

VOLUME V

LA SÉCURITÉ DU REVENU

**TOME III
TITRE QUATRIÈME
L'INSTALLATION
DES NOUVEAUX RÉGIMES**

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

TROISIÈME PARTIE

MIID6

A29

S2

1967-72

5,3

EX.2

OL

Magasin

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

<i>Membres</i>	Gérard Nepveu, <i>président</i> ¹ Louis-Philippe Bouchard ² Claude Castonguay ³ Jacques de la Chevrotière Jacques Dinelle William A. Dyson Rév. Père André-M. Guillemette, O.P. Georges A. Lachaine Édouard Laurent ⁴ Jeanne d'Arc LeMay Warren ⁵
<i>Secrétaire</i>	Jean Mercier ⁶
<i>Secrétaire adjoint</i>	Luc Gilbert-Lessard
<i>Conseiller économique</i>	Nicole Vaillancourt Martin, M. A. (écon.) (Montréal), M. Sc. Écon. (Londres)
<i>Experts consultants en sécurité du revenu</i>	Robert Bureau, LL. L., D. E. S. (droit public), professeur de droit social, Université de Montréal Gilles DesRochers, L. Sc. Comm., M. A. (écon.), professeur au Département des Sciences économiques, Université de Montréal, et secrétaire de la Faculté des Sciences sociales, Université de Montréal Gérald Marion, M. A. (R. I.), Ph. D. (écon.), directeur du Département des Sciences économiques, Université de Montréal Albert Melançon, M. A. (écon.), adjoint au vice-président à la planification, Université du Québec (siège social)

<i>Conseiller en bien-être social</i>	Nicolas Zay, L. Sc. P. & Écon., LL. D., M. S. S. ⁷
<i>Conseiller juridique</i>	René Dussault, LL. L., avocat, Ph. D. (Londres) ⁸
<i>Conseiller médical</i>	Jacques Brunet, M. D., F. R. C. P. (Canada) ⁹
<i>Conseiller en relations publiques</i>	Jean Pelletier
<i>Directeur des études spéciales</i>	André Hurtubise, B. Eng., M. A. (écon.) (Montréal) ¹⁰
<i>Directeur adjoint des études spéciales</i>	Mercédès C. Gauvin, M. Sc. Soc. (Laval), M. Sc. Écon. (Londres), Diplôme de l'École Nationale d'Administration (Paris)

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

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

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

⁴ A été nommé membre le 21 décembre 1967.

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

⁶ A été nommé secrétaire le 7 avril 1970.

⁷ A démissionné le 1^{er} mars 1971.

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

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

¹⁰ A démissionné le 6 août 1969.

Table des sigles

CAT	Commission des accidents du travail
CEC	Conseil économique du Canada
F.S.B.	<i>Family Security Benefit</i>
RAG	Revenu annuel garanti
RGAS	Régime général d'allocations sociales
RMG	Revenu minimum garanti
RRQ	Régie des rentes du Québec
SAN	Seuil d'allocation nulle
SCS	Seuil de changement de stade
SRG	Supplément de revenu garanti
SRM	Seuil de revenu minimum

Titre quatrième

L'instauration des nouveaux régimes

Sous ce titre, nous examinerons les implications de nos propositions sur l'organisation, le coût et le financement ainsi que sur les priorités d'action.

Il appartiendra à la Régie des assurances et des allocations sociales, dont nous proposons la création, d'administrer les régimes de sécurité du revenu préconisés. Le chapitre VIII décrit les principes directeurs de cette administration unique et centralisée de même que la structure et les pouvoirs de la Régie elle-même.

Au chapitre IX, nous discutons successivement du coût qu'aurait représenté l'application de nos propositions en 1961 et de celui qu'il entraînerait en 1971.

Enfin, après avoir rappelé les grandes orientations du système de sécurité du revenu que nous préconisons, nous proposons en conclusion (chapitre IX) d'asseoir la mise en application de nos propositions sur le respect de certains objectifs essentiels.

VIII

L'organisation

L'organisation

I. — LES PRINCIPES DIRECTEURS

846. L'organisation d'un système de sécurité du revenu doit permettre d'en réaliser les objectifs selon les modalités les plus simples. Pour ce faire, les grands principes organisationnels du système ne doivent pas différer de ceux qui assurent la qualité d'un système de distribution de services publics : participation et satisfaction des personnes auxquelles ils sont destinés, facilité d'accès, qualité des services et efficacité dans l'allocation des ressources.

847. La philosophie qui sous-entend ces principes apparaît dans d'autres parties du rapport¹. Pour éclairer la discussion qui va suivre, nous rappellerons simplement leurs divers modes d'application au domaine de la sécurité du revenu.

A. — LA PARTICIPATION

848. On peut considérer la participation comme une condition de fonctionnement des régimes, puisqu'elle facilite la distribution de services de qualité dans le respect des individus. Dans un contexte démocratique, on doit rechercher la participation afin d'adapter le système aux choix de la collectivité; cela implique que l'on réalise, à partir de ces choix, un consensus pour élaborer les régimes. En ce sens, aucun domaine de l'activité publique n'échappe au principe de la participation.

849. En ce qui concerne la sécurité du revenu, la participation devient très importante à un triple point de vue.

850. En premier lieu, une partie de ces régimes s'adresse à des groupes restreints de personnes ou de familles. On peut difficilement évaluer leur efficacité à partir du seul consensus politique. En effet, celle-ci dépend des avantages que retire de ces régimes chacune des personnes directement concernées.

¹ Voir le volume III de notre rapport : *Le développement*, le volume IV : *La santé* et le volume VI : *Les services sociaux*.

851. En deuxième lieu, certains régimes s'adressent à des groupes marginaux et défavorisés. Or les besoins de ces groupes diffèrent de ceux du citoyen moyen qui, règle générale, est incapable de les percevoir. De plus, ces groupes ont été traditionnellement sous-représentés au sein des institutions publiques et incapables de faire valoir leurs droits.

852. Enfin, la participation à l'élaboration et à la mise en œuvre des régimes de sécurité du revenu est d'autant plus nécessaire que ce domaine tend généralement à appuyer sa gestion sur des systèmes centralisés de mécanographie. Ceci a pour effet de faire disparaître le contact humain entre le bénéficiaire et l'administration.

853. Il est donc essentiel que l'organisation des régimes de sécurité du revenu prévoie la participation des groupes auxquels ils sont destinés.

B. — LA FACILITÉ D'ACCÈS AUX PRESTATIONS SOCIALES

854. On doit accorder une place prépondérante au problème de l'accès aux prestations sociales. À cet égard, nous pensons particulièrement à l'assistance sociale que des obstacles d'ordre financier, psychologique et géographique peuvent rendre inaccessible à des personnes qui en ont besoin¹.

855. Il arrive couramment que des personnes complètement démunies ne peuvent, faute de moyens financiers, faire les démarches nécessaires à l'obtention de l'assistance.

856. Le temps d'accès revêt une importance particulière, car il dépend du mode d'acheminement des dossiers et de la nature des renseignements exigés. Il faut noter que le manque d'information, que ce soit de la part du régime ou de l'assisté lui-même, est un obstacle majeur à l'accès aux prestations.

857. Enfin, on ne saurait négliger les problèmes d'ordre psychologique auxquels le bénéficiaire doit faire face lorsqu'il sollicite des ressources que la majorité des gens obtiennent par leurs propres moyens. L'importance de ces problèmes varie selon la mentalité des bénéficiaires et selon les modalités d'attribution des prestations.

¹ Il est donc essentiel qu'au point d'entrée les personnes soient informées de l'ensemble des dispositions relatives à un régime de sécurité du revenu et, en particulier, de l'existence d'un système d'appel.

C. — LA QUALITÉ DES SERVICES

858. On sait que la qualité des services est étroitement liée aux rapports qui prévalent entre l'administration et les bénéficiaires. Or, ceux-ci ont à maintes reprises déploré le fait que l'administration leur manifestait généralement peu d'égards. Une partie de ces reproches provient sans doute de la projection d'un sentiment d'infériorité et de rejet. Toutefois, nous croyons que les modalités de distribution des prestations et certaines attitudes du personnel ont créé un climat qui se répercute sur la qualité des services.

D. — L'EFFICACITÉ

859. L'organisation du système de distribution des prestations sociales doit respecter les objectifs et les modalités des régimes, et ce, au meilleur coût social et économique possible. Elle repose donc en grande partie sur des modes d'évaluation et de contrôle adéquats et sur la compétence du personnel. Cela concerne à la fois les structures administratives, les effectifs et les méthodes de gestion.

860. Pour mettre en lumière ce que signifient ces impératifs de participation, de facilité d'accès, de qualité, de souplesse et d'efficacité des régimes, il faut se référer à la nature et aux caractéristiques des fonctions de distribution des prestations sociales.

II. — LA NATURE DES FONCTIONS DE DISTRIBUTION DES PRESTATIONS SOCIALES

861. La fonction spécifique des régimes de sécurité du revenu consiste à distribuer des prestations financières dans des circonstances déterminées. Variables d'un régime à l'autre, les techniques de versement et les fonctions déterminent les modes d'organisation.

862. Par exemple, les régimes universels de prestations sociales répondent à des besoins préalablement identifiés qui revêtent un caractère continu et permanent. Ces régimes exigent donc l'application de techniques simples et hautement mécanisées. La simplicité administrative garantit l'efficacité puisqu'elle permet un accès rapide, un versement régulier et un contrôle facile. Il suffit d'en faire une fois la demande pour recevoir régulièrement par la poste le chèque d'allocations familiales ou de pension de sécurité de la vieillesse.

863. Les exigences d'accès et d'efficacité dépendent de la nature des besoins à couvrir. Dans le cas des allocations familiales et de la pension de sécurité de la vieillesse, un simple document attestant l'identité et l'âge suffit. Il existe cependant des situations de besoins qui exigent des renseignements plus complexes pour déterminer l'admissibilité. En soi, il n'est pas difficile de fournir ces renseignements et de vérifier leur exactitude. Mais encore faut-il que l'utilisateur, pour demander des prestations, en connaisse l'existence. On doit donc lui faire connaître ses droits en diffusant une information complète lors de la mise en vigueur des différents régimes.

864. L'assurance-retraite se rapproche beaucoup des régimes universels, mais le risque d'en rendre l'accès difficile est plus grand. Cela tient en partie à ce que le régime de pensions du Canada et le régime de rentes du Québec offrent, en plus des rentes de retraite, des prestations de décès et des rentes de veuve, d'orphelin et d'invalidité. Pour être admissibles à l'assistance-retraite, les cotisants ou leurs ayants droit doivent se conformer à des règles complexes¹. Il faut en effet établir les revenus antérieurs, le nombre d'années de cotisation et la preuve d'invalidité pour déterminer l'admissibilité. Il est donc évident, si l'on tient compte du type de renseignements exigés, qu'une assistance technique au niveau local améliorerait l'accès au régime.

865. Dans certains cas, l'efficacité même du régime nécessite un réseau de bureaux locaux, car un organisme unique et centralisé de distribution ne peut prendre en considération le caractère imprévisible, temporaire et irrégulier de certains besoins. Le cas type est celui du régime d'assurance-chômage qui verse des prestations pour une période limitée.

866. Quant aux régimes d'assistance sociale, ils ont un caractère résiduel. En effet, les besoins qu'ils couvrent ont la même origine que ceux auxquels répondent les autres régimes : incapacité de travail prolongée, interruption temporaire du revenu ou insuffisance de revenus. On peut facilement imaginer la complexité de l'administration de ces régimes.

867. Dans le passé, la distribution des prestations d'assistance sociale a exigé le concours d'une multitude d'organismes à divers niveaux. On peut, sans exagérer, affirmer que les réseaux de distri-

¹ Il est d'ailleurs permis de croire que plusieurs personnes ignorent encore qu'elles sont admissibles à des rentes de la Régie. Elles sont ainsi privées de revenus auxquels elles ont droit.

bution établis laborieusement au Québec (Commission des allocations sociales, bureaux régionaux, organismes de service social, services municipaux de bien-être) n'ont pas fonctionné de façon satisfaisante. De plus, des abus et des fraudes assez importants prouvent que le réseau de distribution des prestations d'assistance sociale n'a jamais été adéquatement contrôlé et que les régimes n'ont jamais été bien évalués.

868. Les témoignages des représentants de plusieurs organismes impliqués, y compris de fonctionnaires du ministère de la Famille et du Bien-être social, nous ont convaincus qu'on ne saurait attribuer ces difficultés à un seul facteur. Parmi les difficultés rencontrées, mentionnons :

- 1° la multiplicité des lois et la disparité des conditions d'attribution, des règles d'admissibilité et des niveaux d'allocations;
- 2° la complexité des formalités d'admission;
- 3° la rigidité ou l'imprécision des directives administratives qui introduisent des éléments arbitraires dans l'application des règles d'admissibilité et dans la détermination des niveaux de prestations;
- 4° les conditions de financement imposées par le gouvernement fédéral, lesquelles occasionnent certaines distortions dans l'administration des régimes;
- 5° le cloisonnement entre les diverses mesures;
- 6° la confusion dans les structures administratives elles-mêmes;
- 7° le manque de préparation de certains préposés aux tâches de distribution de l'assistance financière, la tension entre fonctionnaires et travailleurs sociaux et l'absence de différenciation entre les fonctions de service social et celles de distribution des prestations sociales.

869. Plusieurs de ces difficultés sont totalement indépendantes de la nature des fonctions d'un régime d'assistance financière. Attribuable, d'une part, à la législation et aux règlements et, d'autre part, à des circonstances reliées au mode d'organisation du régime et aux modalités de distribution des prestations, elles accentuent la complexité d'un domaine de services qui est déjà difficile à comprendre.

870. Le retard à mettre en vigueur la loi sur l'aide sociale a contribué à détériorer la situation et a conduit à une véritable impasse. De plus, l'absence de mécanisme de contrôle efficace a favorisé les abus dans le domaine de l'assistance financière. Compte tenu des ressources limitées, cette situation a pu compromettre les chances des groupes défavorisés d'obtenir une part plus élevée des fonds publics et priver ainsi des familles et des individus de ressources qui leur étaient dues¹.

871. La mise en vigueur de la loi sur l'aide sociale nécessite une restructuration administrative complète de l'assistance financière. Ces réformes, qui s'étendent à la formation du personnel pour l'adapter à ses nouvelles fonctions, sont heureusement en voie de réalisation.

872. Toutefois, le processus mis en œuvre par la nouvelle loi ne vise que l'un des deux ensembles de facteurs qui sont à la source des problèmes de distribution de l'assistance financière. Ce processus éliminera vraisemblablement les circonstances défavorables entourant le mode d'organisation du régime et le mode de distribution des prestations. Il n'aplanira pas les difficultés reliées aux modalités de la loi, car aucune modification n'a été apportée aux procédures d'admissibilité. Tout au contraire, en plus d'exiger la preuve de besoins, celles-ci prévoient, dans plusieurs cas, un examen de l'ensemble de la situation du bénéficiaire : ressources financières, disponibilité en regard de l'emploi et services de réadaptation sur le plan économique et social.

873. Ces modalités alourdissent le mécanisme de versement des prestations et engendrent l'aliénation chez les bénéficiaires. Ceci explique pourquoi plusieurs spécialistes de la sécurité sociale souhaitent que l'assistance sociale se transforme en dividende social — montant forfaitaire acheminé par voie postale — ou en impôt négatif. Rappelons à ce sujet la proposition de Schwartz :

Every person who is either the head of a family or is not a member of any family would file each year a financial statement of his anticipated income for the coming year, as well as a statement of his income for the past year,

¹ Que des bénéficiaires soient tentés d'obtenir, par la fraude ou autrement, des allocations plus généreuses nécessaires à leur subsistance ne revêt guère d'importance à nos yeux si l'on songe au fait que les barèmes d'assistance sont inadéquats. Mais il en va tout autrement des individus qui, en leur nom ou sous le couvert de personnes fictives ou disparues, réussissent frauduleusement à empocher des fonds publics dont ils n'ont aucun besoin. En plus de commettre des abus graves, ces personnes contribuent à répandre des préjugés selon lesquels les assistés sociaux sont des parasites ou des gens malhonnêtes.

and information on the number of his dependents. If his anticipated income for the coming year is below his Federally Guaranteed Minimum Income (F.G.M.I.), he may then file a claim for a Family Security Benefit (F.S.B.) in the amount of the difference. If his anticipated income is above his F.G.M.I. he will pay an income tax as under present tax law and procedures... Reports of income on which benefits are based will be made in the same style used for individual income tax returns¹.

874. Cette formule séduit quant au mode d'organisation du régime et quant au mode de distribution des prestations d'assistance sociale. Elle est cependant inconciliable avec les régimes d'assistance financière qui suppléent à des ressources à peu près inexistantes dans des circonstances souvent imprévisibles. Bien qu'elle semble faciliter l'accès aux prestations et améliorer l'efficacité de la distribution, elle risque d'entraîner des délais intolérables pour certaines familles démunies. De plus, ces propositions négligent certaines caractéristiques du mécanisme de contribution à l'impôt, qui sont essentielles au versement des allocations sociales.

875. En effet, même le système centralisé de perception de l'impôt ne résisterait pas aux aléas du remboursement et de la prévision de revenu, s'il n'était appuyé par un système suivant lequel chaque employeur exerce le rôle d'assistant technique et d'agent percepteur. Ainsi, pour la majorité des contribuables, l'impôt est déduit à la source. Quant au rapport annuel, il sert à vérifier si des ajustements sont nécessaires entre les versements déjà effectués et le montant d'impôt à payer.

876. Malgré cela, on peut observer que le calcul de l'impôt se complique ainsi qu'en témoigne la multiplication des services commercialisés d'assistance technique. La relation directe entre la complexité des renseignements à colliger et le niveau de revenu explique la création de services privés. On ne pourrait certes pas préconiser de tels services pour résoudre les difficultés reliées au calcul de l'impôt négatif.

877. Nous suggérons que la vérification de l'admissibilité aux allocations d'assistance sociale ne donne pas lieu à un examen de l'ensemble de la situation du bénéficiaire. Nous suggérons également que la procédure ne soit pas plus rigoureuse que dans le cas de l'impôt sur le revenu. Tout comme les régimes d'assurance-chômage ou de rentes, le régime général d'allocations sociales doit utiliser des moyens simples et efficaces de contrôle des revenus antérieurs et courants

¹ Extrait de « A Way to End the Means' Test », par E.E. Schwartz, *Social Work*, op. cit.

des individus. Il faut cependant informer les bénéficiaires éventuels des exigences du régime et leur dispenser toute l'assistance technique nécessaire à la communication des renseignements exigés.

878. Précisons que plusieurs experts considèrent le régime intégral d'impôt négatif comme un complément des régimes d'assistance financière. Dans la mesure où l'on conçoit un tel régime comme un mécanisme de redistribution s'ajoutant à l'ensemble des régimes existants, on peut procéder par versements annuels ou trimestriels et faire quelques ajustements à la fin de l'année. Le régime de supplément de revenu garanti pour la vieillesse en est un exemple. Mais étant donné la rareté des ressources, les problèmes posés par la structure actuelle des régimes d'assistance et le nombre de bénéficiaires de ces régimes, il nous est apparu plus opportun, dans le contexte québécois, de remplacer tous les régimes d'assistance financière par un régime du type revenu minimum garanti. Cependant, un tel régime laisse de côté les situations d'urgence ou les besoins spéciaux dont on ne peut tenir compte dans le cadre d'un niveau standard de revenu.

879. Quoi qu'il en soit, la rigidité d'un seuil d'allocations déterminé exige que l'on porte une attention particulière aux mécanismes de versement de l'assistance supplémentaire ou de l'assistance d'urgence. Il en est de même de certains services de consultation complémentaires en matière de crédit, de prêts, de dettes et d'administration budgétaire, dont plusieurs familles bénéficiaires d'allocations sociales auront besoin.

880. Relativement à ces questions, il est évident que l'on facilitera l'accès aux régimes de sécurité du revenu et que l'on accroîtra leur efficacité, particulièrement dans le cas du RGAS, en établissant un réseau de bureaux locaux qui exerceront, dans la distribution des prestations, un rôle analogue à celui des bureaux locaux d'assurance-chômage et qui fourniront un ensemble de services techniques qui accéléreront le versement des prestations.

III. — LES CARACTÉRISTIQUES DE L'ORGANISATION

881. Actuellement, divers organismes administrent les régimes de sécurité du revenu; ce sont le ministère de la Famille et du Bien-être social, la Régie des rentes du Québec et la Commission des accidents du travail. Quant aux régimes fédéraux, ils sont sous la responsa-

bilité de la Commission de l'assurance-chômage et du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. Ces divers organismes administratifs, à un niveau ou l'autre de gouvernement, sont presque entièrement indépendants.

A. — UNE ADMINISTRATION UNIQUE

882. Des considérations de planification d'ensemble, de gestion administrative et de coordination des prestations en fonction des besoins et des services complémentaires incitent à regrouper tous les régimes de sécurité du revenu sous une même administration.

1. — LA PLANIFICATION D'ENSEMBLE

883. Nous avons déjà souligné que le manque d'uniformité des régimes, entraînait des situations inacceptables du point de vue de la justice sociale. Par exemple, les charges familiales sont les mêmes pour toutes les familles qui recourent à l'aide financière et pourtant les allocations prévues pour les enfants diffèrent d'un régime à l'autre. Cet état de choses découle souvent des objectifs particuliers de chacun des régimes. On peut corriger ces incohérences en tenant compte de la complémentarité nécessaire des diverses mesures et en regroupant les régimes de sécurité du revenu dans un système intégré. Le regroupement administratif assure l'uniformité dans l'interprétation des conditions d'admissibilité et dans le calcul des prestations.

884. Lorsqu'un individu dans le besoin voit sa demande rejetée par l'un ou l'autre des régimes en raison d'une interprétation plus ou moins étroite d'une disposition de la loi, il doit avoir recours à un autre régime. Pourquoi recommencer les démarches et les procédures d'évaluation, alors qu'un système intégré peut fort bien trouver la solution la mieux appropriée aux dispositions et aux objectifs de chacun des régimes ? On rejoint ainsi de façon expresse le point de vue du bénéficiaire.

2. — LA COORDINATION DU POINT DE VUE DU BÉNÉFICIAIRE

885. Nous avons recommandé qu'une partie des charges familiales du bénéficiaire soit supportée tantôt par le régime d'assurance, tantôt par le régime d'allocations familiales et le régime d'allocations sociales. Nous présumons cependant que le bénéficiaire n'aura pas à faire un nombre de démarches proportionnel au nombre de régimes en cause.

886. Les bénéficiaires sont actuellement victimes de la compartimentation des diverses mesures gouvernementales. En effet, comment

peuvent-ils se reconnaître à travers un labyrinthe d'organismes, de régimes et de dispositions légales ? Il va sans dire que la compartimentation réduit l'accès aux prestations sociales.

3. — LES LIENS ENTRE LES SERVICES

887. Enfin, de nombreux liens entre les services sont possibles au sein de l'administration des diverses mesures de sécurité du revenu. L'exploitation de ces liens accroîtrait l'efficacité des régimes, en simplifierait l'administration et en réduirait les coûts. On constate que chaque régime doit établir un service d'évaluation des demandes, évaluation qui nécessite le même éventail de renseignements de base dans la plupart des cas. Il en est de même des services d'expertise médicale qui interviennent chaque fois qu'il y a interruption du revenu pour cause de maladie.

888. Ces considérations, qui visent aussi bien les normes d'accès que l'efficacité des mesures en cause, militent en faveur d'un regroupement des mesures de sécurité du revenu sous une même administration.

889. Malgré les difficultés que soulève l'intervention traditionnelle des deux niveaux de gouvernement, le Québec peut prendre l'initiative en fusionnant tous les régimes qu'il administre. La coordination de ces mesures avec celles qui relèvent actuellement du gouvernement fédéral peut se réaliser sous certaines conditions que nous définirons ultérieurement.

B. — UNE ADMINISTRATION CENTRALISÉE

890. Les raisons qui nous font préconiser un regroupement administratif militent également en faveur d'une administration centralisée : planification d'ensemble et coordination du point de vue de l'utilisateur et de l'administration.

891. Mais d'autres raisons s'y ajoutent. En effet, qu'il s'agisse de prestations d'assurance, d'assistance ou de prestations universelles, les régimes se fondent sur la solidarité face aux risques et sur la redistribution des revenus. Il y a donc avantage à ce que cette redistribution des ressources soit soumise à des critères uniformes. Toute disparité dans les prestations versées par les régimes ou dans l'interprétation des règlements sur l'admissibilité et le calcul des prestations risque de fausser complètement l'objectif de ces régimes.

892. C'est pourquoi, contrairement aux services de santé et de main-d'œuvre que la décentralisation permet de mieux adapter aux besoins individuels, les opérations dans le domaine de la sécurité du revenu devront être centralisées de façon à ce qu'elles n'entraînent pas de décisions arbitraires ou contradictoires. Au niveau central, il faudra réévaluer et ratifier les décisions prises à la base. À ce point de vue, les régimes de sécurité du revenu font face aux mêmes contraintes que le régime fiscal : toute inégalité de traitement des usagers entraîne des injustices.

893. Toutefois, cette recherche d'uniformité peut nuire à la satisfaction de certains besoins ou à l'amélioration des situations qui leur ont donné naissance. L'absence de mécanismes appropriés peut entraîner des conséquences graves pour des individus et des familles qui affrontent déjà des conditions difficiles. Afin d'éviter le manque de souplesse qui découle de la distance entre l'administration et l'usager, nous proposons une double solution, à savoir la création d'un réseau de bureaux locaux et une représentation adéquate de la population au sein de l'organisme central d'administration des prestations sociales.

C. — UNE ADMINISTRATION À CARACTÈRE REPRÉSENTATIF

894. C'est à ce niveau que l'on doit faire participer les divers groupes de la population aux décisions qui concernent les modalités d'application des mesures de sécurité du revenu.

895. La participation des usagers à la gestion centrale et la création d'un réseau de bureaux locaux de distribution des prestations sont deux conditions essentielles et complémentaires pour garantir un rapprochement des usagers et des responsables de l'administration et pour canaliser le point de vue des bénéficiaires vers les centres de décision.

IV. — LES ORGANISMES

A. — LA RÉGIE DES ASSURANCES ET DES ALLOCATIONS SOCIALES

896. Afin de réaliser une administration unique et centralisée de la sécurité du revenu, nous proposons la création d'une régie dite « Régie des assurances et des allocations sociales ». Celle-ci regroupera la Régie des rentes, la Commission des accidents du travail et

les services du ministère des Affaires sociales qui administrent les allocations familiales et scolaires ainsi que les prestations d'assistance financière (loi sur l'aide sociale).

897. L'organisme central de sécurité du revenu, qui a pour tâche principale de gérer les régimes de sécurité du revenu et d'intégrer les régimes existants, doit être relativement autonome dans les matières qui relèvent de sa juridiction. Le public et les usagers doivent y être représentés pour participer de façon active aux décisions. Le caractère autonome de l'organisme central est conforme à la tradition selon laquelle les régimes d'assurance sociale sont gérés par un organisme distinct du gouvernement, puisqu'ils font appel à une participation financière directe des travailleurs. La Régie des assurances et des allocations sociales relèvera de l'autorité du ministre des Affaires sociales, mais elle se chargera de toutes les décisions relatives à la gestion des régimes.

1. — LA COMPOSITION DE LA RÉGIE

898. La participation du public, des usagers et des représentants du gouvernement au sein de la Régie des assurances et des allocations sociales en fera le forum des principaux groupes intéressés aux régimes de sécurité du revenu. La Régie comprendra deux (2) représentants des usagers, un (1) représentant des travailleurs, un (1) représentant des employeurs, deux (2) représentants du gouvernement et une (1) ou deux (2) autres personnes représentant le public en général.

899. À l'exception des membres qui le représenteront, le gouvernement fera les nominations sur la recommandation d'organismes publics et privés, intéressés au domaine de la sécurité du revenu. Il serait avantageux qu'il procède selon un système d'alternance de façon à garantir une certaine permanence. Ainsi chacun des membres pourrait être nommé pour un mandat renouvelable de 3 à 5 ans.

900. En plus des membres de la Régie, le gouvernement nommera un président et un vice-président qui exerceront leur fonction à plein temps pour un mandat de 10 ans. Ceux-ci, avec les membres de la Régie, formeront le conseil d'administration. Le sous-ministre des Affaires sociales, ou son délégué, en sera membre d'office, mais sans droit de vote. Le conseil d'administration se réunira une fois par mois et constituera l'autorité suprême de la Régie. Le président et le vice-président assumeront les responsabilités d'administration courante et dirigeront les activités.

901. Le Régie sera tenue de soumettre un rapport annuel qui sera rendu public. De plus, elle fournira mensuellement ou trimestriellement au ministère toutes les statistiques sur les prestations versées par les divers régimes et sur la fraction du budget allouée au cours de la période. Enfin, la Régie devra produire, à la demande du ministère, tout renseignement statistique nécessaire à l'évaluation des régimes.

2. — LES POUVOIRS DE LA RÉGIE

902. La Régie aura tous les pouvoirs concernant la gestion des régimes de sécurité du revenu et l'administration des lois sur ces divers régimes. La loi qui instituera la Régie définira ses pouvoirs et réservera au gouvernement les responsabilités dont il devra lui-même s'acquitter ou qu'il confiera à d'autres organismes. Le ministère du Revenu continuera donc de percevoir les cotisations du régime de rentes, alors que la Caisse de dépôt et placement du Québec se verra confier la partie des recettes destinée au placement. De même, si l'on exige une seule cotisation pour l'ensemble des régimes d'assurances¹, le ministère du Revenu exercera le rôle d'agent percepteur, tandis que, conformément aux règles de financement du régime de rentes, la Caisse de dépôt et placement recevra d'abord de la Régie une fraction des recettes perçues sous forme de cotisations. Elle recevra, de plus, la partie des recettes qui n'est pas nécessaire au paiement des prestations et celle qui constitue le fonds de réserve des régimes d'assurances autres que les rentes.

903. Pour tous les régimes d'assurances sociales, la législation et la réglementation fixent les modalités de financement ainsi que les taux de cotisation. Si la loi ne fixe pas certaines modalités des contributions des travailleurs autonomes ou d'autres catégories de travailleurs ou d'employeurs ou si ces modalités prêtent à diverses interprétations, le pouvoir de décision devra revenir à la Régie plutôt qu'au ministère du Revenu.

904. En ce qui a trait aux régimes d'allocations familiales et sociales, financés à l'aide des fonds généraux du gouvernement, la Régie assumera la gestion des sommes qui lui seront remises par le gouvernement d'après un budget qu'elle lui aura soumis. Elle aura le pouvoir de disposer de ces montants pour verser les prestations selon les conditions d'admissibilité prévues par la loi et pour acquitter les frais généraux de régie interne et d'administration de ces régimes.

¹ D'après ce que nous avons recommandé au chapitre VII du présent volume, une seule cotisation serait perçue et servirait aux divers régimes d'assurance sociale. Néanmoins, chaque régime s'appuierait sur une caisse distincte et posséderait son propre mode de financement.

