C'est d'ailleurs le seul chapitre où l'on retrouve une analyse des services sociaux et de l'insertion du travail social dans la politique sociale québécoise. En plus de décrire les différentes caractéristiques du régime existant à l'époque, certains de ses problèmes importants sont aussi analysés: la subordination du social au sanitaire, la dominance du recours à l'institutionnalisation, l'absence de la reconnaissance du problème de l'indigence des aptes au travail, la désuétude du partage des tâches entre l'Église et l'État, ainsi que les limites imposées à l'action des travailleuses sociales dans un tel contexte. En complément du régime de l'assistance publique, l'auteur fait ensuite ressortir une caractéristique spécifique de l'assistance sociale à une catégorie particulière de la population québécoise: les «mères nécessiteuses». Ce chapitre est celui dans lequel l'auteur exprime de la façon la plus directe et forte ses critiques à l'égard de certains aspects de la politique sociale de l'époque, en ce qui concerne en particulier le sort fait aux femmes et l'utilisation politique et électoraliste de leur situation par le gouvernement Duplessis. Tout en considérant l'importance non négligeable du programme, il lui adresse une sévère critique parce qu'il condamnait les mères bénéficiaires et leurs familles à la pauvreté, les stigmatisait, traitait les femmes bénéficiaires de manière sexiste et excluait du programme les mères célibataires, les femmes divorcées et séparées.

Dans les chapitres suivants, on retrouve l'analyse de trois programmes fédéraux qui s'adressaient à l'ensemble du Canada, mais dont la population du Québec était bénéficiaire: l'assurance-

chômage, les allocations familiales et les programmes à l'intention des personnes âgées. Dans ces trois chapitres, l'analyse de l'auteur n'est plus spécifiquement québécoise mais plutôt pan-canadienne, comme d'ailleurs la portée de ces différentes politiques sociales. Il a néanmoins pris soin de tenir compte de la perspective québécoise de l'époque. Ainsi, il montre que l'assurance-chômage est un indice de l'entrée du gouvernement fédéral dans la stratégie de la sécurité sociale, mais qu'en même temps il s'agit là d'un progrès social avantageux tant pour les classes populaires que pour les employeurs : elle est un instrument de stabilisation économique et de gestion de la main-d'oeuvre, malgré des conditions discriminatoires à l'égard des femmes. En dépit d'une certaine opposition, le gouvernement du Québec demeura marginal dans le débat de l'intervention fédérale en assurance-chômage.

Il en fut tout autrement face au programme fédéral d'allocations familiales. La résistance au Québec face à cette ingérence fédérale fut très «bruyante» mais artisanale. Il s'agissait là, somme toute, de la première mesure concrète d'un État-providence canadien suite aux recommandations du Rapport Marsh et de la Commission Rowell-Sirois. Mais «elle rencontra au Québec un tollé de protestations exprimées par les ténors du courant petit-bourgeois traditionnel clérical et canalisées politiquement par le gouvernement Duplessis» (p. 381). L'opposition à la mesure n'empêcha pas toutefois le gouvernement fédéral d'aller de l'avant, malgré les avantages mitigés de cette réforme, vue à l'époque comme moyen de désamorcer les luttes pour les hausses de salaires prévisibles en fin de guerre et comme moyen pour le fédéral d'entrer dans la stratégie moderne des politiques sociales en vue de stabiliser l'économie, selon l'approche keynésienne.

C'est aussi dans la perspective de modernisation des politiques sociales que fut restructurée, en 1951, la loi fédérale de 1927 des pensions de vieillesse (de fait une loi fédérale d'assistance). La restructuration impliquait la mise en oeuvre d'un programme de sécurité de vieillesse pour les personnes âgées de 70 ans et plus, d'assistance-vieillesse pour les personnes de 65 à 70 ans (et de façon corollaire un programme d'assistance aux aveugles). On fut passif au Québec face à cette nouvelle incursion fédérale dans les politiques sociales. Mais Vaillancourt ne l'explique que par l'inconsistance et l'incohérence du gouvernement duplessiste et du courant petit-bourgeois québécois traditionnel qu'il attribue aux luttes menées sur d'autres terrains.

L'analyse faite du programme d'assistance-chômage comme programme à frais partagés est plus brève. Ce programme était une première parce qu'il concernait aussi les personnes aptes au travail et qu'il introduisait une façon nouvelle d'établir l'éligibilité à l'assistance: dorénavant, on tenait compte des besoins des personnes et des familles plutôt que de leurs seuls moyens. Mais le Québec attendit en 1959 pour adhérer à l'assurance-chômage, alors que le programme fut mis en place dans les autres provinces en 1956.

Dans le dernier chapitre, Vaillancourt dresse un bilan global de l'évolution des politiques sociales québécoises au cours de cette période. En somme, ce volume établit de manière déterminante que le Québec, comme gouvernement provincial, à la différence du gouvernement fédéral, n'avait pas de stratégie en matière de politique sociale: «le Québec est entré passivement dans l'ère de l'État-providence, suite aux retombées sur son territoire... des initiatives fédérales dans le domaine des politiques sociales» (p. 486).

André Beaudoin
École de service social
Université Laval