

A11D6
A29
S2
1967-72
5,2
Ex. 2
QL
Magasin

VOLUME V

B

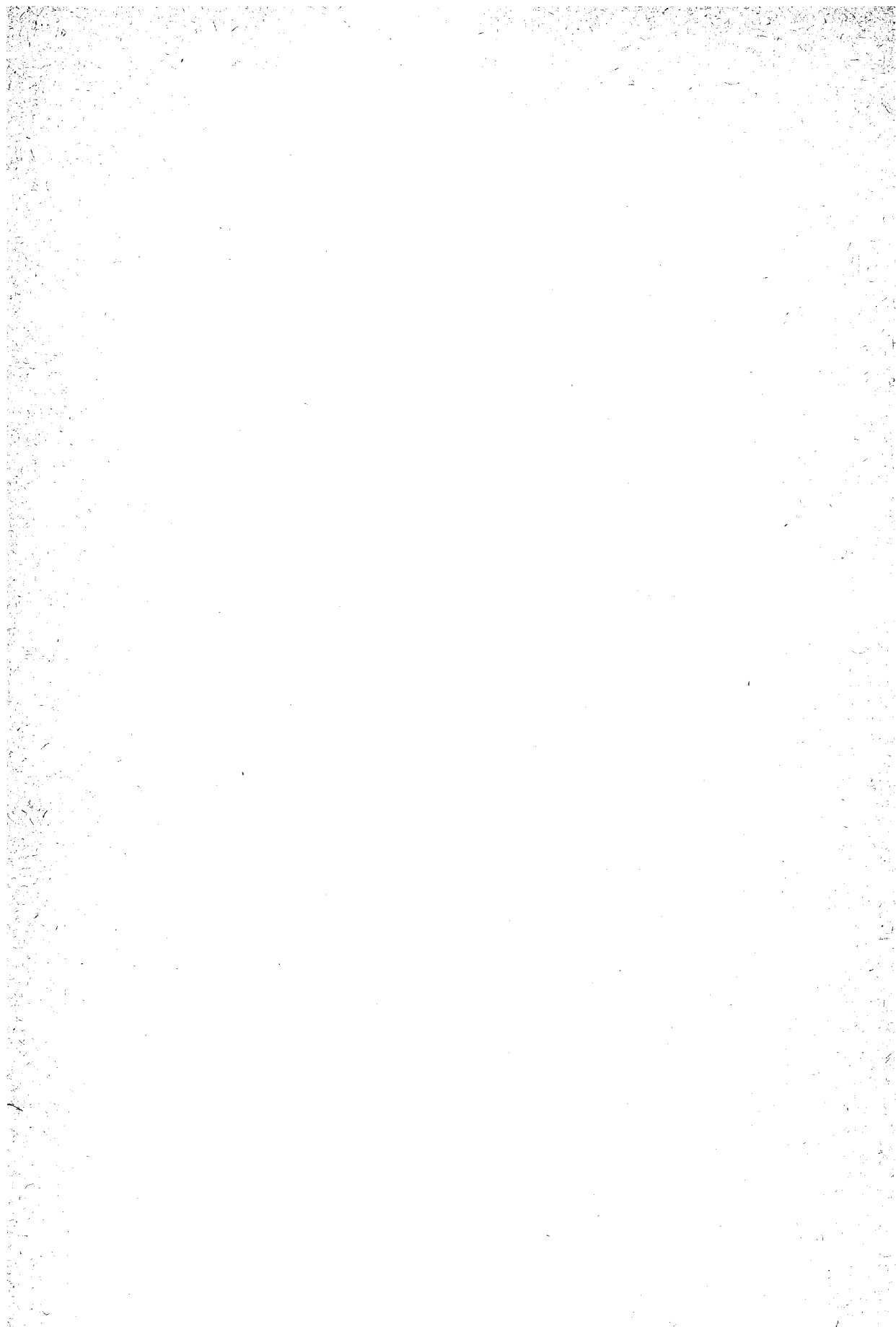
LA SÉCURITÉ DU REVENU

TOME II
TITRE TROISIÈME
LES NOUVEAUX RÉGIMES

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

TROISIÈME PARTIE

GOVERNEMENT DU QUÉBEC/1971



VOLUME V

LA SÉCURITÉ DU REVENU

**TOME II
TITRE TROISIÈME
LES NOUVEAUX RÉGIMES**

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

TROISIÈME PARTIE

H1106

A29

S2

1967-1972

5.2

Ex.2

Da

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 troisième

Les nouveaux régimes

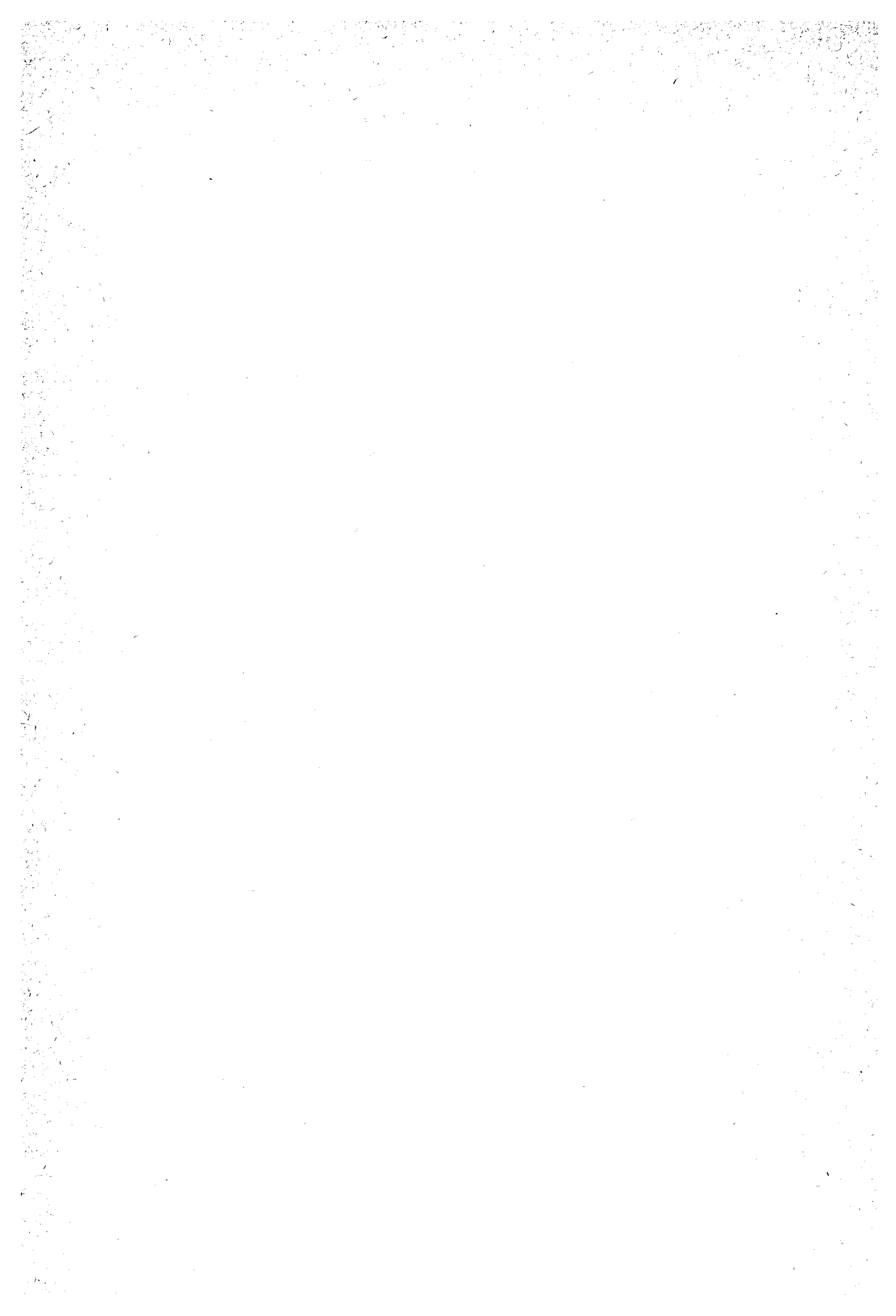
C'est par un système à trois paliers — allocations sociales, allocations familiales et assurances sociales — qu'on s'attaquera le plus efficacement à l'insuffisance de revenus.

Ce titre décrit en autant de chapitres le fonctionnement de ce système intégré dont la mise en application devient aujourd'hui plus pressante par suite de la variété des politiques actuelles et de la nécessité de les adapter pour reconnaître concrètement aux personnes et aux familles leur droit à des ressources minimales.

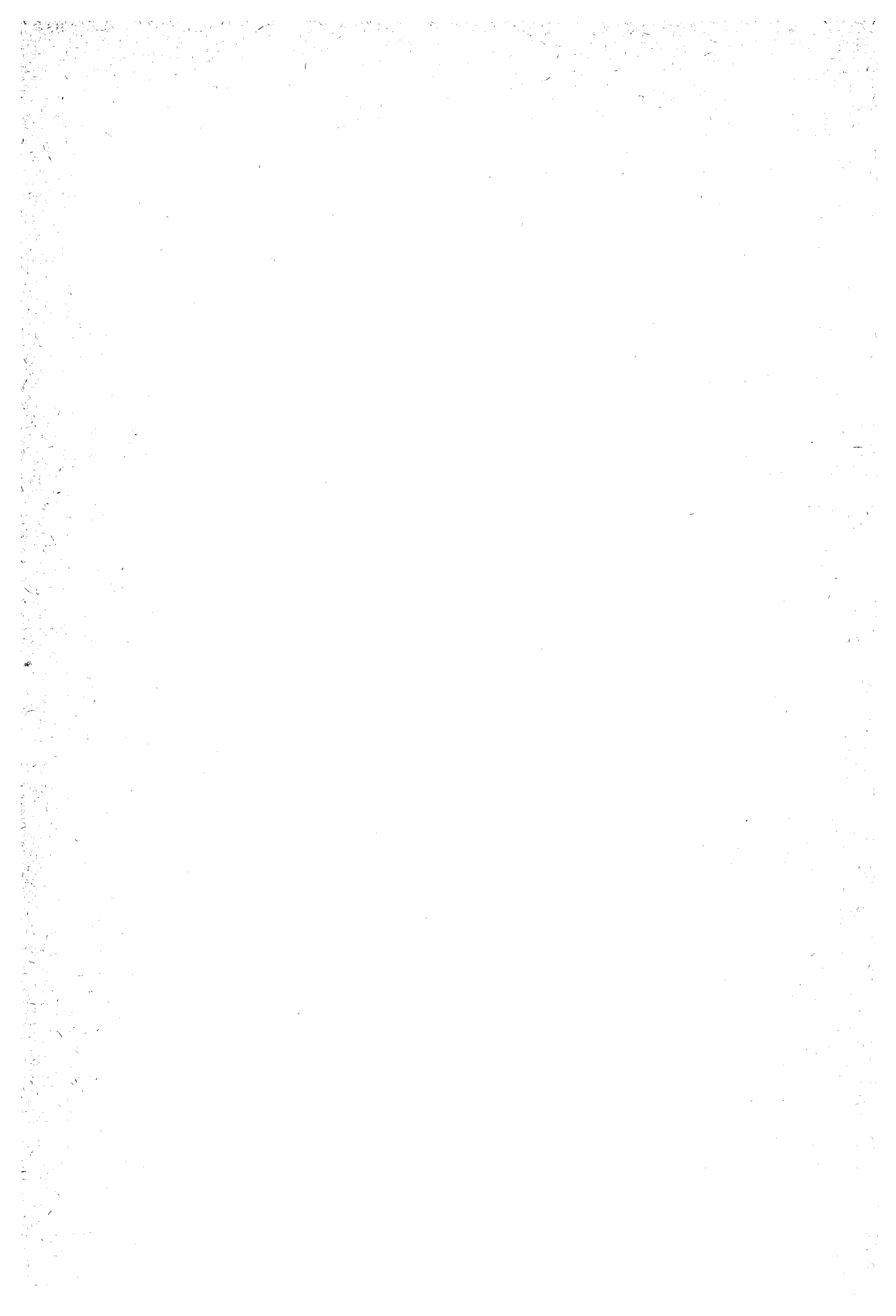
Le chapitre V présente le régime général d'allocations sociales (RGAS), destiné à remplacer les mesures actuelles d'assistance, et il en explique le fonctionnement. Le RGAS constitue, en somme, le pivot du système intégré préconisé par la Commission parce qu'il permet au bénéficiaire, par l'allocation de deuxième stade, de se hisser à un seuil de revenu jugé minimum. Il rend même possible, par l'allocation dite de premier stade, le dépassement de ce seuil pour ceux des bénéficiaires admissibles qui y trouvent un complément de revenu.

Le chapitre VI démontre que les allocations familiales constituent le point d'appui de ce système intégré de sécurité du revenu et propose qu'elles soient universelles mais variables en fonction du revenu.

Enfin, le chapitre VII propose des modifications sensibles aux régimes existants d'assurance sociale pour mieux pallier les risques de la vieillesse, du décès, de l'invalidité et de la maladie, d'une part, et celui du chômage, d'autre part. En conclusion, il examine les moyens de conformer l'assurance-chômage aux objectifs du régime général d'allocations sociales.



Le régime général d'allocations sociales (RGAS)



Le régime général d'allocations sociales (RGAS)

INTRODUCTION

413. Le système de sécurité du revenu que nous proposons comporte un régime général d'allocations sociales qui en constitue l'élément central, mais conserve les régimes spécialisés existants, telles l'assurance-chômage, l'allocation familiale et les rentes. Le régime général d'allocations sociales se caractérise par les liens nombreux qui le rattachent aux régimes spécialisés, et par le souci de coordination et d'intégration qui l'inspire et qui informe sa conception. Enfin le régime général d'allocations sociales constitue l'élément primordial du système de sécurité du revenu à cause de la multitude des situations particulières qu'il couvre.

414. On a conçu le RGAS comme une adaptation des mesures d'assistance sociale aux nouveaux besoins engendrés par l'évolution du fonctionnement de la société industrielle. Par cette mesure d'un type nouveau, on entend mener une action efficace contre la pauvreté et la privation économique. Cette action dépasse toutefois le domaine des politiques de sécurité du revenu, et c'est pourquoi ces dernières doivent être perçues comme un des éléments d'une politique sociale.

415. Essentiellement le RGAS assure l'accès universel à un niveau de vie minimum qui est une condition essentielle d'épanouissement de la personne et qui doit l'encourager à acquérir, à conserver ou à retrouver une certaine indépendance économique. Bien entendu, l'instauration d'un tel régime s'appuie sur des caractéristiques de comportement de l'individu et de fonctionnement de l'économie. Résumons brièvement les postulats retenus :

- 1° les politiques économiques assurent dans des délais raisonnables une quantité suffisante d'emplois permettant à tous les groupes de travailleurs de participer au travail;
- 2° les politiques de main-d'œuvre offrent des instruments adéquats de réadaptation de la main-d'œuvre permettant le reclassement des travailleurs et l'amélioration de leur productivité;
- 3° ces politiques de réadaptation comportent la création de débouchés à l'intention des travailleurs les moins favorisés;

- 4° la politique de sécurité du revenu s'intègre à l'ensemble des mesures de mise en valeur des ressources humaines;
- 5° un niveau de revenu minimum est une condition fondamentale d'accès à l'ensemble de ces mesures¹;
- 6° tant que la participation à l'activité économique améliorera les perspectives de revenus, le chef de famille préférera le travail au chômage;
- 7° loin d'entraver le choix rationnel d'un individu quant à ses possibilités de travail, de loisirs et de revenus, l'assistance sociale peut, comme toute autre mesure de mise en valeur des ressources humaines, contribuer à le motiver.

416. Avant d'exposer en détail les principaux éléments du régime général d'allocations sociales, nous discuterons les fondements sur lesquels il s'appuie.

I. — LES FONDEMENTS DU RÉGIME

417. Les fondements du régime gravitent autour de trois idées essentielles :

- 1° l'hypothèse suivant laquelle le besoin d'assistance est une caractéristique du système économique;
- 2° l'objectif de participation et d'accès de tous les citoyens aux avantages du développement économique;
- 3° la recherche d'une généralisation des libertés de choix.

A. — LE BESOIN D'ASSISTANCE, UNE CARACTÉRISTIQUE DU FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME ÉCONOMIQUE

418. L'accès universel à un niveau de revenu minimum implique que la collectivité reconnaisse sa responsabilité quant aux conditions de vie de chacun de ses membres. Déjà admise dans les cas d'incapacité de travail ou de charges familiales, cette responsabilité l'est partiellement dans certaines circonstances de chômage. Nous pro-

¹ Cette proposition en implique une autre : ce serait une fausse alternative que d'imposer à la société de choisir entre la mise en valeur des ressources humaines ou l'octroi d'un revenu minimum. Ces deux moyens d'action sont complémentaires.

posons d'étendre cette responsabilité de façon à couvrir tous les cas d'insuffisance de revenus causés soit par une rémunération trop faible soit par la privation d'emploi.

419. Devant le fait que la sécurité d'emploi est réservée de plus en plus à certaines classes de travailleurs, l'on doit reconnaître que les personnes qui souffrent d'insuffisance de revenus à cause d'une rémunération trop faible ou de la privation d'un emploi sont, sur le plan de la satisfaction des besoins de leur famille, dans une situation analogue à celle des personnes incapables de travailler.

420. L'insuffisance de revenus caractérise le fonctionnement de notre système économique et est susceptible d'affecter de plus en plus de citoyens. Par le RGAS, on assure simplement les conditions économiques minimales permettant l'épanouissement des personnes et leur participation aux avantages économiques et sociaux.

421. La nécessité d'une réforme dans l'orientation des mesures de sécurité du revenu tient également au fait que, malgré leur évolution, elles conservent toujours un rôle ambigu dans la garantie d'un revenu minimum. C'est ainsi que les régimes d'assurance-chômage ne tiennent aucunement compte de l'inégalité des chances dans l'emploi.

422. L'État a pris graduellement la relève des organismes privés pour pallier l'incapacité de travail de personnes invalides, aveugles, âgées, etc. L'aide aux chômeurs se rattache aux mêmes préoccupations et constitue en quelque sorte un cas limité de cette forme d'intervention de l'État en matière d'assistance.

423. On doit donc reconnaître que l'évolution du système économique et social aggrave de telles situations au point qu'elles constituent un handicap plus ou moins irrémédiable. Non seulement le système comporte-t-il le risque de priver définitivement un citoyen d'un emploi rémunérateur, mais la gamme des circonstances qui le matérialisent s'élargit de plus en plus et touche ainsi des catégories de plus en plus nombreuses de travailleurs.

B. — LA PARTICIPATION ET L'ACCÈS DE TOUS LES CITOYENS AUX AVANTAGES DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

424. Le RGAS est avant tout un instrument par lequel on entend réaliser l'objectif d'un revenu minimum garanti. C'est pourquoi on passe de conditions particulières d'admissibilité aux allocations sociales à une condition générale et unique : celle de l'insuffisance de revenus.

425. Dans un chapitre précédent, nous avons tenté d'expliquer pourquoi nous ne pouvons indéfiniment reporter cette option à une étape ultérieure, et pourquoi, s'il faut choisir entre des allocations substantielles à une fraction seulement des cas d'insuffisance de revenus, d'une part, ou une allocation plus faible à l'ensemble de la population touchée par la privation économique, d'autre part, nous choisissons cette dernière formule.

426. La raison principale en est que la garantie de ressources minimales est une condition essentielle de participation de chaque citoyen et de chaque famille à la société dans laquelle ils vivent ainsi que de l'utilisation des moyens de s'y épanouir et de réaliser ultérieurement un certain degré de développement.

427. Il s'agit donc de respecter un droit fondamental d'accès, non seulement à un niveau minimum de consommation comme tel, mais également à tous les services collectifs essentiels à la mise en valeur du potentiel humain. L'accès universel à un revenu minimum est une condition de participation à ces services qui sont eux-mêmes des éléments des politiques de développement socio-économique.

428. Aussi devons-nous de moins en moins considérer les régimes d'assistance financière comme un élément résiduel des politiques sociales réservé à une fraction de la population qui n'aurait pas su tirer avantage d'autres mécanismes. Au contraire, il faut plutôt concevoir les mesures de sécurité du revenu comme un élément des politiques générales de développement de l'individu et de la collectivité.

429. Afin d'encourager les personnes dont les ressources sont, à des degrés divers, inférieures au seuil de revenu minimum à conserver ou à recouvrer leur indépendance économique, il faut attacher une grande importance à leurs besoins. Que ce soit là une conséquence inévitable du fonctionnement de la société, il n'en reste pas moins que le niveau et la sécurité du revenu sont des facteurs déterminants du comportement, de la motivation et de l'intégration à la vie collective. En d'autres termes, il faut éviter qu'une personne touche un revenu inférieur au seuil de revenu minimum ou demeure trop longtemps dans une situation où elle est privée de son indépendance économique. C'est pourquoi nous voulons répondre à tous les cas d'insuffisance de revenus non seulement pour les personnes privées d'emploi, mais également pour les travailleurs qui ne retiennent pas un revenu suffisant.