905. La Régie aura pour tâche principale d'apprécier les demandes d'assistance et d'assurer la distribution des prestations. Il lui appartiendra de susciter les demandes lorsque les conditions des personnes concernées les rendent admissibles à des prestations. À cette fin, la Régie devra accorder une importance particulière à la préparation et à la diffusion de l'information sur les conditions d'admissibilité et sur les prestations octroyées par chacun des régimes. La Régie exercera une fonction d'évaluation de ces régimes et, partant, une fonction de recherche qui, toutefois, se limitera aux aspects qui concernent la gestion et les modalités de distribution des prestations.

906. Enfin, le gouvernement créera un système d'appel constitué d'une commission d'appel¹. Le bill 33, intitulé Loi modifiant la Loi de l'aide sociale, la Loi des allocations scolaires et la Loi des allocations familiales du Québec², étendait le rôle de la commission d'appel de l'aide sociale aux allocations scolaires et familiales. Nous croyons qu'on devrait étendre le même mécanisme d'appel à l'ensemble des régimes de sécurité du revenu³. La Régie fournira à cette commission les dossiers des demandes contestées de prestations. Le gouvernement en nommera les membres et les décisions de la commission lieront la Régie.

3. — LA STRUCTURE DE LA RÉGIE

a) Les directions générales

907. La Régie des assurances et des allocations sociales⁴ réalise une fusion de la Commission des accidents du travail⁵ et de la Régie des rentes⁶, laquelle est déjà responsable⁷ de l'administration de la

¹ Le Comité d'étude sur l'assistance publique, dans l'une de ses recommandations, préconisait la constitution « d'un tribunal d'appel pour permettre à tout requérant ou bénéficiaire d'assistance de faire valoir ses droits s'il se sent lésé ». Voir le *Rapport du Comité d'étude sur l'assistance publique*, Imprimeur de la Reine, Québec, 1963, p. 192 (recommandation 59).

² L.Q. 1970, chap. 44.

³ Cela, bien qu'il existe déjà dans le cadre du régime de rentes une Commission de révision chargée d'étudier le cas du requérant qui n'est pas satisfait d'une décision rendue par la Régie*.

⁴ Voir l'organigramme VIII.1.

⁵ Loi des accidents du travail, S.R.Q. 1964, chap. 159.

⁶ Régime de rentes du Québec, L.Q. 1965 (1^{re} session), chap. 24. Par une modification récente de cette loi (L.Q. 1970, chap. 19), le ministre des Affaires sociales est chargé de « l'application des dispositions du Régime de rentes du Québec dont l'application ne relève pas du ministre du Revenu » (art. 234a) et la Régie des rentes passe sous la juridiction du ministre des Affaires sociales.

⁷ En vertu de la loi précitée (L.Q. 1970, chap. 19) modifiant le Régime de rentes du Québec ainsi que d'autres dispositions législatives (art. 2).

* Régime de rentes du Québec, L.Q. 1965, chap. 24.

loi sur les allocations scolaires ¹ et de la loi sur les allocations familiales du Québec ². Elle regroupe également les services du ministère des Affaires sociales qui administrent la loi sur l'aide sociale ³. Cette régie comprendra donc plusieurs divisions administratives correspondant à ces divers régimes. En ce qui concerne les assurances sociales, la création de deux directions générales — l'une pour les prestations découlant de l'incapacité de travail due aux accidents et à la maladie, l'autre, pour les prestations de retraite et d'invalidité permanente — tient compte de certaines différences dans les conditions d'attribution de ces types de prestations. La durée du risque donne principalement lieu à cette distinction : dans le premier cas, il s'agit d'un risque à court ou à moyen terme; dans le second cas, d'un risque à long terme.

908. Ainsi, dans un régime d'assurance-revenu en cas de maladie, on verse les prestations pendant une période limitée et on distingue les conséquences mineures des conséquences majeures de la maladie. Règle générale, l'admissibilité est conditionnée par le fait que la maladie donne lieu à une perte minimum de temps de travail (2 ou 3 semaines, ou plus), à la suite de laquelle on ne verse que les prestations. Par la suite, celles-ci sont accordées normalement jusqu'à ce que la personne reprenne ses activités, et ce, toujours pour une durée limitée également prévue. En somme, ce type de régime s'apparente un peu à celui de l'assurance-chômage, puisque les prestations remplacent un revenu de travail temporairement interrompu. Mais à l'opposé du cas du chômage, il faut prévoir ici un arbitrage entre conséquences majeures et conséquences mineures. Au départ, un tel arbitrage favorise les travailleurs dont l'état de santé occasionne une interruption de travail d'un à plusieurs mois, par opposition aux travailleurs qui subissent un malaise sérieux, mais d'une durée de quelques jours seulement.

909. Parallèlement à ce régime qui couvre un risque à court terme, on retrouve le type de prestations à long terme administré actuellement par la Régie des rentes du Québec. Selon le schéma que nous proposons, ce type de prestations sera administré par la Direction générale de la retraite et de l'invalidité permanente, qui constitue l'une des grandes divisions de la Régie des assurances et des allocations sociales. En ce qui concerne la retraite, on sait que l'âge et la

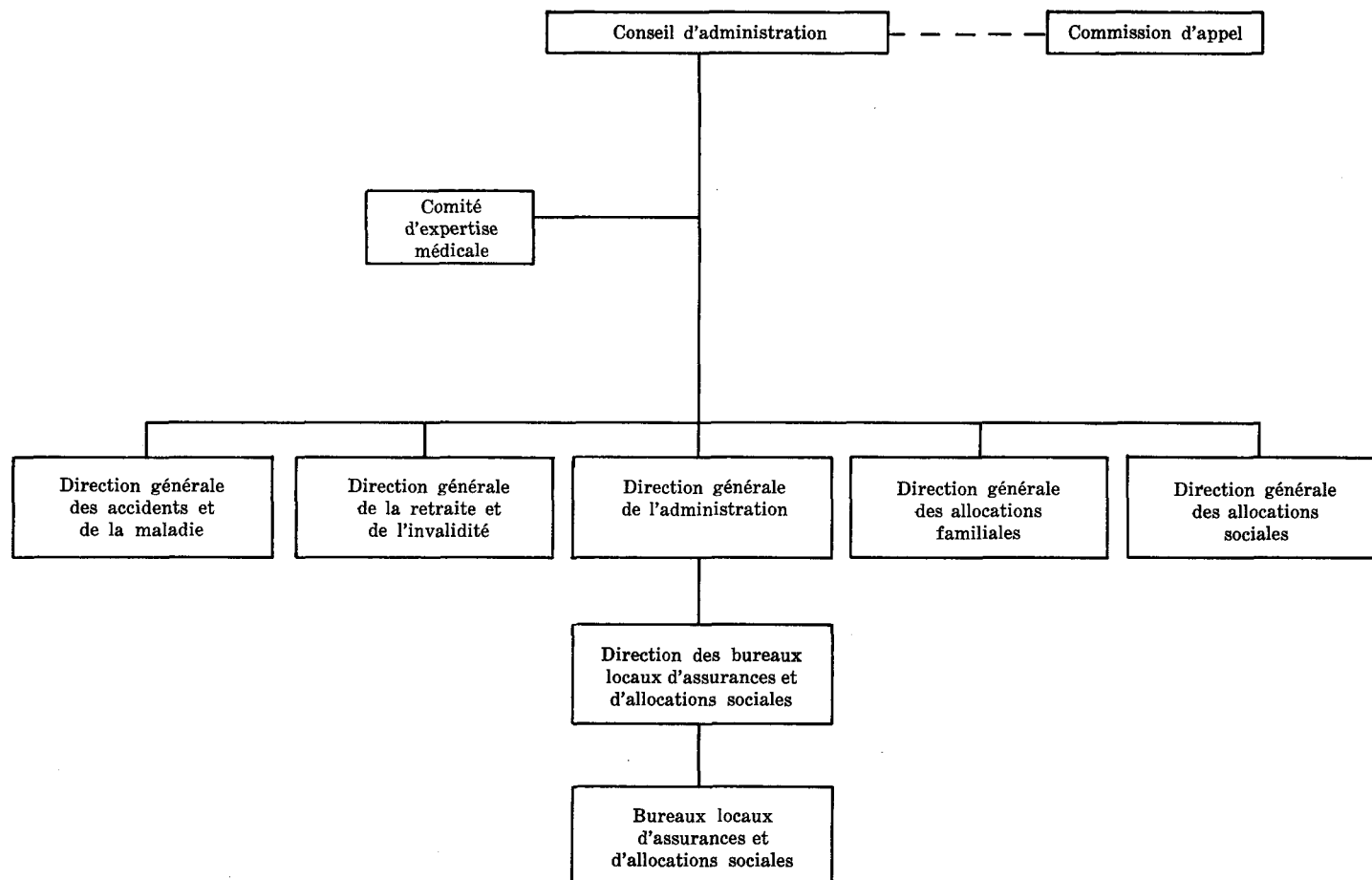
¹ Loi des allocations scolaires (S.R.Q. 1964, chap. 22) modifiée par L.Q. 1970, chap. 19, art. 3.

² Loi des Allocations familiales du Québec, L.Q. 1966-67, chap. 58, modifiée par L.Q. 1970, chap. 19, art. 4.

³ Loi de l'aide sociale, L.Q. 1969, chap. 63, modifiée par L.Q. 1970, chap. 42 et 44.

ORGANIGRAMME VIII.1

Régie des assurances et des allocations sociales



participation au régime sont les facteurs déterminants de l'admissibilité. Le droit du survivant aux prestations, dans le cas du décès du cotisant, ne pose pas plus de difficulté. Quant aux prestations d'invalidité permanente, la demande est acheminée de la Direction générale des accidents ou de la maladie vers la Direction générale de la retraite et de l'invalidité. La tâche la plus complexe de cette direction est alors d'examiner le cas d'invalidité et de l'apprécier par rapport à la définition d'une incapacité totale et prolongée. Une fois la demande acceptée, on ne doit pas considérer le fait que le bénéficiaire détient ou non un emploi à temps partiel, à moins que ne surviennent des changements majeurs dans son état de santé. Ainsi, à l'opposé du régime d'assurance-revenu en cas de maladie, la continuité des prestations en cas d'incapacité totale et permanente ne dépend pas de la perte effective de temps de travail. C'est pourquoi, il est plus pratique, sur le plan de la gestion, d'assimiler ce dernier type de prestations aux prestations de retraite.

910. Le régime des accidents de travail ou d'assurance-accidents constitue un cas mitoyen. L'avantage, sur le plan de la gestion, de lier l'accident à la maladie tient à la nature du risque qui est le même dans les deux cas. Le régime doit par contre établir ses propres règles d'arbitrage quant à la durée et au degré de l'incapacité. Il peut y avoir, comme dans le régime actuel des accidents de travail, divers degrés d'incapacité donnant lieu, selon le cas, à des prestations à court, à moyen ou à long terme. Comme nous l'avons mentionné précédemment, quand on établit que la victime d'un accident est admissible aux prestations d'invalidité totale et permanente, on doit transférer son dossier à la Direction générale de la retraite et de l'invalidité.

911. On peut aller plus loin et exploiter les avantages d'un service commun aux deux directions pour ce qui est de l'examen du dossier médical. Ce dossier constituera un élément de contrôle de l'admissibilité dans le cas de l'assurance-revenu et servira à apprécier l'incapacité des personnes concernées. C'est pourquoi nous recommandons la création d'un comité d'expertise médicale commun aux deux directions générales : celle de la retraite et de l'invalidité, d'une part, et celle des accidents et de la maladie, d'autre part; en somme, il serait commun à tous les régimes d'assurance fondés sur l'incapacité de travail, c'est-à-dire les régimes autres que le régime d'assurance-chômage.

912. Nous soulignons toutefois que le rôle de ce comité n'est pas de faire l'examen médical ni de produire des certificats. Cette tâche ressortit au système de la santé, sur la demande de la Régie. Il doit

plutôt définir les règles selon lesquelles on fait cet examen pour satisfaire aux conditions d'admissibilité aux prestations et il en surveille l'application. Il joue le rôle d'un comité consultatif qui formule, à la demande d'une direction générale, une opinion sur l'état de santé d'un requérant¹.

913. En ce qui concerne les Directions générales des allocations familiales et des allocations sociales, il est important de dissocier la gestion immédiate du RGAS de celle des allocations familiales. En effet, l'examen d'admissibilité et les mécanismes de distribution des prestations sont beaucoup plus simples dans le cas des allocations familiales que dans celui du RGAS.

914. Pour ce qui est des fonctions de la Direction générale des allocations sociales, on ne les définit qu'en relation avec les rôles dévolus aux bureaux locaux d'assurances et d'allocations sociales que nous décrivons maintenant. En effet, la Direction générale des allocations sociales confie aux bureaux locaux une partie des tâches relatives à la distribution des allocations. Les bureaux locaux reçoivent leurs directives des directions générales qui assument la responsabilité des régimes de prestations. Par contre, la Direction générale de l'administration s'acquitte des fonctions de soutien analogues à celles que l'on retrouve sous ce titre dans tout autre organisme ou ministère.

b) Les bureaux locaux d'assurances et d'allocations sociales

915. Les bureaux locaux d'assurances et d'allocations sociales ne sont pas des organismes indépendants jouissant de la capacité juridique. Ils sont des unités administratives de la Régie et gèrent les prestations sociales au niveau local.

i) Le rôle des bureaux locaux dans la distribution des prestations sociales

916. La centralisation de la gestion du RGAS nécessite la mise sur pied d'un réseau de bureaux locaux qui s'apparentent aux bureaux d'assurance-chômage. Leurs tâches seront les suivantes :

¹ Le comité d'expertise médicale peut, lorsqu'il s'estime incapable de formuler une opinion, recourir aux services d'experts de son choix.

- 1- accueillir toute personne qui se présente au bureau, lui fournir les renseignements qu'elle désire sur les régimes de sécurité du revenu et, au besoin, orienter les bénéficiaires éventuels dans leurs démarches;
- 2- recueillir les renseignements de base qui permettent l'identification du bénéficiaire;
- 3- informer le bénéficiaire du type de prestations auquel il a droit et des options présentes ou futures qui lui sont offertes;
- 4- transmettre les données de base à l'une ou l'autre des directions générales de la Régie;
- 5- verser les prestations au bénéficiaire.

917. Sur réception de chacune des demandes, la Direction générale de la Régie, chargée de l'administration du régime, a pour tâches :

- 1- la vérification des données de base transmises : statut familial, statut d'emploi, état du revenu;
- 2- la cueillette des renseignements complémentaires : occupation et statut d'emploi antérieur, déclaration d'impôt, etc.;
- 3- l'examen et l'appréciation de la demande, le calcul des prestations, l'émission du chèque et la transmission des prestations au bénéficiaire, directement ou par l'intermédiaire du bureau local.

918. La Régie peut établir en quelques jours l'admissibilité du bénéficiaire, si elle fait une utilisation poussée des techniques modernes d'informatique. Si le requérant a besoin de façon urgente de l'assistance financière, le bureau local peut lui verser immédiatement une allocation provisoire, soit sous forme d'une avance sur l'allocation régulière, soit sous forme d'une allocation d'urgence. Par la suite, le bénéficiaire recevra périodiquement par la poste l'allocation à laquelle il a droit, à la condition qu'il transmette lui-même, sur une formule appropriée, les renseignements relatifs à son revenu courant.

919. La tenue du dossier du bénéficiaire ainsi que le versement des allocations pourront relever, soit du bureau local, soit de l'organisme central. À cet égard, il faudra tenir compte de plusieurs facteurs, à savoir le type de prestations, la situation immédiate du bénéficiaire, ses perspectives de revenus, sans oublier ses préférences, puisque, par l'une ou par l'autre de ces deux voies, il peut avoir faci-

lement accès aux prestations. On peut supposer que, règle générale, on centralisera avantageusement la distribution des allocations de deuxième stade du RGAS. Il s'agit ici de distinguer une situation stable du revenu d'une situation instable. Dans le premier cas, il y a avantage à ne pas alourdir le circuit de distribution par l'intervention du niveau local. Dans le second cas, l'intervention du bureau local permet de tenir compte plus rapidement et plus adéquatement de tout changement dans la situation du bénéficiaire.

920. Il faut noter de plus que le bureau local exerce un rôle dans les autres régimes de sécurité du revenu. Le bénéficiaire a intérêt à retrouver au sein du même bureau local un bureau d'assurance-chômage ainsi que l'information et l'assistance technique nécessaires pour transmettre une demande à un autre régime d'assurance : retraite, invalidité, accidents de travail.

921. À toutes fins utiles, si l'intervention du bureau local est nulle dans le cas des allocations familiales, par exemple, elle sera négligeable dans le cas des prestations à long terme, selon que le bénéficiaire utilise le niveau local ou adresse directement sa demande à la Régie. Dans tous ces cas, il est probable que les prestations lui parviendront par voie postale directement de la direction générale concernée. Par contre, le bureau local exercera un rôle clé dans la transmission des demandes d'allocations sociales, puisqu'il devra fournir à la Direction générale des allocations sociales des rapports périodiques sur les revenus des bénéficiaires, et ce, même dans le cas où ceux-ci recevront leurs allocations directement de la Régie.

ii) *Le rôle des bureaux locaux dans la distribution des services complémentaires*

922. Enfin, le rôle du bureau local doit s'étendre à l'organisation de services complémentaires de la sécurité du revenu, lesquels touchent de près divers aspects de la distribution des allocations sociales. Selon les recommandations que nous avons formulées dans des chapitres précédents ¹, les bénéficiaires des régimes de sécurité du revenu, quels qu'ils soient, devraient trouver au sein de ce bureau les services suivants :

- 1- un service d'assistance financière supplémentaire ou d'urgence ;
- 2- un service axé sur la protection du consommateur, qui offrirait une assistance technique dans l'administration budgétaire

¹ Voir les chapitres III et V du présent volume.

et qui, à l'occasion, entreprendrait au nom du bénéficiaire des démarches auprès d'un service éventuel de la protection du consommateur;

- 3- un service d'assistance en vue de rétablir la situation financière du bénéficiaire; ce service comprendrait prêts, plans de remboursement des dettes, paiement des fournisseurs, déclaration de faillite, déclaration de tutelle et administration directe du budget familial.

923. Il est essentiel qu'en plus de la sécurité du revenu on fournisse de tels services, et cela, non seulement pour venir en aide aux bénéficiaires, mais également pour faciliter l'adaptation des mesures à des situations concrètes ainsi que pour sensibiliser le personnel de gestion à ces mêmes formes de besoins.

924. Une telle extension soulève toutefois la question des relations du bureau local avec l'organisme régional responsable de la planification des services sociaux. Bien que l'organisation de ces services sur une base locale relève de la Régie des assurances et des allocations sociales, celle-ci a besoin de la collaboration étroite des organismes régionaux et locaux de services sociaux pour recruter un personnel compétent.

925. En effet, en plus de l'assistance technique dans l'administration du budget familial, ces services englobent certaines activités qui nécessitent un personnel compétent dans le domaine des services sociaux. La présence d'un tel personnel permet, d'une part, d'envisager des modalités d'aide aux bénéficiaires, qui favorisent une meilleure solution à long terme de leurs problèmes et, d'autre part, d'établir des relations qui assurent l'allocataire d'une assistance efficace; à l'occasion, on pourra même l'orienter vers des services sociaux plus spécialisés.

926. Le système de sécurité du revenu et, en particulier, le Bureau local d'assurances et d'allocations sociales recruterait ce personnel au sein des organismes régionaux responsables des services sociaux. Une entente devrait intervenir entre la Régie et ces organismes. D'ailleurs, les chapitres qui concernent l'organisation des services sociaux¹ prévoient diverses formes d'échange à cette fin.

¹ Voir le volume VI de notre rapport : *Les services sociaux*.

927. Quant au budget de l'assistance supplémentaire ou d'urgence, il y a intérêt à ce qu'il soit régionalisé. Nous proposons de le fixer selon des critères qui tiennent compte des problèmes de la pauvreté et du chômage propres à un territoire donné, soit essentiellement le territoire régional.

928. En résumé, face aux difficultés financières considérables que rencontrent le plus souvent les familles qui recourent à l'assistance financière, le système de sécurité du revenu doit, par le truchement de ses bureaux locaux, assumer une responsabilité directe dans l'organisation des services complémentaires. Même si nous distinguons le domaine des services de celui des prestations en espèces, ce serait pratiquer une politique d'autruche que de ne pas tenir compte de l'endettement des familles ainsi que des problèmes posés par l'absence de services de protection du consommateur (usage irrationnel du crédit à la consommation, exploitation dont sont victimes les familles à faibles revenus, administration d'un budget qui exclut toute marge de manœuvre, problèmes créés par les besoins d'urgence et par la nécessité d'une aide additionnelle).

iii) *Les effectifs des bureaux locaux*

929. Il nous semble important de faire une brève description du personnel qui travaillera à la distribution des prestations sociales et notamment à la mise sur pied et au fonctionnement des bureaux locaux.

930. Le bureau local doit recruter son personnel à la fois dans le domaine des sciences humaines et dans celui des sciences de l'administration. Dans la section précédente, il a été question de la contribution du personnel des services sociaux. En plus d'un personnel d'accueil recruté dans des secteurs connexes au service social, le bureau comptera des personnes qui pourront agir comme :

- conseillers dans toutes les matières reliées aux allocations sociales;
- agents de gestion ou techniciens spécialisés dans la sécurité du revenu, la comptabilité et l'impôt;
- conseillers en administration du budget familial et dans les domaines du prêt et du crédit.

931. Il ne s'agit pas, sur le plan universitaire, de créer des disciplines nouvelles. Il s'agit plutôt d'élargir le champ d'intérêt de l'économie, de la sociologie, de l'administration et du service social à celui, par exemple, de l'économie et de la sociologie du consommateur. Si les services aux consommateurs, la réglementation et le contrôle du crédit, les coopératives de consommateurs, les services d'étude de marché et les compagnies de finances elles-mêmes connaissent dans l'avenir une large expansion, l'emploi dans le domaine de la sécurité du revenu ne constituera pas pour ces ressources de type nouveau un marché fermé.

932. La formation de techniciens en sécurité du revenu devrait relever de l'enseignement secondaire supérieur (CEGEP). Aucune des options actuelles¹ offertes par les CEGEP ne répond aux exigences de cette formation qui nécessite un apport solide des sciences administratives et comptables.

933. Quoi qu'il en soit, la réforme que nous proposons pour les régimes de sécurité du revenu devra aussi s'appuyer sur le recyclage des effectifs actuels.

B. — LE MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES

934. Le ministère des Affaires sociales est responsable de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique de sécurité du revenu. Le ministre confie à la Régie des assurances et des allocations sociales la gestion des régimes, mais il conserve tous ses pouvoirs quant à leur élaboration et quant à la préparation de la législation et de la réglementation. En effet, en ce qui concerne la sécurité du revenu, les tâches principales du ministère des Affaires sociales sont la planification, la recherche et l'évaluation.

933. Rappelons à ce sujet que la Régie a pour tâches d'administrer les lois adoptées par le gouvernement et de fournir au ministère, selon un format statistique précis, tous les renseignements nécessaires à l'évaluation des régimes de sécurité du revenu et des programmes de services qu'elle gère. À cet égard, les renseignements fournis dans le rapport annuel des régies d'État sont généralement insuffisants.

¹ Voir *L'enseignement collégial, 1970-1971*, cahier N° 3, ministère de l'Éducation, Gouvernement du Québec.

936. Rappelons également qu'une large fraction du budget de la Régie proviendra des revenus généraux de l'État. Une fois voté par l'Assemblée nationale, ce budget lui sera confié par le ministère. Ce dernier doit prévoir les dépenses, approuver le budget et préparer les normes de mise en place des services complémentaires. Enfin, le ministre répondra devant l'Assemblée nationale des fonds publics affectés à la sécurité du revenu.

937. Au début de ce chapitre, nous avons insisté sur la nécessité de la participation des usagers, des groupes intéressés et du public en général à l'élaboration des régimes de sécurité du revenu. Il appartient au ministère des Affaires sociales de favoriser cette participation en créant des organismes consultatifs provinciaux et régionaux.

938. Il lui revient également d'assurer la liaison entre les mesures de sécurité du revenu et les services sociaux ainsi que les services de santé, de main-d'œuvre et de développement régional. Enfin, il lui appartient d'installer les mécanismes de coordination nécessaires aux trois paliers : national, régional et local. Soulignons que nos recommandations sur la nature et le fonctionnement de ces mécanismes risquent d'être incomplètes, puisque notre mandat ne s'étend pas aux services de main-d'œuvre et de développement régional.

V. — LA COORDINATION

939. Nous reprendrons cependant certains aspects de la coordination des diverses mesures de sécurité du revenu administrées par le gouvernement du Québec ou le gouvernement fédéral.

940. Le regroupement des mesures de sécurité du revenu sous un même ministère et sous une même régie administrative répond à ces trois exigences : la planification d'ensemble, la coordination du point de vue des bénéficiaires et la coordination de certains services qu'exige la gestion efficace de ces mesures.

941. En ce qui a trait à la planification d'ensemble des régimes de sécurité du revenu, la coexistence des régimes québécois et fédéraux n'est possible que dans la mesure où leurs objectifs concordent dans ce plan d'ensemble.

942. Rappelons, à ce propos, que les gouvernements du Québec qui se sont succédés depuis plusieurs années ont insisté pour que le Québec, en tant qu'État, définisse lui-même ses priorités dans le do-

maine des mesures sociales. Nous croyons que cette revendication reflète un besoin profond de la population québécoise. C'est pourquoi, nous avons tenté de définir un ensemble de mesures de sécurité du revenu qui réponde à ces priorités et aux impératifs d'une planification d'ensemble, sans aucunement tenir compte des divers paliers de gouvernement. L'impossibilité de partager les régimes entre les gouvernements, dans le cadre d'une évaluation des besoins et des mesures qu'il faut prendre pour y répondre adéquatement, démontre suffisamment le caractère précaire de la répartition des juridictions dans le domaine de la sécurité du revenu.

943. En ce qui concerne la coordination du point de vue des bénéficiaires, il est essentiel de ne pas reproduire la situation des centres de main-d'œuvre. Il faut que les bureaux locaux de sécurité du revenu remplissent les fonctions des régimes administrés par les deux paliers de gouvernement. En d'autres termes, nous croyons que les bénéficiaires et le public usager ne doivent en aucun cas faire les frais d'une double juridiction, irrationnelle à tous les points de vue.

944. Les liens de services entre les diverses mesures impliquent également une collaboration beaucoup plus étroite que celle qui existe présentement.

945. Nous avons vu que les régimes d'assurances et d'allocations sociales requièrent entre eux des liens de services importants. Le numéro d'assurance sociale n'est utile que s'il sert pour tous les régimes, rejoint les unités familiales et permet de transférer rapidement l'information d'un régime à l'autre. Les liens entre la Direction générale des allocations sociales et l'administration des prestations d'assurance-chômage sont tout aussi essentiels.

946. En effet, l'accès au RGAS ainsi que son efficacité sont soumis essentiellement aux possibilités qu'il a d'obtenir aisément les renseignements sur le statut familial, le statut d'emploi et les revenus des bénéficiaires éventuels. À ce sujet, il n'existe que trois possibilités :

1° l'enquête sur place que connaît le système actuel ;

2° la communication par l'individu des renseignements suivants : certificats d'identification, numéro d'assurance sociale, bordereau de paie des mois antérieurs, timbres d'assurance-chômage, duplicata du rapport d'impôt de l'année précédente, etc. ;

3° l'enregistrement et le recoupement direct par ordinateur de tous ces renseignements.

947. Il est évident que, si l'on ne veut pas imposer à l'individu de multiples démarches qui gêneraient son accès aux prestations, il faudra en arriver à cette dernière solution qui, d'ailleurs, n'exclut pas certaines vérifications sur place. Mais, dans une situation normale, ce type de vérification s'imposera comme moyen de contrôle *a posteriori* plutôt que comme condition préalable d'attribution. Le traitement de l'actif en est une illustration. Si, dans le cadre d'un régime d'assistance financière, il faut limiter l'actif dont la personne ou la famille est en droit de disposer, c'est essentiellement afin d'éviter qu'elle refuse de convertir ses valeurs et profite ainsi de prestations d'assistance. Or, l'examen du statut d'emploi et de la situation de revenu basé sur les deux années antérieures au versement d'une allocation peut, dans bien des cas, dispenser de l'examen de l'actif pour déterminer l'admissibilité à court terme. Le même examen peut être fait dans le cas où une enquête minutieuse s'impose. Ainsi, pour éviter que le versement des prestations sociales soit soumis à des procédures d'enquête inutiles et discriminatoires et pour empêcher des abus, on devrait établir un réseau d'information mécanisé entre les différents régimes.

RECOMMANDATIONS

La Commission recommande :

- 5.VIII.82. *QUE les régimes de sécurité du revenu relèvent d'une administration unique.*
- 5.VIII.83. *QUE l'administration de la sécurité du revenu soit centralisée au niveau provincial.*
- 5.VIII.84. *QUE la gestion des régimes de sécurité du revenu soit confiée à la « Régie des assurances et des allocations sociales », regroupant la Régie des rentes du Québec, la Commission des accidents du travail et les services du ministère de la famille et du Bien-être social, lesquels ont pour fonction d'administrer les allocations familiales et scolaires ainsi que les prestations d'assistance sociale.*
- 5.VIII.85. *QUE la Régie des assurances et des allocations sociales soit un organisme à caractère représentatif.*

- 5.VIII.86. *QUE la Régie des assurances et des allocations sociales soit composée de 8 membres : deux représentants des usagers, un représentant des travailleurs, un représentant des employeurs, deux représentants du gouvernement et deux autres personnes représentant le public en général.*
- 5.VIII.87. *QUE le gouvernement nomme les membres de la Régie des assurances et des allocations sociales, et ce, sur recommandation d'organismes intéressés aux affaires sociales, sauf pour le président et le vice-président.*
- 5.VIII.88. *QUE les membres de la Régie des assurances et des allocations sociales soient nommés selon un système d'alternance pour un mandat renouvelable.*
- 5.VIII.89. *QUE le gouvernement nomme, pour un mandat de 10 ans, le président et le vice-président de la Régie des assurances et des allocations sociales et que ceux-ci exercent leurs fonctions à plein temps.*
- 5.VIII.90. *QUE la Régie des assurances et des allocations sociales ait le pouvoir de gérer les divers régimes de sécurité du revenu.*
- 5.VIII.91. *QUE le président, le vice-président et les six autres membres de la Régie des assurances et des allocations sociales forment le conseil d'administration et que celui-ci constitue l'autorité de la Régie.*
- 5.VIII.92. *QUE le conseil d'administration de la Régie des assurances et des allocations sociales soit tenu de se réunir au moins douze fois par année, soit en général une fois par mois.*
- 5.VIII.93. *QUE la Régie des assurances et des allocations sociales soit soumise à l'autorité du ministre des Affaires sociales.*
- 5.VIII.94. *QUE la Régie des assurances et des allocations sociales soit tenue de soumettre un rapport annuel au ministre et que ce rapport soit déposé à l'Assemblée nationale.*

- 5.VIII.95. *QUE la Régie des assurances et des allocations sociales soit tenue de fournir mensuellement ou trimestriellement au ministre des Affaires sociales tous les renseignements relatifs à l'évaluation des régimes de sécurité du revenu et des programmes de services dont elle est responsable.*
- 5.VIII.96. *QUE la Régie des assurances et des allocations sociales crée des directions générales correspondant aux divers types de régimes de sécurité du revenu, à savoir :*
- 1° *une direction générale de la retraite et de l'invalidité;*
 - 2° *une direction générale des accidents et de la maladie;*
 - 3° *une direction générale des allocations familiales;*
 - 4° *une direction générale des allocations sociales.*
- 5.VIII.97. *QUE la Régie des assurances et des allocations sociales crée un comité d'expertise médicale commun aux directions générales des assurances sociales.*
- 5.VIII.98. *QUE le gouvernement crée une commission d'appel et qu'il en nomme les membres.*
- 5.VIII.99. *QUE la Régie des assurances et des allocations sociales établisse un réseau de bureaux locaux d'assurances et d'allocations sociales et que ces bureaux soient des unités administratives au niveau local.*
- 5.VIII.100. *QUE les bureaux locaux d'assurances et d'allocations sociales fournissent à la communauté locale :*
- 1° *un service d'information et d'orientation;*
 - 2° *un service d'assistance technique dans la préparation des demandes de prestations et la distribution des prestations;*
 - 3° *des services complémentaires de la sécurité du revenu dans le domaine de la protection du consommateur et de l'administration du budget familial.*

5.VIII.101. QUE le ministère des Affaires sociales assume les fonctions de planification des mesures de sécurité du revenu, comprenant l'élaboration des régimes, leur évaluation et leur contrôle.

IX

Le coût et le financement

Le coût et le financement

INTRODUCTION

948. Dans ce chapitre, nous traiterons des implications financières de nos recommandations sur le montant global des prestations sociales versées aux familles et aux personnes seules par les divers régimes de sécurité du revenu. Rappelons que le montant des prestations sociales versées aux Québécois est passé de \$581.6 millions en 1961 à \$1,123.8 millions en 1969¹, ce qui représente une augmentation de 96.2 pour cent en huit ans. Par ailleurs, la valeur de ces paiements de transfert, exprimée en dollars constants de 1968, passe de \$698.1 millions en 1961 à \$1,074.7 millions en 1969, ce qui réduit l'augmentation à 53.8 pour cent pour la même période.

949. Environ 85 pour cent de ces sommes émargent aux budgets de dépenses des gouvernements québécois et fédéral. Mais, contrairement aux dépenses pour l'achat de biens et de services, les sommes versées pour la sécurité du revenu constituent tout simplement un transfert de fonds. Le Conseil économique du Canada fait bien ressortir cette différence entre la nature des régimes de prestations sociales et les dépenses d'achat de biens et de services par les gouvernements :

Les paiements de transfert représentent tout simplement un transfert de fonds, par un gouvernement, du contribuable ou payeur au destinataire de ces sommes (qui, dans plusieurs cas, sont les mêmes personnes, et dont plusieurs ne sont pas pauvres). La distinction entre ces paiements de transfert et les programmes gouvernementaux qui représentent une consommation des ressources est importante et on tend à l'oublier lorsque les dépenses gouvernementales sont groupées ensemble et considérées comme un tout².

950. Cette façon de considérer ces dépenses comporte des implications importantes. Dans la mesure où les prestations sociales ne représentent pas un transfert de ressources du secteur privé au secteur public, mais seulement un transfert de revenus d'un groupe de citoyens à un autre, on ne doit point en toute logique les considérer comme le résultat d'un choix dans l'affectation des ressources du

¹ A cela s'ajoutent les exemptions fiscales dont l'importance n'est pas négligeable pour les classes supérieures de revenus.

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

secteur public. Il est bien évident que, dans la mesure où la répartition initiale des revenus est satisfaisante, le gouvernement n'a pas à intervenir. Somme toute, on ne mesure pas l'efficacité des paiements de transfert en comparant diverses affectations possibles des fonds publics, mais par rapport à la répartition des revenus avant transfert et à la capacité de redistribution de l'économie.

951. De plus, même si l'on affecte ainsi une partie des ressources redistribuées à des fins non productives, on doit les comparer aux avantages qui découlent de la réduction des coûts économiques et sociaux associés à l'insuffisance de revenus. La diminution de la productivité des ressources humaines ainsi qu'une plus grande demande de services de main-d'œuvre, de services médicaux et de services sociaux ne représentent que quelques éléments du coût économique de l'insuffisance de revenus dont la réduction doit être portée au crédit de la sécurité du revenu.

952. Enfin, il est superflu d'insister ici sur la dimension sociale de la pauvreté. Bien qu'on puisse difficilement l'évaluer dans toute son ampleur, convenons que les répercussions sociales de la privation dépassent probablement de beaucoup ses conséquences strictement économiques.

953. Dans les pages suivantes, nous nous limiterons à l'examen des implications de nos recommandations sur le budget total des prestations sociales versées aux Québécois.

I. — LES SEUILS DE REVENU MINIMUM EN 1971

954. Pour établir le budget des allocations versées par le RGAS, on doit se référer à des seuils de revenu minimum. En effet, l'objectif est de combler l'insuffisance de revenus, en rendant les allocations accessibles à toutes les personnes dont les revenus sont inférieurs à ces seuils. En premier lieu, le seuil de revenu minimum sert à fixer le montant des allocations de deuxième stade, compte tenu du niveau des allocations familiales. Les bénéficiaires reçoivent le plein montant de l'allocation ou la différence entre l'allocation maximale et le revenu dont ils disposent. On définit l'allocation de premier stade comme un pourcentage de l'allocation de deuxième stade. Le seuil de revenu minimum sert également à déterminer le montant de l'allocation maximale accessible aux personnes âgées qui reçoivent des prestations de sécurité de la vieillesse.

955. Dans la première colonne du tableau IX.1, nous présentons les seuils de revenu minimum fixés selon la taille de la famille pour 1971. Ce sont ceux du Conseil économique du Canada établis pour 1961 et ajustés à la hausse des prix à la consommation de 1961 à 1971. Selon ces normes de revenu minimum, une personne seule devrait, en l'absence de tout autre revenu, disposer d'une allocation annuelle de \$2,045 et un couple sans enfant, d'un montant de \$3,408. Les allocations maximales du RGAS et du régime de sécurité de la vieillesse seront donc égales à ces montants. On octroiera aux enfants un montant de base de \$681, soit \$505 par le RGAS, deuxième ou même premier stade, et \$176 sous forme d'allocations familiales. Dans le cas du premier stade, l'allocation de base, qui s'ajoute normalement à d'autres revenus, sera égale à 60 pour cent des seuils de revenu minimum pour adultes, soit \$1,227 pour une personne seule et \$2,045 pour un couple. L'allocation de base par enfant demeure à \$505.

956. Le tableau IX.2 montre qu'en moyenne ces montants représentent une augmentation d'un tiers à 40 pour cent par rapport aux allocations versées par les régimes actuels. En effets, les régimes d'aide sociale combinés aux régimes d'allocations familiales et de sécurité de la vieillesse accordent des allocations qui atteignent environ 60 pour cent des seuils de revenu minimum.

957. On a déjà expliqué la signification de ces seuils ¹. Il convient d'ajouter simplement qu'ils n'ont pas, en 1971, la même valeur qu'en 1961, puisque l'année de référence qui sert à les calculer reste toujours, malgré les changements de la dernière décennie, l'année 1960. On peut citer à ce propos le Conseil économique du Canada qui, dans la présentation de son mémoire au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, s'exprime ainsi :

Il serait extraordinairement difficile de réaliser un accord général et ferme sur ce qui peut constituer une répartition juste et appropriée des revenus au Canada. Par contre, il est moins difficile d'obtenir un consensus sur ce qui constituait à peu près un niveau de vie inacceptablement *bas* au Canada en 1960. C'est le moyen que le Conseil économique a employé... ²

¹ Voir *supra*, chapitres premier et III.

² Extrait du mémoire du Conseil économique du Canada au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, avril 1969, p. 6 (document miméographié).

TABLEAU IX.1

Montants d'allocations sociales et d'allocations familiales proposés pour 1971 et comparés aux seuils de revenu minimum du Conseil économique du Canada

<i>Taille de la famille</i>	<i>(1) Seuils de revenu minimum (Conseil économique du Canada)</i>	<i>(2) Allocation maximale de premier stade du RGAS*</i>	<i>(3) Allocation maximale de deuxième stade du RGAS*</i>	<i>(4) Allocation familiale moyenne</i>	<i>(5)</i>	<i>(6)</i>
					<i>montant</i>	<i>En pourcentage de (1)</i>
Personne seule	\$2,045	\$1,227	\$2,045	—	\$2,045	100.0%
Deux adultes	\$3,408	\$2,045	\$3,408	—	\$3,408	100.0%
2 adultes, 1 enfant	\$4,089	\$2,550	\$3,913	\$176	\$4,089	100.0%
2 adultes, 2 enfants	\$4,770	\$3,055	\$4,418	\$352	\$4,770	100.0%
2 adultes, 3 enfants	\$5,451	\$3,560	\$4,923	\$528	\$5,451	100.0%
2 adultes, 4 enfants	\$6,132	\$4,065	\$5,428	\$704	\$6,132	100.0%

* L'allocation pour chaque enfant au premier ou au deuxième stade est de \$505; si l'on ajoute à ce montant l'allocation familiale (\$176), l'allocation totale versée par enfant est de \$681.

TABLEAU IX.2

Montants d'allocations sociales et d'allocations familiales proposés pour 1971 et comparés aux allocations versées par les régimes en vigueur

<i>Taille de la famille</i>	<i>Allocations proposées</i>			<i>Allocations versées par les régimes actuels</i>			
	<i>(1) Allocation de deuxième stage</i>	<i>(2) Allocation familiale</i>	<i>(3) Total</i>	<i>(4) Allocation d'aide sociale ou de sécurité de la vieillesse</i>	<i>(5) Allocation familiale</i>	<i>(6) Total</i>	<i>(7) (6) en pourcentage de (3)</i>
Personne seule	\$2,045	—	\$2,045	1) SV \$1,364 2) AS \$1,272	— —	\$1,364 \$1,272	66.6% 62.2%
Deux adultes	\$3,408	—	\$3,408	\$1,752	—	\$1,752	51.4%
2 adultes, 1 enfant	\$3,913	\$176	\$4,089	\$2,328	\$114	\$2,442	59.7%
2 adultes, 2 enfants	\$4,418	\$352	\$4,770	\$2,676	\$233	\$2,909	60.9%
2 adultes, 3 enfants	\$4,923	\$528	\$5,451	\$2,904	\$357	\$3,261	59.8%
2 adultes, 4 enfants	\$5,428	\$704	\$6,132	\$3,096	\$491	\$3,587	58.4%

En commentant ces mêmes seuils ajustés pour 1968¹, le Mémoire ajoute que « ces chiffres ne sauraient être jugés très excessifs ». Dans les paragraphes qui suivent, nous estimons le montant total de prestations sociales nécessaires pour assurer chaque Québécois d'un revenu au moins égal à ces seuils.

II. — ESTIMATIONS DU COÛT DU RGAS APRÈS LE VERSEMENT DES PRESTATIONS SOCIALES ACTUELLES

958. Après inclusion des prestations sociales versées aux familles et aux personnes seules par les régimes existants, l'écart entre les revenus encaissés et les revenus nécessaires pour que chaque unité bénéficiaire atteigne le seuil de revenu minimum se situe, en 1961, à \$558 millions. En 1971, l'insuffisance de revenus retombe à \$533 millions (tableau IX.3). En fait, ce qu'il manque encore pour combler l'insuffisance de revenus représente environ 37 pour cent des ressources nécessaires pour que les familles et les personnes seules à revenus insuffisants atteignent le seuil de revenu minimum.

A. — LE COÛT DE L'ADDITION DES ALLOCATIONS DU RGAS AUX PRESTATIONS SOCIALES ACTUELLES

959. On observe que, mesurée en chiffres absolus, l'insuffisance de revenus, qui persiste après le versement des allocations sociales, diminue entre 1961 et 1971. La garantie d'un revenu minimum représentera donc en 1971 un fardeau moins considérable qu'en 1961. Cela est dû notamment à trois raisons : l'amélioration sensible des régimes de sécurité du revenu, la hausse générale du niveau des revenus et enfin la baisse dans le rapport entre le seuil de revenu minimum et le revenu médian. Ce dernier facteur mérite d'être souligné, car il s'agit là d'un artifice dû à la valeur relative des seuils de revenu minimum qu'on n'a pas révisée au cours de cet intervalle. Ainsi le rapport entre le revenu minimum et le revenu médian passe de 0.75 en 1961 à 0.60 en 1971. Si on maintient constant le seuil de revenu minimum mesuré en valeur réelle² et que le revenu médian

¹ En 1968, les seuils de 1961 deviennent respectivement \$1,800 pour une personne seule, \$3,000 pour une famille de deux personnes, \$3,600 pour une famille de trois personnes, \$4,200 pour une famille de quatre personnes, et ainsi de suite.

² Il est important d'insister sur le fait que les seuils de revenu minimum ont été ajustés pour tenir compte de la hausse du coût de la vie, mais non de la hausse du revenu moyen ou du revenu médian. Ils prennent ainsi du retard par rapport à ceux-ci.

augmente, un certain nombre de ceux dont les revenus sont inférieurs à ces seuils les dépassent au fur et à mesure que leurs revenus augmentent. Ainsi donc, le nombre de familles pauvres au Québec aurait diminué de \$125,000 entre 1961 et 1971 (tableau IX.3) ¹.

960. Quant à l'amélioration des régimes de sécurité du revenu, nous verrons ultérieurement quel est son apport dans les revenus des familles et des personnes seules à revenu insuffisants.

961. Estimons maintenant ce que représenterait le RGAS comme régime général de sécurité du revenu destiné à éliminer l'insuffisance de revenus qui persiste après l'inclusion des prestations sociales dans le revenu de ces familles et de ces personnes seules. Comme nous venons de le voir, cette insuffisance de revenus se chiffre à \$533 millions.

962. Le régime général d'allocations sociales comporte deux stades dont le niveau et la structure des allocations diffèrent. Au deuxième stade, on prévoit une allocation équivalente au plein montant du revenu minimum, soit un taux de couverture de 100 pour cent. Le taux de diminution de l'allocation en fonction du revenu est également de 100 pour cent. Au premier stade, par contre, l'allocation est égale à 60 pour cent du seuil de revenu minimum, mais elle est réduite d'une fraction seulement des revenus considérés ². En somme, on a deux paliers de couverture : soit 60 pour cent, dans un cas, et 100 pour cent, dans l'autre, et pour 1971 trois taux de diminution de l'allocation en fonction des revenus : 33 1/3 et 61 pour cent pour les allocataires de premier stade et 100 pour cent pour ceux de deuxième stade.

963. Il paraît donc important de formuler des hypothèses relatives au partage de la population admissible au RGAS entre le premier et le deuxième stade.

964. Normalement le choix du bénéficiaire entre les deux stades est fonction de son niveau de revenus. Lorsque ses propres ressources sont nulles, ou marginales, l'allocation de deuxième stade plus

¹ Voir à ce sujet le tableau 25 de l'annexe 28 de notre rapport, p. 65.

² Pour l'année de base 1961, les taux de réduction de l'allocation sont de 33 pour cent dans la tranche de revenus inférieurs à \$2,000 et de 55 pour cent dans la tranche de revenus supérieurs à \$2,000. Toutefois, ces taux et ces seuils de revenus doivent être modifiés pour tenir compte de l'évolution du seuil de revenu minimum. En 1971, nous suggérons d'adopter un taux de 33 1/3 pour cent jusqu'à un niveau de revenu de \$2,500 et, par la suite, un taux de 61 pour cent. *

* Voir *supra*, chapitre V.

TABLEAU IX.3

**Incidence de la pauvreté et insuffisance de revenus au Québec en 1971
(projection) par rapport à 1961**

	1961	1971	% de changement (1961-1971)
A. Incidence de la pauvreté			
1. Personnes vivant hors famille			
1.a) Nombre de personnes pauvres	108,444	163,597	+ 50.9 %
1.b) Nombre total de personnes .	247,815	383,798	+ 54.9 %
1.c) Pourcentage de personnes pauvres	43.8%	42.6%	- 2.7 %
2. Familles			
2.a) Nombre de familles pauvres	350,209	225,986	- 35.5 %
2.b) Nombre total de familles . .	1,093,167	1,297,939	+ 18.7 %
2.c) Pourcentage de familles pauvres	32.0%	17.4%	- 45.6 %
B. Insuffisance de revenus	<i>En \$ millions</i>	<i>En \$ millions</i>	<i>% de changement</i>
3. Personnes vivant hors famille			
3.a) Revenu correspondant au seuil de pauvreté	162	334	+106.2 %
3.b) Revenu total après versement des prestations	67	158	+135.8 %
3.c) Insuffisance de revenus . . .	95	176	+ 85.3 %
3.d) % d'insuffisance de revenus	58.6%	52.6%	- 10.2 %
3.e) Insuffisance de revenus par personne	\$ 876	\$1,076	+ 22.8 %

TABLEAU IX.3 (suite)

4. <i>Familles</i>	1961 En \$ millions	1971 En \$ millions	% de changement (1961-1971)
4.a) Revenu correspondant au seuil de pauvreté	1,296	1,122	- 13.4 %
4.b) Revenu total après versement des prestations	833	765	- 8.2 %
4.c) Insuffisance de revenus . . .	463	357	- 22.9 %
4.d) % d'insuffisance de revenus	35.7%	31.8%	- 10.9 %
4.e) Insuffisance de revenus par famille	1,322	1,580	+ 19.5 %
5. <i>Total</i> (personnes vivant hors fa- mille et familles)			
5.a) Revenu correspondant au seuil de pauvreté	1,458	1,456	- 0.01%
5.b) Revenu total après versement des prestations	900	923	+ 2.6 %
5.c) Insuffisance de revenus . . .	558	533	- 4.5 %
5.d) % d'insuffisance de revenus	38.3%	36.6%	- 4.4 %
5.e) Insuffisance de revenus par famille	\$1,593	\$2,358	+ 48.0 %

Source : voir le tableau 25 de l'annexe 28 de notre rapport, p. 65.

généreuse et égale au seuil de revenu minimum lui convient mieux. En principe, toutes les personnes qui ont des ressources inférieures au seuil de changement de stade ont avantage à retirer une allocation de deuxième stade¹. Nous appliquons ce postulat et formulons l'hypothèse qu'elles en bénéficient.

965. Au tableau IX.4, nous observons que 99,020 personnes seules et 42,786 familles deviendraient ainsi admissibles à l'allocation de deuxième stade et recevraient en moyenne une allocation de \$1,172 et de \$2,611 respectivement, ce qui représente la différence entre les seuils de revenu minimum² et les revenus dont elles disposent déjà. Le montant total des prestations à verser dans le cadre du deuxième stade s'établirait donc à \$227.8 millions.

966. Par ailleurs, on suppose que les familles et les personnes seules qui ont recours au premier stade sont celles dont les revenus sont supérieurs à \$2,045 dans le cas des familles et à \$1,227 dans le cas des personnes seules, mais inférieurs aux seuils d'allocation nulle. En première hypothèse, on obtient l'allocation versée à ces unités bénéficiaires en diminuant l'allocation de base de premier stade de 33 1/3 pour cent de leurs revenus considérés lorsque ceux-ci sont inférieurs à \$2,000 et de 55 pour cent pour la tranche supérieure. La répartition des revenus après transfert des personnes situées dans ces intervalles permet d'estimer le montant de l'allocation à verser³. De plus, nous fixons l'allocation de premier stade pour l'enfant à \$405, soit 80 pour cent de ce qu'elle aurait été au deuxième stade. En 1971, la somme totale de ces allocations s'établirait à \$362 millions. On verserait 79 pour cent de ce montant aux familles et aux personnes seules dont les revenus sont inférieurs aux seuils de revenu minimum et 21 pour cent aux familles et aux personnes seules dont les revenus se situent entre le seuil de revenu minimum et le seuil d'allocation nulle.

967. Au total, selon cette première hypothèse, le montant des prestations versées par le RGAS, aux deux stades, atteindrait \$589.5

¹ En 1971, dans l'hypothèse où le RGAS verse au deuxième stade une allocation égale au seuil de revenu minimum, les seuils de changement de stade sont de \$1,227 dans le cas des personnes seules et de \$2,045 dans celui des familles.

² Moins l'allocation familiale dans le cas des familles avec enfants de moins de 18 ans.

³ L'estimation de la répartition des titulaires et de leurs revenus ainsi que le calcul des allocations qui leur seraient versées par le RGAS font l'objet de l'appendice IX.1.

TALBEAU IX.4

Estimation du montant total des prestations qui seraient versées par le RGAS, aux deux stades, en 1971, en plus des prestations versées par les régimes actuels (hypothèse de coût faible)*

	(1) Nombre d'unités bénéficiaires	(2) Montant total des prestations En \$ millions	(3) Prestations versées aux familles et aux personnes pauvres		Allocation moyenne par unité bénéficiaire (2) ÷ (1)
			En \$ millions	En pourcentage de (2)	
<i>Deuxième stade</i>					
Personnes hors famille	99,020	116.1	116.1	100.0%	\$1,172.49
Familles	42,786	111.7	111.7	100.0%	\$2,610.66
Total	141,806	227.8	227.8	100.0%	
<i>Premier stade</i>					
Personnes hors famille	102,471	74.7	45.6	61.0%	\$ 728.98
Familles	310,982	287.0	240.0	83.6%	\$ 922.88
Total	413,453	361.7	285.6	79.0%	
Grand total	555,259	589.5	513.4	87.1%	

* L'allocation de premier stade fixée à \$405 par enfant, soit à 80 pour cent de l'allocation de deuxième stade.

millions en 1971 ¹. Compte tenu de ce que l'insuffisance des revenus après transfert se chiffre à \$533 millions en 1971, on peut conclure qu'il s'agit là d'une estimation de coût faible.

968. Une seconde estimation que nous présentons au tableau IX.1.4 de l'appendice au présent chapitre ² donne lieu à un montant additionnel de \$73.7 millions à verser aux familles admissibles au premier stade. La principale variante tient à ce que l'allocation de premier stade pour l'enfant est maintenue au niveau de celle de deuxième stade, soit \$505. Une deuxième variante a trait à l'effet d'incitation : le taux de diminution de l'allocation en fonction du revenu est maintenu à 33 1/3 pour cent jusqu'à un niveau de revenu de \$2,500. Par la suite, le taux appliqué à la tranche de revenus supérieurs est de 61 pour cent. Enfin, une troisième variante a trait à l'estimation du nombre de personnes comprises dans les familles de 7 personnes et plus. Selon cette estimation, le montant des prestations versées aux familles admissibles au premier stade passe de \$287 à \$360.7 millions, et le coût total du régime, de \$589.5 à \$664.6 millions.

969. En marge de ces estimations, il est nécessaire de rappeler la difficulté d'apprécier l'effet de l'incorporation de deux stades. Le choix du bénéficiaire entre deux formes d'allocations comporte un élément dynamique que ne saurait traduire une estimation basée sur la répartition des revenus à un moment donné. Cette répartition résulte des fluctuations de revenus au cours de l'année, qui sont dues principalement à celles de l'emploi. Normalement, elles devraient amener les bénéficiaires d'allocations sociales à passer du deuxième au premier stade, ou vice-versa. Dans le premier cas, dans la mesure où ces personnes pourront trouver un emploi, le passage procurera une augmentation du revenu total, malgré la diminution du tiers ou de la moitié de l'allocation. Cet effet d'incitation est d'autant plus difficile à apprécier que les régimes actuels ne comportent pas un tel mécanisme.

970. La situation décrite par les estimations de coût est celle de fin d'année. Les personnes qui n'ont pu atteindre un certain degré d'indépendance économique ont reçu une allocation variant entre 90 et 100 pour cent du seuil de revenu minimum ³. Par contre celles

¹ *Ibid.*

² Voir l'appendice IX.1 : « La répartition des bénéficiaires du RGAS entre le premier et le deuxième stade et le coût du RGAS ».

³ Dans le cas où une personne n'a aucune source de revenu, l'allocation de base de deuxième stade égale au seuil lui est accessible à l'issue d'une période de trois mois. Voir à ce sujet le chapitre V du présent volume.

qui ont retrouvé divers degrés d'indépendance économique reçoivent des allocations qui représentent des pourcentages décroissants de ce seuil jusqu'à zéro, au moment où leurs revenus atteignent les seuils d'allocation nulle.

971. L'allocation étant ainsi graduée jusqu'à des niveaux de revenu supérieurs au seuil de revenu minimum, on ne peut comparer le nombre de bénéficiaires du RGAS à celui des régimes actuels. Il sera nécessairement plus élevé que celui des familles et des personnes seules dont le niveau de revenu est inférieur aux seuils de revenu minimum¹.

B. — LE COÛT DU RGAS COMPTE TENU DES CHANGEMENTS APPORTÉS AUX RÉGIMES ACTUELS

972. Les montants de \$590 à \$670 millions qui représentent diverses estimations du montant nécessaire pour combler l'insuffisance de revenus pourraient s'apparenter à des coûts nets puisqu'on les a estimés après le versement des prestations actuelles. Mais le système que nous proposons comporte des changements dans le niveau des prestations versées par les régimes de sécurité de la vieillesse et d'allocations familiales. De plus, le RGAS doit remplacer le régime d'aide sociale et non s'y ajouter. Or, ces changements vont affecter la distribution des revenus avant le versement des allocations du RGAS. Comme l'indique le tableau IX.5, l'effet net de ces réaménagements sur le revenu après le versement des prestations sera négatif. Le coût des prestations nécessaires pour combler l'insuffisance de revenus s'en trouve donc accru.

973. Le régime de sécurité de la vieillesse doit tenir lieu de revenu minimum garanti à la population âgée de 65 ans et plus. Le relèvement du niveau des prestations hausserait de \$168 millions le montant des prestations sociales versées aux familles et aux personnes seules à revenus insuffisants (tableau IX.5) Quant aux allocations familiales, chaque enfant admissible recevrait en moyenne un montant annuel additionnel de \$52. Ceci porterait de \$64 à \$93 millions la proportion des allocations familiales versées aux familles à revenus insuffisants, soit une augmentation de \$29 millions². Les réaménage-

¹ On constate que 27.2 pour cent des familles et 52.5 pour cent des personnes seules recevraient une allocation de l'un ou de l'autre stade du RGAS en 1971.*

* Appendice IX.1, tableau IX.1.3.

² Nous tirons ces chiffres des tableaux de l'appendice IX.2 : « Effets des réaménagements des régimes d'allocations familiales et de sécurité de la vieillesse sur l'insuffisance de revenus, en 1971 » (tableaux IX.2.2 et IX.2.4).

TABLEAU IX.5

Estimation des prestations sociales versées aux familles et aux personnes seules à revenus insuffisants par les régimes de sécurité de la vieillesse, d'allocations familiales et d'aide sociale en 1971. Régimes actuels et régimes proposés *

	<i>Montant des prestations sociales versées aux familles et aux personnes seules à revenus insuffisants</i>		
	<i>(1) Régimes actuels en \$ millions</i>	<i>(2) Régimes proposés en \$ millions</i>	<i>(3) Écart (2) - (1)</i>
Sécurité de la vieillesse	291	459	+ 168
Allocations familiales	64	93	+ 29
Sous-total	355	552	+ 197
Aide sociale	270	0	- 270
Total	625	552	- 73

* Voir les tableaux IX.2.4 et IX.2.5 de l'appendice IX.2.

ments apportés aux régimes de sécurité de la vieillesse et d'allocations familiales auraient donc pour effet d'augmenter les prestations versées aux familles et aux personnes pauvres de \$197 millions, ce qui diminuerait d'autant l'insuffisance de revenus à combler par le RGAS.

974. Mais on doit faire un autre redressement pour tenir compte du fait que les régimes actuels versent environ \$270 millions sous forme d'allocations d'aide sociale. Ces allocations disparaissent avec le RGAS et ce montant doit être ajouté à l'insuffisance de revenus que le RGAS doit combler. Ainsi se retrouve-t-on avec un déficit de \$73 millions au titre des revenus imputés aux familles ou aux personnes seules admissibles au RGAS.

975. Au cours de ces ajustements, nous n'avons pas tenu compte des modifications suggérées aux régimes d'assurance sociale. L'augmentation du niveau des prestations d'assurance devrait contribuer parallèlement à rendre plus efficace la prévention de l'insuffisance de revenus. Il est difficile toutefois d'apprécier cet effet sur l'insuffisance de revenus car nous ne connaissons pas la proportion de ces prestations versées aux familles à revenus insuffisants. Estimons, toutefois, sur la base de la répartition des bénéficiaires de l'assurance-chômage par classes de revenus en 1971, que le régime d'assurance-chômage pourrait verser un montant additionnel de \$20 millions à cette population, réduisant ainsi le déficit ou l'insuffisance de revenus additionnelle à combler par le RGAS de \$73 millions à \$53 millions.

976. Tenant compte de ces différentes considérations, nous situons le coût net du RGAS entre \$640 et \$720 millions¹. Il convient de rappeler la différence entre les estimations initiales de \$589 à \$665 millions et ces ajustements qui portent ce coût net entre \$640 et \$720 millions. Dans le premier cas, on considérerait le RGAS comme régime complémentaire des prestations versées par les régimes actuels. Dans le second cas, le régime est complémentaire des régimes proposés. Nous pouvons maintenant dresser le budget global des prestations sociales versées aux Québécois en 1971.

III. — LE BUDGET DES PRESTATIONS SOCIALES VERSÉES AUX QUÉBÉCOIS EN 1971

977. Le tableau IX.6 comparé les montants nets² des prestations sociales versées par les régimes de sécurité de la vieillesse, d'allocations familiales et d'allocations sociales à ceux versés en vertu des régimes actuels³. À cause de la récupération par voie d'impôt d'une partie des allocations familiales, le total net des prestations versées par ce régime est à peu près équivalent à celui des régimes actuels fédéral et québécois.

978. Selon qu'on s'en tient à une hypothèse faible ou à une hypothèse forte quant à l'estimation des coûts nets du RGAS, ce dernier

¹ Nous ajoutons simplement aux montants totaux des prestations à verser par le RGAS, \$589 ou \$665 millions, le déficit additionnel de \$53 millions.

² On obtient les montants nets en déduisant des montants bruts une récupération de 30 pour cent dans le cas des allocations familiales et de 3 pour cent dans celui des autres régimes dont les prestations sont imposables.

³ Ces montants sont, bien entendu, des estimations aussi bien pour les régimes actuels que pour les régimes proposés. Voir à ce sujet l'appendice IX.2.