430. Dans cette optique, il faut ajuster à la hausse du revenu moyen le niveau et le rythme de croissance du revenu des personnes défavorisées, pour au moins éviter que s'élargisse l'écart entre ces derniers et les autres citoyens. Dans le RGAS, on définit le niveau de revenu minimum par rapport à un seuil de pauvreté. Sans le rendre directement proportionnel au revenu moyen, on fixe ce seuil selon les conditions de vie minimales qui évoluent avec le niveau de vie de la collectivité.

C. — LA GÉNÉRALISATION DES LIBERTÉS DE CHOIX

431. Pour réaliser l'objectif du RGAS, il faut cesser de considérer l'ensemble des « assistés sociaux » comme une catégorie à part et reconnaître que tout membre de la société peut, à un moment donné, se trouver en difficulté pour une période plus ou moins longue.

432. Dans la manière de garantir un revenu minimum, le RGAS réalise un compromis entre la technique des régimes universels et celle des régimes d'assistance. Les premiers, qui ne différencient pas les situations, versent des prestations selon des besoins présumés, alors que les seconds exigent la démonstration des besoins. En offrant à la fois un revenu de remplacement ou de complément, le RGAS couvre toutes les situations comprises entre la dépendance et l'indépendance économique. De cette façon, le RGAS fait perdre toute signification à la catégorie d'« d'assisté social ».

433. L'évolution du concept d'assistance sociale vers celui de revenu minimum tient également de ces préoccupations. Il s'agit en somme d'une estimation indirecte des besoins, en faisant appel à un seuil de revenu, ce qui respecte davantage les droits sociaux, la dignité humaine et les choix de la personne.

434. Ainsi le système de sécurité du revenu n'est plus fondé sur l'existence de la catégorie d'« assisté social » ; il ne pose plus comme condition du versement des allocations sociales la conformité à un ensemble de règles dont l'effet est de créer des catégories de citoyens en marge du milieu « normal ». Il reconnaît au contraire que la difficulté pour la majorité des allocataires de s'assurer un revenu suffisant ne tient pas à des caractéristiques de personnalité et de comportement différentes de celles de l'ensemble des citoyens, mais à des facteurs indépendants de leur volonté, principalement aux difficultés créées par les transformations rapides du système de production.

435. Cette philosophie exige moins que l'on insiste sur les obligations que ces citoyens ont envers la société que sur les conditions qui favorisent leur retour à une situation où, comme tout le monde, ils feront certains choix de loisirs, de travail et de revenus.

436. Ils seront alors à même d'exercer comme tous les autres citoyens des choix économiques rationnels et libres.

437. Cette liberté de choix n'est possible que dans des circonstances qui maintiennent ces citoyens nettement au-dessus d'un certain seuil de revenu.

438. L'accès à un revenu minimum assorti d'un mécanisme d'incitation vise précisément à permettre des choix rationnels selon les préférences et les motivations personnelles. Il respecte les hésitations et suppose qu'une fois assurées des ressources minimales ces personnes réagiront aux incitations habituelles, sans qu'il soit nécessaire de recourir à des règles rigides ou à des sanctions. Étant donné qu'elles tireront profit d'une intégration au marché du travail ou d'une participation à des services de réadaptation ou de recyclage, on ne peut présumer qu'elles réagiront négativement à de telles possibilités.

439. Ce respect du libre choix n'est pas nécessairement incompatible avec l'obligation d'accepter un emploi éventuel. En effet, on compte que c'est le jeu des incitations qui amènera les allocataires à participer au marché du travail bien plus que les règles ou les sanctions qu'on pourrait imposer. Le rôle des contraintes se trouve donc minimisé.

440. Un autre inconvénient de l'assistance sociale traditionnelle est la classification des allocataires en aptes et inaptes au travail. Cette classification peut d'ailleurs prendre la forme d'une distinction entre les chômeurs et les inaptes au travail, puis entre les allocataires à court terme et les allocataires à long terme. Ces classifications comportent toutes un certain degré d'arbitraire. De plus, elles n'ont aucun fondement comme facteurs déterminant les besoins de ressources financières. Elles soulignent combien il est difficile de couvrir toutes les situations d'insuffisance de revenus en conservant la catégorie d'« assisté social ». Il nous est apparu qu'on peut contourner ces difficultés ou qu'on parvient à un régime beaucoup plus fonctionnel en classifiant les allocations sociales selon qu'elles couvrent des situations d'absence ou d'insuffisance de revenus, les allocations pour insuffisance de revenus étant adaptées aux situations où il y a participation au marché du travail mais où les revenus

demeurent insuffisants. C'est ce mécanisme comportant deux types d'allocations sociales qui constitue le RGAS.

441. La façon dont le bénéficiaire évolue d'un type d'allocation à l'autre ou, dans la terminologie que nous adopterons, entre les deux stades du régime tient compte de la difficulté, voire de l'impossibilité de classer *a priori* les personnes selon leurs perspectives de participation au marché du travail. Le régime préconise un partage ou une classification d'après la situation réelle des revenus, qu'elle découle ou non de choix qui ont été faits par les bénéficiaires, plutôt que d'après des normes administratives.

442. Aussi pose-t-on deux règles. Premièrement, lorsqu'une personne est privée d'emploi, donc de source de revenus, il est indifférent de connaître son degré d'aptitude au travail pour déterminer ses besoins d'assistance financière. Deuxièmement, devant une possibilité d'emploi, l'incitation à retourner au travail sera d'autant plus grande qu'elle comportera la possibilité d'améliorer ses revenus.

II. — LE FONCTIONNEMENT DU RÉGIME

443. Le RGAS fournit une allocation variable à toute personne dont les ressources sont insuffisantes, compte tenu de ses autres moyens de subsistance. Il assure un revenu minimum et permet de garder le plus de liens possible avec le marché du travail, en particulier, et le milieu de vie, en général, et de conserver ou de recouvrer son autonomie.

A. — LES DEUX FORMULES D'ALLOCATIONS SOCIALES

444. Appelé à remplacer le régime actuel d'assistance, le RGAS combine deux formules d'allocations. La première, qui constitue le premier stade du régime, permet, suivant des modalités que nous préciserons, de combiner l'allocation sociale et d'autres revenus. Elle rejoint ainsi les personnes dont les revenus sont considérés insuffisants. La seconde, qui constitue le deuxième stade du régime, comporte une allocation équivalente au seuil de revenu minimum mais qui, dans le cas de l'existence d'autres revenus, est diminuée de leur montant.

1. — POURQUOI DEUX FORMULES D'ALLOCATIONS

445. L'objectif des deux formules est de garantir un certain niveau de revenus, indépendamment des circonstances personnelles ou de milieu, tout en créant des mécanismes permettant aux allocataires de conserver le plus de liens possible avec le marché du travail.

446. L'expérience actuelle démontre que, parfois, une allocation qui ne comporte aucune incitation à retourner sur le marché du travail rend la politique d'assistance sociale difficilement conciliable avec les objectifs et les politiques du développement régional, les programmes de main-d'œuvre et tous les autres programmes de mise en valeur du potentiel humain rendus nécessaires par l'évolution du système économique.

447. On note que de 20 à 30 pour cent des bénéficiaires d'assistance détiennent des emplois en dépit des règlements et ne déclarent pas ces revenus dont ils ont pourtant besoin pour atteindre au moins \$200 par mois. Par ailleurs, des allocataires refusent des emplois temporaires pour conserver le bénéfice des prestations de l'assistance sociale.

448. Sans doute ces comportements sont-ils incompatibles avec la dimension nouvelle des services de main-d'œuvre qui cherchent à améliorer le potentiel de travail. Car pour accéder à des emplois suffisamment rémunérateurs et à une certaine sécurité, les travailleurs les moins favorisés doivent s'efforcer de se reclasser, de se réadapter et tenter des expériences de travail.

449. Mais au lieu de dénoncer les personnes qui cumulent allocations sociales et rémunération du travail, ou celles qui refusent un emploi pour conserver le bénéfice des prestations, l'on devrait s'interroger sur un régime qui décourage la réintégration du marché du travail. Car, le plus souvent, pour s'assurer des revenus intéressants ou simplement conformes à leurs besoins, ces personnes ont besoin à la fois de l'allocation et de la rémunération de leur travail.

450. Ces considérations nous amènent à introduire un premier stade, qui comporte un mécanisme de motivation, puisqu'il fait de l'allocation sociale un complément des revenus que le bénéficiaire tire de toute autre source. Cependant, une telle formule qui donne la possibilité de combiner les revenus éventuels de travail et les allocations ne peut permettre que les allocations sociales atteignent elles-mêmes le seuil de pauvreté. Or il est évident que, d'une part,

ceux qui recourent à l'assistance sociale ne peuvent pas tous réintégrer le marché du travail et que, d'autre part, plusieurs d'entre eux souffrent d'un handicap tellement sérieux qu'ils n'ont aucun avantage à tenter un effort de réadaptation.

451. Il est donc inutile et inadmissible que, sous le couvert de l'incitation, l'on accorde à ces personnes une allocation réduite, c'est-à-dire inférieure au seuil de pauvreté, car pour elles le complément de revenu de travail n'existe pas. D'où la nécessité d'un deuxième type d'allocation assurant d'emblée un revenu minimum. C'est le deuxième stade du régime. D'autre part, et c'est une considération qui revêt une importance capitale dans le fonctionnement du régime, on ne peut *a priori* départager les bénéficiaires en personnes « aptes » ou « inaptes » au travail; encore moins en personnes « aptes » ou « inaptes » à l'obtention d'un emploi. Ce que nous proposons, par le recours à deux formules, c'est de fonder le partage des allocataires sur les résultats. La seule contrainte à l'automatisme de ce partage est un test initial d'une durée moyenne de trois mois qui exige du nouveau bénéficiaire, à moins de critères manifestes d'incapacité de travail, un essai au premier stade du régime. Pour un bénéficiaire, la durée de cet essai dépend de ses revenus antérieurs et reflète indirectement son expérience de travail.

452. On détermine cette période, qui met à l'épreuve le mécanisme d'incitation, de telle sorte que, même s'il n'améliore pas sa situation, le bénéficiaire touche des allocations annuelles qui atteignent 90 pour cent des allocations prévues au second stade, soit tout près du seuil de revenu annuel minimum. Ainsi le RGAS départage, d'après les possibilités d'emploi et les choix qu'elles ont faits par rapport à celles-ci, les personnes en difficultés temporaires et celles qui rencontrent des difficultés plus durables et même permanentes.

453. Enfin, il faut reconnaître qu'on pourrait fort bien atteindre les mêmes objectifs par une seule et même formule d'allocations, si ce n'était de la rareté des ressources à redistribuer. La double formule permet d'introduire un mécanisme d'incitation compatible avec des seuils d'allocation nulle inférieurs aux revenus moyens tout en ne privant pas les personnes inaptes au travail d'une allocation équivalente au seuil de revenu minimum.

2. — L'ALLOCATION DE DEUXIÈME STADE ET LE SEUIL DE REVENU MINIMUM

454. Le deuxième stade du régime procure une allocation qui varie selon la taille de la famille. On l'accorde en totalité, dans le

cas où la famille ou la personne seule ne dispose d'aucune autre source de revenu, ou on la réduit du plein montant des ressources personnelles du bénéficiaire dont on tient compte dans l'évaluation de ses moyens de subsistance : ainsi on comble l'absence ou l'insuffisance de revenus jusqu'au seuil de revenu minimum. L'allocation maximale à laquelle le bénéficiaire et sa famille ont droit est donc en fonction du seuil de revenu minimum. En choisissant comme base de référence l'année du recensement, c'est-à-dire 1961, nous recommandons de la fixer à \$1,500 pour un adulte et à \$2,500 pour deux adultes¹. Pour les enfants, on devrait prévoir au moins un montant de \$250 chacun, compte tenu que cette allocation s'ajoute à une allocation familiale ou scolaire nette² de \$150 par enfant que reçoit la famille bénéficiaire d'allocations sociales, ce qui donne un montant total de \$400 par enfant³.

455. Cette forme d'allocation convient surtout dans les situations d'absence de ressources à la suite d'un retrait prolongé de la main-d'œuvre, alors que celle de premier stade s'adresse plus particulièrement aux situations d'insuffisance de ressources, principalement lorsque le revenu tiré du travail est trop faible. C'est essentiellement sa situation de revenu qui doit permettre au bénéficiaire de choisir l'une ou l'autre forme d'allocation. La persistance de très faibles revenus ou moyens de subsistance, pendant une période donnée, donne droit à l'allocation sociale prévue au deuxième stade du régime.

3. — L'ALLOCATION DE PREMIER STADE : UN COMPLÉMENT DE REVENU

456. L'allocation de premier stade s'apparente à un impôt négatif. Cette formule permet de combiner les revenus et les allocations sociales. En ajoutant à ses revenus une fraction du montant de base de l'allocation sociale, l'allocataire peut obtenir un niveau de revenu supérieur au seuil de revenu minimum. En contrepartie, l'allocation maximale prévue, qui s'applique presque exclusivement dans le cas où il y a d'autres sources de revenus, est elle-même inférieure au seuil de revenu considéré comme minimum. Enfin,

¹ Ces montants sont ceux que propose le Conseil économique du Canada comme seuils de pauvreté en 1961; par suite de l'augmentation du coût de la vie, on doit évidemment les réajuster. Voir *infra*, chapitres IX et X.

² Nous utilisons l'expression « allocation familiale nette » puisque le nouveau régime d'allocations familiales projeté prévoit, par son caractère fortement sélectif, la récupération d'une partie plus ou moins importante des montants versés grâce à un barème spécifique d'imposition. Voir à ce sujet le chapitre VI du présent volume.

³ Si au lieu de \$400 on adopte comme seuil de revenu minimum celui défini par le Conseil économique du Canada, soit \$500 par enfant, l'allocation égale à la différence entre ce seuil et le montant d'allocations familiales est de \$350.

comme nous l'avons déjà signalé, cette formule ne s'applique pas *a priori* à une catégorie particulière de bénéficiaires puisque seul le critère d'insuffisance de revenus est retenu. Dans la mesure où il existe des possibilités d'emploi qui facilitent un choix entre les deux types d'allocations prévus, la formule de premier stade convient aux personnes qui peuvent trouver du travail ou qui disposent déjà de certaines ressources individuelles. De façon particulière, cette formule prévoit (tableau V.1) qu'on réduit l'allocation sociale d'un tiers des revenus considérés, pour la tranche qui va jusqu'à \$2,000 par année (\$167 par mois), et de 55 pour cent des revenus considérés, pour la tranche des revenus additionnels. Pour 1971, compte tenu des ajustements des seuils de revenu minimum, le taux de 33 pour cent devra s'appliquer à la tranche de revenu de 0 à \$2,500. Par contre, pour la tranche supérieure à \$2,500, nous appliquerons un taux de 61 pour cent. Ainsi l'allocation sociale devient nulle à un point qui correspond à des ressources ou à des moyens de subsistance supérieurs à l'allocation maximale prévue. Les tableaux V.1 et V.2 fournissent respectivement pour 1961 et 1971 les niveaux de ressources annuelles à partir desquels l'allocation cesse complètement ¹.

457. Quant aux situations de revenus qui permettent au bénéficiaire de passer d'un stade à l'autre, signalons cet autre point d'une importance particulière dans l'agencement des deux formules. À un certain niveau de revenus, l'une ou l'autre des formules d'assistance (premier et deuxième stade) assurent au bénéficiaire le même montant de ressources totales. Ce niveau, fixé à \$1,500 de revenus considérés en 1961 (tableau V.3), constitue ce qu'on appelle le seuil de changement de stade. En 1971, le seuil de changement de stade passe à \$2,045 (tableau V.4) ². C'est vraisemblablement là qu'il y aura passage d'une formule à l'autre. En deçà de ce seuil, le deuxième stade reste plus avantageux; au delà, le premier stade permet un revenu courant supérieur (graphique V.2).

458. Illustrons ce qui précède par l'examen de deux situations. Prenons d'abord le cas d'une famille bénéficiaire d'allocations sociales, à qui se présente l'occasion d'améliorer sa situation de revenu, et supposons qu'au départ ses ressources mensuelles sont inférieures à \$125. En 1961, la famille aurait reçu une allocation de deuxième

¹ Le niveau des ressources auquel l'allocation devient nulle en 1961 est celui pour lequel le tiers du premier \$2,000 et 55 pour cent du revenu additionnel équivalent à l'allocation maximale.

² Sauf dans le cas de la personne seule où le seuil de changement de stade se situe à \$1,227 de revenus considérés en 1971, et à \$900 de revenus considérés en 1961.

TABLEAU V.1

**Montants de l'allocation du RGAS versés pour différents niveaux de revenus personnels
considérés* — 1961**

<i>Seuils</i>	<i>(1) Montant annuel des revenus personnels considérés</i>	<i>Premier stade</i>		<i>Deuxième stade</i>	
		<i>(2) Montant de l'allocation</i>	<i>(3) Montant total des revenus (1) + (2)</i>	<i>(4) Montant de l'allocation</i>	<i>(5) Montant total des revenus (1) + (4)</i>
<i>a) Personne seule</i>	0	\$ 900	\$ 900	\$1,500	\$1,500
SCS : \$ 900	\$ 900	\$ 600	\$1,500	\$ 600	\$1,500
SRM : \$1,500	\$1,500	\$ 400	\$1,900	0	\$1,500
SAN : \$2,420	\$2,000	\$ 230	\$2,230	—	—
	\$2,420	0	\$2,420	—	—
<i>b) Couple sans enfant</i>	0	\$1,500	\$1,500	\$2,500	\$2,500
SCS : \$1,500	\$1,000	\$1,167	\$2,167	\$1,500	\$2,500
	\$1,500	\$1,000	\$2,500	\$1,000	\$2,500
SRM : \$2,500	\$2,000	\$ 833	\$2,833	\$ 500	\$2,500
SAN : \$3,500	\$2,500	\$ 558	\$3,058	0	\$2,500
	\$3,500	0	\$3,500	—	—

Légende : SCS : seuil de changement de stade
 SRM : seuil de revenu minimum
 SAN : seuil d'allocation nulle

* Arrondis à \$10 près.

TABLEAU V.1 (suite)

<i>Seuils</i>	(1) <i>Montant annuel des revenus personnels considérés</i>	<i>Premier stade</i>		<i>Deuxième stade</i>	
		(2) <i>Montant de l'allocation</i>	(3) <i>Montant total des revenus (1) + (2)</i>	(4) <i>Montant de l'allocation</i>	(5) <i>Montant total des revenus (1) + (4)</i>
<i>c) Couple avec 1 enfant</i>	0	\$1,750	\$1,750	\$2,750	\$2,750
	\$1,000	\$1,420	\$2,420	\$1,750	\$2,750
SCS : \$1,500	\$1,500	\$1,250	\$2,750	\$1,250	\$2,750
SRM : \$2,750	\$2,000	\$1,080	\$3,084	\$ 750	\$2,750
SAN : \$3,950	\$2,750	\$ 670	\$3,420	0	\$2,750
	\$3,950	0	\$3,950	—	—
<i>d) Couple avec 2 enfants</i>	0	\$2,000	\$2,000	\$3,000	\$3,000
	\$1,000	\$1,670	\$2,670	\$2,000	\$3,000
SCS : \$1,500	\$1,500	\$1,500	\$3,000	\$1,000	\$3,000
SRM : \$3,000	\$2,000	\$1,330	\$3,330	\$1,000	\$3,000
SAN : \$4,400	\$3,000	\$ 780	\$3,780	0	\$3,000
	\$4,400	0	\$4,400	—	—

TABLEAU V.1 (suite)

<i>Seuils</i>	(1) <i>Montant annuel des revenus personnels considérés</i>	<i>Premier stade</i>		<i>Deuxième stade</i>	
		(2) <i>Montant de l'allocation</i>	(3) <i>Montant total des revenus (1) + (2)</i>	(4) <i>Montant de l'allocation</i>	(5) <i>Montant total des revenus (1) + (4)</i>
<i>e) Couple avec 3 enfants</i>	0	\$2,250	\$2,250	\$3,250	\$3,250
	\$1,000	\$1,920	\$2,920	\$2,250	\$3,250
SCS : \$1,500	\$1,500	\$1,750	\$3,250	\$1,750	\$3,250
SRM : \$3,250	\$2,000	\$1,580	\$3,580	\$1,250	\$3,250
SAN : \$4,850	\$3,250	\$ 890	\$4,140	0	\$3,250
	\$4,850	0	\$4,850	—	—
<i>f) Couple avec 4 enfants</i>	0	\$2,500	\$2,500	\$3,500	\$3,500
	\$1,000	\$2,170	\$3,170	\$2,500	\$3,500
SCS : \$1,500	\$1,500	\$2,000	\$3,500	\$2,000	\$3,500
SRM : \$3,500	\$2,000	\$1,840	\$3,840	\$1,500	\$3,500
SAN : \$5,300	\$3,500	\$1,000	\$4,500	0	\$3,500
	\$5,300	0	\$5,300	—	—

TABLEAU V.1 (suite)