TABLEAU IX.6

Montant total des prestations versées par les régimes de sécurité de la vieillesse, d'allocations familiales et d'allocations sociales, et proportion de ces prestations versées aux familles et aux personnes seules à revenus insuffisants. Régimes actuels et régimes proposés, en 1971*

	<i>Régimes actuels</i>			<i>Régimes proposés</i>		
	<i>Montant total net des prestations</i>	<i>Prestations versées aux familles pauvres</i>		<i>Montant total net des prestations</i>	<i>Prestations versées aux familles pauvres</i>	
	(1) en \$ millions	(2) en \$ millions	(3) en pourcentage de (1)	(4) en \$ millions	(5) en \$ millions	(6) en pourcentage de (4)
1. Prestations de la sécurité de la vieillesse	483.8	290.9	60%	641.1	458.9	71%
2. Allocations familiales	276.9	64.4	23%	279.3	93.0	33%
3. Aide sociale (régime actuel) ou RGAS (régime proposé)	300.0	270.0	90%	**640.0 ***720.0	557.0	87%
Total	**1,060.7	625.3	59%	**1,560.4 ***1,640.4	1,108.9	71%

* Voir les tableaux IX.2.2 et IX.2.4 de l'appendice IX.2.

** Hypothèse de coût faible.

*** Hypothèse de coût élevé.

représenterait une augmentation de \$340 à \$420 millions par rapport aux sommes versées en 1971 par le régime d'aide sociale¹. Au minimum, cette hausse doublerait le budget de ce régime et équivaldrait à plus de 50 pour cent des budgets des allocations familiales et de l'aide sociale combinés².

979. Si on veut qu'il atteigne le seuil de revenu minimum, le niveau des prestations du régime de sécurité de la vieillesse doit passer de \$1,364 à \$2,045. Le régime subirait ainsi une hausse importante que nous estimons à \$157 millions, soit le tiers des montants versés actuellement.

980. *Au total, l'augmentation nette du budget des prestations sociales destinées à fournir un revenu minimum aux familles et aux personnes seules oscille entre \$500 et \$580 millions.* Les familles et les personnes seules à revenus insuffisants disposeront de la presque totalité de cette augmentation, de sorte que la proportion du montant net des prestations versées à ces familles passera de 59 à 71 pour cent. Enfin, on estime à au moins 70 pour cent la proportion des versements du RGAS qui servent à combler l'insuffisance de revenus, ce qui permet de combler 78.5 pour cent du manque à gagner.

IV. — LE FINANCEMENT DES RÉGIMES DE SÉCURITÉ DU REVENU

981. Nous aborderons le financement des régimes de sécurité du revenu en subdivisant ces derniers en trois catégories : assurances sociales, sécurité de la vieillesse, allocations familiales et allocations sociales.

A. — LES ASSURANCES SOCIALES

982. Les régimes d'assurances sociales se financent principalement à même les contributions des travailleurs et des employeurs et obéissent à des règles d'autofinancement dans le cadre d'un équilibre budgétaire entre les cotisations et les prestations. Pour des raisons

¹ Cette estimation représente, pour l'exercice financier 1971-1972, une augmentation de 15 pour cent par rapport au budget prévu pour l'exercice précédent.

² On doit considérer ces régimes comme complémentaires, puisqu'on préfère accorder la plus large partie de la hausse du niveau des allocations aux enfants par le RGAS plutôt que par le régime d'allocations familiales.

que nous avons énoncées antérieurement ¹, notamment l'extension du champ d'application de l'assurance-chômage, la hausse du plafond des gains admissibles et l'accumulation des disponibilités dans le cas du régime de rentes du Québec et du régime de pensions du Canada, les hausses de prestations envisagées demeurent compatibles avec les taux de cotisation en vigueur actuellement.

983. Afin de conserver au financement de ces régimes son caractère distinct, nous suggérons qu'à l'avenir les gouvernements cessent leur contribution permanente. On devrait maintenir l'équilibre entre les cotisations et les prestations et les gouvernements devraient affecter entièrement leurs fonds aux autres formes de prestations sociales.

B. — LA SÉCURITÉ DE LA VIEILLESSE

984. Le financement du régime de sécurité de la vieillesse s'apparente à celui de l'assurance sociale. Mais au lieu de contributions des employeurs et des employés, le produit d'un impôt fédéral de l'ordre de 4 pour cent du revenu imposable des particuliers (mais n'excédant pas \$240 par personne), d'un impôt de l'ordre de 3 pour cent du revenu imposable des corporations et d'une surtaxe de vente également de l'ordre de 3 pour cent est affecté de façon statutaire à la caisse de sécurité de la vieillesse ². Pour que le supplément de revenu garanti qui s'ajoute à la pension uniforme atteigne le seuil de revenu minimum, on devra recourir à des revenus additionnels, qui proviendront en partie des revenus accumulés par la caisse de sécurité de la vieillesse et en partie d'une hausse des contributions du gouvernement fédéral. Toutefois, il faut également tenir compte qu'à moyen terme le montant de transfert net nécessaire à la sécurité de la vieillesse évoluera plus lentement qu'il ne le ferait dans le cadre du système actuel, puisqu'on ne relèverait plus la pension uniforme, c'est-à-dire la composante universelle.

C. — LES ALLOCATIONS FAMILIALES ET LE RGAS

985. Pour le financement des régimes d'allocations familiales et d'allocations sociales, on ne peut considérer d'autres sources que les recettes générales de l'État. C'est d'ailleurs de cette façon qu'on

¹ Voir *supra*, chapitre VII.

² C'est principalement au moyen de la surtaxe de 4 pour cent ajoutée à l'impôt sur le revenu des particuliers, avec plafond de \$240, que le régime se trouve financé. Cet impôt représente environ 55 pour cent du financement du régime.

assure déjà une partie de leur financement. Toutefois, le partage du financement entre le gouvernement fédéral et le gouvernement québécois découle étroitement du partage actuel des juridictions dans ces domaines.

986. Dans le cas du RGAS, soulignons que ce régime est appelé à remplacer des régimes dont le gouvernement canadien assure le financement dans une proportion d'environ 50 pour cent des montants versés par les provinces. En supposant qu'on maintienne la même formule, des montants additionnels équivalents à la moitié des prestations additionnelles prévues au titre du RGAS proviendraient normalement des ressources fiscales fédérales et seraient versés par le régime canadien d'assistance publique.

987. Par contre, en ce qui concerne les allocations scolaires, le Québec a déjà obtenu une équivalence fiscale au moment où le gouvernement fédéral a établi un régime identique pour les autres provinces. Dès que le régime fédéral octroie le même niveau d'allocation, une équivalence fiscale est accordée au Québec.

988. Ce même modèle pourra également servir au financement des allocations familiales. Le Québec ayant inauguré depuis 1967 un régime complémentaire du régime fédéral, on croit que, dès que le gouvernement fédéral relèvera le niveau de ses allocations familiales, le Québec recevra une équivalence fiscale pour les mêmes montants versés par le régime québécois. Ceci permettra au Québec de libérer des ressources qu'il consacre actuellement à ces allocations, pour les affecter au financement des charges additionnelles du RGAS. Par exemple, les allocations familiales québécoises qui représentent un complément additionnel moyen de \$39 à \$43 par enfant exigent actuellement un montant total d'environ \$88 millions¹.

989. Enfin, suivant la conception générale de la sécurité du revenu proposée par la Commission, les montants versés par l'un ou l'autre des régimes sont tous orientés vers la garantie d'un revenu minimum. C'est le cas notamment des allocations familiales et des allocations sociales qui concourent simultanément à assurer à la famille un revenu minimum. Les règles de partage du financement entre les deux niveaux de gouvernement devront être suffisamment souples pour

¹ Nous avons également recommandé que les allocations familiales remplacent les exemptions pour les enfants à charge accordées par l'impôt fédéral sur le revenu. On versera normalement au Québec ces fonds qui doivent être redistribués par la voie du régime d'allocations familiales ou du RGAS qui couvrent une partie du coût d'entretien de l'enfant.

réaliser cet objectif. C'est pourquoi les gouvernements appelés à contribuer au financement devront fonder leur participation réciproque sur le montant global nécessaire pour assurer aux familles et aux personnes seules le niveau de revenu minimum garanti proposé par la Commission.

RECOMMANDATIONS

La Commission recommande :

- 5.IX.102. *QUE le financement des régimes d'allocations sociales et d'allocations familiales soit assuré à même les revenus généraux de l'État.*
- 5.IX.103. *QUE les régimes d'assurance sociale soient entièrement financés au moyen de cotisations.*
- 5.IX.104. *QUE les contributions du gouvernement fédéral au financement des régimes d'allocations familiales et d'allocations sociales soient fondées sur des taux préétablis de couverture des seuils de revenu minimum.*

Appendice IX.1

**La répartition des bénéficiaires du RGAS entre
le premier et le deuxième stade
et le coût du RGAS**

La répartition des bénéficiaires du RGAS entre le premier et le deuxième stade et le coût du RGAS

1. Les deux formules du RGAS comportent des niveaux différents d'allocations ainsi que des taux variés de diminution de l'allocation en fonction du revenu. Comme nous le verrons, ces différentes structures ont des incidences importantes sur le montant total des prestations. De plus, la répartition des bénéficiaires entre les deux stades pourrait être un facteur déterminant du coût budgétaire du régime.

2. Nous basons notre estimation de la répartition des bénéficiaires entre le premier et le deuxième stade et du montant total des prestations à verser dans le cadre du RGAS sur une projection de la répartition des familles par classes de revenus et selon la taille en 1971. Quant au montant total des prestations à verser, nous présentons deux estimations. Ces estimations sont basées sur des hypothèses différentes quant à la structure des allocations, à celle des taux de diminution de l'allocation en fonction du revenu et quant au nombre de personnes comprises dans les familles de taille 7 et plus.

I. — LA RÉPARTITION DES BÉNÉFICIAIRES ENTRE LE PREMIER ET LE DEUXIÈME STADE

A. — L'ADMISSIBILITÉ AU DEUXIÈME STADE

3. Nous posons comme hypothèse principale que la situation de revenus détermine la répartition des bénéficiaires entre chacun des stades du régime. Ainsi les personnes dont les revenus sont inférieurs au seuil de changement de stade¹, seuil fixé en 1971 à \$1,227 dans le cas d'une personne seule et à \$2,045 dans le cas d'une famille, ou qui, encore, se situent à un niveau légèrement supérieur à ce seuil recevront une allocation de deuxième stade. À ce niveau de revenu, celle-ci permet un revenu total plus élevé que l'allocation de premier stade.

¹ Seuil de changement de stade : niveau de ressources des bénéficiaires auxquels les allocations de chacun des stades fournissent le même montant total de revenu.

4. Le tableau IX.1.1 répartit le nombre de personnes vivant hors famille dont le revenu après réception de prestations sociales est inférieur à \$1,250. Nous supposons que ces personnes, au nombre de 99,020, sont toutes admissibles au deuxième stade du RGAS. Le montant de leur insuffisance de revenus se chiffre à \$116.1 millions. Par ailleurs, on leur impute un montant de revenus de \$86.3 millions. Si une partie de ce revenu n'est pas déclarée ou n'est pas considérée dans le calcul de l'allocation, le montant total des prestations en est accru d'autant.

5. Un plus petit nombre de familles serait bénéficiaire du deuxième stade du RGAS. Au même tableau, on observe que le nombre de familles qui disposent d'un revenu inférieur à \$2,000 s'établit à 42,788. Lorsqu'on les répartit selon la taille, on constate qu'il leur manque un montant de \$111.7 millions pour que leurs revenus atteignent les seuils de revenu minimum.

B. — L'ADMISSIBILITÉ AU PREMIER STADE

6. Au tableau IX.1.2, on estime le nombre de familles et de personnes seules admissibles au premier stade du RGAS en formulant l'hypothèse que ce sont celles dont le revenu est supérieur à \$2,000, dans le cas des familles, et à \$1,250, dans le cas des personnes seules, mais en même temps inférieur au seuil d'allocation nulle.

7. Le nombre de personnes seules bénéficiaires de l'allocation de premier stade est de 102,474, tandis que le nombre total de familles s'élève à 310,982. Le revenu total moyen de ces unités bénéficiaires de l'allocation de premier stade s'échelonne entre \$1,931, dans le cas de personnes seules, et \$5,885, dans celui des familles de 7 personnes et plus.

8. À partir de ces estimations, on établit à 52.5 pour cent la fraction de la population vivant hors famille admissible au RGAS, premier et deuxième stade, et à environ 27.2 pour cent la proportion des familles qui recevraient des allocations du RGAS, premier ou deuxième stade (tableau IX.1.3).

TABLEAU IX.1.1

**Nombre de familles réparties selon la taille et de personnes seules, dont le revenu total est inférieur au seuil de
changement de stade en 1971**

	<i>Moins de \$1,000</i>	<i>\$1,000 à \$1,499</i>	<i>\$1,500 à \$1,999</i>	<i>Total</i>	<i>Insuffisance de revenus en \$ millions</i>
1. Personnes seules		(\$1,000 à \$1,249)			
<i>Taille 1</i>					
Nombre d'unités	76,376	22,644	—	99,020	
Revenus imputés (\$ millions) . . .	61.1	25.2	—	86.3	116.1
2. Familles		(\$1,000 à \$1,499)			
<i>Taille 2</i>					
Nombre d'unités	7,268	4,943	10,757	22,968	
Revenus imputés (\$ millions) . . .	5.8	6.3	18.8	30.9	47.4
<i>Taille 3</i>					
Nombre d'unités	2,243	2,243	3,240	7,726	
Revenus imputés (\$ millions) . . .	1.8	2.8	5.7	10.3	19.9

TABLEAU IX.1.1 (suite)

	<i>Moins de \$1,000</i>	<i>\$1,000 à \$1,499</i>	<i>\$1,500 à \$1,999</i>	<i>Total</i>	<i>Insuffisance de revenus en \$ millions</i>
<i>Taille 4</i>					
Nombre d'unités	1,565	1,044	2,348	4,957	
Revenus imputés (\$ millions) . . .	1.2	1.3	4.1	6.6	15.2
<i>Taille 5</i>					
Nombre d'unités	774	774	1,160	2,708	
Revenus imputés (\$ millions) . . .	0.6	1.0	2.0	3.6	9.7
<i>Taille 6</i>					
Nombre d'unités	509	509	763	1,781	
Revenus imputés (\$ millions) . . .	0.4	0.6	1.3	2.3	7.3
<i>Taille 7</i>					
Nombre d'unités	706	883	1,059	2,648	
Revenus imputés (\$ millions) . . .	0.6	1.1	1.8	3.5	12.2
				42,788	111.7
<i>Total</i>					227.8
Nombre de bénéficiaires				141,808	
Revenus imputés (\$ millions) . . .				143.5	

TABLEAU IX.1.2

Répartition par classes de revenus des familles, selon la taille, et des personnes seules dont le revenu se situe entre le seuil de changement de stade et le seuil d'allocation nulle

Classes de revenus	Personnes seules	Familles					
	Nombre d'unités	Taille 2 Nombre d'unités	Taille 3 Nombre d'unités	Taille 4 Nombre d'unités	Taille 5 Nombre d'unités	Taille 6 Nombre d'unités	Taille 7 et plus Nombre d'unités
\$1,250 - \$1,499	22,260						
\$1,500 - \$1,999	40,299						
\$2,000 - \$2,499	18,422	10,176	4,486	2,609	1,741	1,272	
\$2,500 - \$2,999	16,887	14,537	5,233	3,913	2,321	1,654	1,765
\$3,000 - \$3,499 (\$3,143) *	4,606	15,409	6,729	4,696	3,094	2,035	2,118
\$3,500 - \$3,999		6,688	7,227	5,479	3,868	2,544	3,000
\$4,000 - \$4,499		(\$4,480) * 10,467	8,224	6,522	4,641	2,925	4,236
\$4,500 - \$4,999			8,971	7,044	5,415	3,307	4,943
\$5,000 - \$5,499			(\$5,305) * 4,984	8,087	6,189	3,816	5,472
\$5,500 - \$5,999				10,435	6,962	4,579	5,649
\$6,000 - \$6,499				(\$6,130) * 1,348	7,542	4,961	5,825
\$6,500 - \$6,999					(\$6,955) * 7,156	5,215	6,002
\$7,000 - \$7,499						(\$7,780) * 8,522	6,531
\$7,500 - \$7,999							14,122
\$8,000 - \$8,499							(\$8,605) * 8,296
Nombre total d'unités	102,474	57,277	45,854	50,133	48,929	40,830	67,959
Revenus totaux imputés (\$millions)	197.9	181.8	176.1	229.4	247.2	226.2	400.0
Revenus moyens imputés (\$)	1,931	3,174	3,840	4,576	5,052	5,540	5,885

* Seuil d'allocation nulle.

TABLEAU IX.1.3

**Nombre de bénéficiaires de premier et de deuxième stade du RGAS en
pourcentage de la population totale du Québec en 1971**

	<i>Deuxième stade %</i>	<i>Premier stade %</i>	<i>Total %</i>
1. Personnes seules bénéficiaires en pourcentage du total des personnes seules	25.8	26.7	52.5
2. Famille bénéficiaires en pourcentage du total des familles	3.3	23.9	27.2
2.1 Familles de <i>taille 2</i> en pourcentage du total des familles de <i>taille 2</i>	7.9	19.7	27.6
2.2 " " <i>taille 3</i> " "	3.1	18.4	21.5
2.3 " " <i>taille 4</i> " "	1.9	19.6	21.5
2.4 " " <i>taille 5</i> " "	1.4	25.3	26.7
2.5 " " <i>taille 6</i> " "	1.4	32.1	33.5
2.6 " " <i>taille 7</i> et plus " "	1.5	38.5	40.0

II. — LE COÛT DU RGAS

9. Pour les bénéficiaires de deuxième stade du RGAS, nous posons que le montant total des prestations à verser est égal à l'insuffisance de revenus, soit un montant de \$227.8 millions (tableau IX.1.1). Ceci découle de la structure de la formule du deuxième stade qui prévoit une allocation sociale égale à la différence entre le revenu imputé, ou considéré, et le seuil de revenu minimum.

10. Cependant, on peut infirmer cette estimation de deux façons. D'une part, on a calculé l'allocation versée comme égale à la différence entre l'allocation maximale et les revenus personnels ou familiaux. Or on sait que le régime prévoit des exemptions pour certains types de revenus, tels les dons. On peut également admettre que certains bénéficiaires ne déclareraient pas certaines sources de revenus. Enfin, le taux de taxation implicite sur le revenu considéré pour les fins de l'admissibilité influencerait l'offre de travail au point de rendre aléatoire toute estimation. On sait que le revenu total imputé aux bénéficiaires de deuxième stade atteint \$143 millions¹. Selon diverses hypothèses quant à la proportion de ce revenu qui pourrait être non déclarée ou non comptabilisée, on peut estimer la modification ainsi introduite. Par exemple, selon que l'allocation remplace une proportion de 20 ou de 50 pour cent de ces revenus; parce qu'on ne les déclare pas, le montant total des prestations versées aux bénéficiaires de deuxième stade passe de \$228 à \$257 ou à \$299 millions respectivement².

11. La seconde simplification introduite provient de ce qu'on n'a pas tenu compte du délai de trois mois; mais elle ne peut que surestimer très légèrement nos calculs. En effet, elle ne concerne que les nouveaux bénéficiaires dont plusieurs seraient exemptés du premier stade et elle ne diminue l'allocation annuelle que de 10 pour cent.

12. Pour le bénéficiaire de premier stade, il s'agit de calculer une allocation basée sur un maximum moins élevé, mais qui ne tient compte que d'une fraction du revenu imputé. Une première tranche du revenu est sujette à une exemption des deux tiers du revenu. Une première estimation, qui donne lieu à une hypothèse de coût faible, accorde cette exemption sur la tranche de revenu de 0 à \$2,000.

¹ Voir *supra*, tableau IX.1.1.

² Soit \$257 millions = 20% (\$143 millions) + \$228 millions
ou \$299 millions = 50% (\$143 millions) + \$228 millions.

Une seconde estimation (hypothèse de coût élevé) accorde le taux d'exemption de 66 2/3 pour cent jusqu'à un niveau de revenu de \$2,500. Cette disposition permet d'augmenter l'incitation au travail en prolongeant le seuil de revenu qui correspond à un changement du taux de diminution de l'allocation au delà du seuil de changement de stade qui, comme nous l'avons vu, se situe à \$2,045. Toutefois, afin que le niveau de revenu où l'allocation devient nulle et, partant, que le nombre de bénéficiaires ne soient pas affectés par cette modification, nous fixons le taux de diminution de l'allocation en fonction du revenu supérieur à \$2,000 ou à \$2,500, à 55 pour cent, dans le premier cas, et à 61 pour cent, dans le second cas.

13. Une autre variante différencie l'hypothèse de coût élevé de celle de coût faible. Elle touche le nombre de personnes qui se retrouvent dans les familles de taille 7 et plus. Le nombre moyen de personnes par famille est fixé à 7.5 pour la première estimation et à 8.0 pour la seconde ¹.

14. Mais la principale variante entre les deux estimations a trait à la structure des prestations. L'hypothèse de coût faible accorde à chaque enfant d'une famille admissible au premier stade un montant égal à une fraction de l'allocation de deuxième stade, soit 80.2 pour cent, tandis que la seconde hypothèse verse pour cet enfant une allocation égale à celle de deuxième stade, soit \$505 ².

15. Le tableau IX.1.4 présente les résultats comparés de ces estimations. Selon l'hypothèse de coût faible, le montant total des allocations de premier stade à verser aux familles est de \$287 millions, et celui des allocations de même stade à verser à des personnes hors famille s'élève à \$74.7 millions. Une partie de ces allocations de premier stade va aux familles et aux personnes pauvres et réduit leur insuffisance de revenus. Une deuxième partie qui s'adresse aux mêmes familles leur permet d'accroître leurs revenus et de dépasser le seuil de revenu minimum. Enfin, une fraction résiduelle de ces allocations est versée à des familles dont le revenu est déjà supérieur aux seuils de revenu minimum. C'est pourquoi le nombre des unités bénéficiaires des allocations de premier et de deuxième stade dépasse le nombre de familles et de personnes seules dont le revenu est inférieur au seuil de revenu minimum. Le montant total des

¹ On estime que ceci a pour effet d'augmenter d'environ 20 pour cent le montant des prestations versées aux familles de taille 7 et plus.

² Toutefois, le nombre de familles bénéficiaires est maintenu constant et correspond au nombre de familles admissibles dans le cadre de l'hypothèse de coût élevé.

TABLEAU IX.1.4

Montant total des prestations qui auraient été versées en 1971 en vertu du RGAS, selon des hypothèse de coût faible et de coût élevé

	Montant des prestations en \$millions	
	Hypothèse de coût faible	Hypothèse de coût élevé
1.0 Prestations versées aux bénéficiaires de deuxième stade		
1.1 Total	227.8	227.8
1.2 Personnes seules	116.1	116.1
1.3 Familles	111.7	111.7
2.0 Prestations versées aux bénéficiaires de premier stade		
2.1 Total	361.7	436.8
2.2 Personnes seules	74.7	76.1
2.3 Familles	287.0	360.7
2.3.1 Taille 2	40.7	45.8
2.3.2 Taille 3	36.7	41.1
2.3.3 Taille 4	41.4	47.7
2.3.4 Taille 5	43.8	57.0
2.3.5 Taille 6	42.5	56.1
2.3.6 Taille 7 et plus	81.9	113.0
3.0 Grand total Deuxième stade et premier stade	589.5	664.6

prestations versées aux bénéficiaires de premier stade s'établirait ainsi à \$361.7 millions. Si l'on ajoute à ce montant celui qui devrait être versé aux bénéficiaires de deuxième stade, soit \$227.8 millions, on obtient un montant total de \$589.5 millions, soit les prestations totales versées aux bénéficiaires des deux stades du RGAS, selon l'hypothèse de coût faible.

16. L'hypothèse de coût élevé porte le montant des prestations à verser aux familles bénéficiaires de premier stade de \$287.0 millions à \$360.7 millions. Elle représente un montant total de \$436.8 millions à verser aux bénéficiaires de premier stade, familles et personnes seules. Le coût total du régime est ainsi porté à \$664.6 millions (tableau IX.1.4).

Appendice IX.2

**Effets des réaménagements des régimes
d'allocations familiales et de sécurité
de la vieillesse sur l'insuffisance
de revenus, en 1971**

Effets des réaménagements des régimes d'allocations familiales et de sécurité de la vieillesse sur l'insuffisance de revenus, en 1971

1. Les données fournies par le recensement de 1961 ont servi de base aux estimations de l'insuffisance de revenus. Pour 1961, nous connaissons la distribution des revenus avant et après le versement des prestations sociales. Pour 1971, la projection de l'insuffisance de revenus inclut les changements intervenus depuis dans la distribution des revenus, insuffisance révélée par des statistiques qui portent principalement sur 1965, 1967 et 1969. Nous obtenons ainsi une estimation de la distribution des revenus après le versement des prestations sociales seulement.

2. Puisque nous proposons divers réaménagements des régimes de sécurité du revenu, il convient de porter une attention particulière à l'évolution des régimes depuis 1961 ainsi qu'à l'incidence des prestations actuelles et des réaménagements proposés sur l'insuffisance de revenus en 1971.

3. Nous présentons en deux étapes les résultats de cet examen. En premier lieu, nous comparons les régimes actuels et les régimes proposés en imputant, en 1961, les changements intervenus depuis et ceux que nous suggérons et, en second lieu, nous comparons en 1971 les régimes actuels et les régimes proposés.

1. — LES ALLOCATIONS FAMILIALES

4. Avec la mise en vigueur du régime québécois d'allocations familiales, en 1967, les allocations moyennes passent de \$81 à environ \$124 par enfant. Appliquées en 1961, ces dispositions auraient porté le montant total brut versé de \$155 millions à \$239 millions. Nous présentons ces résultats au tableau IX.2.1. Quant à nos propositions qui auraient signifié une allocation familiale moyenne de \$150 par enfant en 1961¹, elles auraient eu pour effet de porter le montant brut versé en allocations à \$287 millions. Par contre, le rembourse-

¹ Voir *supra*, chapitre V. En 1961, année de base, l'allocation par enfant aurait été de \$400, soit un montant de \$250 versé par le RGAS et un montant de \$150 en allocation familiale.

TABLEAU IX.2.1

Incidence du réaménagement du régime d'allocations familiales sur le montant total et répartition des allocations versées en 1961 entre familles pauvres et familles non pauvres

	(1) <i>Régime en vigueur en en 1961</i>	(2) <i>Régime en vigueur en en 1967 et appliqué en 1961</i>	(3) <i>Régime proposé pour 1971 et appliqué en 1961</i>
1. Allocations familiales			
1.1 Allocation moyenne par enfant	\$ 81	\$124	\$150
1.2 Montant total brut (\$ millions)	155.0	238.9	287.0
1.3 Montant total net (\$ millions)	155.0	238.9	200.9
2. Montant des allocations familiales versées aux familles pauvres			
2.1 Familles pauvres non agricoles (\$ millions)	55.9	94.3	104.5
2.2 Familles pauvres agricoles (\$ millions)	10.6	10.5	19.7
2.3 Toutes les familles pauvres (\$ millions)	66.5	104.8	124.2
3. Montant versé aux familles pauvres en pourcentage du montant total net	42.9%	43.9%	61.8%

ment d'une partie de ces allocations fixé par un barème d'impôt spécial aurait permis de maintenir le montant net des allocations versées par le régime à un niveau inférieur à celui des régimes fédéral et québécois d'allocations, soit \$200.9 millions par rapport à \$238.9 millions.

5. En 1971, selon les prévisions démographiques, la population totale admissible aux allocations familiales a peu augmenté par rapport à 1961. Par contre, on estime à 226,000 le nombre d'adolescents bénéficiaires d'allocations scolaires. Selon ces estimations, le régime d'allocations familiales et scolaires en vigueur actuellement représente des montants de prestations de l'ordre de \$253 millions et de \$24 millions respectivement, pour un total de \$277 millions. Par contre, l'incidence de la pauvreté dans les familles ayant beaucoup diminué, il s'ensuit que la fraction de ces allocations atteignant les familles à revenus insuffisants diminuerait de 43 à 23 pour cent (tableau IX.2.2, colonne 2).

6. Le régime proposé par la Commission porte l'allocation familiale à un montant annuel de \$153 pour les enfants de moins de 12 ans et de \$200 pour les enfants de 12 ans et plus, soit une allocation moyenne de \$176. Ceci représente pour 1971 un montant brut de \$358.7 millions en allocations familiales et de \$40.3 millions en allocations scolaires. Du montant total brut de \$399 millions, on récupère environ 30 pour cent suivant le barème de remboursement et la distribution des revenus selon la taille des familles en 1971¹. Le montant net s'établit ainsi à \$279.3 millions dont \$93 millions ou 33 pour cent serait versé aux familles pauvres (tableau IX.2.2, colonne 3).

7. Nous avons également estimé l'incidence d'une allocation moyenne de \$204 sur le montant total des prestations sociales dans la colonne 4 du même tableau².

2. — LA SÉCURITÉ DE LA VIEILLESSE

8. En 1961, on admettait seulement les personnes âgées de 70 ans et plus à la sécurité de la vieillesse. Le régime octroyait une pension uniforme de \$55 par mois. Les prestations ainsi versées aux Québécois se chiffraient à environ \$125 millions, dont 49.3 pour cent atteignait les personnes à revenus insuffisants (tableau IX.2.3, co-

¹ Voir *supra*, chapitre VI, appendice VI.1.

² Il s'agit de la deuxième hypothèse dont il a été question au chapitre VI.

TABLEAU IX.2.2

Estimation du montant versé en allocations familiales et scolaires en 1971
Régimes actuels et régime proposé

	(1) <i>Nombre de bénéficiaires</i>	(2) <i>Régimes actuels</i>	(3) <i>Régime proposé</i>	(4) <i>Seconde hypothèse</i>
1. Allocations familiales	2,038,100			
Allocation moyenne		\$124	\$176	\$204
1.1 Montant total brut (\$ millions)		252.7	358.7	415.8
1.2 Montant total net (\$ millions)		252.7	251.1	291.1
1.3 Montant versé aux familles pauvres (\$ millions)	464,369	57.6	81.7	94.7
(1.3) ÷ (1.2)		23 %	32 %	32 %
2. Allocations scolaires	201,400			
Allocation moyenne		\$120	\$200	\$232
2.1 Montant total brut (\$ millions)		24.2	40.3	46.7
2.2 Montant total net (\$ millions)		24.2	28.2	32.7
2.3 Montant versé aux familles pauvres (\$ millions)	56,500	6.8	11.3	13.1
(2.3) ÷ (2.2)		28 %	40 %	40 %
3. Allocations familiales totales	2,239,500			
3.1 Montant total brut (\$ millions)		276.9	399.0	462.5
3.2 Montant total net (\$ millions)		276.9	279.3	323.8
3.3 Montant versé aux familles pauvres (\$ millions)		64.4	93.0	107.8
(3.3) ÷ (3.2)		23 %	33 %	33 %

TABLEAU IX.2.3

Montant et répartition entre population pauvre et non pauvre des prestations versées aux Québécois par le régime de sécurité de la vieillesse en 1961. Imputation en 1961 du régime en vigueur en 1971

	(1) Nombre de bénéficiaires	(2) Régime en vigueur en 1961 \$ millions	(3) Régime en vigueur en 1971 appliqué en 1961 \$ millions
<i>Population non agricole</i>			
1. Personnes âgées de 70 ans et plus			
1.1 Population totale	137,599	109.1	171.5
1.2 Population pauvre	65,925	53.8	102.7
2. Personnes âgées de 65-69 ans			
2.1 Population totale	59,614	—	64.5
2.2 Population pauvre	24,731	—	31.1
3. Population non agricole totale			
3.1 Tous les bénéficiaires		109.1	236.0
3.2 Population pauvre		53.8	133.8
<i>Population agricole et non agricole *</i>			
4. Population totale			
4.1 Tous les bénéficiaires		125.0	271.2
4.2 Population pauvre		61.6	154.6
5. Proportion des prestations versées à la population pauvre (4.2) ÷ (4.1)		49.3%	57.0%

lonne 2). Le régime actuel de sécurité de la vieillesse prévoyait en 1970 une pension uniforme de \$79.58 par mois ou de \$955 par année ainsi qu'un supplément mensuel de \$31.83 ou de \$382 par année pour les personnes qui n'avaient aucune autre source de revenu. Si l'on hausse annuellement ces prestations d'un maximum de 2 pour cent, par suite de l'augmentation des prix, elles seront de \$81.18 et de \$32.48 par mois respectivement en 1971¹. De plus, on a graduellement admis à la sécurité de la vieillesse, durant la période 1965-1970, les personnes âgées de 65 à 69 ans. L'imputation en 1961 de ces dispositions aurait eu pour effet d'augmenter le montant des prestations à \$271 millions. Selon nos estimations, 57 pour cent de cette somme aurait été versé aux personnes dont le revenu était insuffisant (tableau IX.2.3, colonne 3). Le rapport entre le revenu garanti par le régime de sécurité de la vieillesse, soit \$1364, et le seuil de revenu minimum de \$1,500 aurait été de 90 pour cent.

9. En 1971, le seuil de revenu minimum ajusté est de \$2,045 et ce rapport n'est plus que de 66 pour cent². Par contre, le nombre de bénéficiaires de la pension de sécurité de la vieillesse est de 421,400 personnes, dont environ 50 pour cent ont accès au SRG et reçoivent une allocation annuelle moyenne d'environ \$275, ou 70 pour cent de l'allocation maximale³.

10. Selon les modifications proposées⁴, le régime de sécurité de la vieillesse devrait verser une pension uniforme de \$80 par mois, soit le montant en vigueur en 1970, et un supplément de revenu garanti qui porte ce dernier au niveau des seuils de revenu minimum, soit \$2,045 pour une personne seule en 1971. Ainsi la pension uniforme serait de \$960 par année et l'allocation maximale du SRG de \$1,085. Ce changement dans la structure et le niveau des prestations aura des incidences sur le nombre de bénéficiaires qui ont droit à un supplément. Selon une hypothèse maximale, une proportion de 75 pour cent au lieu de 50 pour cent des personnes âgées de 65 ans et plus aurait droit au supplément. Toutefois, ces personnes se situent par définition dans la classe de revenus de \$1,364 à \$2,045 et leur admissibilité diminuera nécessairement l'allocation moyenne versée par rapport à l'allocation maximale. Toutefois, les personnes déjà

¹ Pour un total mensuel de \$113.66 et annuel de \$1364.

² Soit $\frac{\$1,364}{\$2,045} = 0.66$

³ Soit $\frac{\$275}{\$390} = 0.70$

⁴ Voir *supra*, chapitre VII.

admises jouiront d'une allocation moyenne accrue. Supposons que le rapport entre l'allocation moyenne et l'allocation maximale est de 75 pour cent, soit une allocation moyenne de \$813. Selon ces hypothèses, 316,000 personnes, au lieu de 231,770, recevront le supplément de revenu garanti. Ce changement porterait le montant total versé aux Québécois en vertu du régime de sécurité de la vieillesse de \$496 à \$661 millions, et la part de ce montant versée aux familles à revenus insuffisants à \$458.9 millions (tableau IX.2.4).

11. Nous pouvons maintenant évaluer l'incidence de ces changements sur l'insuffisance de revenus après versement des prestations actuelles ou proposées. Nous transcrivons ce bilan au tableau IX.2.5 où l'on observe qu'en 1971, le relèvement des allocations familiales et du supplément de revenu garanti représenterait au total une addition nette de \$197 millions aux revenus des familles et des personnes dont les ressources sont inférieures au seuil de revenu minimum. Ainsi l'insuffisance de revenus après le versement des prestations actuelles, qu'on a estimée à \$533 millions, ne serait plus que de \$336 millions.

TABLEAU IX.2.4

88 Estimation des prestations versées aux Québécois en vertu du régime de sécurité de la vieillesse, en 1971, et incidence des modifications proposées sur ces prestations

	Nombre de bénéficiaires	Régime actuel Pension : \$974 SRG-maximum : \$390 -moyen : \$370	Régime proposé Pension : \$960 SRG-maximum : \$1,085 -moyen : \$ 813
1. <i>Pensions de sécurité de la vieillesse</i>	421,400		421,400
1.1 Montant total brut (\$millions)		410.4	404.5
1.2 Montant total net (\$millions)*		398.1	384.2
1.3 Montant versé aux familles pauvres (\$millions)		205.2	202.0
(1.3) en % de (1.2)		51%	52%
2. <i>Supplément de revenu garanti</i>	231,770		316,000
2.1 Montant total brut (\$millions)		85.7	256.9
2.2 Montant total net (\$millions)		85.7	256.9
2.3 Montant versé aux familles pauvres (\$millions)		85.7	256.9
(2.3) en % de (2.2)		100%	100%
3. <i>Sécurité de la vieillesse (total)</i>	421,400		421,400
3.1 Montant total brut (\$millions)		496.1	661.4
3.2 Montant total net (\$millions)		483.8	641.1
3.3 Montant versé aux familles pauvres (\$millions)		290.9	458.9
(3.3) en % de (3.2)		60%	71%

* On obtient le montant net en réduisant le montant brut de 3 pour cent, pour tenir compte de la récupération par le truchement de l'impôt sur le revenu.

TABLEAU IX.2.5

**Effets des réaménagements des régimes d'allocations familiales et de
sécurité de la vieillesse sur l'insuffisance de revenus après le
versement des prestations, en 1961 et en 1971**

	<i>1961 En \$ millions</i>	<i>1971 En \$ millions</i>
1. Prestations versées par les régimes en vigueur aux familles et aux personnes seules à bas revenus		
1.1 Allocations familiales	66.5	64.4
1.2 Sécurité de la vieillesse	61.6	290.9
1.3 Total	128.1	355.3
2. Prestations versées par les régimes proposés aux familles et aux personnes seules à bas revenus		
2.1 Allocations familiales	125.2	93.0
2.2 Sécurité de la vieillesse	116.6	458.9
2.3 Total	241.8	551.9
3. Prestations additionnelles versées aux familles et aux personnes seules à bas revenus ligne (2) – ligne (1)		
3.1 Allocations familiales	58.7	29.0
3.2 Sécurité de la vieillesse	55.0	168.0
3.3 Total	113.7	197.0
4. Insuffisance de revenus après versement des prestations actuelles	558.0	533.0
5. Insuffisance de revenus après versement des prestations additionnelles proposées ligne (4) – ligne (3.3)	444.3	336.0

Appendice IX.3

**Estimation du coût de diverses formules de
revenu minimum garanti selon la
distribution des revenus avant
versement des prestations,
en 1961**

Estimation du coût de diverses formules de revenu minimum garanti selon la distribution des revenus avant versement des prestations, en 1961

1. L'insuffisance de revenu avant le versement des prestations sociales¹ atteignait \$720 millions en 1961². Ce montant représente ce qu'il en aurait coûté, en 1961, pour combler l'insuffisance de revenus, en l'absence de tout autre régime de sécurité du revenu.

2. Toutefois en général, les régimes de revenu minimum garanti introduisent un choix entre le taux de couverture du seuil de revenu minimum et le taux de diminution de l'allocation en fonction du revenu. Ce choix consiste à fixer l'allocation de base à un niveau inférieur au seuil de revenu minimum, tout en réduisant le taux de diminution de l'allocation en fonction du revenu, de façon à ce que la taxe implicite sur le revenu gagné soit inférieure à 100 pour cent³. Dans ce cas, le montant total des prestations versées par les régimes de revenu garanti pourra être supérieur ou inférieur à l'insuffisance de revenus, selon la combinaison des taux de couverture du seuil de revenu minimum et des taux de diminution de l'allocation.

3. Au tableau IX.3.1, nous présentons une estimation du montant total des prestations payées d'après diverses formules de revenu garanti appliquées à l'insuffisance de revenus avant le versement des prestations en 1961. Ceci représente donc ce qu'il en aurait coûté pour remplacer tous les régimes de sécurité du revenu par un régime unique de revenu minimum garanti.

4. Lorsque le régime prévoit une allocation de base égale à 100 pour cent du seuil de revenu minimum et un taux de diminution de l'allocation en fonction du revenu équivalant aussi à 100 pour cent⁴, le montant versé en prestations est égal au montant de l'insuffisance de revenus (\$720 millions). L'insuffisance de revenus est entièrement

¹ Prestations universelles, d'assurance et d'assistance, pensions aux vétérans, etc.

² Les personnes et les familles à revenus inférieurs aux seuils déclaraient avoir reçu \$162 millions en prestations du gouvernement, ce qui réduit leur insuffisance de revenus après versement des prestations à \$558 millions.

³ Voir *supra*, l'appendice IV.2 : « Les techniques de revenu garanti » ainsi que l'annexe 28 de notre rapport.

⁴ L'allocation versée est égale à la différence entre le seuil de revenu minimum et le revenu gagné.

TABLEAU IX.3.1

Estimation du coût de divers régimes de revenu minimum garanti appliqués en 1961 à l'insuffisance de revenus avant versement de prestations (\$720 millions)

(1) <i>Allocation de base en pourcentage du seuil de revenu minimum</i>		(2) <i>Taux de diminution des prestations en fonction du revenu %</i>	(3) <i>Montant total des prestations versées En \$ millions</i>	(4) <i>Montant versé aux familles et aux personnes pauvres En \$ millions</i>	(5) <i>Montant qui a servi à combler l'insuffisance de revenus</i>		(7) <i>Proportion de l'insuffisance de revenus comblée (5) en % de \$720 millions</i>	(8) <i>Proportion des prestations versées aux familles pauvres (4) en % de (3)</i>
					(5) <i>En \$ millions</i>	(6) <i>En % de (3)</i>		
1	100	40	2,156	1,320	720	33.4	100.0	61.2
2	100	50	1,765	1,221	720	40.8	100.0	69.2
3	100	60	1,452	1,123	720	49.6	100.0	77.3
4	100	100	720	720	720	100.0	100.0	100.0
5	75	40	1,241	891	650	52.4	90.3	71.8
6	75	50	958	793	637	66.5	88.5	82.8
7	75	60	752	694	618	82.2	85.8	92.3
8	50	40	501	463	435	86.8	60.4	92.4
9	50	50	365	365	365	100.0	50.7	100.0
10	50	60	285	285	285	100.0	39.6	100.0

Source : voir l'annexe 28 de notre rapport.

comblée (col. 5) et la totalité des allocations versées servent à combler cette insuffisance de revenus (col. 4) (régime 4, tableau IX.3.1). Cette formule de revenu minimum garanti est celle que nous avons adoptée pour le deuxième stade du RGAS.

5. Par ailleurs, si l'on désire conserver la même allocation de base (égale à 100 pour cent du seuil de revenu minimum) et introduire un mécanisme d'incitation sous forme d'un taux de diminution de l'allocation en fonction du revenu, égal à 50 pour cent, au lieu de 100 pour cent, (régime 2), le montant total des prestations s'élèvera à \$1,765 millions, soit un montant au moins deux fois plus élevé que celui de l'insuffisance de revenus. Ce régime a aussi pour effet de combler entièrement l'insuffisance de revenus, puisque l'allocation de base est égale au seuil de revenu minimum, mais seulement 40 pour cent des prestations versées servent à combler l'insuffisance de revenus. En effet, 60 pour cent de ces prestations forment un complément de revenu supérieur au seuil de revenu minimum pour les familles pauvres et non pauvres. Donc, si l'on considère la proportion du montant total des prestations qui sert à compléter l'insuffisance de revenus comme indice du degré d'efficacité des mesures de transfert, on conclura qu'en plus d'impliquer des sommes considérables, un tel régime n'est guère efficace. Par ailleurs, la proportion des prestations versées aux familles pauvres s'établit à 69 pour cent, soit 40 pour cent pour atteindre le seuil de revenu minimum, et 29 pour cent pour le dépasser. On ne peut toutefois isoler cet indice comme mesure d'efficacité, car en réduisant par exemple l'allocation de base par rapport au seuil de revenu minimum, on peut obtenir un taux de 100 pour cent. C'est le cas des régimes 9 et 10 dans lesquels on fixe l'allocation de base à 50 pour cent du seuil de revenu minimum.

6. Considérons maintenant un régime dont l'allocation de base est fixée à 75 pour cent du seuil de revenu minimum. On observe que, dans le cas où le taux de diminution de l'allocation est de 60 pour cent, le montant total des prestations versées n'est que légèrement supérieur à l'insuffisance de revenus. Alors que la proportion de ce montant total versée aux familles pauvres s'établit à 92.3 pour cent, l'insuffisance de revenus est comblée à 85.8 pour cent. En fonction de ces divers indices d'efficacité, ce régime se rapproche d'un régime optimum¹.

¹ Voir l'annexe 28 de notre rapport pour une définition de l'efficacité relative des diverses formules de revenu minimum garanti.

7. Enfin, au tableau IX.3.2, on observe l'effet que peuvent avoir, sur le montant total des prestations versées, les variations dans le taux de couverture du seuil de revenu minimum, lorsque le régime comporte un taux de diminution de l'allocation inférieur à 100 pour cent. Ces résultats reposent toujours sur l'insuffisance de revenus avant versement des prestations en 1961. Par exemple, pour un taux de diminution de l'allocation de 50 pour cent, un taux de couverture de 75 pour cent diminue le montant total des prestations de \$643 millions, ou de 37.8 pour cent, par rapport à ce qu'il serait pour un taux de couverture de 100 pour cent.

TABLEAU IX.3.2

Effet de l'adoption de divers taux de couverture du seuil de revenu minimum sur le montant total des prestations à verser dans le cadre d'un régime de revenu minimum garanti, au Québec*

(1) Taux de couverture du seuil de revenu minimum		(2) Taux de diminution de l'allocation en fonction du revenu	(3) Montant total des prestations versées En \$ millions	(4) Diminution du montant total des prestations par rapport au montant maximum En \$ millions	(5) En pourcentage
1	100 %	50 %	\$1,700	—	—
2	75 %	50 %	\$ 927	\$ 643	37.8 %
3	55 %	50 %	\$ 612	\$1,088	64.0 %
4	50 %	50 %	\$ 360	\$1,340	78.8 %
5	100 %	60 %	\$1,399	—	—
6	75 %	60 %	\$ 734	\$ 665	47.5 %
7	50 %	60 %	\$ 285	\$1,114	79.6 %
8	100 %	70 %	\$1,162	—	—
9	75 %	70 %	\$ 596	\$ 566	48.7 %
10	50 %	70 %	\$ 237	\$ 925	79.6 %

* Estimation sur la base de 1961, à partir de l'insuffisance de revenus avant versement des prestations : soit \$720 millions.

X

Conclusions

Conclusions

INTRODUCTION

990. L'examen des conséquences de la croissance économique dans les pays industrialisés oblige à remettre en question l'efficacité des régimes de sécurité du revenu. La difficulté d'éliminer les effets négatifs de cette croissance et d'en partager équitablement les fruits entre tous les membres de la société est au centre même de la préoccupation des gouvernants qui ont à définir des politiques de développement axées sur les rendements sociaux et sur l'épanouissement des ressources humaines.

991. L'évolution du milieu économique et social présente pour le travailleur de nouvelles contraintes et lui pose des difficultés d'adaptation qui ont de graves répercussions sur la sécurité de son revenu. En effet, le progrès technique, condition préalable à l'amélioration du niveau de vie, constitue aussi une source de tension et d'insécurité qui affecte de plus en plus de travailleurs. Or les mesures de sécurité du revenu ne sont pas adaptées à ces risques nouveaux et sont impuissantes à en atténuer les effets.

992. Traditionnellement, on les a conçues en fonction d'une politique économique de plein-emploi. On définissait leur champ d'application par rapport aux risques de la vieillesse, du décès, des charges familiales, de l'incapacité de travail et du chômage cyclique. En fait, l'examen des caractéristiques de la croissance économique démontre que le besoin d'assistance tient moins à des facteurs personnels qu'au fonctionnement du système économique, car les exigences du progrès technique placent une partie importante des travailleurs devant la nécessité de se réadapter, de rechercher un emploi ou de se retirer de la main-d'œuvre; ce qui, dans tous les cas, entraîne une insécurité du revenu.

993. En matière économique, des politiques de croissance plus sélectives, sectorielles et régionales, ont progressivement été ajoutées aux politiques de stabilisation et de plein-emploi. On tend ainsi à réviser la notion de plein-emploi. La formulation de nouveaux objectifs sociaux et les caractéristiques de fonctionnement d'un système industriel avancé incitent les gouvernements à unifier et à intégrer

les objectifs de croissance et de plein-emploi. D'une part, on recherche le plein-emploi par des politiques de développement et d'adaptation de l'offre à la demande de main-d'œuvre et, d'autre part, la croissance est tempérée par la nécessité du plein-emploi, c'est-à-dire par la nécessité de promouvoir l'égalité d'accès au progrès. Ainsi on conçoit le progrès pour l'ensemble des membres de la collectivité.

994. Or, en matière de politiques de sécurité du revenu, aucune réforme décisive n'a permis d'assurer une convergence entre leur évolution et celle des conditions économiques et sociales. L'extension de l'assistance aux chômeurs et même aux travailleurs qui ne détiennent pas un emploi permanent démontre jusqu'à quel point on est demeuré attaché aux régimes axés sur des risques économiques ou sociaux. En effet, dans cette perspective, l'attachement à ces risques n'a fait qu'accentuer l'opposition entre les politiques destinées à assurer la sécurité du revenu et celles qui visaient à promouvoir le plein-emploi, en substituant l'assistance financière aux revenus d'emploi au lieu de chercher à combler l'insuffisance de revenus, indépendamment des circonstances.

995. Il nous est donc apparu essentiel de reformuler une conception de la sécurité du revenu qui soit davantage coordonnée avec les politiques de développement et qui libère ainsi du besoin les individus et les familles.

996. Le système que nous proposons s'appuie sur trois régimes dont l'interdépendance et la complémentarité devraient assurer un accès universel à la sécurité du revenu ainsi qu'une couverture minimale des besoins et constituer alors un instrument efficace de lutte contre l'insuffisance de revenus au Québec.

I. — ACCÈS UNIVERSEL

997. L'analyse des régimes en vigueur a permis de démontrer que les critères traditionnels d'admissibilité étaient trop étroits pour répondre aux multiples situations d'absence ou d'insuffisance de revenus. En effet, dans la perspective traditionnelle de la sécurité du revenu, le droit à des prestations sociales était subordonné à la réalisation de certains risques socio-économiques. Or il est évident que, si l'on veut rendre la sécurité du revenu universelle, il faut élargir les critères d'admissibilité et considérer le « besoin » comme le fondement du nouveau système.

998. Cet élargissement n'est pas incompatible avec le maintien de certains critères manifestes, mais il doit être perçu comme l'aboutissement logique d'un système qui doit tenir compte de l'évolution des conditions sociales et économiques. C'est ainsi que nous avons préconisé le maintien des régimes d'assurance sociale et d'allocations familiales dans le but d'assurer une première forme de protection du revenu dans des circonstances facilement identifiables.

999. C'est en vue de répondre à toutes les situations qui échappent à la couverture de ces régimes, autant que pour pallier leur insuffisance, que nous avons conçu le régime général d'allocations sociales (RGAS).

1000. En fait, le RGAS remplace les régimes traditionnels d'assistance sociale. Il s'en distingue en fournissant à tous les économiquement faibles une allocation variable dont le niveau est déterminé par le degré d'insuffisance de revenus, quelle qu'en soit la cause.

1001. En plus d'assurer à tous les citoyens un revenu minimum, il introduit dans la sécurité du revenu l'exercice d'un choix qui fait appel à la motivation et à la liberté de l'individu. En effet, ce régime comporte un mécanisme d'incitation au travail et à l'effort personnel. Il offre un choix entre une allocation de base égale au seuil de revenu minimum (deuxième stade) et une allocation de base inférieure à ce seuil, mais qui, combinée aux ressources propres de l'allocataire, permet à celui-ci d'augmenter son revenu et même de dépasser le seuil de revenu minimum prévu (premier stade).

1002. Tout en contribuant, grâce à un réaménagement substantiel, à réaliser l'objectif de revenu minimum pour les individus et les familles défavorisés, les régimes d'allocations familiales et de sécurité de la vieillesse assurent, grâce à leur caractère universel, l'accès général que nous préconisons.

1003. Enfin, les régimes d'assurance sociale, bien que de portée plus limitée, poursuivent également l'objectif d'accès universel à la sécurité du revenu. Étendus à l'ensemble des travailleurs, ils constituent, par le jeu de la prévoyance obligatoire, une première forme de protection contre l'interruption du revenu.

1004. En somme, il nous apparaît prioritaire que le système de sécurité du revenu assure, par la conjugaison des différents régimes, une protection complète contre l'absence ou l'insuffisance de revenus, indépendamment de la nature des risques, des situations ou des circonstances à l'origine des difficultés éprouvées.

II. — RELÈVEMENT DES PRESTATIONS

1005. Le relèvement général des prestations constitue également un objectif prioritaire du système qui a été proposé. En effet, les taux de prestations sociales en vigueur jusqu'à présent sont demeurés de façon générale bien inférieurs aux seuils de revenu minimum. De plus, l'absence de mécanismes appropriés d'ajustement a contribué à élargir l'écart entre le niveau des prestations sociales et les normes moyennes de consommation.

1006. Le système que nous proposons prévoit précisément un relèvement des taux de prestations et la combinaison de plusieurs sources de revenus de manière à garantir à tous un revenu minimum. Ainsi une personne seule ou une famille pourront toucher simultanément des revenus d'emploi ou d'assurance sociale et des allocations sociales et familiales.

1007. L'allocation sociale combinée à l'allocation familiale porte à \$4,055 le revenu annuel d'une famille qui dispose de ressources propres de \$2,000, lorsqu'elle n'a qu'un enfant, et à \$6,780 lorsqu'elle en a cinq (tableau X.1). L'allocation de premier stade cesse dès que le revenu d'une famille composée de deux adultes et d'un enfant atteint \$5,305. Par contre, l'allocation familiale porte ce revenu à \$5,480. Une famille composée de 2 adultes et de 5 enfants reçoit l'allocation de premier stade jusqu'à ce que son revenu atteigne \$8,605. Bien qu'à ce niveau l'allocation soit nulle, la famille reçoit une allocation familiale annuelle de \$800 (tableau X.1). On verse l'allocation familiale à des familles dont le niveau de revenu est supérieur au seuil d'allocation nulle. La sécurité du revenu ainsi conçue reconnaît plus que dans le passé les besoins des familles pour qui la présence des enfants constitue une source additionnelle d'insuffisance de revenus.

1008. Un régime d'allocations familiales est un moyen de normaliser les revenus selon la taille de la famille. Mais afin d'avantager les familles à bas revenus, nous avons inséré une large proportion de l'allocation familiale ou de l'allocation à l'enfant dans le régime général d'allocations sociales. Cette modalité permet de canaliser les ressources disponibles là où elles font le plus défaut.

TABLEAU X.1

Montants d'allocations sociales et d'allocations familiales, en 1971, selon divers niveaux des ressources considérées*

	Nombre d'adultes		Nombre d'enfants de moins de 18 ans dans les familles de 2 adultes				
	1	2	1	2	3	4	5
Niveau des ressources	0	0	0	0	0	0	0
Allocation de deuxième stade	\$2,045	\$3,410	\$3,910	\$4,420	\$4,920	\$5,430	\$5,930
Allocation familiale	—	—	\$ 175	\$ 350	\$ 530	\$ 700	\$ 880
Revenu total avant impôt	\$2,045	\$3,410	\$4,085	\$4,770	\$5,450	\$6,130	\$6,810
Niveau des ressources	\$2,000	\$2,000	\$2,000	\$2,000	\$2,000	\$2,000	\$2,000
Allocation de premier stade	\$ 560	\$1,380	\$1,880	\$2,390	\$2,890	\$3,400	\$3,900
Allocation familiale	—	—	\$ 175	\$ 350	\$ 530	\$ 700	\$ 880
Revenu total avant impôt	\$2,560	\$3,380	\$4,055	\$4,740	\$5,420	\$6,100	\$6,780
Niveau des ressources auquel l'allocation sociale devient nulle	\$3,140	\$4,480	\$5,305	\$6,130	\$6,955	\$7,780	\$8,605
Allocation sociale	0	0	0	0	0	0	0
Allocation familiale	—	—	\$ 175	\$ 350	\$ 530	\$ 700	\$ 880
Revenu total avant impôt	\$3,140	\$4,480	\$5,480	\$6,480	\$7,485	\$8,480	\$9,485
Niveau des ressources auquel on commence à rembourser l'allocation familiale	—	—	\$5,500	\$6,500	\$7,500	\$8,500	\$9,500

* Chiffres arrondis.

III. — RÔLE DE REDISTRIBUTION DE LA SÉCURITÉ DU REVENU

1009. Nous avons suffisamment démontré jusqu'à quel point la pauvreté frappait les familles québécoises. Mais il n'est pas inutile de rappeler ici que la pénurie d'emplois constitue l'une des principales causes de l'insuffisance de revenus au Québec. Les statistiques révèlent que le manque d'emplois est plus durement ressenti au Québec que dans la plupart des autres provinces canadiennes. Par rapport à l'ensemble du Canada, le Québec a toujours connu un niveau de chômage plus élevé et, de plus, l'écart relatif semble s'accroître.

1010. Quant à la sécurité du revenu, on constate que les mesures telles que l'assurance-chômage et l'assurance-retraite et invalidité sont mal adaptées à un problème de cette nature et assurent une protection très insuffisante.

1011. Lorsque, par exemple, à cause de la pénurie ou de l'instabilité de l'emploi, le revenu de travail est inférieur au seuil de revenu minimum, les prestations d'assurance-chômage, de retraite, d'accident ou d'invalidité sont elles-mêmes inférieures à ce seuil. De plus, l'assurance-chômage n'offre une protection efficace que lorsque les chômeurs conservent des liens continus avec le marché du travail. Dans les cas d'emploi intermittent ou d'arrêt de travail prolongé, l'assurance-chômage perd toute signification. Quant à l'assistance sociale, elle ne couvre pas les situations d'insuffisance de revenu d'emploi, tandis que les allocations familiales distribuées à toutes les familles, quelles que soient leurs conditions économiques, ne comblent pas l'insuffisance de revenus des familles pauvres.

1012. Somme toute, la plupart des régimes de sécurité du revenu sont inefficaces parce qu'une trop faible proportion des prestations est versée aux personnes à bas revenus. Dans ces circonstances, il nous est apparu impérieux non seulement de nous attaquer à l'insuffisance même du revenu, mais également de canaliser une plus grande partie des ressources de la collectivité vers les personnes et les familles économiquement faibles. Il s'agit donc d'améliorer la répartition des revenus de manière à permettre une satisfaction plus complète des besoins.

1013. Étant donné les conditions économiques et sociales du Québec et les limites inhérentes aux techniques utilisées jusqu'ici, on doit réaménager la sécurité du revenu de façon à combler directe-

ment l'insuffisance de revenus. Cette orientation de la sécurité du revenu bouscule, dans une large mesure, la conception traditionnelle limitée au maintien des revenus et à la compensation des charges familiales ¹.

1014. Le système que nous proposons accorde la priorité à ce nouvel objectif. Sans abandonner les régimes qui mettent l'accent sur l'identification des risques, nous voulons les intégrer au régime qui garantit un revenu minimum. De plus, nous reportons à une étape ultérieure l'extension des régimes d'assurances sociales à des risques qui ne sont pas couverts ou qui ne le sont que très partiellement, tels la maladie, les accidents, l'invalidité. Des priorités énoncées, il découle qu'on doit accorder la préférence à une action par la voie du régime général d'allocations sociales.

1015. Bien qu'elle puisse susciter des résistances, cette orientation nous paraît inévitable si notre société entend lutter efficacement contre la pauvreté.

1016. Une dernière considération porte sur la mise en œuvre du système proposé. Nous croyons qu'on peut difficilement réaliser par étapes l'objectif d'accès universel à la sécurité du revenu. En effet, une telle méthode aurait pour effet de privilégier certaines situations ou des catégories de bénéficiaires, ce qui irait à l'encontre de la réforme du système. À notre avis, il faut absolument éviter de choisir les bénéficiaires selon les circonstances qui sont à l'origine de la privation de revenu. Dès lors, les choix deviennent très restreints parce qu'ils se limitent à des critères démographiques. Mais encore il nous paraît difficile d'indiquer des priorités parmi les catégories de population, si ce n'est par référence aux groupes qui ont été négligés dans le passé. Ce fut le cas, par exemple, jusqu'à la mise en vigueur de la loi sur l'aide sociale, des familles nombreuses, par opposition aux personnes âgées et aux personnes seules souffrant d'incapacité de travail.

1017. Devant les contraintes d'ordre économique et financier, on peut envisager de procéder par étapes successives pour porter les

¹ Il est probable que cette orientation serait beaucoup plus difficilement admise dans les régions favorisées. En effet, dans ces dernières, l'insuffisance de revenus paraît souvent affecter les seules personnes qui subissent les conséquences de la réalisation des risques sociaux : invalidité, vieillesse, maladie; par conséquent, les régimes d'assurance sociale y sont plus efficaces pour compenser l'absence ou l'insuffisance de revenus.

taux de couverture des prestations sociales au seuil de revenu minimum sans pour autant abandonner cet objectif primordial.

1018. Enfin il convient de souligner une fois de plus la relation étroite entre les conditions économiques et sociales du Québec et les objectifs prioritaires de la sécurité du revenu. C'est pourquoi nous insistons pour qu'en dépit des conflits de juridiction entre les gouvernements du Québec et d'Ottawa dans le domaine de la sécurité du revenu, le Québec puisse non seulement faire valoir ses priorités, mais réaliser également un système de sécurité du revenu conforme à ces objectifs.

RECOMMANDATIONS

La Commission recommande :

5.X.105. QUE l'ensemble des modifications à apporter au système de sécurité du revenu respecte la hiérarchie suivante des objectifs :

- accès universel des allocations sociales à la population qui, peu importe les circonstances, ne dispose pas de ressources suffisantes;*
- égalisation des allocations sociales au seuil de revenu minimum;*
- redistribution accrue des revenus.*

5.X.106. QUE, s'il devait y avoir des étapes intermédiaires entre les niveaux actuels de prestations sociales et l'égalisation des allocations aux seuils de revenu minimum, celles-ci soient fixées selon un échéancier précis qui prévoie, dans un délai relativement court, la réalisation de l'objectif poursuivi.

5.X.107. QUE, dans l'éventualité d'une phase transitoire dans l'universalisation du système, la priorité soit donnée aux familles pour qui la présence des enfants constitue une source additionnelle d'insuffisance de revenus.