<i>Seuils</i>	<i>(1) Montant annuel des revenus personnels considérés</i>	<i>Premier stade</i>		<i>Deuxième stade</i>	
		<i>(2) Montant de l'allocation</i>	<i>(3) Montant total des revenus (1) + (2)</i>	<i>(4) Montant de l'allocation</i>	<i>(5) Montant total des revenus (1) + (4)</i>
<i>g) Couple avec 5 enfants</i>	0	\$2,750	\$2,750	\$3,750	\$3,750
	\$1,000	\$2,420	\$3,420	\$2,750	\$3,750
SCS : \$1,500	\$1,500	\$2,250	\$3,750	\$2,250	\$3,750
SRM : \$3,750	\$2,000	\$2,080	\$4,080	\$1,750	\$3,750
SAN : \$5,750	\$3,750	\$1,110	\$4,860	0	\$3,750
	\$5,750	0	\$5,750	—	—
<i>h) Couple avec 6 enfants</i>	0	\$3,000	\$3,000	\$4,000	\$4,000
	\$1,000	\$2,670	\$3,670	\$3,000	\$4,000
SCS : \$1,500	\$1,500	\$2,500	\$4,000	\$2,500	\$4,000
SRM : \$4,000	\$2,000	\$2,330	\$4,330	\$2,000	\$4,000
SAN : \$6,200	\$4,000	\$1,220	\$5,220	0	\$4,000
	\$6,200	0	\$6,200	—	—

GRAPHIQUE 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

Allocation sociale et
revenus personnels
considérés (montant
total)

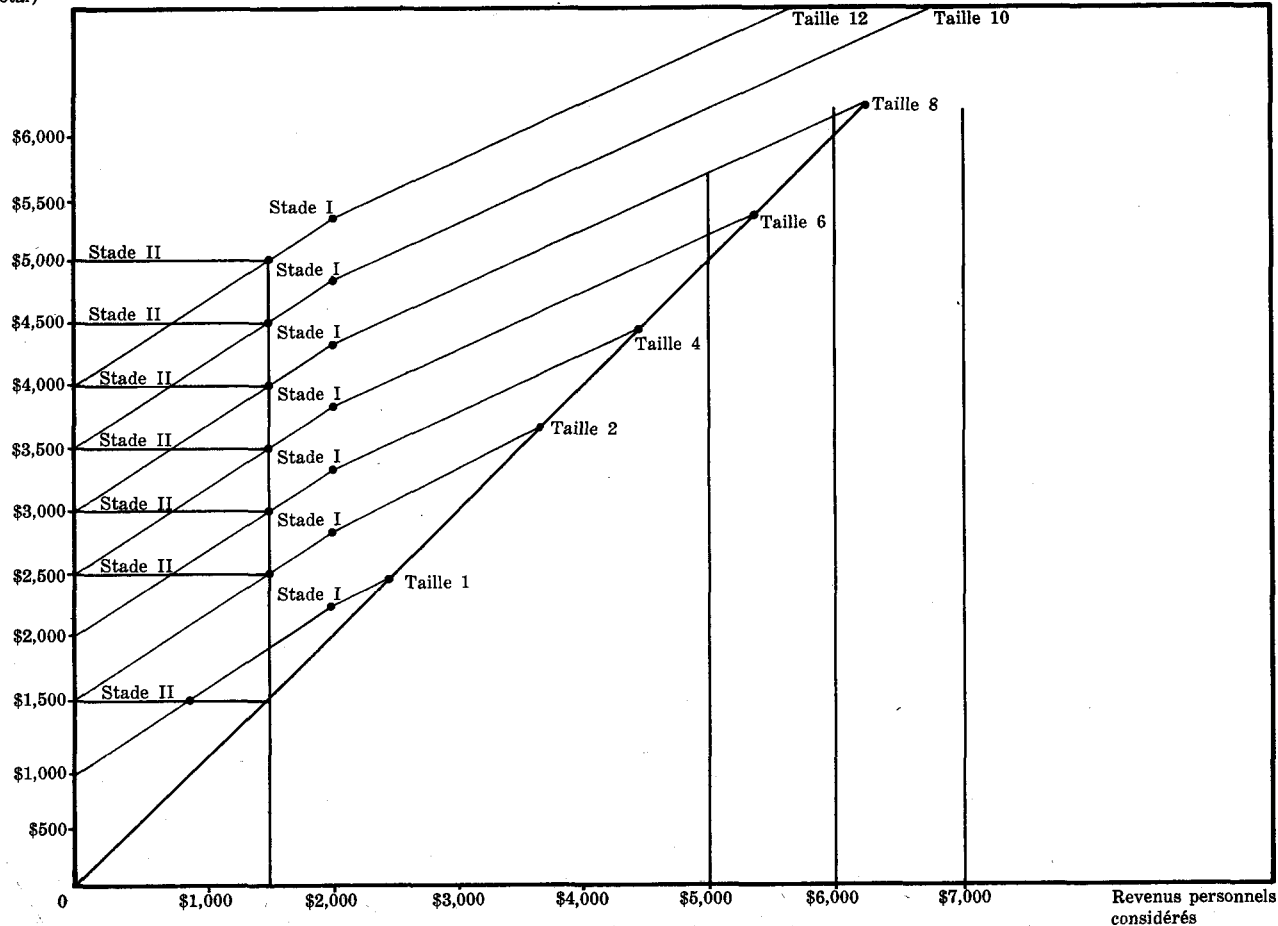


TABLEAU V.2

Montants de l'allocation du RGAS versés pour différents niveaux de revenus considérés — 1971

Seuils	(1) Montant des revenus considérés	Premier stade		Deuxième stade	
		(2) Montant de l'allocation	(3) Montant total (1) + (2)	(4) Montant de l'allocation	(5) Montant total (1) + (4)
a) <i>Personne seule</i>	0	\$1,227	\$1,227	\$2,045	\$2,045
SCS : \$1,227	\$ 900	\$ 927	\$1,827	\$1,145	\$2,045
	\$1,227	\$ 818	\$2,045	\$ 818	\$2,045
SRM : \$2,045	\$1,500	\$ 727	\$2,227	\$ 545	\$2,045
	\$2,045	\$ 545	\$2,590	0	\$2,045
SAN : \$3,143	\$2,500	\$ 394	\$2,894	—	—
	\$3,143	0	\$3,143	—	—
b) <i>Couple sans enfant</i>	0	\$2,045	\$2,045	\$3,408	\$3,408
	\$1,500	\$1,545	\$3,045	\$1,908	\$3,408
SCS : \$2,045	\$2,045	\$1,363	\$3,408	\$1,363	\$3,408
	\$2,500	\$1,212	\$3,712	\$ 908	\$3,408
SRM : \$3,408	\$3,408	\$ 656	\$4,064	0	\$3,408
	\$4,480	0	\$4,480	—	—

Légende : SCS : seuil de changement de stade
 SRM : seuil de revenu minimum
 SAN : seuil d'allocation nulle

TABLEAU V.2 (suite)

<i>Seuils</i>	<i>(1) Montant des revenus considérés</i>	<i>Premier stade</i>		<i>Deuxième stade</i>	
		<i>(2) Montant de l'allocation</i>	<i>(3) Montant total (1) + (2)</i>	<i>(4) Montant de l'allocation</i>	<i>(5) Montant total (1) + (4)</i>
<i>c) Couple avec 1 enfant</i>	0	\$2,550	\$2,550	\$3,913	\$3,913
SCS : \$2,045	\$1,500	\$2,050	\$3,550	\$2,413	\$3,913
SRM : \$3,913	\$2,045	\$1,868	\$3,913	\$1,868	\$3,913
SAN : \$5,305	\$2,500	\$1,717	\$4,217	\$1,413	\$3,913
	\$3,913	\$ 852	\$4,765	0	\$3,913
	\$5,305	0	\$5,305	—	—
<i>d) Couple avec 2 enfants</i>	0	\$3,055	\$3,055	\$4,418	\$4,418
SCS : \$2,045	\$1,500	\$2,555	\$4,055	\$2,918	\$4,418
SRM : \$4,418	\$2,045	\$2,373	\$4,418	\$2,373	\$4,418
SAN : \$6,130	\$2,500	\$2,222	\$4,722	\$1,918	\$4,418
	\$4,418	\$1,048	\$5,466	0	\$4,418
	\$6,130	0	\$6,130	—	—

TABLEAU V.2 (suite)

<i>Seuils</i>	(1) <i>Montant des revenus considérés</i>	<i>Premier stade</i>		<i>Deuxième stade</i>	
		(2) <i>Montant de l'allocation</i>	(3) <i>Montant total (1) + (2)</i>	(4) <i>Montant de l'allocation</i>	(5) <i>Montant total (1) + (4)</i>
<i>e) Couple avec 3 enfants</i>	0	\$3,560	\$3,560	\$4,923	\$4,923
SCS : \$2,045	\$1,500	\$3,060	\$4,560	\$3,423	\$4,923
SRM : \$4,923	\$2,045	\$2,878	\$4,923	\$2,878	\$4,923
SAN : \$6,955	\$2,500	\$2,727	\$5,227	\$2,423	\$4,923
	\$4,923	\$1,243	\$6,166	0	\$4,923
	\$6,955	0	\$6,955	—	—
<i>f) Couple avec 4 enfants</i>	0	\$4,065	\$4,065	\$5,428	\$5,428
SCS : \$2,045	\$1,500	\$3,565	\$5,065	\$3,928	\$5,428
SRM : \$5,428	\$2,045	\$3,383	\$5,428	\$3,383	\$5,428
SAN : \$7,780	\$2,500	\$3,232	\$5,732	\$2,928	\$5,428
	\$5,428	\$1,439	\$6,867	0	\$5,428
	\$7,780	0	\$7,780	—	—

TABLEAU V.2 (suite)

Seuils	(1) Montant des revenus considérés	Premier stade		Deuxième stade	
		(2) Montant de l'allocation	(3) Montant total (1) + (2)	(4) Montant de l'allocation	(5) Montant total (1) + (4)
<i>g) Couple avec 5 enfants</i>	0	\$4,570	\$4,570	\$5,933	\$5,933
SCS : \$2,045	\$1,500	\$4,070	\$5,570	\$4,433	\$5,933
SRM : \$5,933	\$2,045	\$3,888	\$5,933	\$3,888	\$5,933
SAN : \$8,605	\$2,500	\$3,737	\$6,237	\$3,433	\$5,933
	\$5,933	\$1,635	\$7,568	0	\$5,933
	\$8,605	0	\$8,608	—	—
<i>h) Couple avec 6 enfants</i>	0	\$5,075	\$5,075	\$6,438	\$6,438
SCS : \$2,045	\$1,500	\$4,575	\$6,075	\$4,938	\$6,438
SRM : \$6,438	\$2,045	\$4,393	\$6,438	\$4,393	\$6,438
SAN : \$9,430	\$2,500	\$4,242	\$6,742	\$3,938	\$6,438
	\$6,438	\$1,831	\$8,269	0	\$6,438
	\$9,430	0	\$9,430	—	—

GRAPHIQUE 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

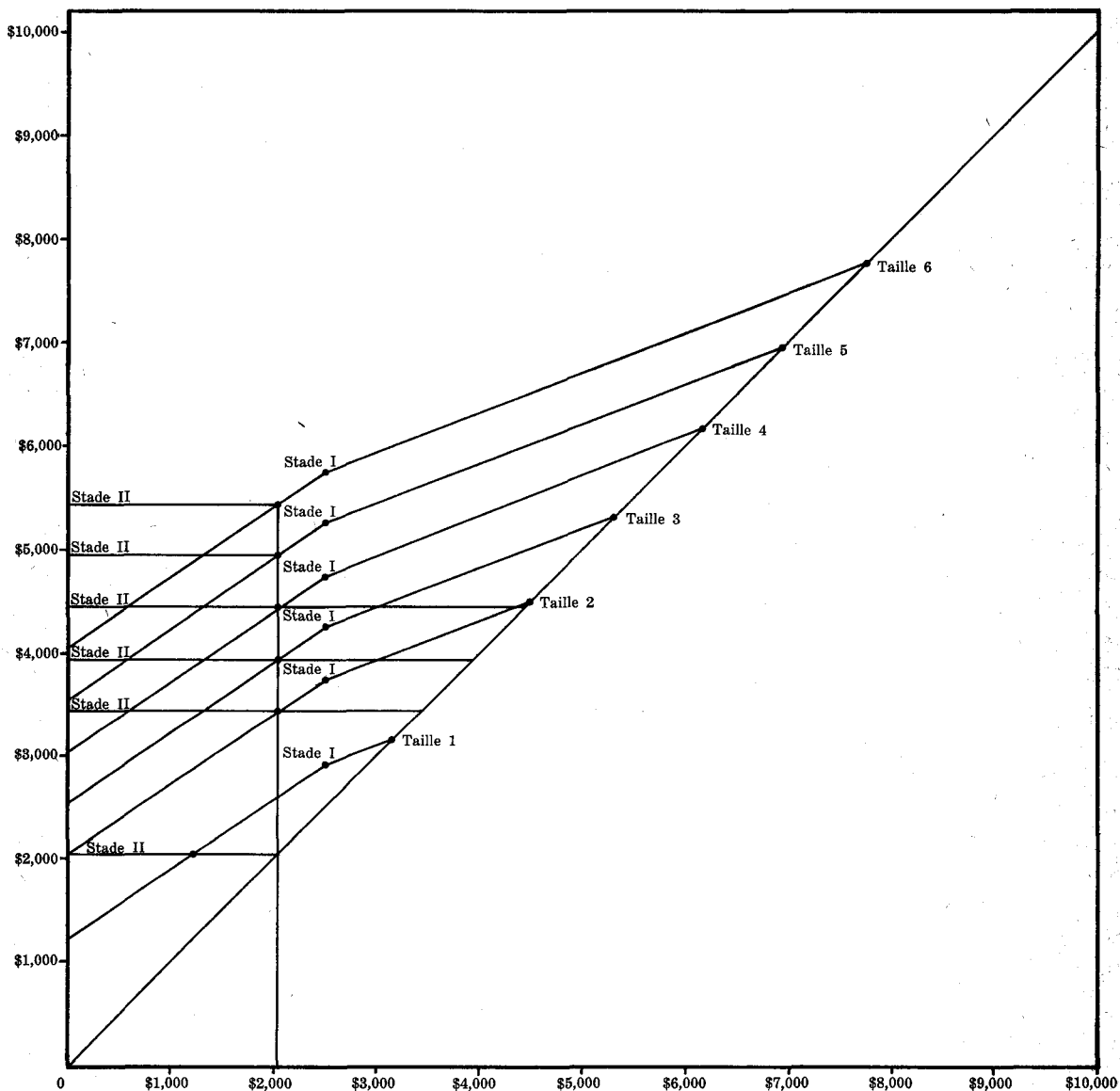


TABLEAU V.3

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

Allocation de deuxième stade : \$2,500

(1) Montant des revenus considérés*	(2) Taux de diminution de l'allocation**	(3) Montant retranché de l'allocation de base (1) × (2)	(4) Allocation versée \$1,500-(3)	(5) Montant total des revenus et de l'allocation (1) + (4)
0	0.333	0	\$1,500	\$1,500
\$1,000	0.333	\$ 333	\$1,167	\$2,167
\$1,500	0.333	\$ 500	\$1,000	\$2,500
\$2,000	0.333	\$ 667	\$ 833	\$2,833
\$2,500	0.333	\$ 942	\$ 558	\$3,058
\$3,000	(0-\$2,000)	\$1,222	\$ 278	\$3,278
	(\$2,000-\$2,500)			
\$3,500	(0-\$2,000)	\$1,500	0	\$3,500
	(\$2,000-\$3,500)			

* Il s'agit des revenus personnels considérés ou comptabilisés pour déterminer l'admissibilité du bénéficiaire à l'allocation et le montant de celle-ci. Ces revenus, constatés ou imputés, peuvent provenir de sources diverses mais excluent certains types de revenus, telles les allocations familiales.

** Le taux de diminution de l'allocation (t) est le taux qui, appliqué aux revenus considérés, donne le montant à déduire de l'allocation de base.

GRAPHIQUE V.3

Effets du RGAS sur les revenus d'un couple sans enfant, à différents niveaux de revenus personnels considérés - 1961

Allocation sociale
et revenus personnels
considérés (montant total)

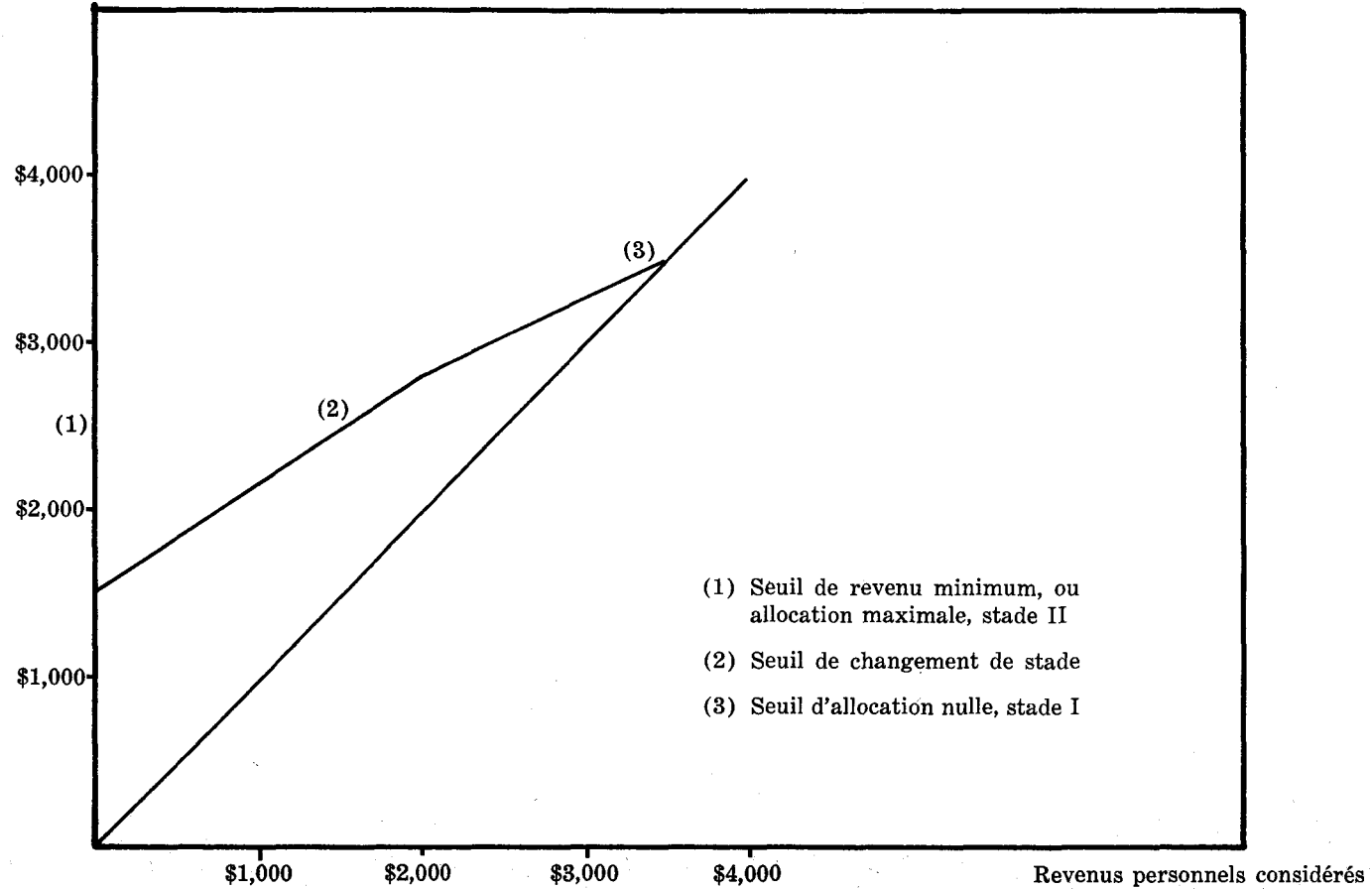


TABLEAU V.4

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

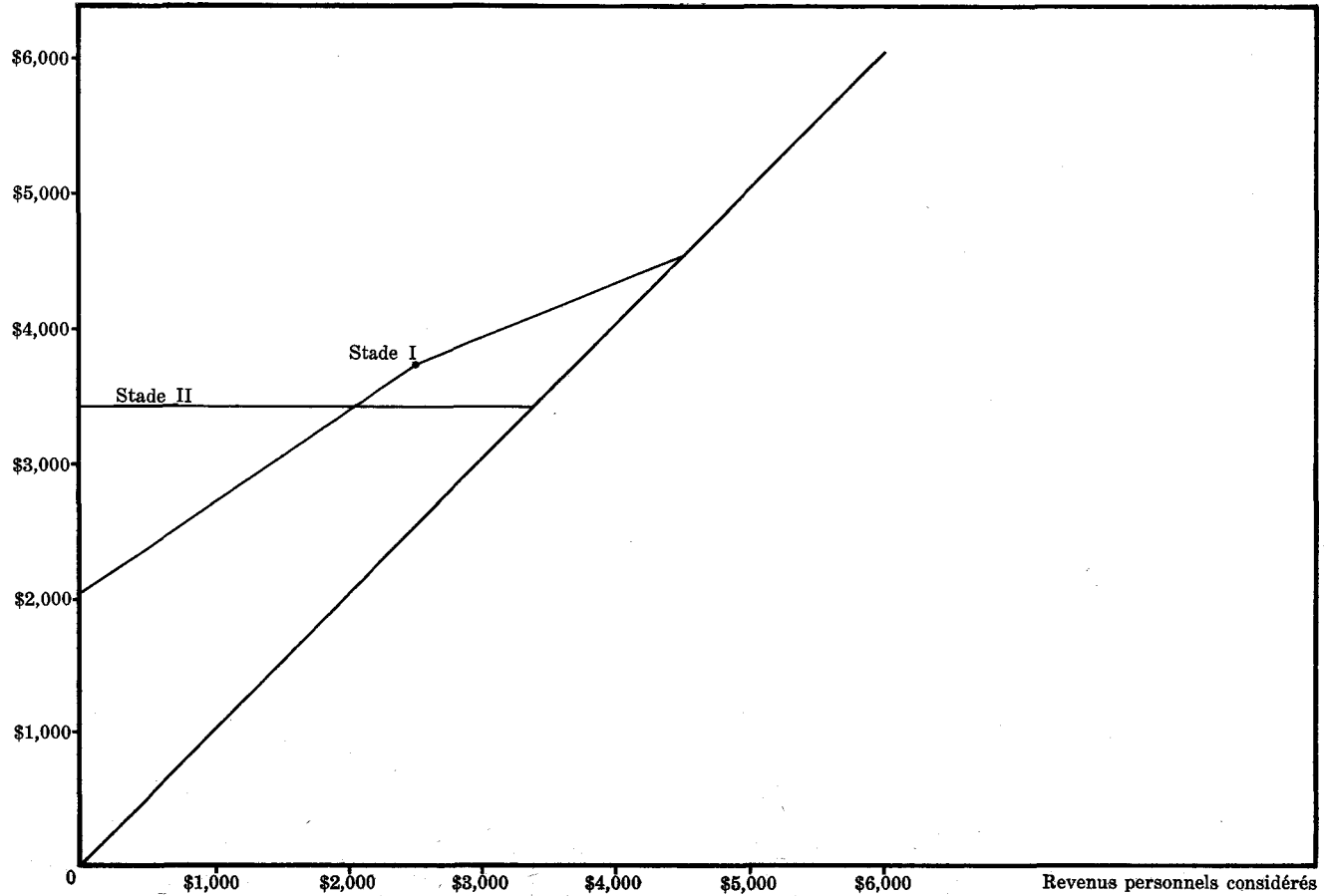
Allocation de deuxième stade : \$3,408

(1) Montant des revenus considérés	(2) Taux de diminution de l'allocation	(3) Montant retranché de l'allocation de base (1) × (2)	(4) Allocation versée \$2,045-(3)	(5) Montant total (1) + (4)
0	0.333	0	\$2,045	\$2,045
\$1,500	0.333	\$ 500	\$1,545	\$3,045
\$2,405	0.333	\$ 682	\$1,363	\$3,408
\$2,500	0.333	\$ 833	\$1,212	\$3,712
\$3,000	0.333	\$1,139	\$ 906	\$3,906
(0-\$2,500)	0.612			
(\$2,500-\$3,000)	0.333	\$1,389	\$ 656	\$4,064
\$3,408	0.612			
(0-\$2,500)	0.333	\$1,752	\$ 293	\$4,293
(\$2,500-\$3,408)	0.612			
\$4,000	0.333	\$2,045	0	\$4,480
(0-\$2,500)	0.612			
(\$2,500-\$4,000)				
\$4,480				
(0-\$2,500)				
(\$2,500-\$4,480)				

GRAPHIQUE V.4

Effets du RGAS sur les revenus d'un couple sans enfant, à différents niveaux de revenus personnels considérés - 1971

Allocation sociale
et revenus personnels
considérés (montant total)



stade lui procurant un revenu total de \$2,500 par année ou de \$208 par mois¹. Si une possibilité d'emploi s'offre à l'un ou à l'autre des conjoints, qui leur assure un revenu supérieur à \$125 par mois, soit environ \$30 par semaine, ou que l'ensemble de leurs ressources dépasse ce seuil de \$125, le couple a intérêt à passer au premier stade du régime. En effet, s'il obtient un revenu de \$200 par mois et qu'il demeure au deuxième stade, l'allocation maximum de \$208 sera réduite de \$200 et son revenu total demeurera à \$208. Par contre, s'il passe au premier stade, son allocation ne sera réduite que d'une fraction de ses revenus de travail, ce qui lui permettra de conserver une allocation de \$50 par mois, laquelle, ajoutée à son revenu de travail, lui procurera un revenu total de \$250 par mois, au lieu de \$208 (deuxième stade). Prenons, en second lieu, la situation inverse, soit celle du chef de famille qui, après avoir connu plusieurs périodes de chômage au cours de l'année, ne peut trouver un emploi. Dès que ses ressources deviennent inférieures à \$130 par mois, il a intérêt à passer au deuxième stade du régime. En effet, le revenu total en vertu de la formule du deuxième stade est de \$208. Or s'il demeure au premier stade avec un revenu de travail de \$120 par exemple, son revenu total sera constitué de \$120 plus l'allocation maximale de \$125 prévue au premier stade qui est diminuée d'un tiers des revenus de travail, soit $120 + (\$125 - \$40) = \$205$, ce qui est inférieur au \$208 garanti au deuxième stade. On voit bien par ce double exemple qu'il n'y a pas lieu de classer *a priori* les bénéficiaires à l'un ou à l'autre stade du régime, selon le degré de leur handicap face au marché du travail, leur aptitude au travail ou même les disponibilités d'emploi. Il suffit de s'en tenir à la situation de revenu qui est censée refléter les disponibilités d'emploi et à l'exploitation par les personnes en mesure de travailler de ces disponibilités.

459. L'introduction d'un mécanisme général de diminution de l'allocation d'une fraction seulement des ressources individuelles a évidemment des répercussions majeures sur le champ d'application et la couverture du RGAS. Ainsi pour une famille composée du père, de la mère et de 5 enfants, le régime offre, au deuxième stade, un revenu annuel garanti de \$3,750. Par ailleurs, si cette même famille a des ressources annuelles inférieures à \$5,750, elle reçoit un complément de revenu sous forme d'allocation sociale (tableau V.1,g). En 1971, les mêmes seuils sont portés à \$5,930 et à \$8,600 respectivement (tableau V.2,g).

¹ Il importe peu de préciser le montant exact des revenus compris entre zéro et \$125 étant donné que l'allocation est réduite d'un dollar pour chaque dollar gagné.

460. En effet, l'allocation de base de premier stade pour cette famille est de \$2,750¹. Lorsque les revenus considérés pour fixer le montant de l'allocation atteignent \$1,000, on réduit l'allocation de base du tiers de ce montant, soit de \$333. La famille reçoit alors une allocation au montant de \$2,417, ce qui lui permet d'atteindre des revenus de \$3,417. On fait le même calcul jusqu'à ce que le niveau de revenus atteigne \$2,000. À ce niveau, l'allocation sociale est de \$2,084, pour un montant total de \$4,084 (tableau V.1). Pour la tranche de revenus supérieure à \$2,000, on déduit de l'allocation de base un montant égal à 55 pour cent des revenus considérés, au lieu du tiers; l'allocation devient donc nulle au moment où cette famille de sept personnes dispose de ressources propres atteignant \$5,750; ce montant constitue le seuil d'allocation nulle.

4. — LA RELATION ENTRE LES DEUX STADES

461. Une personne qui vient de subir une baisse de revenu qui la rend admissible à l'allocation sociale ne peut accéder qu'au premier stade. De façon générale, elle ne devient admissible au deuxième stade qu'après un délai de trois mois continus comme allocataire de premier stade. Par contre, un bénéficiaire de deuxième stade a toujours accès au premier stade, sans aucun délai.

462. Toute formule comme celle de premier stade postule des choix entre *les valeurs* de trois variables interdépendantes : l'allocation de base², le taux de diminution de l'allocation en fonction des revenus considérés et le seuil d'allocation nulle (SAN). La détermination de deux de ces variables détermine la troisième. On effectue ces choix en tenant compte du fonctionnement d'ensemble du régime (les deux stades, la réglementation) et de sa coordination avec les autres régimes de sécurité du revenu (e.g. l'assurance-chômage)³.

463. L'allocation de base de premier stade doit être inférieure au seuil de revenu minimum; tout autre seuil est incompatible, soit avec un seuil d'allocation nulle (SAN) réaliste⁴, soit avec des taux de diminution de l'allocation suffisamment faibles pour inciter à rechercher une situation plus avantageuse, c'est-à-dire à exploiter

¹ En valeur de 1961.

² L'allocation de base, c'est-à-dire l'allocation versée en l'absence de toute autre source de revenus.

³ Voir l'appendice IV.1 du chapitre IV : « Les techniques de revenu annuel garanti ».

⁴ Compte tenu de la capacité de financer le régime, c'est-à-dire du revenu *per capita* et de la répartition du revenu national.

les possibilités d'emplois, de recyclage et de réadaptation. Ainsi l'aspect négatif du mécanisme d'incitation réside dans l'existence d'un délai durant lequel l'allocation de base est inférieure au seuil de revenu minimum. Par contre, le cumul des allocations et d'une partie des revenus personnels, qui concerne les travailleurs actifs, en constitue l'aspect positif.

464. De façon générale, le régime assure, dans un délai raisonnable, à toutes les personnes qui ont besoin d'assistance, une allocation qui, en l'absence de tous moyens ou ajoutée à leurs moyens de subsistance, leur permet d'atteindre au moins ce seuil de revenu minimum. C'est pourquoi dans les cas où le montant total des revenus et de l'allocation de premier stade est inférieur au seuil de revenu minimum, il faut s'assurer que le délai de trois mois ne prive pas les familles de services et de biens essentiels. On peut alors faire varier la durée moyenne du délai requis pour le passage du premier au deuxième stade, car on conçoit facilement qu'elle dépende des revenus antérieurs des bénéficiaires et des possibilités d'emploi.

465. Essentiellement, ces deux formules d'allocations permettent aux bénéficiaires de profiter d'une possibilité d'emploi, même temporaire, et d'en tirer avantage sous forme d'un accroissement substantiel de leurs revenus courants. En ce sens, c'est au moment où celle-ci se présente que le bénéficiaire doit choisir entre les stades du régime. S'il accepte l'emploi, il choisit implicitement le premier, alors plus avantageux; s'il le rejette, il accepte implicitement le deuxième.

466. Bien entendu, ce choix n'est pas définitif et on peut le renouveler chaque fois que se présente une possibilité de changement de revenus. Il n'y a donc pas de catégorisation *a priori* des bénéficiaires selon les perspectives d'emploi ou de recyclage. À un moment donné, la situation de revenus motive le choix de l'un ou de l'autre stade.

467. Ainsi par opposition à une classification administrative, le partage des bénéficiaires s'opère chaque fois qu'intervient le jeu de leurs décisions et de leurs choix, devant une perspective d'amélioration de leurs revenus. Parce qu'on fait appel à l'initiative et à la motivation, on respecte ici les rythmes d'adaptation de chacun. On reconnaît que le retour à une situation plus avantageuse suit un processus personnel très délicat, influencé principalement par les occasions d'emplois, mais aussi marqué d'hésitations. On reconnaît que ce mécanisme n'a d'effet que dans un contexte où la per-

sonne est assurée en tout temps d'un revenu minimum sous forme d'allocation, tout en conservant le produit de ses efforts.

5. — LE PASSAGE D'UN STADE À L'AUTRE

468. Le seuil de changement de stade marque le niveau de revenus personnels auquel il y a intérêt à passer d'un stade à l'autre du régime. Lorsque les revenus baissent et qu'ils deviennent inférieurs au seuil de changement de stade (SCS), l'allocataire a intérêt à passer au deuxième stade. Par contre, lors de la remontée (possibilité d'emploi et augmentation du niveau de revenus), il y a un intervalle d'hésitation aux environs du seuil de changement de stade (SCS). Cet intervalle existe, même si on accède toujours au premier stade sans délai. En effet, devant cette décision, l'allocataire doit comparer deux choses :

1. s'il demeure au deuxième stade, son revenu maximum ne peut dépasser l'allocation maximale prévue à ce stade, mais ce montant constitue également le minimum qui lui est assuré de toute façon;
2. s'il passe au premier stade, l'allocation maximale ne sera égale qu'à 60 pour cent de celle de deuxième stade. Cette allocation constitue le minimum de revenu qu'il retirera au premier stade. Mais à son allocation, il peut ajouter les deux tiers de ses revenus de travail s'ils sont inférieurs à \$2,500 par an et 40 pour cent¹ s'ils sont supérieurs à \$2,000. Il peut donc arriver, selon la rémunération qu'offre l'emploi considéré, que son revenu total soit supérieur à celui qu'il aurait eu au deuxième stade.

469. Devant une possibilité d'emploi, la personne qui ne participe pas au marché du travail et qui bénéficie de l'allocation de deuxième stade voudra sans doute obtenir certaines garanties avant de renoncer à un revenu assuré mais réduit au seuil de revenu minimum pour accepter un emploi de caractère aléatoire et passer ainsi au premier stade. Elle exigera normalement que l'emploi lui procure des revenus au moins légèrement supérieurs à l'allocation de deuxième stade ainsi qu'une certaine garantie de stabilité, de sécurité et de permanence. Si on ne considère que l'aspect revenu, le seuil de changement de stade (pour un couple sans enfant, \$2,045 par année, ou \$39 par semaine, représente le niveau minimum qu'un emploi

¹ Ce qui est la même chose qu'une réduction de l'allocation sociale de 1/3 ou de 60 pour cent des revenus de travail.

doit procurer en 1971 pour encourager le bénéficiaire à effectuer le passage du deuxième stade au premier) ¹.

470. À ce titre, le mécanisme du RGAS est complémentaire de la loi sur le salaire minimum. Il ajoute un critère de durée d'emploi à celui des taux de rémunération. Un emploi au taux horaire de \$1.50 doit procurer un minimum de 20 heures de travail par semaine, sans quoi la rémunération est inférieure à \$30 par semaine et n'offre aucun intérêt. Ceci signifie que, tout comme la loi sur le salaire minimum, le mécanisme du RGAS est susceptible d'accélérer la disparition des emplois marginaux.

471. Toutefois, cet effet dépend de plusieurs autres variables, en particulier de la définition et des moyens de contrôle des différents types de revenus considérés pour déterminer l'admissibilité. En vérité, des bénéficiaires du RGAS pourraient remplir certains emplois marginaux et échapper au contrôle de leurs revenus. Lorsqu'ils sont peu importants, ceci est sans conséquence. Dans le cas contraire, on doit éventuellement exercer un contrôle par des législations qui affectent les employeurs et qui portent sur des assurances minimales, des contributions aux régimes d'assurance tels l'assurance-chômage, l'impôt sur le revenu, etc. ².

472. Par ailleurs, dans le cas de certains emplois protégés que l'on maintient à cause des revenus qu'ils procurent à des personnes handicapées ou en voie de réadaptation, nous avons recommandé de subventionner directement les entreprises de façon que ces emplois dépassent le seuil défini tant par le taux de salaire minimum que par la durée minimale d'emploi. Cette procédure laisse jouer pour ces personnes les mécanismes du RGAS et permet de mieux identifier les objectifs et les rendements de chacune de ces deux politiques.

B. — LA DÉFINITION DES BÉNÉFICIAIRES DU RGAS

1. — LA FAMILLE ET LA PERSONNE SEULE

473. Le RGAS est accessible à toute la population. Toute personne, vivant seule ou au sein d'une famille, est censée pouvoir bénéficier des allocations sociales, pourvu qu'elle remplisse une seule

¹ Il en est ainsi pour tous les bénéficiaires, à l'exception de la personne seule pour qui le seuil de changement de stade se situe à un niveau de revenu de \$1,227, soit \$23.60 par semaine.

² Généralement, lorsque ces emplois deviennent trop importants, les travailleurs réguliers du même secteur prennent les moyens appropriés pour qu'un certain contrôle soit exercé.

condition d'admissibilité, c'est-à-dire que ses revenus soient inférieurs à un certain niveau ¹. Tout comme pour l'allocation familiale, on verse l'allocation sociale de l'enfant à la personne qui en prend la charge financière. Spécifions ici qu'en règle générale, sauf dans le cas d'une personne adulte vivant seule, l'unité bénéficiaire de l'allocation sociale est l'unité familiale comme telle.

474. Le niveau des allocations sociales est fonction des niveaux de revenu minimum établis d'après le budget de consommation d'une famille type de deux adultes, avec ou sans enfants admissibles aux allocations familiales ou scolaires, c'est-à-dire dont l'âge varie entre 0 et 17 ans. Normalement, les membres d'une telle unité dépendent les uns des autres pour leur subsistance. On remarquera que l'allocation de base du deuxième adulte est inférieure à celle du premier à cause des économies d'échelle réalisées dans le partage du budget de consommation ².

475. En plus de l'unité familiale, toute personne adulte âgée de 25 ans ou plus vivant seule peut constituer une unité bénéficiaire du RGAS.

476. Voilà en quelque sorte les deux classes types d'unités bénéficiaires. Nous analyserons maintenant des cas particuliers pour lesquels il est utile de préciser certaines règles; ils se répartissent en trois catégories :

1° l'unité familiale qui comprend un seul conjoint, chef de famille ³;

2° l'adulte qui n'est ni chef de famille, ni conjoint, mais qui vit au sein d'une famille;

¹ A la différence de la loi sur l'aide sociale, qui fait intervenir deux variables d'admissibilité — statut d'emploi et niveau des ressources —, le mécanisme simplifié du RGAS repose sur un seul critère, celui du niveau des ressources ou des moyens de subsistance.

² Rappelons ces montants fixés sur une base annuelle :

Allocations sociales			Allocations familiales*	
	1er adulte	2e adulte	Enfant	Enfant
1961				
2e stade	\$1,500	\$1,000	\$250	\$150
1er stade	\$ 900	\$ 600	\$250	\$150
1971				
2e stade	\$2,045	\$1,363	\$505	\$176
1er stade	\$1,227	\$ 818	\$505	\$176

* Les montants d'allocation familiale et d'allocation sociale versés pour l'enfant sont complémentaires. Tout changement de l'un doit donner lieu à un ajustement de l'autre.

³ Il s'agit généralement de la mère.

3° la famille qui comprend des jeunes de 18 à 25 ans. Ces jeunes présentent plusieurs possibilités d'état civil, d'occupation et de résidence : ils peuvent être célibataires ou mariés, avec ou sans enfants, faire partie de la main-d'œuvre ou poursuivre des études, vivre au sein de leur famille ou à l'extérieur.

2. — LA MÈRE CHEF DE FAMILLE

477. Lorsque l'unité familiale bénéficiaire d'allocations sociales comprend un seul conjoint, il s'agit généralement de la mère de famille, veuve, séparée ou célibataire. On doit porter une attention particulière à ces différents statuts puisque normalement la présence d'enfants à la maison limite les possibilités d'occuper un emploi rémunéré.

478. L'allocation de deuxième stade du régime, qui a été conçue spécifiquement pour des personnes qui n'ont aucun revenu de travail, comporte un montant de \$1,500 pour le premier adulte, de \$1,000 pour le deuxième et de \$250 par enfant. Ceci fixe l'allocation maximale du conjoint unique avec un enfant à \$1,750. Afin de tenir compte de la situation particulière dans laquelle se trouve la mère chef de famille, on peut accorder un montant plus élevé pour l'enfant lorsqu'il est la seconde personne de la famille.

479. On peut également privilégier la mère chef de famille en adoptant des règles d'exception dans la définition des revenus considérés dans le calcul des allocations de base.

3. — L'ADULTE DE 25 ANS OU PLUS VIVANT AU SEIN D'UNE FAMILLE

480. Pour des raisons liées à la philosophie du régime, tout adulte vivant au sein d'une famille, qui n'est pas un conjoint, forme une unité bénéficiaire distincte et est assimilé à la personne vivant seule¹. Souvent cette personne est âgée ou handicapée et, en raison de son âge ou de son état de santé, on doit lui venir en aide. On peut théoriquement la considérer comme membre d'une famille ou bénéficiaire autonome de l'allocation. Il y a cependant de grandes différences sur le plan psychologique et sur celui des rapports entre une telle personne et les membres de la famille avec qui elle partage la résidence. Dans le premier cas, elle n'a aucune admissibilité propre; à tout point de vue, elle dépend de la famille. Dans le second

¹ Cela signifie qu'un « ménage » au sens du recensement pourra comprendre, pour les fins du RGAS, plus d'une unité; l'une pourra avoir recours aux allocations sociales et l'autre pas.

cas, le système de sécurité du revenu lui assure une certaine indépendance financière qui lui permet d'établir des rapports plus normaux avec les membres de la famille et d'agir de façon autonome selon ses capacités et possibilités¹.

481. Dans la mesure où ces dispositions touchent la responsabilité des familles vis-à-vis de leurs membres et que l'on cherche à favoriser la solidarité familiale, on doit prévoir des mécanismes assez souples qui respectent les choix de chaque partie et tiennent compte des revenus implicites comme, par exemple, la chambre et la pension.

4. — LES JEUNES DE 18 À 25 ANS

482. Au départ, nous distinguons deux groupes parmi les 18 à 25 ans. Le premier comprend les jeunes qui sont mariés ou qui ont des personnes à charge. Peu importe qu'ils vivent seuls ou avec leurs parents, on les considère comme adultes chefs de famille. Comme couple avec ou sans enfant, ou comme chef d'une unité familiale qui ne comporte qu'un seul conjoint, ils constituent une unité bénéficiaire. Le deuxième groupe comprend les célibataires vivant en milieu familial ou hors du milieu familial.