Traduction des textes anglais

Traduction des textes anglais

CHAPITRE II

par. 177 Contrairement à plusieurs régimes centrés sur des théories et des formalités administratives, celui-ci s'attaque à la pauvreté dans ce qu'elle a de plus patent : les gens sont pauvres parce qu'ils n'ont pas d'argent.

CHAPITRE III

par. 261 Les programmes de main-d'œuvre étaient surtout axés sur la formation professionnelle et sur l'assistance diversifiée, mais en somme limitée aux travailleurs en quête d'un emploi. Mais le grand intérêt récemment porté à la pauvreté et à la situation des travailleurs défavorisés a amené les programmes de main-d'œuvre à englober l'éducation générale et le recyclage, à s'associer aux programmes d'action communautaire offrant des services de bien-être variés et à favoriser, sur le plan expérimental, l'intégration des divers niveaux du marché du travail. Ces programmes de main-d'œuvre font maintenant partie intégrante d'un plus vaste ensemble qu'on peut appeler, à défaut d'une meilleure expression, programmes d'action sociale.

par. 270 J'aurais une modeste proposition à faire au ministère américain du Travail — s'il est vrai que cet organisme désire accroître le nombre de travailleurs défavorisés participant aux programmes de formation *MDTA*. Je suggérerais de maintenir le *General Aptitude Test Battery* comme mécanisme de sélection des candidats aux programmes de formation mais de faire servir à des fins différentes l'information ainsi obtenue. Imaginons que dix travailleurs posent leur candidature à un programme précis de formation mais que, pour des raisons budgétaires ou autres, seulement cinq candidatures peuvent être retenues. Les candidats devraient alors être soumis aux examens prévus et classés selon leurs résultats. Ainsi pourrait-on identifier ceux qui auraient le plus besoin du programme de formation et écarter de ce fait les candidatures des cinq travailleurs ayant fait meilleure figure.

CHAPITRE IV

par. 331

Je plains les jeunes. Ils persistent à vouloir des choses. Dans mon cas, c'est différent. Vous savez, c'est comme si je n'avais jamais eu le droit d'obtenir quoi que ce soit. J'ai voulu, un jour, visiter ma nièce dans la région du Lac Georges. Il m'a fallu alors leur demander de l'argent : ils me l'ont donné mais en me faisant sentir qu'il s'agissait d'une faveur. Depuis ce moment, j'ai toujours eu l'impression qu'ils considéraient leurs dons comme des privilèges à mon endroit. Maintenant, je ne tiens pas à leur demander plus que ce dont j'ai besoin... À mon âge, il est vrai, on n'a plus besoin de grand-chose; aussi, je leur réponds toujours « non merci » le plus gentiment possible. C'est mieux ainsi parce que, s'ils peuvent me dire oui, ils peuvent également me dire non. Pourquoi commencerais-je la chicane ?

par. 338

L'assurance d'un revenu adéquat rend inutile l'existence de ce vaste marché secondaire où les pauvres sont forcés de se procurer les biens et services — logement, vêtements, nourriture et que sais-je encore — que les autres obtiennent sur le marché régulier. On évite ainsi à la fois la ségrégation et l'aliénation du pauvre.

APPENDICE IV.2

par. 17

Nous en arrivons à la conclusion que le régime C est applicable, en raison du niveau élevé des revenus personnels au Canada, mais qu'il ne saurait venir en aide aux « plus pauvres parmi les pauvres ». Le coût d'un tel régime serait largement supporté par les personnes seules et les familles sans enfant à revenu moyen.

**par. 17,
note 1**

Bien que le taux réel de taxation ne soit pas déraisonnable, la fréquence proportionnellement élevée (et donc marginale) de l'imposition des revenus gagnés risquerait de décourager l'effort au travail et de démentir notre hypothèse de départ, à savoir que l'*output* total ne serait pas modifié.

par. 44

L'impôt négatif est une formule dont le mérite est de s'appuyer sur une base purement mécanique. Actuelle-

par. 44
(suite)

ment, l'impôt fédéral sur le revenu accorde une exemption de \$600 par personne (plus une déduction minimale uniforme de 10 pour cent). Si le revenu imposable d'une personne est de \$100, c'est-à-dire si son revenu excède \$100 une fois soustraites les exemptions et les déductions, cette personne est assujettie à l'impôt. Selon la nouvelle proposition, une personne paierait un impôt négatif, c'est-à-dire qu'elle recevrait un subside, si, après soustraction des déductions et des exemptions permises, son revenu était inférieur de \$100 au minimum imposable. Si le taux du subside était, par exemple, de 50 pour cent, elle recevrait \$50. Si elle n'avait aucune source de revenu et, pour simplifier, aucune déduction, et si le taux demeurerait constant, elle recevrait \$300. Elle pourrait même recevoir davantage si elle pouvait se prévaloir de déductions, disons pour frais médicaux, de telle sorte que son revenu amputé des déductions soit négatif avant même de retrancher les exemptions. Les taux des subsides pourraient évidemment être gradués comme l'est l'impôt sur le revenu dépassant les exemptions. Il serait ainsi possible d'établir un seuil en dessous duquel ne pourrait tomber le revenu net d'un individu (nouvellement défini pour inclure le subside), tel qu'expliqué au moyen du dernier exemple. Il appartiendrait à la communauté de définir avec précision le niveau de ce seuil, niveau qui coïnciderait avec l'effort qu'elle est prête à consentir.

par. 52

Toute personne, qu'elle soit seule ou chef de famille, fournirait, au moyen d'un formulaire qu'elle remplirait chaque année, l'état financier de ses revenus anticipés pour l'année qui vient, celui de ses revenus gagnés au cours de l'année écoulée et l'information pertinente sur le nombre de personnes qui sont à sa charge. Si son revenu anticipé pour l'année qui vient s'avère inférieur au revenu minimum garanti tel que défini par le gouvernement fédéral (F.G.M.I.), elle pourrait réclamer le montant de la différence au *Family Security Benefit* (F.S.B.). Si, au contraire, son revenu anticipé est supérieur au revenu minimum garanti, elle paierait l'impôt sur le revenu suivant nos lois fiscales actuelles. Les rapports d'impôt servant à établir les montants versés en prestations seraient conçus de la même façon que les formules utilisées pour réclamer un remboursement d'impôt.

par. 53

On peut, sans compromettre la garantie d'un revenu minimum, incorporer au régime de sécurité familiale proposé un mécanisme d'incitation au travail en réduisant simplement le montant des prestations de sécurité familiale d'un certain pourcentage des gains. L'effet net de cette mesure serait que, en plus de recevoir \$3,000 en sécurité familiale, les familles gagnant jusqu'à \$1,000 pourraient conserver jusqu'à 40 pour cent de leurs gains. Celles dont les revenus se situeraient entre \$1,000 et \$1,999 pourraient conserver entre 35 et 40 pour cent de ce montant en plus de leurs prestations, et ainsi de suite. On peut étendre ce mécanisme d'incitation au travail en prévoyant une marge de revenu à l'intérieur de laquelle une famille ne pourrait réclamer de prestations mais ne paierait pas d'impôt. Les familles dont les gains dépasseraient \$4,500 ne seraient pas admissibles aux prestations et leurs impôts seraient applicables à la seule partie de leur revenu qui dépasserait \$4,500.

par. 55

Ceux dont les revenus (de travail ou de placement) n'ont pas atteint ce niveau auraient alors droit de recevoir de l'État des prestations capables de les hisser à ce niveau et de satisfaire leurs besoins économiques essentiels.

CHAPITRE VI

**par. 564,
note 1**

Au Canada, des budgets familiaux furent préparés dans quatre villes canadiennes : Toronto, Winnipeg, Montréal et Halifax. Les recherches initiales en cette matière auraient toutefois été entreprises par les seuls organismes de planification sociale de Montréal et de Toronto.

CHAPITRE VIII

par. 873

Voir la traduction du par. 52.

Liste des recommandations

La Commission recommande :

- 5.III.1. *QUE la politique de salaire minimum soit considérée comme un élément de la sécurité du revenu.*
- 5.III.2. *QUE le prochain échéancier servant à fixer l'évolution du taux de salaire minimum tienne compte des taux de prestations sociales ou des seuils de revenu minimum.*
- 5.III.3. *QUE le taux du salaire minimum soit ajusté annuellement pour tenir compte de l'évolution du coût de la vie et de la productivité.*
- 5.III.4. *QUE les subventions accordées aux entreprises dans l'unique but de maintenir des secteurs en déclin soient plutôt versées directement aux travailleurs ou orientées vers la création de nouvelles activités et de nouveaux débouchés pour les travailleurs.*
- 5.III.5. *QUE les programmes de subventions aux entreprises soient élaborés en étroite coordination avec les programmes de reclassement, de recyclage ou de réadaptation de la main-d'œuvre.*
- 5.III.6. *QUE la dimension sociale de la politique de main-d'œuvre soit pleinement reconnue et qu'il en soit tenu compte dans la formulation des objectifs d'une politique de main-d'œuvre.*
- 5.III.7. *QUE, dans cette optique, soit examinée la possibilité d'intégrer les programmes de retour à la vie normale des assistés sociaux aux programmes réguliers et spéciaux de main-d'œuvre.*
- 5.III.8. *QUE les liens entre les régimes d'assistance financière et les services de main-d'œuvre soient envisagés sous l'angle de leur complémentarité.*
- 5.IV.9. *QUE la garantie d'un revenu minimum soit reconnue comme objectif général des régimes de sécurité du revenu.*

- 5.IV.10. *QUE l'accès aux prestations sociales soit généralisé par un ou plusieurs régimes de sécurité du revenu.*
- 5.IV.11. *QUE l'admissibilité, aux prestations versées en vertu des régimes de sécurité du revenu soit fondée sur un critère unique d'insuffisance de revenus.*
- 5.IV.12. *QUE des études soient entreprises relativement à la définition d'un concept de revenu minimum et à l'évaluation permanente de ce niveau de revenu minimum.*
- 5.IV.13. *QUE les régimes d'assistance fournissent un revenu suffisant à la population hors main-d'œuvre de même qu'aux travailleurs qui, à un moment ou l'autre, ne trouvent pas d'emploi.*
- 5.IV.14. *QUE, dans l'ensemble, les régimes universels soient plus sélectifs de façon à alléger la privation chez les familles ou les personnes seules.*
- 5.IV.15. *QUE les régimes d'assistance s'orientent vers la promotion de la personne en permettant à celle-ci de compléter ses revenus de travail par des prestations sociales.*
- 5.IV.16. *QUE les dispositions de la législation sociale assurent un mode de distribution des prestations qui reconnaisse le droit légitime des familles ou des individus à ces prestations.*
- 5.IV.17. *QUE, tout en faisant valoir la complémentarité des prestations sociales et des services de promotion sociale et économique, l'obtention de prestations sociales ne soit pas assujettie à l'utilisation par le bénéficiaire de certains services de promotion sociale et économique.*
- 5.IV.18. *QUE la procédure de détermination de l'admissibilité aux prestations sociales élimine les méthodes d'enquête et de contrôle qui porte atteinte à la dignité humaine.*
- 5.IV.19. *QUE les régimes de sécurité du revenu forment un système intégré du point de vue des besoins des personnes.*

- 5.IV.20. *QUE le système de sécurité du revenu soit composé d'un régime général d'allocations sociales (RGAS) dont l'accès serait universel, lorsque les personnes ou les familles se trouvent dans une situation d'insuffisance de revenus.*
- 5.IV.21. *QUE le régime général d'allocations sociales (RGAS) remplace ou complète le revenu jusqu'à concurrence d'un seuil préétabli.*
- 5.IV.22. *QUE les régimes d'assurances sociales soient modifiés dans leur structure de façon à fournir un substitut adéquat au revenu de travail, une première protection contre l'interruption du revenu ou un premier seuil à la baisse du revenu.*
- 5.IV.23. *QUE le régime d'allocations familiales, tout en conservant son caractère universel, soit plus sélectif.*
- 5.IV.24. *QUE le régime d'allocations familiales rejoigne directement les besoins créés exclusivement par les charges familiales.*
- 5.IV.25. *QUE le régime général d'allocations sociales (RGAS) remplace éventuellement le régime d'aide sociale quant à la couverture des besoins ordinaires.*
- 5.IV.26. *QU'un régime supplémentaire d'assistance pour les besoins spéciaux ou d'urgence soit établi comme complément du régime général d'allocations sociales (RGAS).*
- 5.V.27. *QUE le régime général d'allocations sociales comporte deux formules d'allocations correspondant à deux stades.*
- 5.V.28. *QUE l'allocation de deuxième stade pour les adultes soit égale à un seuil reconnu de revenu minimum.*
- 5.V.29. *QUE la partie de l'allocation versée pour les enfants soit d'un montant tel qu'il permette, avec les allocations familiales, d'atteindre le seuil de revenu minimum selon la taille de la famille.*

- 5.V.30. *QUE l'allocation de base de premier stade soit fixée à 60 pour cent de l'allocation de deuxième stade, compte tenu du fait que la partie de l'allocation versée pour les enfants demeure inchangée.*
- 5.V.31. *QUE l'allocation de deuxième stade soit réduite du plein montant des revenus considérés pour déterminer l'admissibilité au RGAS.*
- 5.V.32. *QUE l'allocation de premier stade soit réduite d'un montant égal à 33 1/3 pour cent de la tranche des revenus considérés inférieure à \$2,000 (ou à \$77 par période de 14 jours) et à 55 pour cent de la tranche des revenus additionnels.*
- 5.V.33. *QUE les allocations sociales soient ajustées annuellement en fonction de la hausse du coût de la vie.*
- 5.V.34. *QUE toutes les familles et toutes les personnes vivant hors famille soient admissibles aux allocations*
- 5.V.35. *QUE les membres d'une même famille, à l'exception des enfants de 18 ans et plus qui ne fréquentent pas une institution d'enseignement, forment une unité bénéficiaire.*
- 5.V.36. *QUE les jeunes de 18 à 25 ans qui ne fréquentent pas une institution d'enseignement soient admissibles au RGAS à titre individuel s'ils sont célibataires.*
- 5.V.37. *QUE l'allocation de base versée aux jeunes de 18 à 25 ans, membres d'une unité familiale, soit égale à la partie de l'allocation versée pour le deuxième adulte.*
- 5.V.38. *QUE les allocations sociales soient versées en 26 paiements annuels, à la suite d'un examen des revenus portant sur une période de 14 jours.*
- 5.V.39. *QUE l'importance des revenus antérieurs à la période d'admissibilité soit considérée comme un indice de la capacité de subvenir à ses besoins sociales, lorsqu'elles remplissent les conditions définies par leur revenu.*

- 5.V.40. *QUE les revenus antérieurs soient utilisés pour obtenir une certaine équivalence entre la somme des vingt-six allocations versées tous les 14 jours et les allocations calculées ex post pour les périodes annuelles correspondantes.*
- 5.V.41. *QUE les contributions obligatoires soient déduites des revenus considérés dans le calcul des montants d'allocations sociales.*
- 5.V.42. *QUE les allocations familiales soient exclues des revenus considérés dans le calcul des montants d'allocations sociales.*
- 5.V.43. *QUE les allocations autres que les allocations familiales, mais versées également en vue de satisfaire des besoins spéciaux ou complémentaires, soient exclues des revenus considérés dans le calcul des montants d'allocations sociales.*
- 5.V.44. *QUE les allocations sociales soient réduites du plein montant des prestations versées par d'autres régimes pour compenser une interruption de revenus ou pour fournir un revenu de subsistance.*
- 5.V.45. *QUE les dons de charité et les autres dons privés soient traités au moyen d'une formule suivant laquelle l'allocation sociale ne serait réduite que d'une certaine proportion du montant des dons.*
- 5.V.46. *QUE les revenus de l'actif soient inclus dans les revenus considérés pour calculer les montants d'allocations sociales, au moyen d'une imputation appropriée.*
- 5.V.47. *QUE l'actif, à l'exclusion des effets et des biens durables personnels, d'un montant d'exemptions d'encaisse égal à 20 pour cent de l'allocation maximale de deuxième stade et d'un montant général de base égal à huit (8) fois cette même allocation, soit inclus parmi les revenus considérés pour calculer les montants d'allocations sociales, sous forme d'une fraction étalée sur une période de cinq ans.*

- 5.V.48. *QUE soient prévues des formules permettant de modifier les conditions de remboursement des dettes personnelles, dans la perspective du RGAS.*
- 5.VI.49. *QUE le régime d'allocations familiales verse en 1971 des montants annuels d'au moins \$153 pour les enfants de 0 à 11 ans, et de \$200 pour les enfants de 12 ans et plus, à toutes les familles dont le revenu net est inférieur à \$5,000.*
- 5.VI.50. *QUE les montants d'allocations familiales soient ajustés annuellement pour tenir compte de la hausse des prix à la consommation.*
- 5.VI.51. *QUE le régime d'allocations familiales conserve son caractère universel, mais qu'une fraction des allocations soit récupérée selon un barème spécial d'imposition.*
- 5.VI.52. *QUE le barème d'imposition des allocations familiales tienne compte à la fois du revenu de la famille et du nombre d'enfants.*
- 5.VI.53. *QUE les allocations familiales remplacent les exemptions fiscales pour les enfants à charge, dans le cas de l'impôt fédéral sur le revenu.*
- 5.VI.54. *QUE les régimes d'allocations scolaires et d'allocations familiales soient fusionnés et que les allocations versées pour les jeunes de 16 et 17 ans soient au moins d'un montant égal à celui des allocations versées pour les enfants de 12 ans et plus.*
- 5.VI.55. *QU'une allocation de maternité complète le régime des allocations familiales et qu'elle soit offerte aux familles dont le niveau de revenu est inférieur aux seuils d'allocation familiale nulle.*
- 5.VII.56. *QUE la pension de sécurité de la vieillesse soit maintenue à son niveau actuel.*
- 5.VII.57. *QUE le supplément de revenu garanti soit porté au niveau nécessaire pour atteindre avec la pension de sécurité de la vieillesse le seuil de revenu minimum ou le niveau de l'allocation sociale maximale de deuxième stade.*

- 5.VII.58. *QUE le supplément de revenu garanti continue à être ajusté annuellement, sur la base de l'indice d'ajustement des rentes.*
- 5.VII.59. *QUE la définition des revenus pour déterminer l'admissibilité au supplément de revenu garanti soit élargie de façon à traiter les revenus de la même manière que pour déterminer l'admissibilité au régime général d'allocations sociales (deuxième stade).*
- 5.VII.60. *QUE le plafond des gains admissibles pour la rente de retraite du régime de rentes soit porté de \$5,300 à \$8,000.*
- 5.VII.61. *QUE la rente de retraite soit fixée à un pourcentage variable des gains admissibles de façon à atteindre, au bas de l'échelle des revenus, une proportion de 40 pour cent des gains admissibles moyens.*
- 5.VII.62. *QUE la rente uniforme de base versée à la veuve d'un cotisant au régime de rentes soit portée de \$25 à \$35 par mois.*
- 5.VII.63. *QUE la rente liée au revenu versée à la veuve d'un cotisant au régime de rentes soit portée de 37.50 à 60 pour cent de la rente à laquelle le cotisant aurait eu droit à sa retraite.*
- 5.VII.64. *QUE la rente uniforme de base versée à un cotisant au régime de rentes atteint d'invalidité totale et permanente soit portée de \$25 à \$35 par mois.*
- 5.VII.65. *QUE la rente liée au revenu versée à un cotisant au régime de rentes, atteint d'invalidité totale et permanente, soit portée de 75 à 85 pour cent de la rente de retraite.*
- 5.VII.66. *QUE les rentes versées conjointement par le régime de rentes et le régime des accidents de travail, dans les cas de décès ou d'invalidité, soient soumises à un maximum fixé selon une échelle décroissante par rapport aux revenus antérieurs.*
- 5.VII.67. *QUE soit examinée la possibilité d'étendre progressivement la couverture du régime des accidents de travail à l'ensemble des accidents.*

- 5.VII.68. *QUE l'extension progressive de la couverture du régime des accidents de travail à l'ensemble des accidents se fasse de façon à compenser les conséquences majeures de l'accident sur le plan de la perte ou de la diminution de la capacité de travail.*
- 5.VII.69. *QUE le régime d'assurance-chômage soit étendu à l'ensemble des travailleurs salariés.*
- 5.VII.70. *QUE le maximum du salaire admissible pour les cotisations et les prestations de l'assurance-chômage soit fixé à \$160 par semaine ou à \$8,320 par année.*
- 5.VII.71. *QUE les taux de cotisation des employeurs soient différenciés seulement pour tenir compte de la variation saisonnière de l'emploi.*
- 5.VII.72. *QUE le niveau des prestations d'assurance-chômage atteigne de 75 à 100 pour cent des gains hebdomadaires pour les bénéficiaires ayant des personnes à charge et des gains inférieurs à \$80 par semaine.*
- 5.VII.73. *QUE les prestations d'assurance-chômage tombent à 70 pour cent des gains pour le bénéficiaire n'ayant aucune personne à charge et touchant un salaire de \$60 par semaine.*
- 5.VII.74. *QUE les prestations maximales correspondant à un salaire hebdomadaire admissible de \$130 et plus soient fixées à \$87 dans le cas des bénéficiaires ayant des personnes à charge et à \$75 pour les bénéficiaires n'ayant aucune personne à charge.*
- 5.VII.75. *QUE le nombre minimum de semaines de cotisation soit fixé à 15 dans le cas des prestations régulières et à 8 pour les prestations saisonnières.*
- 5.VII.76. *QU'un rapport fixé à une semaine de prestations pour chaque semaine de contribution établisse la durée effective des prestations.*
- 5.VII.77. *QUE la durée maximale des prestations ne soit pas abaissée par rapport au maximum actuel de 52 semaines.*

- 5.VII.78. *QUE les travailleurs recevant un complément de revenu sous forme d'allocations sociales de premier stade reçoivent le même montant d'allocation au cours de la période pendant laquelle ils reçoivent des prestations d'assurance-chômage.*
- 5.VII.79. *QUE les travailleurs dont les gains de travail sont supérieurs au seuil d'allocation nulle du RGAS ne soient pas admissibles au RGAS au cours de la période pendant laquelle ils retirent des prestations d'assurance-chômage.*
- 5.VII.80. *QUE les prestations des régimes d'assurance sociale autres que le régime de rentes soient ajustées annuellement de telle sorte que leur niveau soit maintenu comparable à celui des prestations versées par le régime de rentes et à celui des allocations versées par le RGAS.*
- 5.VII.81. *QUE les prestations d'assurance sociale soient assujetties à l'impôt sur le revenu.*
- 5.VIII.82. *QUE les régimes de sécurité du revenu relèvent d'une administration unique.*
- 5.VIII.83. *QUE l'administration de la sécurité du revenu soit centralisée au niveau provincial.*
- 5.VIII.84. *QUE la gestion des régimes de sécurité du revenu soit confiée à la « Régie des assurances et des allocations sociales », regroupant la Régie des rentes du Québec, la Commission des accidents du travail et les services du ministère de la famille et du Bien-être social, lesquels ont pour fonction d'administrer les allocations familiales et scolaires ainsi que les prestations d'assistance sociale.*
- 5.VIII.85. *QUE la Régie des assurances et des allocations sociales soit un organisme à caractère représentatif.*
- 5.VIII.86. *QUE la Régie des assurances et des allocations sociales soit composée de 8 membres : deux représentants des usagers, un représentant des travailleurs, un représentant des employeurs, deux représentants du gouvernement et deux autres personnes représentant le public en général.*

- 5.VIII.87. *QUE le gouvernement nomme les membres de la Régie des assurances et des allocations sociales, et ce, sur recommandation d'organismes intéressés aux affaires sociales, sauf pour le président et le vice-président.*
- 5.VIII.88. *QUE les membres de la Régie des assurances et des allocations sociales soient nommés selon un système d'alternance pour un mandat renouvelable.*
- 5.VIII.89. *QUE le gouvernement nomme, pour un mandat de 10 ans, le président et le vice-président de la Régie des assurances et des allocations sociales et que ceux-ci exercent leurs fonctions à plein temps.*
- 5.VIII.90. *QUE la Régie des assurances et des allocations sociales ait le pouvoir de gérer les divers régimes de sécurité du revenu.*
- 5.VIII.91. *QUE le président, le vice-président et les six autres membres de la Régie des assurances et des allocations sociales forment le conseil d'administration et que celui-ci constitue l'autorité de la Régie.*
- 5.VIII.92. *QUE le conseil d'administration de la Régie des assurances et des allocations sociales soit tenu de se réunir au moins douze fois par année, soit en général une fois par mois.*
- 5.VIII.93. *QUE la Régie des assurances et des allocations sociales soit soumise à l'autorité du ministre des Affaires sociales.*
- 5.VIII.94. *QUE la Régie des assurances et des allocations sociales soit tenue de soumettre un rapport annuel au ministre et que ce rapport soit déposé à l'Assemblée nationale.*
- 5.VIII.95. *QUE la Régie des assurances et des allocations sociales soit tenue de fournir mensuellement ou trimestriellement au ministre des Affaires sociales tous les renseignements relatifs à l'évaluation des régimes de sécurité du revenu et des programmes de services dont elle est responsable.*

5.VIII.96. *QUE la Régie des assurances et des allocations sociales crée des directions générales correspondant aux divers types de régimes de sécurité du revenu, à savoir :*

1° *une direction générale de la retraite et de l'invalidité;*

2° *une direction générale des accidents et de la maladie;*

3° *une direction générale des allocations familiales;*

4° *une direction générale des allocations sociales.*

5.VIII.97. *QUE la Régie des assurances et des allocations sociales crée un comité d'expertise médicale commun aux directions générales des assurances sociales.*

5.VIII.98. *QUE le gouvernement crée une commission d'appel et qu'il en nomme les membres.*

5.VIII.99. *QUE la Régie des assurances et des allocations sociales établisse un réseau de bureaux locaux d'assurances et d'allocations sociales et que ces bureaux soient des unités administratives au niveau local.*

5.VIII.100. *QUE les bureaux locaux d'assurances et d'allocations sociales fournissent à la communauté locale :*

1° *un service d'information et d'orientation;*

2° *un service d'assistance technique dans la préparation des demandes de prestations et la distribution des prestations;*

3° *des services complémentaires de la sécurité du revenu dans le domaine de la protection du consommateur et de l'administration du budget familial.*

5.VIII.101. *QUE le ministère des Affaires sociales assume les fonctions de planification des mesures de sécurité du revenu, comprenant l'élaboration des régimes, leur évaluation et leur contrôle.*

- 5.IX.102. *QUE le financement des régimes d'allocations sociales et d'allocations familiales soit assuré à même les revenus généraux de l'État.*
- 5.IX.103. *QUE les régimes d'assurance sociale soient entièrement financés au moyen de cotisations.*
- 5.IX.104. *QUE les contributions du gouvernement fédéral au financement des régimes d'allocations familiales et d'allocations sociales soient fondées sur des taux préétablis de couverture des seuils de revenu minimum.*
- 5.X.105. *QUE l'ensemble des modifications à apporter au système de sécurité du revenu respecte la hiérarchie suivante des objectifs :*
- accès universel des allocations sociales à la population qui, peu importe les circonstances, ne dispose pas de ressources suffisantes;*
 - égalisation des allocations sociales au seuil de revenu minimum;*
 - redistribution accrue des revenus.*
- 5.X.106. *QUE, s'il devait y avoir des étapes intermédiaires entre les niveaux actuels de prestations sociales et l'égalisation des allocations aux seuils de revenu minimum, celles-ci soient fixées selon un échéancier précis qui prévoie, dans un délai relativement court, la réalisation de l'objectif poursuivi.*
- 5.X.107. *QUE, dans l'éventualité d'une phase transitoire dans l'universalisation du système, la priorité soit donnée aux familles pour qui la présence des enfants constitue une source additionnelle d'insuffisance de revenus.*

Index des tableaux

TOME I

<i>Tableau</i>	<i>Page</i>
I.1 Évolution du montant des prestations sociales versées aux Québécois de 1954 à 1969	24
I.2 Évolution en pourcentage du montant des prestations sociales versées aux Québécois de 1954 à 1969	25
I.3 Évolution en pourcentage du montant des prestations sociales versées aux Québécois par rapport au produit national brut (PNB) québécois estimé, de 1954 à 1969 .	28
I.4 Taux de croissance annuel des prestations sociales versées aux Québécois par comparaison avec l'élévation du PNB de 1955 à 1969	29
I.5 Répartition des recettes et des déboursés au titre des régimes de sécurité du revenu par sources de financement (gouvernement fédéral, gouvernement québécois et employeurs/employés) en 1968-1969	32
I.6 Budgets minima définis pour un couple à la retraite et une famille de 4 personnes en 1967	36
I.7 Niveaux d'insuffisance de revenus au Canada selon la taille de la famille en 1961 et ajustés en 1967 et en 1971 en fonction de la hausse du coût de la vie	37
I.8 Incidence de la pauvreté et insuffisance de revenus au Québec en 1961	39
I.9 Pourcentage et caractéristiques socio-économiques des familles pauvres au Québec en 1961	41
I.10 Pourcentage et caractéristiques socio-économiques des familles pauvres au Canada et au Québec en 1961 . . .	43
I.11 Évolution de l'incidence de la pauvreté au Québec selon les seuils de pauvreté du Conseil économique du Canada ajustés à la hausse des prix en 1961, 1965, 1967 et 1971	44
I.12 Projection pour 1971 de l'incidence de la pauvreté et de l'insuffisance de revenus au Québec	45

Tableau

Page

I.13	Importance numérique des familles pauvres au Québec pour un seuil de pauvreté représentant une proportion constante du revenu médian, de 1951 à 1971	47
I.14	Effet des prestations versées aux familles et aux personnes hors famille sur la distribution du revenu au Canada en 1965	50
I.15	Répartition en pourcentage des prestations versées aux familles québécoises pauvres et non pauvres ainsi qu'aux personnes vivant hors famille en 1961	53
I.16	Réduction de l'insuffisance de revenus par le versement de prestations sociales. Selon les prestations déclarées au cours du recensement pour l'année se terminant le 31 mai 1961. Selon les montants versés par les divers régimes de sécurité du revenu au cours de l'année fiscale 1960-1961	54
I.17	Montants des prestations qui auraient été versées en 1961 en vertu des régimes d'allocations familiales et de sécurité de la vieillesse en vigueur à partir de 1967	57
I.1.1	Évolution des déboursés annuels au titre des prestations sociales versées aux Québécois (prestations universelles et régimes d'assistance et d'assurance) de 1954 à 1969	62
I.1.2	Répartition en pourcentage des différents types de prestations sociales versées aux Québécois de 1954 à 1969	64
I.1.3	Évolution et répartition en pourcentage des divers types de prestations sociales versées aux Québécois de 1954 à 1969. En millions de dollars courants	66
I.1.4	Répartition par types de prestations du montant des prestations sociales versées aux Québécois de 1954 à 1969. En millions de dollars constants de 1968	67
I.1.5	Évolution du montant des prestations sociales versées aux Québécois par rapport à la croissance du produit national brut (PNB) québécois de 1954 à 1969	70