483. Dès qu'il cesse de fréquenter une maison d'enseignement, le jeune de 18 ans ou plus est considéré comme faisant partie de la population active et, à ce titre, comme cherchant à assurer son indépendance économique. L'étudiant poursuit lui aussi le même objectif, à des degrés divers. Au point de vue de l'admissibilité au RGAS, on peut retenir certains éléments de la reconnaissance d'un droit des jeunes à l'émancipation, compte tenu des bourses et des prêts qu'ils obtiennent pour le financement de leurs études, du financement des services de formation de la main-d'œuvre, de la responsabilité plus grande du milieu familial vis-à-vis de ses membres qui sont de jeunes adultes (18 à 25 ans) et finalement des limites de ressources et de la nécessité d'établir des priorités. La distinction entre le jeune adulte qui fréquente une institution d'enseignement et celui qui a terminé ses études tient compte de ces divers éléments. Elle s'établit de la façon suivante :

¹ Ces distinctions mises à part, ces situations présentent peu de différence pour le RGAS, qu'il s'agisse de l'adulte autonome vivant seul et sans aide, de l'autre qui partage certaines dépenses de ménage avec un ou plusieurs autres adultes tout en recevant une aide quelconque de sa famille, ou encore de l'adulte handicapé qui vit dans sa famille dont il reçoit aide et assistance. Le RGAS, en effet, retient comme critère essentiel le degré d'aide en espèces ou en nature (par exemple, chambre et pension) qu'une personne reçoit de sa famille ou de son milieu. Cette approche, qui considère l'adulte comme unité bénéficiaire, combinée avec une méthode appropriée de traitement des dons privés (voir *infra*) permet d'adapter l'allocation à ces multiples situations.

1° le jeune de 18 ans et plus qui fréquente une maison d'enseignement est admissible au RGAS uniquement comme membre d'une unité familiale. À ce titre, l'allocation de base à laquelle il a droit est celle prévue normalement pour le deuxième membre d'un couple. On considère l'ensemble de ses ressources (bourses d'études, gains de travail ou autres), pour déterminer le montant total de l'allocation de la famille¹;

2° le jeune adulte qui n'est plus étudiant régulier, qu'il soit travailleur, chômeur ou candidat aux programmes de reclassement et de recyclage, est admissible au RGAS au même titre que l'adulte vivant seul.

C. — LE CADRE D'APPRÉCIATION DES REVENUS

484. Jusqu'ici, nous avons fixé le seuil de revenu minimum ou le niveau des allocations sociales comme si l'on versait ces dernières sur une base annuelle. Or le cadre d'appréciation des besoins pour les fins du RGAS est la période de deux semaines : 14 jours, soit 26 périodes dans l'année.

485. Appelé à remplacer le régime d'aide sociale pour la couverture des besoins ordinaires, le RGAS ne saurait s'accommoder d'une évaluation des besoins sur la base du niveau de revenu annuel, comme le prévoient généralement les techniques de revenu garanti.

486. La nature des besoins à satisfaire nécessite une intervention rapide et fréquente. Il s'agit de pallier ici l'insuffisance des moyens de subsistance. Le budget des familles subit les contraintes du rythme des dépenses courantes de consommation. À l'exception du logement, celles-ci s'effectuent sur une base quotidienne, hebdomadaire ou bimensuelle. Plus le niveau des moyens de subsistance est faible, plus étroite est la marge entre les rentrées de fonds et les dépenses. Il est donc souhaitable que le rythme des versements d'allocations se rapproche le plus possible de celui des rémunérations; voilà pourquoi on a choisi la période de 14 jours. Mais pour respecter cette fréquence des versements tout en évaluant les besoins sur une période annuelle, il faut prévoir les revenus annuels. Une ap-

¹ Il peut arriver que des étudiants se trouvent en difficulté financière, parce que leurs familles refusent ou sont incapables de les assister financièrement. Pareilles situations relèvent, à nos yeux, des programmes généraux ou spéciaux d'aide aux étudiants, sous forme de bourses, de prêts ou d'aide spéciale.

préciation annuelle expose à des ajustements ultérieurs qui impliqueraient des remboursements de la part de bénéficiaires alors qu'ils appartiennent précisément à des classes de revenus très faibles. L'appréciation des besoins à court terme permet un versement périodique fréquent, au moins mensuel, et prévient des ajustements substantiels ultérieurs.

487. Dans la mesure où les allocations sociales sont soumises à l'impôt sur le revenu, elles donnent lieu à un remboursement. Cependant, il ne s'agit alors que de remboursement partiels au taux marginal de taxation des revenus.

488. Tout remboursement autre que celui prévu dans le cadre de l'impôt positif, en plus de représenter pour certains bénéficiaires un fardeau financier qu'ils ne peuvent supporter, risque de fausser entièrement les objectifs du régime. Nous songeons en particulier au mécanisme d'incitation au travail.

489. D'un autre point de vue, une base de calcul sur une période de deux semaines permet de s'ajuster à un passage fréquent d'une situation d'emploi à une situation de chômage et, inversement, de respecter la nature du processus de retour au travail. On peut souhaiter que ce processus coïncide avec des améliorations progressives et soutenues du revenu, mais étant donné les fluctuations de l'emploi et l'incidence des emplois saisonniers, il comportera nécessairement à court terme l'alternance d'étapes de participation et de non-participation au marché du travail. Les tableaux V.5 et V.6 donnent la valeur des allocations sociales rapportées à une période de 14 jours ¹, pour 1961 et 1971 respectivement.

490. Par contre, l'utilisation d'une telle base de calcul soulève des difficultés lorsque, commerçant ou travailleur saisonnier, le chef de famille jouit d'un niveau de vie assez élevé mais touche des revenus irréguliers. Il faut éviter de verser des allocations sociales à des familles ou à des personnes dont les revenus courants, bien que variables, atteignent annuellement des niveaux supérieurs au seuil d'allocation nulle. Comment le faire autrement que par des ajustements de fin d'année ? Pour contourner cette difficulté, nous proposons de considérer les revenus antérieurs à la demande d'allocation comme un indicateur de la capacité du bénéficiaire éventuel de subvenir à ses besoins à court terme.

¹ Ce sont les mêmes montants que ceux des tableaux V.1 et V.2 divisés par 26.

TABLEAU V.5

Effets du RGAS sur le revenu d'un couple sans enfant, dans un cadre temporel de deux semaines * — 1961

Seuils		(1) Montant des revenus considérés	Premier stade		Deuxième stade	
			(2) Montant de l'allocation	(3) Montant total des revenus (1) + (2)	(4) Montant de l'allocation	(5) Montant total des revenus (1) + (4)
SCS	\$ 58	0	\$58	\$ 58	\$96	\$96
SRM	\$ 96	\$ 39	\$45	\$ 84	\$58	\$96
		\$ 58	\$39	\$ 96	\$39	\$96
SAN	\$135	\$ 77	\$32	\$109	(\$19)	(\$96)
		\$ 96	\$21	\$118	(0)	(\$96)
		\$135	0	\$135	(- \$39)	(\$96)

Légende : SCS : seuil de changement de stade
 SRM : seuil de revenu minimum
 SAN : seuil d'allocation nulle

* Les valeurs ayant été arrondies, les sommes ne sont pas exactes dans tous les cas.

GRAPHIQUE V.5

Effets du RGAS sur le revenu d'un couple sans enfant, dans un cadre temporel de deux semaines — 1961

Allocation sociale et revenus
personnels considérés (montant total)

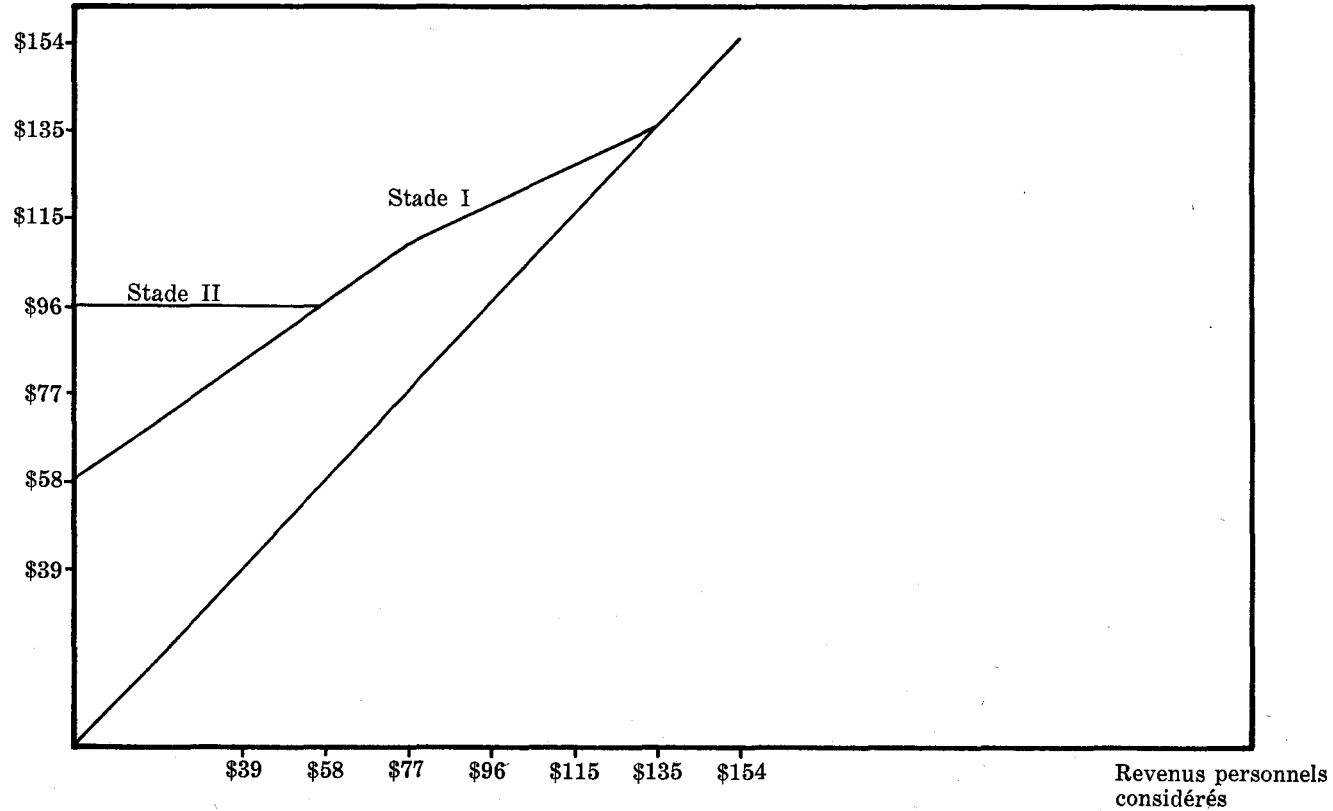


TABLEAU V.6

Effets du RGAS sur le revenu d'une personne seule et d'un couple sans enfant, dans un cadre temporel de deux semaines * — 1971

<i>Seuils</i>	(1) <i>Montant des revenus considérés</i>	<i>Premier stade</i>		<i>Deuxième stade</i>	
		(2) <i>Montant de l'allocation</i>	(3) <i>Montant total des revenus (1) + (2)</i>	(4) <i>Montant de l'allocation</i>	(5) <i>Montant total des revenus (1) + (4)</i>
<i>a) Personne seule</i>	0	\$47.19	\$ 47.19	\$ 78.65	\$ 78.65
SCS : \$ 47.19	\$ 34.62	\$35.65	\$ 70.27	\$ 44.04	\$ 78.65
	\$ 47.19	\$31.46	\$ 78.65	\$ 31.46	\$ 78.65
SRM : \$ 78.65	\$ 57.69	\$27.96	\$ 85.65	\$ 20.96	\$ 78.65
SAN : \$120.88	\$ 78.65	\$20.96	\$ 99.62	(0)	(\$ 78.65)
	\$ 96.15	\$15.15	\$111.30	(-\$ 17.50)	(\$ 78.65)
	\$120.88	0	\$120.88	(-\$ 42.23)	(\$ 78.65)
<i>b) Couple sans enfant</i>	0	\$78.65	\$ 78.65	\$131.08	\$131.08
SCS : \$ 78.65	\$ 57.69	\$59.42	\$117.12	\$ 73.38	\$131.08
	\$ 78.65	\$52.42	\$131.08	\$ 52.42	\$131.08
SRM : \$131.08	\$ 96.15	\$46.62	\$142.77	\$ 34.92	\$131.08
SAN : \$172.31	\$131.08	\$25.23	\$156.31	(0)	(\$131.08)
	\$172.31	0	\$172.31	(-\$ 41.23)	(\$131.08)

* Chiffres non arrondis.

1. — LA CONSIDÉRATION DES REVENUS ANTÉRIEURS COMME INDICE DE LA CAPACITÉ DE SUBVENIR À SES BESOINS

491. C'est afin de satisfaire les besoins à court terme de ceux qui disposent généralement d'un très faible revenu que l'on a retenu une base de calcul de 14 jours, bien que l'allocation sociale maximale soit fondée sur un niveau de revenu annuel minimum et doive assurer un revenu annuel garanti.

492. Pour éviter des remboursements à cause des fluctuations plus ou moins extrêmes de revenus à l'intérieur d'une même année, nous proposons de tenir compte des revenus antérieurs dans la détermination des délais de carence ou du niveau des premiers versements d'allocations sociales.

493. Illustrons par un exemple simple. Une personne touche un revenu de \$10,000 au cours d'une période de 9 mois. Il s'agit de s'assurer que, pendant les trois mois où le revenu est nul, la personne ne devienne pas admissible au RGAS. Dans un tel cas, l'examen des revenus antérieurs devrait permettre de différer l'admissibilité du bénéficiaire et d'éviter le versement d'allocations sociales au cours des trois mois d'interruption du revenu.

494. Bien entendu, l'adoption d'un tel indice ne doit pas retarder, par exemple, le versement d'allocations sociales à des personnes dont les revenus courants les rendraient normalement admissibles à de telles allocations. À la lumière de ces considérations, nous aborderons le calcul de cet indice, ses modes d'utilisation et ses effets sur le versement des allocations sociales.

495. Pour être opérationnel, cet indice doit être construit en tenant compte de la capacité d'un individu d'accumuler, au cours des deux dernières années, des liquidités qui lui permettent de faire face à de courtes périodes de revenu nul. On évalue cette capacité en fonction du revenu moyen des deux dernières années. Dans la mesure où ce revenu était supérieur au seuil d'allocation nulle, nous estimons qu'une certaine fraction pouvait en être épargnée et ainsi assurer le minimum vital durant certaines périodes d'absence de revenu. Pour les fins de l'analyse, nous avons considéré les taux d'épargne suivants : 2½, 5 et 10 pour cent. On peut appliquer le même taux à tous les niveaux de revenus ou adopter un taux croissant en fonction de différents niveaux.

496. Le cas d'un couple (sans enfant) dont le revenu moyen au cours des deux années précédant la demande d'allocations

sociales est de \$6,000 peut illustrer l'usage de cet indice. Pour simplifier l'exemple, supposons qu'au moment où la demande est faite le revenu soit nul. Une première opération consiste à imputer sur la seule tranche de revenu antérieure au seuil d'allocation nulle (\$3,500 — \$6,000) une épargne de 5 pour cent. L'épargne ainsi imputée atteint \$125 par année ou \$250 pour les deux années. La deuxième opération consiste à traiter cette épargne comme un revenu courant et à l'étaler par fractions de plus en plus petites, ce qui accorde au bénéficiaire un montant d'allocation de plus en plus élevé. Le tableau V.7 montre que, dans le cas de l'exemple précité, l'imputation d'un revenu d'épargne reporté à la 6^e période le versement

TABLEAU V.7

Effets 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

	(1) <i>Fraction de l'épargne imputée</i>	<i>Montant imputé (1) × \$250 *</i>	<i>Allocation sociale</i>
<i>Premier stade</i>			
1 ^{re} période	0.33	\$82.50	\$29.00
2 ^e période	0.27	\$67.50	\$35.42
3 ^e période	0.20	\$50.00	\$41.19
4 ^e période	0.13	\$32.50	\$46.97
5 ^e période	0.07	\$17.50	\$51.92
6 ^e période	—	—	\$57.69
<i>Deuxième stade</i>			\$96.00

* Ce montant de \$250 résulte de l'opération suivante :
 $(\$6,000 - \$3,500) \times 0.05 \times 2$ ou $\$2,500 \times 0.05 = \$125 \times 2 = \$250$

du plein montant de l'allocation. Par contre, dans ce cas-ci, depuis la première, chacune des périodes donne droit à un certain montant d'allocation. Il n'en est pas toujours de même. À partir d'un certain niveau des revenus antérieurs, l'utilisation de l'indice d'épargne a pour effet d'introduire un délai de carence. Cet effet recherché se réalise dès que le tiers de l'épargne imputée équivaut au seuil d'allocation nulle. Le tableau V.8 indique qu'un tel effet se produit

TABLEAU 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

SAN = \$3,500 (\$135 par période)

Revenus moyens antérieurs *	0-\$3,500	\$4,800	\$6,000	\$7,550	\$10,250	\$15,650
Montant d'épargne imputé **	0	\$ 135	\$ 270	\$ 405	\$ 675	\$ 1,215
Montant d'épargne imputé par période ***						
1 ^{re} période	0	\$ 44.55	\$ 89.10	\$ 135	\$ 135	\$ 135
2 ^e période		\$ 36.43	\$ 72.90	\$ 89.10	\$ 135	\$ 135
3 ^e période		\$ 27.00	\$ 54.00	\$ 72.90	\$ 135	\$ 135
4 ^e période		\$ 17.55	\$ 35.10	\$ 54.00	\$ 89.10	\$ 135
5 ^e période		\$ 9.45	\$ 18.90	\$ 35.10	\$ 72.90	\$ 135
6 ^e période		0	0	\$ 18.90	\$ 54.00	\$ 135
7 ^e période				0	\$ 35.10	\$ 135
8 ^e période					\$ 18.90	\$ 89.10
9 ^e période					0	\$ 72.90
10 ^e période						\$ 54.00
11 ^e période						\$ 35.10
12 ^e période						\$ 18.90
13 ^e période						0

* Revenus calculés sur une période de deux ans.

** Sur la base de 5 pour cent du revenu moyen supérieur à \$3,500.

*** Le plein montant de l'allocation sociale intervient dès que le revenu imputé est nul. On verse une fraction du montant lorsque le revenu imputé est positif mais inférieur au seuil d'allocation nulle (\$135) et on ne verse aucune allocation lorsque le revenu imputé atteint \$135.

au moment où le montant d'épargne atteint \$405¹. Pour un couple sans enfant, ce montant provient d'un revenu antérieur moyen de \$7,550. Dans le cas où ce même couple aurait eu un revenu antérieur moyen de \$15,000, l'indice aurait introduit un délai de 11 périodes (c'est-à-dire de 5 mois et demi).

497. On voit que le résultat dépend uniquement de l'indice global choisi. Comme nous l'avons établi dès le début, on peut très bien choisir un coefficient d'épargne plus faible ou plus élevé et même appliquer un coefficient variable selon les niveaux de revenus. Les critères de choix sont simples. Ils reposent non seulement sur l'évaluation *ex ante* de l'effet recherché, mais également sur une évaluation *ex post* de son incidence. Précisons enfin que l'introduction de cet indice de capacité de subvenir à ses propres besoins² constitue une façon indirecte d'estimer la durée de l'incapacité de gagner. Il est évident que, si une interruption du revenu persistait pendant douze mois consécutifs, l'utilisation de l'indice deviendrait alors non seulement superflue, mais inappropriée, car elle priverait la personne d'une fraction des revenus minima auxquels elle a droit.

498. L'adoption d'un tel mécanisme a un effet secondaire : celui de conserver une certaine incitation à la prévoyance. Sans doute est-il approprié qu'un régime du type revenu garanti n'induisse pas les familles à se départir de toute habitude de prévoyance³.

2. — L'IMPUTATION DES REVENUS SUR UNE BASE DE 14 JOURS

499. Une deuxième difficulté d'appréciation des besoins à court terme se rapporte à l'imputation des ressources de l'individu ou de la famille sur une base de 2 semaines ou de 14 jours. L'admissibilité aux allocations sociales dépend normalement des revenus disponibles pour chacune de ces périodes.

¹ Le tiers de cette épargne équivaut à \$135, ce qui correspond au SAN. Pour la première période, le bénéficiaire ne reçoit pas d'allocation sociale et, par la suite, le reste de l'épargne (\$405 - \$135 = \$270) est réparti dans les proportions prévues : 0.33, 0.27, 0.20, 0.13 et 0.07 (tableau V.7).

² Dans le cas d'un couple ayant un revenu de \$600 pour deux semaines (\$15,600 par année), celui-ci retarde d'environ 4 mois le versement d'allocations sociales (tableau V.8).

³ Il y a évidemment lieu d'intégrer dans le fonctionnement d'ensemble du régime les modalités par lesquelles on tient compte de l'importance des revenus antérieurs et celles par lesquelles on tient compte des éléments d'actif (voir *supra* et l'appendice V.1). En pratique, à chaque période, on retient pour inclusion dans les revenus considérés le plus élevé des deux montants : (a) la somme des revenus d'actif et de la fraction des valeurs d'actif incluse dans les revenus considérés et (b) le montant calculé comme indice de l'importance des revenus antérieurs.

500. Parmi les différents types de revenus qu'on peut retenir, certains coïncident avec cette période de 14 jours mais d'autres se rapportent à des périodes différentes ou indéterminées.

501. La détermination du montant de l'allocation sociale auquel le bénéficiaire a droit pour une période de 14 jours nécessite donc l'imputation d'un niveau de revenu courant pour chacune des périodes, à l'intérieur d'une année complète.

502. Les montants encaissés durant et pour une période donnée de deux semaines ne posent aucune difficulté : c'est le cas de la rémunération du travailleur salarié ou des prestations d'assurance sociale qui remplacent le revenu interrompu au cours de la même période. Par contre, on doit répartir les montants encaissés pour une période plus longue sur le nombre de périodes de 14 jours auquel ils correspondent. Autrement, le calcul des revenus des périodes subséquentes étant nul, l'allocation du RGAS pour la période dont la durée est égale à celle du montant encaissé serait trop élevée.

D. — LA CONSIDÉRATION DES REVENUS ET DU BILAN PERSONNEL

503. Comme dans tout régime d'assistance financière, il est essentiel de préciser la définition des revenus de l'individu ou de la famille à partir desquels on détermine l'admissibilité au RGAS et le montant de l'allocation sociale. Le traitement des revenus dans l'application du RGAS constitue un élément majeur de l'accès au régime.

504. La considération des revenus ne doit pas se faire à partir d'une définition trop large ou trop étroite : par exemple une définition des revenus qui conduirait à l'exclusion de personnes qui ont un réel besoin d'allocations, en incluant parmi les revenus disponibles des revenus imputés qui ne font pas partie des revenus courants comme des éléments d'actif qu'on ne peut liquider, ne serait pas conforme aux objectifs du RGAS.

505. Par contre, on doit éviter une définition trop restrictive qui, ne tenant pas compte des revenus autres que ceux du travail par exemple, conduirait à l'octroi d'allocations sociales à des personnes qui pourraient par ailleurs avoir d'importantes sources de revenus. On comprend que l'application de cette règle devient encore

plus délicate lorsqu'on verse les allocations sociales sur une base bimensuelle et non annuelle¹.

506. Nous commenterons brièvement l'application de ces principes en examinant successivement la façon de traiter :

1. les revenus de travail et les autres gains;
2. les allocations : prestations sociales, dons, subsides;
3. l'actif et les dettes.

1. — LES REVENUS DE TRAVAIL ET LES AUTRES GAINS

507. Cette catégorie comprend la presque totalité des revenus courants constatés, à l'exception de ceux qui proviennent d'une politique de redistribution (subsides, prestations sociales et dons). On peut les diviser en trois sous-groupes : 1° les salaires, gages et autres rémunérations du travail, 2° les rémunérations mixtes et les bénéfices d'entreprises, et 3° les revenus de placement.

508. La question des rémunérations mixtes et des bénéfices d'entreprises soulève des difficultés particulières que nous n'aborderons pas ici. Il est certain qu'il faut définir des modalités particulières appropriées au traitement des revenus de travail et de l'actif des personnes en affaires ou dans des situations apparentées.

509. Les intérêts qui constituent les revenus d'actif les plus habituels sont simplement inclus dans les revenus du bénéficiaire. Les modalités de traitement de l'actif font l'objet d'un exposé ultérieur². Comme on le verra, ces dispositions, en pratique et dans la majorité des cas, excluent l'encaisse³ et les valeurs d'actif elles-mêmes⁴ des ressources considérées pour déterminer l'admissibilité au RGAS.

¹ Prenons le cas d'un travailleur autonome dont le traitement pour 9 mois de travail atteint \$12,000, ce qui lui permet de prendre trois mois de vacances non payées. Sans autre ajustement que la considération du revenu courant pour chaque période de 15 jours, cette personne pourrait être admissible à une allocation totale de \$600 s'il s'agit d'un couple sans enfant, et de \$900 pour un couple avec 4 enfants, couvrant la période des trois mois de vacances.

² Voir *infra* : l'actif et les dettes.

³ Dans le traitement de l'actif et des revenus qui en proviennent, on ne considère pas les effets et les biens durables personnels et on exclut une valeur d'exemption d'encaisse (égale à 20 pour cent de l'allocation de deuxième stade, soit \$500 pour un couple sans enfant).

⁴ A condition qu'au total, elles atteignent rarement la valeur de l'exemption générale qui est de l'ordre de \$20,000 pour une famille, et de \$12,000 pour une personne seule.

510. Dans la perspective du RGAS, on considère uniquement les revenus disponibles du bénéficiaire. On doit donc faire certaines déductions aux revenus bruts. En plus de certaines contributions obligatoires, il faut tenir compte des frais liés au travail ou à l'exercice d'un métier.

511. À titre d'illustration des conditions obligatoires, citons : l'impôt sur le revenu personnel, les cotisations aux régimes d'assurances sociales et les cotisations syndicales ou professionnelles.

512. Le calcul des allocations d'après les revenus nets ainsi définis peut entraîner des disparités. En effet, deux personnes qui ont des revenus nets à peu près identiques mais dont l'un est inférieur au SAN peuvent se retrouver après le versement de l'allocation, avec des écarts sensibles de revenus. Il y a donc lieu de réviser les contributions obligatoires de façon à éliminer ces disparités.

513. On différencie nettement le traitement des revenus dans le cadre du RGAS du calcul du revenu imposable pour fins d'impôts. Les exemptions et déductions de l'impôt (e.g. exemptions pour enfants et personnes à charge, frais médicaux, dons de charité) se rattachent à d'autres préoccupations.

514. Il existe par ailleurs certaines cotisations facultatives : participation à des programmes de placements et d'assurances, à des associations qui ne touchent pas directement à l'exercice d'un emploi, etc. Ce ne sont ni des dépenses fixes obligatoires, comme celles que nous avons considérées précédemment, ni des dépenses nécessaires. De façon générale, on ne peut exclure ce type de cotisations (personnelles) des revenus considérés, dans l'application du RGAS.

515. Ainsi comptabilisés, les revenus nets de travail servent à déterminer l'admissibilité au RGAS et le montant de l'allocation sociale. À cette fin, on réduit l'allocation d'un montant égal à 33 pour cent des revenus considérés pour la tranche inférieure à \$2,000 par année, soit \$72 par période de 14 jours, et à 55 pour cent¹ pour la tranche de revenu supérieure. Dans le cas où le bénéficiaire est admissible au deuxième stade du régime, on diminue son allocation du plein montant de ses revenus².

¹ Ou 61 pour cent pour la tranche de revenu supérieure à \$2,500, étant donné les ajustement au régime pour 1971.

² Toutefois, dans le cas où les revenus de travail sont marginaux et occasionnels, on n'en tient pas compte. Cette même procédure devrait s'appliquer à des revenus de travail occasionnels réalisés par les personnes à charge, notamment les enfants.

2. — LES ALLOCATIONS EN ESPÈCES

516. On verse certaines prestations sociales principalement pour compenser la perte de revenus de travail. C'est le cas des prestations versées en vertu des régimes d'assurance sociale, y compris les pensions aux vétérans et les indemnités régulières versées par les régimes des accidents de travail. On traite ces allocations comme des revenus de travail différés et on les considère au même titre que les revenus de travail. Selon une certaine logique, on devrait leur appliquer le même taux de diminution de l'allocation qu'aux autres revenus considérés. Mais la technique de diminution de l'allocation en fonction des revenus a pour objectif d'inciter l'allocataire à réintégrer le marché du travail. Or cette incitation devient superflue dans le cas des prestations versées en vertu d'un régime de retraite, par exemple. On peut donc considérer les allocations du RGAS et certaines indemnités d'assurance sociale comme de véritables substituts. Cette optique entraînerait une déduction complète¹ des indemnités d'assurance du montant de base de l'allocation sociale². Cependant, une exception s'impose pour les prestations d'assurance-chômage auxquelles on applique un taux de diminution de l'allocation légèrement supérieur à celui des revenus de travail³.

517. Il existe une seconde catégorie d'allocations sociales dont l'objectif n'est pas de remplacer les revenus de travail mais de compenser certaines charges additionnelles. C'est le cas notamment des allocations familiales. Pour la détermination des montants de base des allocations familiales, nous nous sommes référés dans le présent rapport au coût minimum d'entretien de l'enfant⁴. Les allocations familiales sont donc complémentaires du RGAS. Cette complémentarité exige qu'on exclue les allocations familiales des revenus du bénéficiaire pour déterminer son admissibilité au RGAS.

518. Enfin certaines prestations sont versées en vertu de régimes spéciaux (allocations de mobilité, allocations versées dans le cadre de programmes de formation professionnelle, de recyclage et de

¹ Un taux de diminution de l'allocation de 100 pour cent en fonction de ces sources de revenus.

² Les revenus réguliers provenant de régimes privés d'assurance (collective ou individuelle) présentent des analogies avec ceux des régimes publics dont nous venons de parler. Toutefois, vu leur caractère privé, ils s'apparentent davantage à l'actif ou aux dons privés; il y a avantage à prévoir dans leur cas des modalités particulières analogues à celles qui concernent l'actif ou les dons privés.

³ Au chapitre VII, nous exposons les raisons de ce traitement différent des prestations d'assurance-chômage.

⁴ L'allocation familiale est en moyenne de \$150 par enfant, et le montant de base de l'allocation sociale est de \$250 par enfant, soit un total de \$400.

reclassement des travailleurs, et bourses d'études). On appliquera ici les mêmes principes : lorsque ces revenus couvrent des besoins spéciaux ou complémentaires de ceux que couvre l'allocation sociale, on ne les inclut pas dans les revenus considérés pour déterminer l'admissibilité ou pour calculer le montant de l'allocation sociale. Cependant, lorsque ces revenus couvrent les besoins de subsistance, ils deviennent des substituts de l'allocation sociale et on en tient compte dans le calcul des revenus du bénéficiaire ¹.

519. Par définition, les allocations de mobilité satisfont des besoins spéciaux. Selon les formules en vigueur, les allocations de formation professionnelle et de recyclage procurent à la fois un revenu de subsistance et une compensation des frais indirects de participation à des programmes de formation, et comprennent une prime d'incitation à participer à ces programmes. À l'heure actuelle, l'allocation versée en vertu de programmes comme ceux relatifs à la formation professionnelle pour adultes tient compte de ces trois aspects. Lors de l'admissibilité au RGAS, on traite les revenus provenant des allocations de formation professionnelle et de recyclage de telle façon que l'allocataire reçoive en vertu de l'un ou de l'autre de ces régimes le revenu minimum de subsistance et qu'il obtienne en plus la prime d'incitation ² et la partie de l'allocation de formation couvrant des besoins complémentaires ou spéciaux.

520. Les bourses d'étude représentent un cas semblable à celui des allocations de recyclage. Elles comportent à la fois une allocation de subsistance, substitut de l'allocation sociale, une prime d'incitation et une allocation pour besoins complémentaires.

521. Nous devons considérer également les sources privées de transfert : dons de charité d'organismes privés et dons de toutes sortes provenant de particuliers. Puisque ces dons font partie des revenus disponibles, on est porté à les considérer comme des substituts de l'allocation sociale. Mais une telle attitude peut conduire à la disparition de la solidarité du milieu. Compte tenu des avantages de ces sources de transfert, il est utile de prévoir une formule qui concilie les responsabilités collectives et les initiatives individuelles. Par exemple, on pourrait retenir une exemption de base de l'ordre de

¹ Il n'y a aucune raison de distinguer une allocation qui est versée en vertu d'un régime de sécurité du revenu de celle versée en vertu de programmes spéciaux tels ceux de formation professionnelle, lorsque cette dernière a spécifiquement pour but d'assurer le minimum de subsistance.

² Par exemple, on devrait examiner l'opportunité que les candidats au programme de formation professionnelle reçoivent l'allocation de base du RGAS et une allocation complémentaire pour leur participation au programme de formation, au lieu du revenu de remplacement prévu. Dans une telle éventualité, on exclura cette allocation complémentaire des revenus considérés pour les fins du RGAS.

\$300¹ et une diminution de l'allocation de RGAS dans une proportion de 40 à 60 pour cent des dons².

3. — L'ACTIF ET LES DETTES

a) Le traitement de l'actif

522. Le calcul et le traitement des revenus personnels de la grande majorité des candidats au RGAS ne posent pas de grandes difficultés : il en est ainsi de leurs revenus de travail et de petits placements ainsi que des allocations et des dons qu'ils peuvent toucher. Dans la plupart des cas, le niveau des revenus antérieurs est faible et il n'est pas nécessaire d'en tenir compte.

523. Cependant, pour le bon fonctionnement du régime et dans une perspective d'équité, il est essentiel de prévoir des modalités de traitement des revenus provenant de l'actif, même si l'on ne retrouve ce type de revenus que chez une faible minorité des candidats au RGAS. De telles modalités aident à délimiter correctement le champ d'application du régime et à en définir plus concrètement le fonctionnement. Entre les personnes incapables de gagner tout revenu et les classes à l'aise, il y a une infinité de situations. L'amélioration ou l'aggravation d'une situation portent autant sur de longs intervalles que sur des périodes limitées; il y a lieu de ménager des transitions qui donnent le temps et les moyens de faire face au mieux aux changements de situations. Finalement, il y a avantage à prolonger la promotion des libertés de choix et des initiatives individuelles dans le domaine de l'adaptation de l'actif aux changements durables des situations de revenus.

524. On doit envisager le traitement des actifs sous plusieurs aspects. L'un d'eux concerne l'accès en tout temps à un revenu minimum. Il importe que la possession de valeurs ne soit pas un obstacle à l'admissibilité immédiate au régime, lorsqu'il n'est pas possible de les liquider rapidement. De plus, dans le cas d'une difficulté temporaire, il est souhaitable que l'allocataire conserve certaines valeurs³. Soulignons enfin que la détention de certaines valeurs

¹ On peut considérer comme valeur équivalente la gratuité de la chambre et pension.

² On peut atteindre ce résultat par la combinaison de pourcentages d'inclusion des dons dans les revenus considérés et des taux de diminution de l'allocation en fonction de ces revenus.

³ Nous pensons, en particulier, à la propriété utilisée à des fins de résidence par son propriétaire.

n'améliore pas nécessairement le revenu à court terme et peut même entraîner des embarras financiers ¹.

525. Ceci ne doit pas nous faire oublier, par contre, que l'actif constitue un indice réel de la capacité de subvenir à ses besoins. On doit donc en tenir compte pour éviter de verser des allocations à des citoyens dont la situation financière ne le justifie pas.

526. Afin d'estimer la capacité des personnes de subvenir à leurs besoins, il y a lieu de rechercher un traitement uniforme de tous les éléments d'actif. De plus, on ne peut effectuer un traitement équitable des actifs que dans le cadre d'une administration souple et efficace ².

527. L'inventaire de l'actif doit normalement exclure les effets et les biens durables personnels ainsi qu'une valeur d'encaisse qui peut être égale à 20 pour cent de l'allocation maximale de deuxième stade à laquelle le bénéficiaire pourrait avoir droit. On déduit aussi de la valeur de l'actif, le montant des dettes. Sur le solde ainsi obtenu, on impute un revenu à l'aide d'un taux de rendement approprié. Pour les éléments d'actif les plus habituels (argent en banque, obligations), nous avons déjà vu qu'il s'agit simplement de constater le revenu sous forme d'intérêts. Pour toutes les autres formes d'actif, la meilleure solution est de les évaluer selon un inventaire descriptif ³ d'après leur valeur de réalisation à moyen terme et un taux de rendement courant ⁴.

528. Quant à l'inclusion dans les revenus considérés de l'actif lui-même par opposition au revenu qu'il procure, il importe de ne retenir que la partie de l'actif net supérieure à une exemption générale de base. On fixe celle-ci en tenant compte de la nécessité d'une adaptation progressive aux changements de situation et des incita-

¹ Citons le cas de la veuve qui a épuisé l'héritage laissé sous forme de liquidités, mais qui retient une propriété dont l'entretien coûte \$250 à \$300 par mois.

² On doit apprécier la simplicité administrative surtout par rapport au bénéficiaire. On y parvient à la fois par des dispositions conçues dans cette perspective et par un appareil administratif qui simplifie les choses au maximum pour les bénéficiaires et les bureaux locaux, même si, par ailleurs, il peut sembler complexe à un non-spécialiste en tant qu'appareil administratif (e.g. utilisation poussée de l'informatique).

³ Au lieu d'états financiers détaillés pour chacun des éléments d'actif.

⁴ Un ou des taux de rendement conciliables avec la recherche d'un revenu courant le plus élevé possible, compte tenu des exigences de la sécurité des placements et de la meilleure structure possible de l'actif dans les circonstances, et un réaménagement progressif de la structure de l'actif en fonction de l'évolution de la situation et des circonstances.

tions à la prévoyance et au retour au travail¹. Nous proposons de fixer cette exemption à \$20,000 pour une famille et à \$12,000 pour une personne seule². Cependant, on ne doit pas nécessairement refuser l'accès au RGAS à toute personne dont l'actif net dépasse cette exemption générale. En effet, afin de ménager une transition dans la conversion de l'actif d'une personne privée de toute autre source substantielle de revenu, il faut étaler sur une période de cinq ans la tranche de l'actif net supérieure à l'exemption de base incluse dans les revenus considérés.

529. Résumons ces dispositions quant au traitement de l'actif :

- 1° exclusion, de l'inventaire de l'actif, des effets personnels, des biens durables personnels et d'une valeur correspondant à l'exemption d'encaisse;
- 2° soustraction des dettes, pour obtenir l'actif net;
- 3° inclusion, dans les revenus considérés, des revenus découlant du rendement de l'actif net, sous forme de revenus constatés (ou réels) dans le cas des éléments d'actif les plus habituels et, dans les autres cas, sous forme de revenus imputés selon un inventaire descriptif d'après leur valeur de réalisation à moyen terme et un taux de rendement approprié;
- 4° soustraction, à titre d'exemption de base générale, de la valeur de l'actif net, d'un montant de \$20,000 pour les familles et de \$12,000 pour les personnes seules, en ce qui concerne l'inclusion dans les revenus considérés de l'actif lui-même;
- 5° inclusion, parmi les revenus considérés, d'une fraction de la tranche de l'actif net supérieure à l'exemption générale de base, dans la perspective d'une inclusion complète de cette tranche sur une période de 4 ou 5 ans.

530. Nous reportons en appendice³ une discussion plus complète et diverses illustrations de cette méthode. On peut cependant l'illustrer davantage ici, à l'aide de l'exemple du tableau suivant (tableau V.9).

¹ Tout en contribuant à une solution appropriée à la question de la propriété habitée par son propriétaire.

² Ou à un multiple de l'allocation maximale de deuxième stade; dans le cas présent, le montant de \$20,000 est égal à 8 fois le montant de l'allocation pour le couple sans enfant; pour une personne seule, le même calcul donne \$12,000. Notons que l'existence de montants différents pour les personnes seules et les familles peut conduire à éviter des difficultés relatives à la détermination des unités bénéficiaires (voir *supra*).

³ Voir l'appendice V.1 du présent chapitre : « Les modalités de traitement de l'actif ».

TABLEAU 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**

<i>Éléments descriptifs de la situation</i>		
Allocation de base de premier stade		\$ 2,500
Revenus annuels considérés		\$ 2,000
Actif total		\$30,000
propriété immobilière (valeur marchande moins dette hypothécaire)	\$20,000	
effets et biens durables personnels	\$ 5,000	
avoir liquide (argent en banque)	\$ 600	
autres éléments d'actif	\$ 4,400	
Dettes (à l'exclusion des hypothèques)		\$ 1,000
<i>Calcul de l'allocation sociale</i>		
1. Éléments non considérés et déduits de l'actif total		
effets et biens durables personnels	\$ 5,000	
exemption d'encaisse*	\$ 700	
dettes (à l'exclusion des hypothèques, déjà déduites)	\$ 1,000	
Total	\$ 6,700	\$ 6,700
2. Actif net dont les revenus sont inclus dans les revenus considérés		\$23,300
3. Revenus imputés sur l'actif net (taux de rendement imputé : 5%)		\$ 1,165
4. Inclusion dans les revenus considérés d'une tranche de l'actif net		
Actif net	\$23,300	
Moins (exemption générale de base)	\$20,000	
Tranche considérée et répartie sur 5 ans	\$ 3,300	
Fraction incluse la première année (1/6 × 3,300)**	\$ 550	\$ 550

* 20 pour cent de l'allocation maximale de deuxième stade.

** Cette fraction est approximative (voir l'appendice V.1).

5. Total des revenus imputés (revenus imputés sur l'actif net et inclusion d'une tranche de l'actif net)	\$ 1,715
6. Total des revenus considérés (\$2,000 + \$1,715)	\$ 3,715
7. Allocation sociale 2,500 - [(0.33 × 2,000) + (0.55 × 1,715)]	\$ 897

531. Dans cet exemple, il apparaît clairement que la possession d'un actif important n'empêche pas l'admissibilité au RGAS, lorsque le revenu courant est relativement faible. Par contre, on considère une fraction de l'actif net comme revenu et on réduit par le fait même le montant de l'allocation sociale. Il peut arriver qu'une bonne partie, sinon la totalité des revenus imputés ne soient pas des revenus courants disponibles, et même, dans le cas où l'actif net est constitué par une propriété habitée par son propriétaire, que ce dernier doive supporter, au titre du logement, un niveau de dépenses plus élevé que celui qu'on retient dans la détermination du seuil de revenu minimum. Le traitement uniforme des différents types d'actif risque alors de jouer contre la propriété d'une résidence et, dans certains cas, de brusquer sa liquidation.