I.1.6	Évolution du montant des prestations sociales versées aux Québécois par rapport à la croissance du revenu personnel total au Québec de 1954 à 1968	72
I.1.7	Évolution du produit national brut (PNB) québécois, du revenu personnel et du montant des prestations sociales versées aux Québécois de 1954 à 1969	74
I.1.8	Évolution du produit national brut <i>per capita</i> , du revenu personnel <i>per capita</i> et des prestations sociales <i>per capita</i> au Québec de 1954 à 1969	75
I.1.9	Taux de croissance annuel réel des prestations sociales versées aux Québécois, du produit national brut (PNB) québécois et du revenu personnel de 1955 à 1969	76
I.1.10	Déboursés annuels totaux en vertu des régimes d'assistance sociale au Québec pour certaines années, de 1954 à 1968	77
I.1.11	Répartition en pourcentage des déboursés en vertu des divers régimes d'assistance sociale au Québec pour certaines années, de 1954 à 1968	78
I.1.12	Évolution des déboursés totaux en vertu des régimes d'assistance sociale au Québec de 1954 à 1969 par comparaison avec l'augmentation du PNB	79
I.1.13	Montant du revenu des provinces affecté au paiement de la quote-part provinciale au régime d'assistance publique en 1968-1969	80
II.1	Nombre de bénéficiaires de prestations d'assurance sociale au Québec en 1968 et en 1969	85
II.2	Nombre et répartition par catégories d'assistance des bénéficiaires de prestations d'assistance sociale au Québec en 1968	86
II.3	Évolution du nombre de bénéficiaires d'assistance sociale, de la population totale et du nombre de bénéficiaires sur 1,000 habitants au Québec, de 1954 à 1969	88

II.4	Nombre de bénéficiaires d'assistance sociale sur 1,000 habitants dans les provinces canadiennes en 1961-1962 et en 1968-1969	92
II.5	Raisons déclarées d'absence de revenus chez les bénéficiaires d'assistance sociale en Alberta et au Québec en 1968	92
II.6	Nombre de bénéficiaires d'assistance sociale au Québec et au Canada en 1960-1961 et en 1968-1969	94
II.7	Nombre ajusté des bénéficiaires d'assistance sociale au Québec et au Canada en 1968-1969	94
II.8	Indices du chômage et gains des chômeurs de sexe masculin inscrits au Service national de placement au Québec en février 1966	97
II.9	Évolution du nombre de chômeurs, du nombre de bénéficiaires d'assurance-chômage et du nombre de bénéficiaires de l'assistance aux chômeurs au Québec de 1961 à 1969	98
II.10	Répartition par groupes d'âge de la main-d'œuvre, des chômeurs et des bénéficiaires de l'assistance aux chômeurs au Québec en 1967	99
II.11	Répartition en pourcentage et par régions administratives des bénéficiaires de l'assistance aux chômeurs, des bénéficiaires de l'assistance aux inaptes pour 12 mois ou plus, de la population et du taux de chômage au Québec en mars 1966	101
II.12	Nombre de bénéficiaires de la pension de sécurité de la vieillesse, du supplément de revenu garanti et d'une allocation d'assistance supplémentaire au Québec de 1961 à 1969	111
II.13	Pourcentage des bénéficiaires du SRG par rapport au nombre de pensionnés et revenu moyen déclaré au Canada en 1967	113

II.14	Nombre de bénéficiaires du régime d'assistance-vieillesse en pourcentage du total des personnes âgées de 65 à 68 ans en 1966 et nombre de bénéficiaires au Québec en pourcentage du total de bénéficiaires au Canada en 1961-1962 et en 1965-1966	115
II.15	Incidence de la pauvreté et insuffisance du revenu selon la taille des familles au Québec en 1961	118
II.16	Répartition selon la taille de la famille a) du total des familles et des enfants et b) des familles pauvres et des enfants vivant dans ces familles au Québec en 1967 . .	119
II.17	Montant des allocations familiales versées par les régimes actuels, canadien et québécois, selon le rang de l'enfant, sur une base annuelle	121
II.18	Coût marginal et cumulatif d'entretien des enfants selon la taille des familles au Québec en 1967	122
II.19	Allocations par enfant à charge, versées en vertu des régimes de sécurité du revenu dans le cas d'une famille de 3 enfants, au Québec en 1970	123
II.20	Projets de restructuration des allocations familiales du Québec envisagés par le Livre blanc québécois de 1969 (selon les statistiques de l'état civil pour 1967) — Allocation totale versée à la famille, taux de couverture des besoins et dépense totale	135
II.21	Comparaison entre les normes de revenu minimum proposées par le Conseil économique du Canada et les taux d'allocations maximales de certaines mesures d'assistance en vigueur dans les régions métropolitaines du Québec	132
II.22	Comparaison entre l'allocation maximale prévue pour diverses mesures d'assistance et le seuil de revenu garanti pour la vieillesse	136
II.1.1	Évolution du nombre total de bénéficiaires d'assistance sociale, de la population totale et du nombre total des personnes employées au Québec de 1954 à 1969	140

Tableau

Page

II.1.2	Assistance aux chômeurs, aux mères nécessiteuses et aux inaptes pour 12 mois ou plus — Nombre d'allocataires de 1954 à 1969	141
II.1.3	Assistance aux chômeurs — Nombre d'allocataires de 1960 à 1969	142
II.1.4	Assistance aux inaptes pour 12 mois ou plus — Nombre d'allocataires de 1960 à 1969	143
II.1.5	Assistance aux mères nécessiteuses — Nombre d'allocataires de 1954 à 1969	144
II.1.6	Assistance aux aveugles et aux invalides — Nombre d'allocataires de 1954 à 1969	145
II.1.7	Nombre de bénéficiaires québécois d'allocations aux aveugles et aux invalides par rapport au nombre total de bénéficiaires canadiens en 1961-1962 et en 1965-1966 .	146
II.1.8	Assistance-vieillesse, assistance supplémentaire à la sécurité de la vieillesse et assistance aux veuves et aux célibataires de sexe féminin âgées de 60 à 65 ans — Nombre d'allocataires de 1954 à 1969	147
II.1.9	Assistance-vieillesse — Nombre d'allocataires de 1954 à 1969	148
II.1.10	Assistance aux veuves et aux célibataires de sexe féminin âgées de 60 à 65 ans — Nombre d'allocataires de 1961 à 1969	149
II.1.11	Assistance supplémentaire à la sécurité de la vieillesse — Nombre d'allocataires de 1961 à 1969	149
II.1.12	Évolution du nombre total de bénéficiaires d'assistance au Québec et en Ontario de 1960 à 1969	150
II.1.13	Répartition entre aptes et inaptes au travail pour une durée de moins de 12 mois des bénéficiaires de l'assistance aux chômeurs au Québec de 1961 à 1969	151

II.1.14	Comparaison entre la fréquence des diagnostics inscrits aux certificats médicaux des bénéficiaires de l'assistance aux inaptes au travail, à Montréal en janvier 1966, et la fréquence de ces même diagnostics qui entraînent l'hospitalisation	152
II.1.15	Assistance sociale — Déboursés totaux au Québec de 1954 à 1969	153
II.1.16	Assistance sociale — Déboursés totaux au Québec et en Ontario de 1958 à 1969	156
II.2.1	Assistance aux chômeurs (aptes et inaptes pour moins de 12 mois) — Déboursés totaux annuels et allocation moyenne mensuelle par bénéficiaire, de 1960 à 1969 . .	160
II.2.2	Assistance aux inaptes pour 12 mois ou plus — Déboursés totaux annuels et allocation moyenne mensuelle par bénéficiaire, de 1960 à 1969	163
II.2.3	Assistance aux mères nécessiteuses — Déboursés totaux annuels et allocation moyenne mensuelle par bénéficiaire, de 1954 à 1969	166
II.2.4	Assistance aux aveugles — Déboursés totaux annuels et allocation moyenne mensuelle par bénéficiaire, de 1954 à 1969	169
II.2.5	Assistance aux invalides — Déboursés totaux annuels et allocation moyenne mensuelle par bénéficiaire, de 1955 à 1969	172
II.2.6	Assistance-vieillesse — Déboursés totaux annuels et allocation moyenne mensuelle par bénéficiaire, de 1954 à 1969	175
II.2.7	Assistance aux veuves et aux célibataires de sexe féminin âgées de 60 à 65 ans — Déboursés totaux annuels et allocation moyenne mensuelle par bénéficiaire, de 1961 à 1969	178
II.2.8	Assistance supplémentaire à la sécurité de la vieillesse — Déboursés totaux annuels et allocation moyenne mensuelle par bénéficiaire, de 1961 à 1969	181

II.3.1	Comparaison entre les prestations mensuelles permises par la nouvelle loi sur l'aide sociale et par les lois précédentes	194
II.3.2	Comparaison entre les normes de besoins minima définies par le <i>Montreal Diet Dispensary</i> et le seuil de pauvreté déterminé par le Conseil économique du Canada	195
II.3.3	Comparaison entre les normes de besoins définies par la loi sur l'aide sociale et celles définies par le <i>Montreal Diet Dispensary</i> et le Conseil économique du Canada . .	196
II.3.4	Allocation d'aide sociale, revenu total et taux marginal de diminution de l'allocation en fonction du revenu net	200
II.3.5	Calcul du revenu total disponible dans le cas d'une famille de 5 enfants	202
III.1.1	Personnes gagnant \$1.25 ou moins dans les établissements de 20 employés ou plus en octobre 1966. Zone I .	238
III.1.2	Personnes gagnant \$1.15 ou moins dans les établissements de 20 employés ou plus en octobre 1966. Zone II .	241
IV.1	Montant annuel maximal de l'allocation sociale en vertu du RGAS, en 1961 et en 1971	268
IV.1.1	Seuils de pauvreté au Canada et aux États-Unis suivant la taille de la famille, en 1961	287
IV.2.1	Illustration de la formule d'impôt négatif de Friedman appliquée à une famille de quatre personnes ayant 2 enfants de plus de 16 ans	304
IV.2.2	Allocation maximale, seuil d'allocation nulle et échelle actuelle d'impôt sur le revenu dans le cadre des formules proposées par J. Tobin, selon deux échelles d'imposition	306

TOME II

V.1	Montants de l'allocation du RGAS versés pour différents niveaux de revenus personnels considérés — 1961	24
V.2	Montants de l'allocation du RGAS versés pour différents niveaux de revenus considérés — 1971	29
V.3	Montants de l'allocation de premier stade du RGAS versés à un couple sans enfant, selon le niveau des revenus considérés, l'allocation de base étant de \$1,500 — 1961	34
V.4	Montants de l'allocation de premier stade du RGAS versés à un couple sans enfant, selon le niveau des revenus considérés, l'allocation de base étant de \$2,045 — 1971	36
V.5	Effets du RGAS sur le revenu d'un couple sans enfant, dans un cadre temporel de deux semaines — 1961 . . .	48
V.6	Effets du RGAS sur le revenu d'une personne seule et d'un couple sans enfant, dans un cadre temporel de deux semaines — 1971	50
V.7	Effet de l'utilisation d'un indice de la capacité de subvenir à ses besoins sur le montant de l'allocation sociale versée à un couple sans enfant ayant des revenus antérieurs de \$6,000	52
V.8	Montant d'épargne imputé par période, selon l'indice de la capacité d'un couple sans enfant de subvenir à ses besoins, fixé à 5 pour cent du revenu antérieur moyen supérieur au seuil d'allocation nulle	53
V.9	Application de la méthode de traitement de l'actif et de son incidence sur le niveau de l'allocation sociale versée par le RGAS à une famille de 6 personnes — 1961	63

Tableau

Page

V.1.1	Fractions servant à calculer à chaque période de 14 jours, la partie de la tranche de l'actif net, supérieure à l'exemption générale de base, qui est incluse dans les revenus considérés pour le calcul des allocations du RGAS	81
V.1.2	Premier cas : actif net de \$10,000 (donc inférieur à l'exemption générale de base de \$20,000)	82
V.1.3	Deuxième cas : actif net de \$30,000 (donc supérieur de \$10,000 à l'exemption générale de base de \$20,000) . .	83
V.2.1	Pourcentages de remboursement (intérêts et principal) par période (applicables aux tranches de revenus indiquées) (Pour illustration seulement)	93
V.2.2	Durées maximales de remboursement par classes de revenu et en fonction de la taille des familles (Pour illustration seulement)	94
V.2.3	Remboursements et dettes remboursées en pourcentage du revenu total, résultant de l'application du programme	95
V.2.4	Illustration dans le cas d'un couple dont les revenus passent de \$3,000 par an pendant 6 mois à \$5,500 par an pendant 6 autres mois, puis à \$9,750 par an pendant 4½ ans	96
VI.1	Coût mensuel minimum imputable à l'enfant selon l'âge et le rang, en 1967, au Québec, logement exclu	106
VI.2	Coût mensuel minimum imputable à l'enfant selon l'âge et le rang, en 1967, au Québec, logement inclus	107
VI.3	Coût annuel minimum imputable à l'enfant selon son âge, dans une famille hypothétique d'un et de six enfants	108
VI.4	Coût annuel minimum imputable à l'enfant selon le rang et l'âge, en 1967, au Québec, pour diverses hypothèses	109
VI.5	Incidence de la pauvreté dans les familles québécoises selon le nombre d'enfants de moins de 16 ans et répartition des familles pauvres et non pauvres selon le nombre d'enfants en 1961	111

VI.6	Revenu familial moyen selon la taille de la famille, au Québec, en 1961	112
VI.7	Estimation de la répartition en pourcentage des enfants pauvres et non pauvres, suivant la taille de la famille, en 1967, sur la base de l'incidence de la pauvreté en 1961	114
VI.8	Insuffisance de revenus selon la taille des familles au Québec, en 1961, avec et sans allocations familiales fédérales	115
VI.9	Incidence de la pauvreté dans les familles québécoises par classes de revenus, en 1961	117
VI.10	Proportion des allocations qui auraient été versées aux familles québécoises pauvres en 1961 selon un régime progressif (\$114, \$119, etc.) et selon un régime uniforme équivalent (\$122)	118
VI.11	Allocations de subsistance, directes ou indirectes, versées aux jeunes Québécois âgés de 0 à 18 ans en 1967-68	121
VI.12	Montants annuels des allocations familiales versées aux familles québécoises par les régimes actuels (fédéral et québécois), selon le rang de l'enfant	124
VI.13	Montant total des allocations familiales versées aux familles québécoises par les régimes actuels (fédéral et québécois), selon la taille de la famille	125
VI.14	Apport des divers types d'allocations familiales à la réalisation d'objectifs préférentiels dans les domaines du revenu, des charges familiales, des ressources humaines et du pouvoir d'achat	128
VI.15	Montants des allocations versées par les nouveaux régimes d'allocations sociales et d'allocations familiales, selon l'âge de l'enfant	136
VI.16	Hypothèse forte : montant de base de \$400 appliqué en 1961 et ajusté pour l'augmentation du coût de la vie de 1961 à 1971	136

Tableau

Page

VI.17	Montant net des allocations familiales en fonction du niveau de revenu net et du nombre d'enfants. Hypothèse moyenne. Année de base : 1967	141
VI.18	Taux de remboursement des allocations familiales en fonction du niveau de revenu net et selon le nombre d'enfants. Hypothèse moyenne. Année de base : 1967 .	142
VI.19	Montant net des allocations familiales en fonction du niveau de revenu net et du nombre d'enfants. Hypothèse faible. Année de base : 1967	143
VI.20	Taux de remboursement des allocations familiales en fonction du niveau de revenu net et selon le nombre d'enfants. Hypothèse faible. Année de base : 1967 . .	144
VI.1.1	Barème Ia) et barème IIa) d'imposition des allocations familiales Variantes des barèmes I (hypothèse moyenne) et II (hypothèse faible)	150
VI.1.2	Seuils de revenus auxquels débute la récupération des allocations familiales selon le nombre d'enfants admissibles aux allocations familiales et scolaires par famille .	151
VI.1.3	Répartition en pourcentage des familles économiques non agricoles, selon le niveau de revenu et selon la taille de la famille, au Québec, en 1971	153
VI.1.4	Estimation du nombre et de la répartition des familles économiques, selon la taille de la famille, au Québec, en 1971	154
VI.1.5	Estimation du nombre d'enfants de moins de 18 ans dans des familles de taille donnée et nombre d'unités économiques comprenant des enfants de moins de 18 ans	155
VI.1.6	Montant brut des allocations familiales versées aux familles québécoises en 1971	157
VI.1.7	Proportion des allocations familiales remboursée selon les divers barèmes d'imposition retenus	158

VII.1	Comparaison entre la contribution des travailleurs salariés américains au régime américain de retraite, et celle des travailleurs canadiens au régime canadien de sécurité de la vieillesse, selon les niveaux de revenus .	172
VII.2	Montants annuels de la rente de retraite à l'échéance (1976) en fonction des gains admissibles, au prix de 1967 et après indexation pour 1970	175
VII.3	Montants annuels de la rente de retraite en fonction des gains admissibles versés par le régime américain de sécurité sociale	178
VII.4	Effets des amendements proposés au régime américain de sécurité sociale sur le montant annuel de la rente de retraite en fonction des gains admissibles	179
VII.5	Montant de la rente totale (pension de sécurité de la vieillesse et rente de retraite) versé actuellement, en fonction des gains admissibles, par le régime de rentes du Québec	180
VII.6	Effets des modifications proposées au régime de rentes du Québec sur le montant annuel de la rente totale (pension de sécurité de la vieillesse et rente de retraite) en fonction des gains admissibles	182
VII.7	Montants de la rente de retraite et de la rente totale en fonction des gains admissibles indexés pour 1970 . . .	183
VII.8	Illustration des étapes d'un relèvement périodique de 5 pour cent du niveau moyen des rentes, compte tenu des modifications à la rente de retraite	184
VII.9	Comparaison entre les estimations du montant annuel des cotisations au régime de rentes du Québec et les montants nets des cotisations perçues en 1966, 1967, 1968 et 1969	190

Tableau

page

VII.10	Comparaison entre les estimations du montant annuel des versements prévus pour le régime de rentes du Québec et les versements effectués en 1967, 1968 et 1969	191
VII.11	Montant de la rente de veuve actuellement versé par le régime de rentes du Québec	192
VII.12	Effets des modifications proposées à la rente de retraite sur le montant de la rente de veuve	193
VII.13	Montant de la rente de veuve devant être versé par le régime de rentes si l'on augmente de \$25 à \$30 par mois la rente uniforme de base et compte tenu des modifications proposées à la rente de retraite	195
VII.14	Montant de la rente de veuve devant être versé par le régime de rentes si l'on conserve la rente uniforme de base à son niveau actuel (\$25) et si l'on augmente de 37.5 pour cent à 50 pour cent de la rente de retraite suggérée la rente liée au revenu	196
VII.15	Montant de la rente de veuve devant être versé par le régime de rentes si l'on augmente de \$25 à \$35 par mois la rente uniforme de base et de 37.5 pour cent à 60 pour cent de la rente de retraite la rente liée au revenu, compte tenu des modifications proposées à la rente de retraite	197
VII.16	Montant de la rente d'invalidité actuellement versé par le régime de rentes du Québec	200
VII.17	Effets des modifications proposées à la rente de retraite sur le montant de la rente d'invalidité devant être versé par le régime de rentes	201
VII.18	Montant de la rente d'invalidité devant être versé par le régime de rentes si l'on augmente de \$25 à \$35 par mois la rente uniforme de base et de 75 pour cent à 85 pour cent de la rente de retraite la rente liée au revenu, compte tenu des modifications apportées à la rente de retraite	203

VII.19	Répartition des périodes de chômage selon les demandes de prestations des bénéficiaires ayant des personnes à charge, en 1970, au Québec	212
VII.20	Répartition des périodes de chômage selon les demandes de prestations des bénéficiaires n'ayant aucune personne à charge, en 1970, au Québec	213
VII.21	Répartition selon le nombre de personnes à charge des travailleurs québécois masculins en quête de travail en septembre 1966	213
VII.22	Échelle des cotisations perçues par le régime d'assurance-chômage, selon les gains hebdomadaires, en juin 1968	216
VII.23	Échelle des gains admissibles, c'est-à-dire non déduits des prestations d'assurance-chômage	218
VII.24	Échelle des prestations hebdomadaires versées au titre de l'assurance-chômage en fonction des cotisations hebdomadaires moyennes	219
VII.25	Nombre de travailleurs assurés en juin 1967, gain hebdomadaire moyen en novembre 1968 et nombre de semaines de prestations en 1967 dans les principaux secteurs industriels du Québec	222
VII.26	Nombre de semaines de prestations régulières et saisonnières par personne assurée	225
VII.27	Barèmes des prestations d'assurance-chômage versées aux bénéficiaires ayant des personnes à charge	228
VII.28	Barèmes des prestations d'assurance-chômage versées aux bénéficiaires sans personne à charge	229
VII.29	Rapport entre les revenus en période de chômage et les revenus en période de travail, basé sur la combinaison des allocations du RGAS et des prestations d'assurance-chômage. Couple sans enfant	236

Tableau**page**

VII.30	Rapport entre les revenus en période de chômage et les revenus en période de travail, basé sur la combinaison des allocations du RGAS et des prestations d'assurance-chômage. Couple avec trois enfants	238
VII.31	Seuil de revenu annuel ou hebdomadaire minimum et point où l'allocation devient nulle (premier stade du RGAS), 1971	239
VII.1.1	La rente de retraite en proportion des gains admissibles	247
VII.1.2	Pourcentage des contributions représentant en valeur présente le coût d'une rente par rapport aux cotisations	248
VII.1.3	Pourcentage des contributions représentant en valeur présente le coût d'une rente par rapport aux cotisations	251

TOME III

IX.1	Montants d'allocations sociales et d'allocations familiales proposées pour 1971 et comparés aux seuils de revenu minimum du Conseil économique du Canada . . .	48
IX.2	Montants d'allocations sociales et d'allocations familiales proposés pour 1971 et comparés aux allocations versées par les régimes en vigueur	49
IX.3	Incidence de la pauvreté et insuffisance de revenus au Québec en 1971 (projection) par rapport à 1961	52
IX.4	Estimation du montant total des prestations qui seraient versées par le RGAS, aux deux stades, en 1971, en plus des prestations versées par les régimes actuels (hypothèse de coût faible)	55
IX.5	Estimation des prestations sociales versées aux familles et aux personnes seules à revenus insuffisants par les régimes de sécurité de la vieillesse, d'allocations familiales et d'aide sociale en 1971. Régimes actuels et régimes proposés	58

IX.6	Montant total des prestations versées par les régimes de sécurité de la vieillesse, d'allocations familiales et d'allocations sociales, et proportion de ces prestations versées aux familles et aux personnes seules à revenus insuffisants. Régimes actuels et régimes proposés, en 1971	60
IX.1.1	Nombre de familles réparties selon la taille et de personnes seules, dont le revenu total est inférieur au seuil de changement de stade en 1971	69
IX.1.2	Répartition par classes de revenus des familles, selon la taille, et des personnes seules dont le revenu se situe entre le seuil de changement de stade et le seuil d'allocation nulle	71
IX.1.3	Nombre de bénéficiaires de premier et de deuxième stade du RGAS en pourcentage de la population totale du Québec en 1971	72
IX.1.4	Montant total des prestations qui auraient été versées en 1971 en vertu du RGAS, selon des hypothèses de coût faible et de coût élevé	75
IX.2.1	Incidence du réaménagement du régime d'allocations familiales sur le montant total et répartition des allocations versées en 1961 entre familles pauvres et familles non pauvres	80
IX.2.2	Estimation du montant versé en allocations familiales et scolaires en 1971. Régimes actuels et régime proposé .	82
IX.2.3	Montant et répartition entre population pauvre et non pauvre des prestations versées aux Québécois par le régime de sécurité de la vieillesse en 1961. Imputation en 1961 du régime en vigueur en 1971	83
IX.2.4	Estimation des prestations versées aux Québécois en vertu du régime de sécurité de la vieillesse, en 1971, et incidence des modifications proposées sur ces prestations.	86

*Tableau**page*

IX.2.5	Effets des réaménagements des régimes d'allocations familiales et de sécurité de la vieillesse sur l'insuffisance de revenus après le versement des prestations, en 1961 et en 1971	87
IX.3.1	Estimation du coût de divers régimes de revenu minimum garanti appliqués en 1961 à l'insuffisance de revenus avant versement de prestations (\$720 millions)	92
IX.3.2	Effet de l'adoption de divers taux de couverture du seuil de revenu minimum sur le montant total des prestations à verser dans le cadre d'un régime de revenu minimum garanti, au Québec	95
X.1	Montants d'allocations sociales et d'allocations familiales, en 1971, selon divers niveaux des ressources considérées	103

Index des graphiques, diagrammes, schémas et organigrammes

TOME I

<i>Graphique</i>	<i>Page</i>
I.1 Évolution en pourcentage du montant des prestations sociales versées aux Québécois de 1954 à 1969	26
I.2 Répartition des revenus en 1961 et en 1971 selon la courbe de Lorenz	49
I.3 Effet des prestations versées aux familles et aux personnes hors famille sur la distribution du revenu au Canada en 1965	51
I.1.1 Répartition par types de prestations du montant total des prestations sociales versées aux Québécois de 1954 à 1969	68
I.1.2 Évolution du montant des prestations sociales versées aux Québécois de 1954 à 1969	69
I.1.3 Montant des prestations sociales versées aux Québécois en pourcentage du produit national brut (PNB) du Québec de 1954 à 1969	71
I.1.4 Montant des prestations sociales versées au Québécois en pourcentage du revenu personnel total au Québec de 1954 à 1968	73
II.1 Évolution du nombre de bénéficiaires des principaux programmes d'assistance sociale au Québec, de juillet 1968 à mars 1970	89
II.2 Prestations annuelles d'invalidité permanente actuellement versées par le régime de rentes et par celui des accidents de travail du Québec	104
II.3 Allocation moyenne mensuelle versée en assistance aux aveugles, aux invalides et aux inaptes pour 12 mois ou plus de 1954 à 1969	106

II.4	Allocation moyenne mensuelle versée en assistance aux mères nécessiteuses de 1954 à 1969	110
II.5	Nombre d'allocataires de l'assistance-vieillesse au Québec de 1954 à 1970	114
II.6	Allocation moyenne mensuelle versée en assistance aux vieillards ainsi qu'aux veuves et aux célibataires de sexe féminin âgées de 60 à 65 ans, de 1954 à 1969 . . .	117
II.1.1	Assistance sociale — Déboursés totaux annuels et nombre total de bénéficiaires, de 1954 à 1969	154
II.1.2	Assistance sociale — Nombre total de bénéficiaires en pourcentage de la population totale du Québec de 1954 à 1969	155
II.2.1	Assistance aux chômeurs (aptes et inaptes pour moins de 12 mois) — Déboursés totaux annuels et nombre total de bénéficiaires, de 1960 à 1969	161
II.2.2	Assistance aux chômeurs (aptes et inaptes pour moins de 12 mois) — Allocation moyenne mensuelle par bénéficiaire, de 1960 à 1969	162
II.2.3	Assistance aux inaptes pour 12 mois ou plus — Déboursés totaux annuels et nombre total de bénéficiaires, de 1960 à 1969	164
II.2.4	Assistance aux inaptes pour 12 mois ou plus — Allocation moyenne mensuelle par bénéficiaire de 1960 à 1969	165
II.2.5	Assistance aux mères nécessiteuses — Déboursés totaux annuels et nombre total de bénéficiaires, de 1954 à 1969	167
II.2.6	Assistance aux mères nécessiteuses — Allocation moyenne mensuelle par bénéficiaire, de 1954 à 1969	168
II.2.7	Assistance aux aveugles — Déboursés totaux annuels et nombre total de bénéficiaires, de 1954 à 1969	170
II.2.8	Assistance aux aveugles — Allocation moyenne mensuelle par bénéficiaire de 1954 à 1969	171

*Graphique**Page*

II.2.9	Assistance aux invalides — Déboursés totaux annuels et nombre total de bénéficiaires, de 1955 à 1969	173
II.2.10	Assistance aux invalides — Allocation moyenne mensuelle par bénéficiaire, de 1955 à 1969	174
II.2.11	Assistance-vieillesse — Déboursés totaux annuels et nombre total de bénéficiaires, de 1954 à 1969	176
II.2.12	Assistance-vieillesse — Allocation moyenne mensuelle par bénéficiaire, de 1954 à 1969	177
II.2.13	Assistance aux veuves et aux célibataires de sexe féminin âgées de 60 à 65 ans — Déboursés totaux annuels et nombre total de bénéficiaires, de 1961 à 1969	179
II.2.14	Assistance aux veuves et aux célibataires de sexe féminin âgées de 60 à 65 ans — Allocation moyenne mensuelle par bénéficiaire, de 1961 à 1969	180
II.2.15	Assistance supplémentaire à la sécurité de la vieillesse — Déboursés totaux annuels et nombre total de bénéficiaires, de 1961 à 1969	182
II.2.16	Assistance supplémentaire à la sécurité de la vieillesse — Allocation moyenne mensuelle par bénéficiaire, de 1961 à 1969	183

Diagramme

II.1	Prestations de décès versées aux veuves avec ou sans personne à charge en vertu des divers régimes d'assurance et d'assistance sociale au Québec	108
II.2	Nouvelle loi sur l'aide sociale — Montants des allocations versées au titre de la nouvelle loi sur l'aide sociale (besoins ordinaires) selon les caractéristiques des bénéficiaires	128
II.3	Anciennes lois d'assistance — Montants des allocations versées au titre des anciennes lois d'assistance selon les caractéristiques des bénéficiaires	129

<i>Schéma</i>	<i>Page</i>
IV.1 Les nouveaux régimes de sécurité du revenu face aux situations d'insuffisance de revenus : allocations sociales, allocations familiales et assurances sociales	263
IV.2 Système proposé de sécurité du revenu et système actuel de sécurité de la vieillesse	264

TOME II

<i>Graphique</i>	<i>Page</i>
V.1 Revenus totaux comprenant les revenus personnels et l'allocation sociale (premier et deuxième stade) versée par le RGAS en fonction des revenus personnels considérés et suivant la taille de la famille — 1961	28
V.2 Revenus totaux comprenant les revenus personnels et l'allocation sociale (premier et deuxième stade) versée par le RGAS en fonction des revenus personnels considérés et suivant la taille de la famille — 1971	33
V.3 Effets du RGAS sur les revenus d'un couple sans enfant, à différents niveaux de revenus personnels considérés — 1961	35
V.4 Effets du RGAS sur les revenus d'un couple sans enfant, à différents niveaux de revenus personnels considérés — 1971	37
V.5 Effets du RGAS sur le revenu d'un couple sans enfant, dans un cadre temporel de deux semaines — 1961 . . .	49
VII.1 Montants des prestations versés dans le cadre du régime de sécurité de la vieillesse au titre de la pension universelle, du supplément de revenu garanti (SRG) et de la rente de retraite (régime québécois) en 1970	167
VII.2 Montants des prestations d'assurance-chômage en fonction des gains hebdomadaires antérieurs, à partir de juin 1968	211

Graphique

Page

VII.3	Rapport entre les revenus en période de chômage et les revenus en période de travail, basé sur la combinaison des allocations du RGAS et des prestations d'assurance-chômage. Couple sans enfant	237
VII.1.1	Évolution de la caisse selon une projection de la situation actuelle et selon un plafond des gains admissibles porté à \$8,000 en 1976	249