532. Afin de remédier à cette situation, nous proposons que l'on consente des « avances » ou des prêts (dans la mesure où les revenus imputés sur une propriété habitée par son propriétaire ne sont pas disponibles sous forme de revenus courants). Nous suggérons aussi que l'on adopte, au besoin, des mécanismes de financement des « arrérages », dans la mesure où les dépenses au titre du logement et de la propriété résidentielle sont trop élevées¹.

533. La solution proposée se veut souple; c'est pourquoi elle reporte à moyen terme un ajustement à une situation difficile qui inclurait liquidation d'une propriété et changement de logement. Ce type d'ajustement s'avère nécessaire dans la mesure seulement où la situation d'absence ou de déficience de revenus se prolonge. Enfin, soulignons que la fixation de l'exemption de base à \$20,000 (pour les familles) évite justement que la valeur nette de la propriété rési-

¹ Etant donné leur justification, ces mécanismes de financement de tels arrérages au titre du logement devraient être mis à la disposition autant des locataires que des propriétaires de leur résidence. Par contre, ils ne devraient pas, de façon générale, s'appliquer à l'actif immobilisé qui ne sert pas à loger le propriétaire.

dentielle, normalement inférieure à ce montant, entre comme élément d'actif dans les revenus considérés en contrepartie de l'allocation sociale.

b) Les dettes personnelles

534. L'endettement et l'insuffisance de revenus d'un grand nombre de familles québécoises sont intimement liés. L'existence de dettes pose de sérieuses difficultés puisque, d'une part, on ne peut ajuster le montant de l'allocation sociale versée aux familles en fonction des paiements nécessaires à leur remboursement et que, d'autre part, on ne peut ignorer ce problème sans risquer de compromettre les objectifs du RGAS. Par la constitution de services spéciaux complémentaires, nous proposons l'examen des situations où l'endettement dépasse nettement la capacité financière du bénéficiaire et la recherche de solutions qui tiennent compte des conditions de revenus des familles.

535. Par contre, il apparaît clairement qu'on ne peut établir de modalités de traitement des dettes personnelles, à moins d'entreprendre une réforme en profondeur du domaine des prêts personnels et du crédit à la consommation.

536. De même qu'il y a lieu de rechercher les moyens de faire disparaître les excès actuels dans le domaine du crédit, de même il est nécessaire d'éviter que, par certains de leurs effets, les formules proposées conduisent à cautionner un système caractérisé par des excès de la part tant de ceux qui l'administrent que de ceux qui y ont recours.

537. Nous présentons à titre d'illustration, en appendice, des formules qui modifieraient les conditions de remboursement des dettes personnelles¹. Il s'agit de solutions de compromis, mais qui s'appliqueront difficilement en dehors d'un schéma de réforme du domaine des prêts et du crédit. Le but de telles formules est de s'assurer que l'endettement ne compromettra pas la situation d'un allocataire et ne l'empêchera pas à toutes fins pratiques de tirer de ses allocations les avantages ordinaires.

538. C'est pourquoi, nous sommes d'avis que, dans certains cas, il faudra interrompre le remboursement pour donner à l'allocataire l'occasion d'améliorer sa situation, et de même, adapter les modalités de remboursement à sa capacité financière.

¹ Voir l'appendice V.2 du présent chapitre : « Les allocations sociales et le problème de l'endettement ».

539. Enfin, compte tenu de la persistance de certaines détériorations de situations de revenus, et afin de limiter la durée du remboursement, il faudra aussi envisager le recours à des formules d'annulation partielle ou complète des dettes.

E. — LES SERVICES COMPLÉMENTAIRES

540. Relativement à la question des dettes et du traitement de l'actif, on devra envisager certaines mesures qui apportent aux bénéficiaires du RGAS à la fois un allègement immédiat du fardeau de leur situation financière et des possibilités de redressement à moyen terme de cette situation.

541. On constate couramment que ceux qui recourent à l'assistance financière font face, par suite d'un endettement substantiel, à des obligations financières dont ils ne peuvent pratiquement pas s'acquitter dans le cadre de revenus composés exclusivement ou en partie des allocations sociales.

542. Sans aucun doute, le régime de sécurité du revenu doit assumer à cet égard une certaine responsabilité. Toutefois, afin de ne pas assortir ce transfert de responsabilité de certaines pénalités pour le bénéficiaire, telles l'élimination de tout accès au crédit ou une tutelle complète quant à l'utilisation des allocations sociales, cette responsabilité doit revêtir plutôt la forme d'un rôle complémentaire mais, jusqu'à un certain point, indépendant du rôle de détermination de l'admissibilité aux allocations sociales.

543. C'est pourquoi nous préconisons que l'organisme de gestion des régimes de sécurité du revenu implante au sein des bureaux locaux de distribution des allocations sociales des services complémentaires pour l'étude de la situation financière des familles. Un des buts de ces services serait précisément d'éviter que le bénéficiaire, par suite des dettes contractées, soit tenu d'affecter entièrement à leur remboursement le montant d'allocation sociale qu'on lui octroie.

544. De plus, certains bénéficiaires disposent de valeurs dont le rendement est insuffisant par rapport à celui imputé pour déterminer l'admissibilité aux allocations sociales. L'aide fournie pourrait alors prendre la forme d'un plan de réaménagement de l'actif¹.

545. Pour le bénéficiaire, le recours à de tels services ne doit pas, à notre avis, devenir obligatoire. Le refus de les utiliser, lors-

¹ Voir *infra*, appendices V.1 et V.2.

qu'ils paraissent appropriés, n'entraînera aucune révision du montant de l'allocation sociale qui lui est versée¹.

546. Autour de ces services spéciaux qui obéissent à des normes spécifiques graviteront normalement des services plus généraux de consultation pour l'administration du budget et la protection du revenu.

CONCLUSION

547. Pour résumer, le RGAS assure dans tous les cas un revenu au moins égal au seuil de revenu minimum dans un délai raisonnable et suivant une technique qui en fait un droit du citoyen. Compte tenu de ses autres moyens de subsistance existants ou présumés, la famille ou la personne seule, dont les revenus sont insuffisants, reçoit une allocation variable grâce à un mécanisme qui favorise le maintien de liens étroits avec le marché du travail, en particulier, et le milieu de vie, en général, et le retour ou le maintien de l'autonomie personnelle. Il a pour objectif :

- 1° de fournir un revenu de transition ou d'appoint à ceux qui, par leur initiative dans la recherche et l'obtention d'un emploi, réintègrent dans un délai raisonnable (trois mois) le marché du travail ;
- 2° d'assurer un revenu équivalent au seuil de revenu minimum aux personnes qui ne peuvent pas participer au marché du travail et qui, de ce fait, ne disposent d'aucune autre source de revenu ;
- 3° de faciliter la transition et d'assurer le passage d'une situation à l'autre.

548. Enfin, le RGAS est un régime universel en vertu duquel tout individu, chef de famille ou personne seule, devient admissible à une allocation lorsque son niveau de revenu est inférieur au seuil d'allocation nulle. Ce régime demeure complémentaire et résiduel dans la mesure où il comble l'insuffisance de revenus, après qu'on a épuisé les autres possibilités d'obtenir un revenu minimum. Il s'agit

¹ Sans doute existe-t-il des cas où l'administration du régime doit prendre en tutelle l'administration du budget d'une famille, mais ceux-ci constituent généralement des exceptions.

ici de concilier la mise en œuvre d'une gamme d'instruments les mieux adaptés à la variété des situations d'insuffisance de revenus. Le RGAS est conçu de façon à s'harmoniser avec les autres politiques économiques et sociales et de manière à favoriser le jeu des motivations personnelles.

549. Il complète certains régimes, tel celui des allocations familiales, prolonge l'action des régimes d'assurances sociales et peut faciliter l'accès aux services collectifs, tels les services éducatifs et récréatifs.

RECOMMANDATIONS

La Commission recommande :

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 sociales, lorsqu'elles remplissent les conditions définies par leur revenu.*
- 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.*
- 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.*

Appendice V.1

Les modalités de traitement de l'actif

Les modalités de traitement de l'actif

1. Dans le chapitre précédent, nous avons présenté un ensemble de dispositions permettant un traitement simple et adéquat de l'actif pour déterminer l'admissibilité au RGAS. Selon ces dispositions, il importe d'exclure en premier lieu certains éléments d'actif qui ne doivent pas être considérés. Ce sont les effets et les biens personnels de même qu'une valeur d'encaisse. En deuxième lieu, une exemption générale de base de \$12,000 à \$20,000 permet d'exclure tous les éléments d'actif dont la valeur totale ne dépasse pas ce montant. Quant au résidu ou à la valeur de l'actif supérieure à ces exemptions, l'on suggère d'en inclure, dans les revenus considérés, une fraction par période d'admissibilité, sous forme de revenu imputé. Il s'agit bien entendu d'une valeur d'actif net, c'est-à-dire établie après soustraction des dettes.

2. On peut sans doute faire valoir que ces dispositions ne concernent que la minorité des candidats au RGAS. Dans le plus grand nombre de cas, l'actif net est nul ou même négatif, ce qui élimine toute considération, tant des revenus provenant de l'actif que de la valeur de l'actif lui-même. Par contre, lorsqu'il y a un actif net, celui-ci n'est généralement pas considérable. Les revenus de cet actif prennent principalement la forme d'intérêts simplement constatés et inclus dans les revenus considérés¹. Quant à la valeur de cet actif, elle dépasse rarement celle de l'exemption générale de base, compte tenu de l'exemption d'encaisse et de l'exclusion des effets et des biens durables personnels.

3. En résumé, le calcul des revenus considérés ne concerne dans la majorité des cas que les revenus de travail courants et les allocations autres que celles du RGAS². Mais le traitement de l'actif n'en constitue pas moins une dimension essentielle de l'admissibilité au régime général d'allocations sociales. Même si elles ne s'adressent qu'à la minorité, ces modalités déterminent en quelque sorte le traitement qui est fait à la majorité. De plus, dans un contexte où l'on veut prévenir la détérioration d'une situation, il est important de s'arrêter aux conditions d'accès au RGAS pour les personnes

¹ Si l'actif est principalement constitué de valeurs de placement ou de créances hypothécaires et que, par ailleurs, il y a des dettes, même inférieures à l'actif brut, le montant des revenus de placement inclus dans les revenus considérés se trouve réduit en proportion de l'importance de ces dettes.

² Comme on l'a vu, la prise en considération des revenus moyens des deux années antérieures peut aussi, dans certains cas, retarder l'admissibilité au RGAS ou réduire les allocations pendant un certain temps.

qui peuvent difficilement s'assurer un revenu, alors même qu'elles possèdent certaines formes d'actif. Ce peut être en particulier le cas de celles qui détiennent une propriété leur servant de résidence. Enfin, dans le contexte où l'on veut favoriser le retour à une situation d'indépendance économique, il faut juger des situations de transition et ménager des adaptations qui soient conformes aux objectifs d'amélioration à moyen terme.

4. Les éléments d'actif représentent des dimensions importantes de la situation quant à la sécurité du revenu. Leur accumulation est un indice de prévoyance et leurs caractéristiques définissent les formes d'enracinement d'une personne dans son milieu; cela est particulièrement vrai de la propriété qui sert de résidence. Les modifications de leur niveau et de leur structure en fonction des changements durables de la situation de revenus sont des signes visibles du processus d'adaptation d'une personne à ces changements. Dans cette optique, nous ajoutons quelques précisions aux modalités générales de traitement de l'actif que nous avons élaborées. Toutefois, dès qu'il s'agit de dispositions détaillées, on doit les considérer non pas comme la base d'une réglementation subséquente, mais plutôt comme des exemples de modalités qui s'harmonisent avec les objectifs généraux du RGAS.

5. Reprenons la procédure d'examen de l'actif pour l'admissibilité au RGAS et celle de calcul des allocations sociales.

6. *L'inventaire de l'actif.* L'inventaire de l'actif exclut les effets et les biens durables personnels¹. Par la suite, et aussi bien pour définir les revenus qui proviennent de l'actif que la valeur de l'actif lui-même, on soustrait toutes les dettes ainsi qu'une valeur d'exemption d'encaisse de l'ordre de \$500².

INCLUSION DES REVENUS PROVENANT DE L'ACTIF

7. L'on inclut dans les revenus considérés les revenus provenant du rendement de l'actif net; ces derniers prennent alors la forme de revenus constatés (ou réels) dans le cas des éléments d'actif les

¹ Tous les effets et biens durables personnels sont exclus. A titre d'exemples d'effets et de biens durables personnels : vêtements, meubles, biens d'équipement ménager (cuisinière, laveuse, sècheuse), appareil de télévision. Il convient d'ajouter, en général, l'automobile, tout en tenant compte de sa valeur. Nous sommes ici à la frontière des biens personnels et des instruments de travail, et aussi à celle des biens d'équipement ménager, de loisir ou de luxe.

² Ainsi, fixée à 20 pour cent du seuil de revenu minimum pour un couple sans enfant, cette exemption serait de \$500 pour l'année de base 1961. Cette exemption peut varier en fonction de l'évolution économique et de la taille de l'unité.

plus habituels. Dans les autres cas, ils deviennent des revenus imputés selon un inventaire descriptif ¹, d'après la valeur de réalisation à moyen terme des éléments d'actif et des taux de rendement appropriés ².

INCLUSION DE LA VALEUR DE L'ACTIF MÊME DANS LES REVENUS CONSIDÉRÉS

8. On peut considérer comme revenu une certaine fraction de la valeur de l'actif ³. Celle-ci est déterminée de la façon suivante. En premier lieu, on soustrait de la valeur de l'actif net une exemption de base générale de l'ordre de \$20,000 pour les familles et de \$12,000 pour les personnes seules ⁴. En second lieu, on inclut parmi les revenus considérés à chaque période une fraction de la tranche de l'actif net supérieure à l'exemption générale de base; l'inclusion complète de cette tranche s'échelonne sur une période de quatre ou cinq ans. En résumé, il n'y a inclusion des valeurs d'actif dans les revenus considérés qu'en ce qui concerne la tranche de l'actif net supérieure à l'exemption générale de base, et l'inclusion de ces valeurs d'actif, à chaque période, est faite à un rythme qui postule une inclusion complète en cinq ans.

9. Sur ce dernier point, il y a possibilité de choisir parmi un certain nombre de modalités particulières. En effet, une personne demeure toujours libre d'utiliser son actif comme bon lui semble ⁵. Ces modalités particulières se différencient par la nature du montant d'actif net auquel on applique, à chaque période, un pourcentage d'inclusion qui postule une inclusion complète en cinq ans. D'une part, on peut s'en tenir au résidu du montant initial, suivant l'application des pourcentages d'inclusion qui postulent une inclusion

¹ Comparativement à des états financiers détaillés pour chacun des éléments d'actif.

² Un ou des taux de rendement conçus non pas par rapport à la structure particulière de l'actif d'une personne, mais plutôt dans la perspective générale du RGAS.

³ On considère alors qu'une personne doit réaliser une partie de son actif et l'utiliser comme revenu.

⁴ En d'autres termes, un multiple de l'allocation maximale de deuxième stade pour l'année de base 1961. Le montant de \$20,000 est égal à huit fois l'allocation pour le couple sans enfant; celui de \$12,000, à huit fois l'allocation pour la personne seule. L'existence de montants différents pour les personnes seules et les familles peut contribuer à simplifier certaines difficultés relatives à la définition de l'unité bénéficiaire.

⁵ Il y a évidemment lieu d'intégrer, dans le fonctionnement d'ensemble du mécanisme, la formule par laquelle on tient compte de l'importance des revenus des deux années antérieures et la formule que nous discutons présentement. En pratique, à chaque période, on retient pour inclusion, dans les revenus considérés, le plus élevé des deux montants suivants : ¹ la somme des revenus de l'actif et de la fraction des valeurs d'actif incluse dans les revenus considérés; ou ² le montant calculé suivant la formule par laquelle on entend tenir compte de l'importance de revenus antérieurs.

complète en cinq ans. D'autre part, on retient le montant constaté à chacune des périodes, suivant l'utilisation de l'actif qui est effectivement faite par la personne considérée. Entre les deux, on peut concevoir des révisions du montant d'actif net à des intervalles évalués en nombre de périodes de 14 jours (soit de deux à six périodes, soit de un à trois mois). Cet aspect du mécanisme veut être un moyen d'incitation à utiliser l'actif à un rythme qui correspond plus ou moins, selon le cas, à celui d'une utilisation complète sur cinq ans de la tranche de l'actif net supérieure à l'exemption générale de base.

10. Ces modalités permettent un traitement pratiquement uniforme des revenus et des valeurs d'actif. L'on ne cherche pas à apprécier la structure particulière de l'actif d'une personne à un moment donné, mais tenant compte à la fois de l'équité et de la simplicité de fonctionnement du régime, on vise à apprécier plutôt la signification des revenus et des valeurs d'actif pour des personnes qui ont en commun¹ une insuffisance de revenus qui les oblige à recourir au RGAS.

11. Le traitement de l'actif a pour but de mettre en évidence ce qui est commun à ces situations d'insuffisance de revenus qui justifient le recours au RGAS. Il s'agit essentiellement de la disponibilité de valeurs d'actif et de la possibilité de leur utilisation comme revenu courant et effectif le plus élevé possible, compte tenu de la sécurité des placements.

12. Par contre, comment tenir compte de certaines rigidités dans l'adaptation des formes d'actif aux circonstances et concevoir cette adaptation comme un ajustement progressif aux changements durables de la situation de revenus ? À cet effet, une forme particulière d'actif, la propriété immobilière utilisée à des fins de résidence par son propriétaire, doit faire l'objet de dispositions spécifiques. Mais nous préconisons que ces dispositions prennent la forme de facilités de financement qui situent les décisions concernant le logement et la propriété résidentielle dans le cadre du moyen terme, plutôt que celle d'un traitement particulier ou exclusif de l'actif détenu sous forme de propriété.

¹ Cette façon de procéder comporte, parmi ses effets, celui de réduire les différences entre les évaluations des revenus et des valeurs d'actif d'une même personne à différentes périodes. La procédure d'évaluation se trouve simplifiée, de façon générale. En particulier, on peut ainsi plus facilement diminuer la fréquence des révisions, pour autant que la principale source de variation se rattache à l'utilisation des valeurs d'actif comme revenus et que les modifications à la structure de l'actif ont peu d'incidence sur les évaluations.

13. Ainsi il pourrait y avoir :

a) *pour la propriété immobilière utilisée comme résidence par son propriétaire :*

possibilité d'un recours à une formule d'« avances » (ou de prêts), dans la mesure où les revenus imputés, dans le cas de ce type d'actif, ne sont pas disponibles sous forme de revenus courants;

b) *pour la propriété résidentielle et pour le logement en général (même quand la personne qui l'habite n'en est pas propriétaire) :*

possibilité d'un recours à des formules de financement des dépenses relatives à la propriété résidentielle ou au logement en général, lorsque celles-ci excèdent sensiblement les montants généralement consacrés au logement par les personnes à faibles revenus¹; en d'autres termes, possibilité d'un financement de certains types d'arrérages reliés à la propriété utilisée par son propriétaire comme résidence, ou au logement en général².

14. Lorsque des revenus sont imputés sur une propriété résidentielle et que l'intéressé a avantage à se prévaloir des dispositions relatives aux « avances » ou aux « arrérages », c'est évidemment parce que celui-ci dispose d'un actif net substantiel (compte tenu de l'exemption générale de l'ordre de \$20,000), particulièrement sous la forme d'un avoir propre qui correspond à une partie ou à la totalité de sa propriété. Cet actif est alors suffisant pour garantir les avances et l'aide au financement des « arrérages », du moins à moyen terme. L'objectif recherché est justement de situer les décisions concernant la propriété résidentielle dans le cadre du moyen terme. Si la situation s'améliore et justifie de nouveau ce type de résidence, il y aura tout simplement eu augmentation de la dette hypothécaire. Si la nouvelle situation persiste à moyen terme et exige une diminution des dépenses de logement, la vente de la propriété pourra être faite dans des conditions normales et son produit servira au remboursement des avances et des prêts.

¹ Du fait de l'existence de mesures sociales dans le domaine du logement, il existe sur ce sujet des normes généralement admises.

² Etant donné leur justification, ces formules de financement des « arrérages » au titre du logement devraient être disponibles autant pour les locataires que pour les propriétaires de leur résidence. Par contre, de façon générale, elles ne devraient pas s'appliquer aux immeubles qui ne servent pas de résidence à leur propriétaire; les formules d'« avances » devraient aussi pareillement être limitées aux propriétés utilisées comme résidence par leur propriétaire.

15. L'aide à moyen terme reliée au logement, lorsque l'actif net est insuffisant, nous conduit à la frontière des politiques spécifiques concernant l'habitation et le logement.

16. Nous faisons donc une nette distinction entre l'équité (il y a lieu de traiter de la même façon toutes les valeurs d'actif) et les problèmes particuliers liés au logement. À ce sujet, la propriété résidentielle et le logement en général représentent des dimensions importantes de la situation « durable » d'une personne et de son enracinement dans son milieu. Dans l'optique du RGAS comme mécanisme d'incitation à rechercher les meilleures solutions possibles à ses difficultés, il y a avantage à tenir compte de ces aspects.