TOME III

Organigramme

VIII.1	Régie des assurances et des allocations sociales	28
--------	--	----

Table des matières

TOME I

	<i>Page</i>
Introduction générale	9

TITRE PREMIER

LA SITUATION ACTUELLE	15
---------------------------------	----

CHAPITRE PREMIER

LES RÉGIMES DE SÉCURITÉ DU REVENU ET L'INSUFFISANCE DE REVENUS	17
--	----

Introduction	19
------------------------	----

I. La structure et l'évolution des prestations sociales	19
---	----

A. Le total et la répartition des déboursés	22
---	----

B. L'importance relative de ces déboursés	27
---	----

II. Les caractéristiques de l'insuffisance de revenus	33
---	----

A. L'ampleur de l'insuffisance de revenus	34
---	----

1. La notion de seuil de pauvreté	35
---	----

2. L'insuffisance de revenus au Québec en 1961	37
--	----

a) Son incidence	37
----------------------------	----

b) Ses caractéristiques	38
-----------------------------------	----

c) Le Québec comparé au Canada	40
--	----

3. La situation projetée en 1971	42
--	----

	<i>Page</i>
B. La persistance de la pauvreté	46
1. La croissance et le revenu	46
2. L'évolution de la distribution des revenus	48
III. L'incidence des prestations sociales sur l'insuffisance de revenus	48
A. Les prestations comme composante du revenu	52
B. L'effet des prestations sur l'insuffisance de revenus . . .	55
Conclusion	58

APPENDICE I.1

ÉVOLUTION ET RÉPARTITION DES PRESTATIONS SO- CIALES VERSÉES AU QUÉBÉCOIS, PAR TYPES DE RÉGIMES, DE 1954 À 1969	59
--	----

CHAPITRE II

LA SITUATION DES BÉNÉFICIAIRES D'ALLOCATIONS SOCIALES	81
Introduction	83
I. Le nombre de bénéficiaires d'allocations sociales	83
A. Le taux par 1,000 habitants	84
B. La répartition des bénéficiaires d'assistance sociale . . .	87
II. La situation des bénéficiaires des diverses allocations sociales	93
A. Le travailleur sans emploi	95
B. L'invalidé et la personne souffrant d'incapacité de travail	103

	<i>Page</i>
C. La veuve sans personne à charge et la mère chef de famille	107
D. Les personnes âgées	109
E. Les familles à revenus insuffisants	116
III. Les bénéficiaires d'allocations d'assistance face à la législation sociale	122
IV. Les limites des réformes proposées par la loi sur l'aide sociale	126
A. La loi sur l'aide sociale	126
B. La restructuration des allocations familiales	131
V. La portée générale des mesures de sécurité du revenu	131

APPENDICE II.1

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DES DIVERSES MESURES D'ASSISTANCE SOCIALE AU QUÉBEC	137
--	-----

APPENDICE II.2

ÉVOLUTION DES DÉBOURSÉS TOTAUX ET DE L'ALLOCATION MOYENNE PAR BÉNÉFICIAIRE DES DIVERSES MESURES D'ASSISTANCE SOCIALE AU QUÉBEC	157
--	-----

APPENDICE II.3

ANALYSE DES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA LOI SUR L'AIDE SOCIALE	185
Introduction	187
I. Les conditions d'admissibilité	188
	151

	<i>Page</i>
II. Les modalités d'application	191
III. Le niveau de l'aide accordée.	192
A. Le niveau des prestations	192
B. Les critères d'évaluation des ressources	197
1. Les revenus de travail	198
2. Les autres revenus admissibles	201
3. Le traitement de l'actif	201
IV. L'administration	203
Conclusion	204

TITRE DEUXIÈME

LES FONDEMENTS D'UNE POLITIQUE DE SÉCURITÉ DU REVENU	205
---	-----

CHAPITRE III

LA PRÉVENTION DE L'INSUFISANCE DE REVENUS . .	207
Introduction	209
I. Le plein-emploi et l'adaptation de la main-d'œuvre	209
II. Le salaire minimum et les subventions aux entreprises . . .	212
A. Le salaire minimum	212
1. Le rôle du salaire minimum comme mesure d'inter- vention au plan de l'économie	213
2. Le rôle du salaire minimum au plan de la sécurité du revenu des travailleurs	215

	<i>Page</i>
B. Les subventions aux entreprises	219
III. Les services aux travailleurs	221
A. Un bilan	222
B. La formulation des objectifs	226
C. La complémentarité des services à la main-d'œuvre et des mesures de sécurité du revenu	227
IV. La place des mesures de sécurité du revenu dans le contexte socio-économique actuel	229
Recommandations	232

APPENDICE III.1

IMPLICATIONS ET CONSÉQUENCES DU RELÈVEMENT DU SALAIRE MINIMUM AU QUÉBEC	235
--	-----

CHAPITRE IV

LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ DU REVENU	245
Introduction	247
I. Les objectifs	249
A. La garantie d'un revenu fondé sur les besoins	249
B. La promotion des personnes	251
C. La reconnaissance du droit des citoyens à des ressources minimales	256
II. Le système de sécurité du revenu	259

	<i>Page</i>
A. Un système intégré	260
B. Un système à trois paliers	261
1. Les allocations sociales	262
2. Les allocations familiales	267
3. Les assurances sociales	269
C. Un système axé sur la prévention et la réintégration du marché du travail	272
D. Un système qui emprunte la voie du revenu minimum garanti	275
Recommandations	278

APPENDICE IV.1

LE REVENU : MESURE DE LA PAUVRETÉ	281
I. La notion de revenu	283
II. La notion de seuil de pauvreté	286

APPENDICE IV.2

LES TECHNIQUES DE REVENU ANNUEL GARANTI . .	291
I. La définition du revenu annuel garanti	293
Régime général ou partiel	293
II. Les types de régimes	294
A. Le dividende social ou montant fixe	295
B. L'allocation liée au revenu	297

	<i>Page</i>
1. La technique générale des régimes de revenu garanti liés au revenu	298
2. L'impôt négatif : un cas particulier	302
III. Les principales formules proposées	302
A. La formule Friedman	303
B. La formule Tobin	304
C. Les formules Lampman	305
D. La formule Schwartz	307
E. La formule Theobald	309
IV. Une application : le projet de loi soumis au Sénat américain sous le nom de <i>Family Assistance Act of 1969</i>	310
A. L'admissibilité à l'allocation de revenu garanti	311
B. La détermination du montant de l'allocation de revenu annuel garanti	312
C. Les ressources autres que les revenus	313
D. L'inscription aux services de main-d'œuvre	313
E. L'assistance complémentaire administrée par les États	314
F. L'allocation supplémentaire pour une participation aux programmes de formation ou de reclassement	315
G. Les services de garderie	315
H. L'assistance financière aux personnes âgées de 65 ans ou plus, aux aveugles et aux invalides	315
Liste des recommandations	319
Index des tableaux	323
Index des graphiques, diagrammes et schémas	331

TOME II

page

TITRE TROISIÈME

LES NOUVEAUX RÉGIMES	9
--------------------------------	---

CHAPITRE V

LE RÉGIME GÉNÉRAL D'ALLOCATIONS SOCIALES (RGAS)	11
--	----

Introduction	13
------------------------	----

I. Les fondements du régime	14
---------------------------------------	----

A. Le besoin d'assistance, une caractéristique du fonction- nement du système économique	14
---	----

B. La participation et l'accès de tous les citoyens aux avan- tages du développement économique	15
--	----

C. La généralisation des libertés de choix	17
--	----

II. Le fonctionnement du régime	19
---	----

A. Les deux formules d'allocations sociales	19
---	----

1. Pourquoi deux formules d'allocations	20
---	----

2. L'allocation de deuxième stade et le seuil de revenu minimum	21
--	----

3. L'allocation de premier stade : un complément de revenu	22
---	----

4. La relation entre les deux stades	39
--	----

5. Le passage d'un stade à l'autre	41
--	----

	<i>page</i>
B. La définition des bénéficiaires du RGAS	42
1. La famille et la personne seule	42
2. La mère chef de famille	44
3. L'adulte de 25 ans ou plus vivant au sein d'une famille	44
4. Les jeunes de 18 à 25 ans	45
C. Le cadre d'appréciation des revenus	46
1. La considération des revenus antérieurs comme indice de la capacité de subvenir à ses besoins	51
2. L'imputation des revenus sur une base de 14 jours . .	54
D. La considération des revenus et du bilan personnel . . .	55
1. Les revenus de travail et les autres gains	56
2. Les allocations en espèces	58
3. L'actif et les dettes	60
a) Le traitement de l'actif	60
b) Les dettes personnelles	65
E. Les services complémentaires	66
Conclusion	67
Recommandations	68

APPENDICE V.1

LES MODALITÉS DE TRAITEMENT DE L'ACTIF	71
--	----

APPENDICE V.2

LES ALLOCATIONS SOCIALES ET LE PROBLÈME DE L'ENDETTEMENT	85
---	----

	<i>page</i>
I. La nécessité d'une réforme du crédit	88
II. L'adaptation des conditions de remboursement aux disponibilités	90
III. La contribution des éléments d'actif au remboursement des dettes	97

CHAPITRE VI

LES ALLOCATIONS FAMILIALES	99
Introduction	101
I. La situation économique des familles	102
A. Le coût minimum d'entretien de l'enfant	104
B. L'insuffisance de revenus dans les familles	110
II. Les régimes actuels d'allocations familiales	120
A. La structure et le montant des allocations familiales	122
B. Les objectifs des régimes d'allocations familiales	126
III. Le rôle des allocations familiales dans un système intégré de sécurité du revenu	130
IV. Le régime proposé	134
A. Le niveau des allocations familiales et le taux de couverture du coût minimum d'entretien de l'enfant	134
B. Le champ d'application	137
1. Le caractère universel du régime	137
2. L'extension aux jeunes de 16 et 17 ans	138
3. L'allocation de maternité	138
4. Le caractère uniforme de l'allocation familiale	139
C. La récupération	139

	<i>page</i>
Conclusion	145
Recommandations	146

APPENDICE VI.1

LA RÉCUPÉRATION DES ALLOCATIONS FAMILIALES SELON DIVERS BARÈMES DE REMBOURSEMENT	147
I. Les barèmes d'imposition	149
II. La méthode d'estimation des taux de récupération	152
A. La répartition des revenus en 1971	152
B. Le nombre d'enfants de moins de 18 ans dans les familles	152
III. Les taux de récupération	156

CHAPITRE VII

LES ASSURANCES SOCIALES	161
Introduction	163
I. Les risques de la vieillesse, du décès, de l'invalidité et de la maladie	166
A. La vieillesse	166
1. La pension de sécurité de la vieillesse et le supplé- ment de revenu garanti	168
a) La pension de sécurité de la vieillesse	168
b) Le supplément de revenu garanti	168
i) Le seuil de revenu garanti	169
Sélectivité contre universalité	170
ii) La définition des revenus pour déterminer le supplément de revenu garanti (SRG)	173
	159

	<i>page</i>
iii) L'intégration éventuelle au régime général d'allocations sociales (RGAS)	174
2. La rente de retraite	174
Le niveau de la rente de retraite	174
i) Le plafond des gains admissibles	176
ii) Le mécanisme d'indexation	185
B. Le décès	186
1. La veuve	188
2. Les enfants	198
C. L'invalidité	198
1. Les prestations versées par le régime de rentes . . .	199
2. Les prestations versées par le régime des accidents de travail	202
3. L'assurance-invalidité	205
4. L'assurance-accidents-maladie	205
II. Le risque du chômage	208
1. Nécessité d'un régime d'assurance-chômage	209
a) La liaison avec le marché du travail	209
b) Les avantages sociaux	209
c) Mode de réintégration du marché du travail . . .	214
d) La stabilisation du revenu	214
e) Le point de vue du régime général d'allocations sociales (RGAS)	215
2. Le régime actuel d'assurance-chômage	215
a) Les personnes couvertes par l'assurance-chômage	216
b) Les conditions d'admissibilité aux prestations . .	217
i) La continuité de l'emploi	217
ii) La situation du chômeur	218

	<i>page</i>
c) Le niveau et la durée des prestations	219
d) Les prestations saisonnières	220
3. Modification du système actuel	220
a) Le champ d'application	220
b) La structure des taux de cotisations	221
c) Le niveau des prestations	226
d) Les règles concernant l'admissibilité et la durée des prestations	227
4. Coordination des régimes d'assurance-chômage et d'allocations sociales (RGAS)	231
a) Les diverses possibilités	231
b) Les mécanismes d'intégration	233
i) L'incitation au travail	233
ii) Le financement du revenu de remplacement en période de chômage	234
iii) La continuité des objectifs du régime général d'allocations sociales (RGAS)	234
Recommandations	240

APPENDICE VII.1

EFFETS DES MODIFICATIONS PROPOSÉES À LA STRUC- TURE DU RÉGIME DE RENTES SUR LE RAPPORT EN- TRE PRESTATIONS ET COTISATIONS	245
I. Le déplacement du plafond des gains admissibles	247
II. Déplacement du plafond et changement dans la structure des rentes	250
III. La rente de veuve	250
Liste des recommandations	255
Index des graphiques	261
Index des tableaux	263

TOME III

TITRE QUATRIÈME

L'INSTAURATION DES NOUVEAUX RÉGIMES	9
L'ORGANISATION	11
I. Les principes directeurs	13
A. La participation	13
B. La facilité d'accès aux prestations sociales	14
C. La qualité des services	15
D. L'efficacité	15
II. La nature des fonctions de distribution des prestations sociales	15
III. Les caractéristiques de l'organisation	20
A. Une administration unique	21
1. La planification d'ensemble	21
2. La coordination du point de vue du bénéficiaire	21
3. Les liens entre les services	22
B. Une administration centralisée	22
C. Une administration à caractère représentatif	23
IV. Les organismes	23
A. La Régie des assurances et des allocations sociales	23
1. La composition de la Régie	24

2. Les pouvoirs de la Régie	25
3. La structure de la Régie	26
a) Les directions générales	26
b) Les bureaux locaux d'assurances et d'allocations sociales	30
i) Le rôle des bureaux locaux dans la distribu- tion des prestations sociales	30
ii) Le rôle des bureaux locaux dans la distribu- tion des services complémentaires	32
iii) Les effectifs des bureaux locaux	34
B. Le ministère des Affaires sociales	35
V. La coordination	36
Recommandations	38

CHAPITRE IX

LE COÛT ET LE FINANCEMENT	43
Introduction	45
I. Les seuils de revenu minimum en 1971	46
II. Estimation du coût du RGAS après le versement des pres- tations sociales actuelles	50
A. Le coût de l'addition des allocations du RGAS aux pres- tations sociales actuelles	50
B. Le coût du RGAS compte tenu des changements ap- portés aux régimes actuels	57

III. Le budget des prestations sociales versées aux Québécois en 1971	59
IV. Le financement des régimes de sécurité du revenu	61
A. Les assurances sociales	61
B. La sécurité de la vieillesse	62
C. Les allocations familiales et le RGAS	62
Recommandations	64

APPENDICE IX.1

LA RÉPARTITION DES BÉNÉFICIAIRES DU RGAS ENTRE LE PREMIER ET LE DEUXIÈME STADE ET LE COÛT DU RGAS	65
I. La répartition des bénéficiaires entre le premier et le deuxième stade	67
A. L'admissibilité au deuxième stade	67
B. L'admissibilité au premier stade	68
II. Le coût du RGAS	73

APPENDICE IX.2

EFFETS DES RÉAMÉNAGEMENTS DES RÉGIMES D'ALLOCATIONS FAMILIALES ET DE SÉCURITÉ DE LA VIEILLESSE SUR L'INSUFFISANCE DE REVENUS, EN 1971	77
I. Les allocations familiales	79
II. La sécurité de la vieillesse	81

APPENDICE IX.3

ESTIMATION DU COÛT DE DIVERSES FORMULES DE REVENU MINIMUM GARANTI SELON LA DISTRI- BUTION DES REVENUS AVANT VERSEMENT DES PRESTATIONS, EN 1961	89
---	----

CHAPITRE X

CONCLUSIONS	97
Introduction	99
I. Accès universel	100
II. Relèvement des prestations	102
III. Rôle de redistribution de la sécurité du revenu	104
Recommandations	106
Traduction des textes anglais	107
Liste des recommandations	113
Index des tableaux	125
Index des graphiques, diagrammes, schémas et organigrammes	143
Lettre d'un commissaire au Lieutenant-gouverneur en Conseil de la province de Québec	167

Lettre d'un commissaire

Au Lieutenant-gouverneur en Conseil
de la province de Québec

Au-delà du rapport, il y a deux questions d'ordre général sur lesquelles, en tant que membre de la Commission, je voudrais faire des commentaires.

Mes deux commentaires portent sur le fait que nous sommes une société en transition dans un monde en transition. En conséquence, les ambivalences et les paradoxes inhérents aux hypothèses et aux structures de l'économie moderne industrielle sont devenus plus apparents au fur et à mesure qu'on essaie de les modifier. La Commission s'est attaquée à ces problèmes qui sont étroitement reliés aux politiques sur la sécurité du revenu. Elle a cherché à les accepter, sinon à les résoudre, tout en soulignant leur occurrence dans notre société, comme d'ailleurs dans toutes les sociétés du monde occidental.

Le premier problème est celui du chômage. Aujourd'hui, la disponibilité de l'emploi est généralement à la merci de la demande sur le marché du travail. La personne qui cherche un emploi est, malgré elle, soumise aux forces impersonnelles d'une économie orientée vers la demande du marché du travail. Il appert cependant que l'on n'attache plus la même importance à l'intensité de la main-d'œuvre; notre production repose de plus en plus sur des industries, des entreprises et des services qui utilisent massivement la machine et la cybernétique.

Le dilemme est évident. Les moyens de production et la richesse qui en découle dépendent de moins en moins du nombre des travailleurs, administrateurs et spécialistes compris. Les récentes immobilisations considérables au Québec, qui représentent des entrées d'investissements importants de la part des secteurs privés et publics, suscitent une diminution proportionnelle des emplois disponibles. Un plus grand nombre de personnes, même bien qualifiées, et dont le revenu de base dépend de leur emploi, ne peuvent pas trouver de travail parce que « la demande » du marché est insuffisante.

Le dilemme du travailleur individuel en chômage s'aggrave du fait qu'on exige, en lui versant des prestations tirées du système de sécurité du revenu, qu'il fasse de son mieux pour obtenir du tra-

vail dans un contexte économique qui rend une telle recherche infructueuse. Cette situation décourageante aliène un nombre de plus en plus considérable de personnes. Beaucoup trop de gens sont victimes de cette emprise. Il est donc évident qu'il faut adopter une attitude totalement nouvelle pour parvenir à offrir de l'emploi permanent à ceux qui en veulent — et c'est le cas de la vaste majorité des gens — même si la méthode ou les méthodes utilisées vont à l'encontre des concepts du « marché ». Il est clair que des palliatifs dont le but est de créer de l'emploi ne suffisent plus.

Ce ne sont pas ceux qui travaillent, qui cherchent du travail ou qui désirent travailler qui doivent s'adapter de façon à combattre ce grave problème. Il faut plutôt modifier davantage notre compréhension, nos hypothèses et nos structures de caractère économique. On ne peut pas s'attendre que seul l'homme s'adapte aux besoins économiques. Ce n'est qu'avec un tel esprit conduisant à d'autres choix, d'autres lignes de conduite et d'autres programmes que l'on dénouera finalement le dilemme profond qui entoure le problème de l'emploi aujourd'hui.

Mon second commentaire découle du premier. Il porte sur la question de la motivation au travail des « gens sur le bien-être » de façon à diminuer le nombre de ceux qui dépendent actuellement des programmes, existants ou à venir, de la sécurité du revenu. Un grand nombre de contradictions se font jour à ce sujet, parallèlement à l'évolution de notre société.

Nonobstant l'opinion traditionnelle, aucune preuve n'existe à l'effet que des personnes recevant des prestations de sécurité du revenu, y inclus l'assistance sociale, sont paresseuses et peu désireuses de travailler. L'évidence pointe plutôt à l'opposé.

La participation au marché du travail ne relève pas uniquement de la structure démographique, elle dépend aussi des offres d'emploi préconisées par l'économie et le marché. Il est démontré que le taux du chômage est proportionnel à la demande du marché. Quand les emplois existent, le taux du chômage diminue : *nous le savons tous*. Malgré l'impression qu'on en ait, il n'y a *jamais* eu de problème de motivation de la population québécoise et canadienne à l'égard du travail. De mémoire récente, la Seconde guerre mondiale a prouvé pertinemment que lorsque la demande de main-d'œuvre s'accroît, c'est-à-dire lorsque le nombre d'emplois disponibles augmente, les gens préfèrent travailler. Durant la guerre, l'incidence du chômage

a été maintenue à son taux le plus bas ; même des gens de moindre qualification ont montré qu'ils étaient des travailleurs capables et de bonne foi.

Ainsi la motivation de la population, ou le désir de travailler, n'est pas en cause ici et ne l'a jamais été réellement. C'est pourquoi des efforts d'envergure ou des politiques sur la sécurité du revenu qui visent au fond à motiver la population sont des attitudes de valeur contestable, inutilement dégradantes et trop souvent implicitement punitives.

Le dilemme qui découle des efforts considérables mis en œuvre pour inciter les gens à travailler est encore plus accablant aujourd'hui au sein d'une économie qui ne dépend plus principalement sur le travail, sur le nombre de travailleurs surtout, pour produire et augmenter les richesses de cette province.

De plus, parce qu'un système économique fonctionnant avec la précision d'une horloge ne requiert plus autant de travailleurs que dans le passé, bon nombre de politiques et de plans ont été élaborés en vue de réduire les dimensions proportionnelles de la population active : régimes de rentes et de retraite de plus en plus précoces, prolongation de la formation requise de manière à retarder l'entrée sur le marché du travail et ainsi de suite. Le problème de base de la motivation pour notre économie, comme en d'autres pays de l'Occident, qu'ils soient socialistes ou capitalistes, a donc été de promouvoir d'autres styles de vie. Il s'agit souvent de retenir ou de retirer l'individu de la population active, comme en font preuve des slogans tels que « Restez plus longtemps à l'école », « Perfectionnez-vous afin d'augmenter vos capacités », « Prenez votre retraite plus tôt et profitez des fruits de votre labeur », etc.

En conséquence, la non-participation au monde du travail d'un petit nombre (je souligne petit nombre) d'entre nous qui ne veulent pas travailler, pour des raisons bonnes ou mauvaises, ne suscite aucun problème à notre société. Leur travail d'ailleurs n'est pas essentiel au fonctionnement ou à la croissance de l'économie. Dépenser des centaines de milliers de dollars pour motiver ce petit nombre, alors que des millions sont dépensés pour retarder l'entrée ou pour retraiter précocement d'autres personnes, ajoute à la contradiction.

Mais les effets négatifs du point de vue endossant la nécessité de motiver les gens qui reçoivent des prestations de sécurité sur le revenu sont beaucoup plus profonds, plus répandus, et ils nécessitent plus

ample revision. Les programmes de sécurité du revenu qui fondent les niveaux différentiels de prestations sur le supposé besoin de motiver les gens au travail sont probablement difficiles à justifier à la lumière des propos ci-dessus.

Comme la plupart des gens veulent travailler et travailleront si on leur en donne l'occasion, des niveaux de prestations réduits en vue de motiver le grand nombre et non pas simplement le petit nombre s'avèrent non seulement injustes mais probablement sans nécessité, inefficaces et mal orientés. Plus encore, au lieu d'aider ces personnes lorsqu'elles sont en chômage, ces méthodes blessent la fierté et briment la confiance en soi en tant que personnes, pères, fils, filles, travailleurs, au moment même où le respect de soi est déjà assujéti à la pression d'une machine économique aveugle qui ne demande vraiment pas et ne peut pas absorber davantage leurs talents et leur travail.

Les efforts en vue de motiver ces malheureux sont aussi futiles que de placer des éperons sur les bottes d'une personne qui conduit une voiture, quand la voiture elle-même fait défaut; l'ère du cheval est passée, comme, d'ailleurs, le mythe voulant que tous doivent travailler ou que la population doive être motivée à travailler.

En résumé, mes commentaires portent sur les deux aspects suivants :

1. La dépendance actuelle sur l'économie, telle qu'elle est maintenant structurée et dirigée afin de produire une demande suffisante d'emplois, n'est plus tenable. Également, des projets à court terme dans le but de créer des emplois ne suffisent plus. Il faut de nouvelles politiques fondées sur une reconnaissance de la personne — sur ses désirs, ses besoins et ses capacités.

2. Les programmes sur la sécurité du revenu, qui cherchent intrinsèquement à motiver les gens au travail, sont fondés sur une compréhension erronée de la personne; ils sont préjudiciables aux travailleurs et à leurs familles, nuisibles à la qualité de la population active elle-même et, en définitive, dommageables à une économie saine et à la société dans laquelle cette économie devrait exister.

En conclusion cependant, je veux reconnaître que ces commentaires vont, en effet, au-delà des considérations de ce rapport sur la

sécurité du revenu. Je suis donc heureux de me joindre à mes collègues-commissaires en signant ce rapport bien documenté et soigneusement préparé au moment où les régimes de sécurité du revenu dans l'ensemble de l'Occident sont remis en cause.

Veillez agréer l'expression de mes sentiments les plus distingués.

William A. Dyson

William A. Dyson, commissaire

A11D6
A29
32
1967-72
5,3
Ex. 2
QL
Magasin

VOLUME V

B

LA SÉCURITÉ DU REVENU

TOME III
TITRE QUATRIÈME
L'INSTALLATION
DES NOUVEAUX RÉGIMES

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

TROISIÈME PARTIE

GOVERNEMENT DU QUÉBEC/1971

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

RAPPORT

VOL. I L'ASSURANCE-MALADIE

VOL. II LES MÉDECINS INTERNES ET RÉSIDENTS

PREMIÈRE PARTIE

VOL. III LE DÉVELOPPEMENT

DEUXIÈME PARTIE

VOL. IV LA SANTÉ

TROISIÈME PARTIE

VOL. V LA SÉCURITÉ DU REVENU

QUATRIÈME PARTIE

VOL. VI LES SERVICES SOCIAUX

CINQUIÈME PARTIE

VOL. VII

TOME I LES PROFESSIONS ET LA SOCIÉTÉ

TOME II LES ÉTABLISSEMENTS À BUT LUCRATIF

ANNEXES

1. ANALYSE COMPARATIVE DES COÛTS DE L'HOSPITALISATION AU QUÉBEC ET EN ONTARIO
LA COMMISSION
2. L'ÉVOLUTION DES SERVICES DE SANTÉ ET DES MODES DE DISTRIBUTION DES SOINS AU QUÉBEC
GILBERT BLAIN, M.D., JEAN-CLAUDE MARTIN, JEAN-YVES RIVARD ET YOLANDE TAYLOR
3. INDICES DE L'ÉTAT DE SANTÉ DE LA POPULATION DU QUÉBEC
MADELEINE BLANCHET-PATRY, M.D.
4. LES MÉCANISMES DE DISTRIBUTION DES MÉDICAMENTS ET PROTHÈSES : ANALYSE ÉCONOMIQUE
FRANÇOIS D. LACASSE
5. CONTRIBUTION À UN PROJET DE LOI-CADRE EN MATIÈRE DE MALADIE MENTALE
LUCIEN PANACCIO, M.D.
6. PROBLÈMES DE LA DÉTÉRIORATION DU MILIEU ET DE LA CONSERVATION DE L'ENVIRONNEMENT
GEORGES S. GANTCHEFF
7. URBANISME ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EN RELATION AVEC LA CONSERVATION DE LA SANTÉ
GEORGES ROBERT
8. LA PRÉVISION DE MAIN-D'OEUVRE DANS LE SECTEUR HOSPITALIER
RICHARD BÉLAND ET THOMAS BOUDREAU
9. LA SITUATION FINANCIÈRE DES HÔPITAUX DU QUÉBEC AU 31 DÉCEMBRE 1967
NICOLE MARTIN, CHARLES CHAMARD, CLAUDE E. FORGET ET ANDRÉ MOISAN
10. LES COÛTS DE FONCTIONNEMENT DE CERTAINS SERVICES HOSPITALIERS AU QUÉBEC : ANALYSE ÉCONOMIQUE
CLAUDE E. FORGET
11. LA RECHERCHE MÉDICALE AU QUÉBEC — VERSIONS FRANÇAISE ET ANGLAISE
CLAUDE FORTIER, M.D., JOHN BECK, M.D., JACQUES GENEST, M.D., MAURICE LeCLAIR, M.D. ET YVES MORIN, M.D.
12. L'ORGANISATION ET LA RÉGLEMENTATION DES PROFESSIONS DE LA SANTÉ ET DU BIEN-ÊTRE AU QUÉBEC
M^{re} CLAUDE-ARMAND SHEPPARD
13. LA RÉMUNÉRATION DU CORPS MÉDICAL
JEAN-YVES RIVARD
14. UTILISATION COMPARÉE DES SERVICES DE SANTÉ
RAYNALD PINEAULT, M.D.
15. INVENTAIRE DE L'ÉQUIPEMENT HOSPITALIER ET DES PROJETS D'IMMOBILISATIONS AU QUÉBEC AU 31 DÉCEMBRE 1969.
LA COMMISSION
16. LES FONDEMENTS D'UNE POLITIQUE FAMILIALE
PHILIPPE GARIGUE
17. POUR UNE POLITIQUE DE LA VIEILLESSE
JEAN-MARIE MARTIN
18. POLITIQUE DE BIEN-ÊTRE DE L'ENFANCE POUR LE QUÉBEC DE DEMAIN — VERSIONS FRANÇAISE ET ANGLAISE
ROLAND HENNESSEY
19. LA RECHERCHE EN MATIÈRE DE BIEN-ÊTRE SOCIAL AU QUÉBEC — VERSIONS FRANÇAISE ET ANGLAISE
D.E. WOODSWORTH ET PATRICK DEEHY
20. LE PERSONNEL DES ORGANISMES DE BIEN-ÊTRE AU QUÉBEC
LA COMMISSION
21. L'ASSURANCE-CHÔMAGE ET LES SERVICES AUX TRAVAILLEURS
BERNARD SOLASSE ET JEAN BOIVIN
22. LA VOIX DES HOMMES SANS VOIX
LA COMMISSION
23. BIBLIOGRAPHIE SUR LES SERVICES SOCIAUX
LA COMMISSION
24. LE CHAMP DU BIEN-ÊTRE DANS LA SOCIÉTÉ OCCIDENTALE — VERSIONS FRANÇAISE ET ANGLAISE
HERMAN LEVIN
25. LA SOCIÉTÉ DE DEMAIN : SES IMPÉRATIFS, SON ORGANISATION
GÉRALD FORTIN
26. L'ANIMATION SOCIALE
RENÉ DIDIER
27. LE LOISIR
JEAN-CHARLES GUINDON
28. L'INSUFFISANCE DES REVENUS AU QUÉBEC ET LE COÛT DE LA GARANTIE D'UN REVENU MINIMUM
GILLES DESROCHERS