17. Cette façon de faire obéit aussi à un objectif de « neutralité » vis-à-vis des formes d'actif¹. Elle laisse place à l'initiative individuelle et tient compte de la nécessité d'une adaptation des formes d'actif selon l'évolution de la situation. Cette adaptation doit se faire progressivement, à moyen terme seulement, c'est-à-dire en fonction des changements durables dans le revenu².

18. C'est aussi afin d'adapter le traitement de l'actif à ces objectifs que l'on doit envisager plus d'une méthode d'imputation de revenus sur l'actif net ou d'inclusion d'une tranche de l'actif lui-même.

19. Une première méthode, qui répondrait en fait à la grande majorité des situations, consiste simplement à constater soit les revenus, soit les valeurs d'actif. Dans le cas des valeurs d'actif, on l'applique chaque fois qu'il existe une évaluation objective et qu'elle représente une estimation acceptable de la valeur marchande ou de réalisation à moyen terme³. Dans le cas de revenus d'actif, cette méthode est appliquée seulement si les revenus ainsi constatés représentent une estimation valable du rendement, selon la perspective du RGAS, des valeurs d'actif⁴ estimées par ailleurs⁵.

20. À défaut de pouvoir appliquer cette première méthode, une seconde consiste d'abord à évaluer les valeurs dans une perspective

¹ Cette « neutralité » vis-à-vis des formes d'actif correspond à la « neutralité » générale du RGAS vis-à-vis des formes de dépenses.

² Nous supposons évidemment que les personnes ne sont pas laissées complètement à elles-mêmes et qu'elles peuvent recourir, à leur gré, à des services de conseil et même, dans des cas difficiles, à des formules spéciales (voir, en particulier, la section II-D-3 du chapitre V et l'appendice V.2).

³ C'est le cas des formes d'actif les plus habituelles : argent en banque, obligations, débiteures. À certaines conditions, on peut utiliser les évaluations de propriétés immobilières pour fins de taxation, compte tenu de certaines corrections. Ces exemples suffisent pour illustrer la méthode.

⁴ Dans une perspective de réalisation à moyen terme.

⁵ C'est le cas des intérêts, forme la plus habituelle des revenus de placement.

de réalisation à moyen terme, selon un inventaire descriptif, par contraste avec la présentation et la mise à jour d'états détaillés de chacun des éléments de l'actif¹. Ensuite, en ce qui concerne l'estimation des revenus d'actif net qui n'ont pas été estimés selon la première méthode², on applique aux valeurs réalisables à moyen terme un taux de rendement propre à procurer le revenu courant et effectif le plus élevé possible, compte tenu de la sécurité des placements et de la nécessité de conserver un minimum de valeurs immédiatement disponibles, suivant l'importance de l'actif et la situation de l'intéressé.

21. Pour illustrer l'effet de ces modalités sur l'admissibilité au RGAS et le calcul de l'allocation, nous considérons deux situations : 1) celle d'un actif net total de \$10,000, c'est-à-dire inférieur à l'exemption générale de base ; 2) celle d'un actif net total de \$30,000, c'est-à-dire supérieur à l'exemption générale de base. Dans les deux cas, nous supposons le cas d'un couple sans enfant, qui ne dispose pas d'autres revenus. Les montants d'allocations sont calculés pour l'année de base (1961).

22. En outre, nous postulons :

- 1° l'application d'un taux de rendement de 5 pour cent ;
- 2° le calcul de l'actif net suivant les modalités décrites ci-dessus ;
- 3° une exemption générale de base de \$20,000 ;
- 4° un rythme d'inclusion complète de la tranche de l'actif net supérieure à l'exemption générale de base sur une période d'environ cinq ans.

¹ La présentation et la mise à jour d'états détaillés ne seraient pas possibles pour certains types d'actif. Toutefois, la raison principale de la procédure suggérée tient à l'optique suivant laquelle l'évaluation est faite : non pas la description d'une situation particulière, mais l'estimation des valeurs dans une perspective de réalisation à moyen terme, qui permet l'estimation des revenus courants et effectifs accessibles. Cette façon de faire a pour effet de simplifier le fonctionnement du régime pour les allocataires et l'administration locale, en ce qui concerne la procédure d'estimation de l'actif. Dans la majorité des cas, cet inventaire descriptif suffit à établir les ordres de grandeur.

La personne est libre de détenir son actif sous les formes qu'elle désire. En vertu des modalités retenues, on fait une estimation « comme si » la personne obtenait le revenu courant et effectif le plus élevé possible, mais on ne retient que les valeurs réalisables à moyen terme.

² On calcule des revenus pour l'ensemble de l'actif net. Compte tenu de la définition de l'actif net, cela suppose qu'on impute des revenus sur la tranche de l'actif supérieure à la valeur des exclusions, exemptions et dettes, même quand elle est constituée de valeurs improductives (e.g. billets de banque, argent déposé dans un compte courant, certains types d'actions).

23. Le tableau V.1.1 donne les pourcentages d'inclusion du résidu de l'actif par période de 14 jours. Dans une situation où l'actif net est de \$10,000 (tableau V.1.2), seul le rendement de cet actif donne lieu à l'imputation d'un revenu considéré comme revenu courant. Au rendement postulé de 5 pour cent, ce revenu atteint \$19.23 par période (col. 3). L'imputation de ce revenu diminue l'allocation d'un montant équivalent, si l'allocataire est au deuxième stade, ou d'un montant égal au tiers du revenu d'actif, si l'allocataire est au premier.

24. Le second cas est plus complexe, puisque la détention d'un actif net de \$30,000 donne lieu à une double inclusion : celle des revenus de cet actif et celle d'une fraction d'une tranche de l'actif même. Au tableau V.1.3, on observe que la somme de ces montants (col. 7) rend la personne inadmissible au RGAS, au moins pendant 26 périodes, c'est-à-dire pendant la première année au cours de laquelle il y a interruption des revenus.

TABLEAU 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

<i>Périodes de Années 14 jours</i>		<i>Fractions*</i>	<i>En pourcentage de la tranche de l'actif net (supérieure à l'exemption générale de base) du début de la période d'admissibilité au RGAS</i>				<i>Montant inclus durant l'année qui se termine en pourcentage de la tranche de l'actif net (supérieure à l'exemption de base) du début de cette année</i>
<i>Tant que la personne n'est pas admissible aux allocations du RGAS</i>		<i>2/130</i>	<i>Partie incluse en pourcentage durant la 1/2 année qui se termine</i>	<i>Partie incluse en pourcentage durant l'année qui se termine</i>	<i>Résidu en pourcentage à la fin de la 1/2 année qui se termine</i>	<i>Résidu en pourcentage à la fin de l'année qui se termine</i>	
1/2	13		18%		83%		
1	26	2/130	15%	33%	67%	67%	33%
1 1/2	39		12%		55%		33%
2	52	2/130	11%	23%	45%	45%	
3	78	2/130		15%		30%	33%
4	104	3/130**		14%		16%	46%
5	130	5/130**		10%		6%	63%
6	156	5/130		4%		2%	67%

* On ne donne cet exemple que pour illustration. Il y a lieu de prévoir une augmentation continue des fractions pour éviter les chevauchements introduits par des variations discontinues (voir le tableau 3, les périodes 79 à 131).

** 3/130 de la 79^e à la 104^e période; 5/130 à partir de la 105^e période.

TABLEAU V.1.2

Premier cas : actif net de \$10,000 (donc inférieur à l'exemption générale de base de \$20,000)

(1) Période de 14 jours	(2) Stade	(3) Revenus d'actifs*	(4) Partie de l'actif net incluse dans les revenus considérés	(5) Montants totaux de revenus considérés (3) + (4)	(6) Diminution de l'allocation de base en fonc- tion des mon- tants totaux**	(7) Allocation de RGAS*** (année de base : 1961)	(8) Revenus d'actif considérés plus allocation (5) + (7)
1	Premier stade	\$19.23	néant	\$19.23	\$ 6.41	\$51.28	\$70.51
2		19.23	"	19.23	6.41	51.28	70.51
3		19.23	"	19.23	6.41	51.28	70.51
4		19.23	"	19.23	6.41	51.28	70.51
5		19.23	"	19.23	6.41	51.28	70.51
6	Deuxième stade	19.23	"	19.23	6.41	51.28	70.51
7		19.23	"	19.23	19.23	76.92	96.15
8		19.23	"	19.23	19.23	76.92	96.15

* On suppose que l'actif net demeure constant durant toute la période. Le rendement annuel est de 5%.

** Soit le produit du taux de diminution de l'allocation en fonction des revenus considérés (ici, par hypothèse, les seuls revenus d'actif). Le taux est de 33% au premier stade et de 100% au second stade.

*** L'allocation de base moins le montant de la colonne (6). L'allocation de base de premier stade est de \$57.69 et celle de second stade est de \$96.15.

TABLEAU V.1.3

Deuxième cas : actif net de \$30,000 (donc supérieure de \$10,000 à l'exemption générale de base de \$20,000)

(1) Années	(1) Période de 14 jours	(2) Stade	(3) Fraction utilisée pour l'inclusion d'une partie de l'actif net dans les revenus considérés	(4) Résidu de la tranche d'actif net supérieure à l'exemption, au début de la période considérée**	(5) Montant d'actif net inclus dans les revenus considérés	(6) Revenus (de la totalité) de l'actif net**	(7) Montants totaux (5) + (6)	(8) Diminution de l'allocation de base en fonc- tion des mon- tants totaux	(9) Allocation de RGAS (année de base : 1961)	(10) Revenus d'actif considérés plus allocation
1	1	non	2/130	\$10,000	\$153.84	\$57.69	\$211.53	—	0	\$211.53
	27	admissible		6,680	102.76	51.31	154.07	—	0	154.07
1 1/2	39	admissible au premier stade	2/130	5,545	85.30	49.12	134.42	\$57.61	\$ 0.08	134.50
1 3/4	45	accès théorique au deuxième stade	2/130	5,052	77.69	48.16	125.85	52.84	4.85	130.70
2	53		2/130	4,462	68.63	47.03	115.66	47.18	10.51	126.17
3	79		2/130	2,980	45.83	44.19	90.02	32.92	24.77	114.79
4	105		2/130	1,991	45.79	42.29	88.08	31.84	25.85	113.93
5	131		3/130*	1,183	45.50	40.73	86.23	30.82	26.87	113.10
6	157		5/130*	507	19.50	39.44	58.94	19.65	38.64	97.58
6	159	passage au deuxième stade		469	18.04	39.36	57.40	1 ^{er} stade : (19.13) 2 ^e stade : 57.40	(38.56) 38.75	(95.96) 96.15

* 3/130 depuis la 117^e période; 5/130 depuis la 143^e période.

** On suppose ici une diminution de l'actif exactement au rythme « théorique » décrit dans la colonne (3) du tableau.



Appendice V.2

Les allocations sociales et le problème de l'endettement



Les allocations sociales et le problème de l'endettement

1. Dans l'étude et l'implantation d'un système de sécurité du revenu, on ne peut ignorer les problèmes posés par l'endettement. En effet, la situation d'endettement dans laquelle se retrouvent plus ou moins forcément les familles dont les revenus sont insuffisants peut constituer un obstacle majeur à la réalisation des objectifs d'un régime de revenu minimum garanti, soit, entre autres, l'accès à la satisfaction des besoins essentiels. Tant que les familles bénéficiaires d'allocations sociales doivent utiliser celles-ci pour se libérer de leurs dettes, elles ne peuvent, avec ces mêmes allocations, subvenir à leurs besoins immédiats et courants. L'examen de la nature des biens achetés à crédit par les familles à revenus modiques et des charges financières liées à ces achats à crédit démontre facilement que, le plus souvent, la contrepartie de ces dettes sous forme de biens ou de valeurs réelles est tout simplement nulle ou négligeable par rapport à la dette contractée.

2. De plus, au delà de cette situation concrète d'endettement, on ne saurait minimiser le danger que l'accès plus facile aux allocations sociales versées sous forme de revenu garanti favorise un recours accru au crédit, prêteurs et emprunteurs voyant dans la sécurité du revenu une forme additionnelle d'incitation au crédit. Ainsi, si elle devait donner lieu à une augmentation de la part des allocations sociales allouée aux dépenses de financement du crédit, cette incitation, encore une fois, priverait les familles à bas revenu d'une fraction du revenu minimum de subsistance. Devant ce double problème, on est souvent amené à suggérer un ensemble de mesures palliatives qui protègent les budgets des familles très lourdement endettées contre les menaces de sévère amputation. Ces mesures vont de services réguliers, tel l'assainissement d'une situation financière au moyen de plans de refinancement et de remboursement des dettes, à des réglementations plus spécifiques pour éviter la saisie des prestations sociales et du minimum vital.

3. De telles mesures de protection, malgré leur utilisation à un moment où la situation est presque impossible à redresser, ne sont pas en soi inutiles. Mais il nous semble particulièrement important de faire ressortir les contradictions dans lesquelles engagent ces mesures. Car, par toutes ces formes d'aide qui ne mettent pas directement en cause les pratiques du domaine du crédit et des prêts à la consommation, le gouvernement sert de caution à de telles pratiques, bien qu'il reconnaisse la gravité des difficultés qu'elles créent à un grand nombre de familles et la nécessité qu'elles soient réformées.

4. Sans une étude de tout le secteur des prêts aux consommateurs et des moyens et techniques utilisés à cette fin, on ne saurait s'engager dans un ensemble de recommandations qui prônent la réforme du crédit. Par contre, pour ne pas compromettre l'application d'un système de revenu minimum garanti, il apparaît essentiel de mettre en œuvre une telle réforme. C'est pourquoi, il faut identifier certains objectifs qu'une telle réforme poursuivrait quant à la sécurité du revenu.

I. — LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME DU CRÉDIT

5. De façon générale, rendre plus sain le recours au crédit et éliminer les pratiques discriminatoires auxquelles donnent lieu les conditions actuelles de transactions relatives au crédit, tels sont les éléments de base d'une réforme. Celle-ci déborde en somme le problème de l'insuffisance de revenus et met en cause l'usage général du crédit dans nos sociétés.

6. On peut considérer l'accès au crédit comme un moyen d'améliorer la satisfaction des besoins que rend possible la disponibilité à plus ou moins courte échéance d'un certain niveau de revenu. Théoriquement, la mise en marché d'un bien qui s'appelle le crédit ne devrait avoir d'autre utilité que celle d'améliorer la satisfaction de ces besoins. Dans la réalité et la pratique quotidienne du crédit, il en est tout autrement en raison de certains facteurs, tels la recherche du profit, la sollicitation, la publicité, etc.

7. De plus, l'accès au crédit n'exerce une fonction positive de satisfaction des besoins qu'à partir d'un certain niveau de revenu. C'est alors seulement que le consommateur trouve par ce moyen des avantages réels sous forme de régularisation de ses liquidités et d'obtention de biens additionnels compatibles avec sa capacité économique. On constate encore que c'est uniquement à partir d'un certain niveau de revenu que le coût du financement du crédit accessible devient plus raisonnable et que les contraintes quant au remboursement de la dette sont moins difficiles à affronter.

8. L'assainissement du marché du crédit devrait viser à modifier pour les familles aux niveaux inférieurs de revenus les conditions qui font de l'accès au crédit un moyen de satisfaire les besoins liés à un certain niveau de revenu.

9. Ainsi une réglementation plus poussée des conditions de crédit, l'adoption de mécanismes de contrôle et le déplacement de la publi-

cité au profit d'une information objective et accessible s'intègrent aux mécanismes à envisager ¹.

10. L'on devrait également insister sur l'élimination des pratiques discriminatoires, particulièrement en ce qui touche la répartition du risque entre prêteurs et emprunteurs. On constate, en effet, qu'à l'opposé des règles qui ont cours dans le milieu des affaires et des prêts bancaires visant à répartir entre l'emprunteur et le prêteur le coût du risque, les pratiques des institutions spécialisées dans les petits prêts transfèrent à l'emprunteur tout le fardeau du risque.

11. Ces pratiques discriminatoires ont pour effet de transformer toute dette en une servitude pour l'avenir et, par là, d'annuler la valeur de sa contrepartie en biens réels. Ainsi des normes s'imposent quant au montant et aux conditions de remboursement. La normalisation des conditions du crédit stimulerait également un choix plus éclairé de la nature des biens achetés à crédit en fonction des niveaux de vie.

12. Donc, les correctifs à apporter ne consistent pas à bloquer systématiquement l'accès au crédit, mais à le limiter dans certains cas et à faire en sorte qu'il ne soit pas pratiqué de façon discriminatoire. Ils viseraient à ce que le crédit constitue pour les personnes à faibles revenus, comme pour les autres, un moyen d'accès à la satisfaction des besoins liés au niveau de revenu, sans pour autant que soient compromis les objectifs de la sécurité du revenu.

13. Les conditions relatives au domaine de la consommation, tout comme celles relatives au domaine du travail, déterminent les niveaux et les formes de bien-être réel des personnes et des familles.

14. Puisque l'on conçoit que le domaine du travail forme un tout dont les conditions doivent faire l'objet d'un ensemble intégré de dispositions adaptées aux circonstances actuelles de la société, il devrait en être de même du domaine de la consommation. Or celui-ci ne fait d'aucune façon l'objet ni d'une approche intégrée, ni de dispositions adaptées à une société de consommation de masse de produits complexes.

¹ Au delà de ces types d'intervention, c'est la qualité des biens produits et mis en marché qui doit être mise en question. En effet, les réglementations, si poussées soient-elles, ne résolvent pas le problème d'un grand nombre de consommateurs dont le revenu ne permet aucun choix et qui deviennent ainsi des victimes faciles de la fraude, alors que les biens qu'ils achètent n'ont pas la valeur qu'on prétend leur donner.

15. Compte tenu du nombre de familles à bas revenus aux prises avec des servitudes liées à l'endettement, il est impérieux de modifier les conditions actuelles de remboursement. Ces modifications s'appliqueraient dans le cadre du RGAS.

16. En effet, ces modifications sont nécessaires pour assurer un régime de transition entre la situation actuelle et le système proposé (RGAS), et le moment où les personnes seront en mesure de bénéficier d'une réforme majeure du domaine du crédit et, de façon plus globale, de l'ensemble du domaine de la consommation. Il faut par contre éviter à tout prix que ces mesures à court terme, adaptées aux besoins des personnes actuellement aux prises avec des dettes, ne servent à justifier un retard dans l'adoption de mesures préventives plus adéquates.

17. Finalement, même dans le cadre d'une réforme d'ensemble du domaine de la consommation, il y aurait encore nécessité de préciser des dispositions touchant les relations entre l'endettement et la sécurité du revenu. En effet, les mêmes facteurs qui conduisent les individus et les familles à recourir aux mesures de sécurité du revenu les obligent aussi à procéder, à mesure que les situations évoluent, à des réaménagements des niveaux et des genres de vie, dont les caractéristiques d'endettement sont partie intégrante.

II. — L'ADAPTATION DES CONDITIONS DE REMBOURSEMENT AUX DISPONIBILITÉS

18. Dans la section suivante, nous illustrons ce que pourrait constituer un programme de remboursement adapté aux disponibilités sous forme d'allocations sociales ou d'autres revenus courants et au montant des dettes encourues. De plus, nous considérons brièvement la question de la contribution des éléments d'actif au remboursement des dettes.

19. La personne ou la famille dont les ressources sont inférieures ou tout juste égales au seuil de revenu minimum ne dispose d'aucune capacité réelle de remboursement de ses dettes. Du moment que l'endettement dépasse une certaine fraction du revenu, les dispositions relatives au problème de l'endettement devraient permettre l'interruption des remboursements¹. C'est là en quelque sorte le premier prin-

¹ Ceci ne doit pas avoir pour effet d'empêcher un recours à la formule de crédit lorsque le revenu se situe près du seuil minimum, pourvu que ce recours soit adapté aux conditions de revenus. Le programme de remboursement s'adresse uniquement aux personnes ou aux familles dont les dettes dépassent ces limites. Alors, il est évident que la capacité de financement est très limitée en regard de la dette contractée.

cipe corollaire de l'adaptation des conditions de remboursement aux disponibilités.

20. Un second principe, qui prolonge le premier, concerne la reprise des remboursements. L'adaptation des conditions de remboursement à la capacité financière nécessite une intervention continue au delà du seuil de revenu minimum. Elle prend la forme de limites supérieures aux montants affectés au remboursement en fonction des niveaux de revenus et, lorsque le revenu ne s'améliore pas suffisamment, d'annulation d'une partie de la dette.

21. Les dispositions concernant la reprise des remboursements sont très importantes puisque le fardeau de la dette risque d'entrer en conflit avec les motivations à l'indépendance économique, en rendant celle-ci tout simplement fictive. C'est entre le niveau de revenu minimum et le point où l'allocation sociale devient nulle que le risque de détruire cette motivation est le plus grand. La reprise des remboursements signifiera facilement des taux de taxation du revenu additionnel de 10 à 15 pour cent, taux qui s'ajouteront aux taux de taxation du revenu de 55 à 60 pour cent prévu dans le calcul de l'allocation sociale.

22. C'est afin d'éviter ces inconvénients que nous tenons compte de la taille de la famille comme variable déterminant les montants à rembourser et que, pour fins d'illustration, nous situons la reprise des remboursements aux seuils d'allocation nulle. Des solutions de compromis consisteraient à situer cette reprise dans l'intervalle entre le seuil de revenu minimum et le seuil d'allocation nulle.

23. Donc, les variables déterminantes des conditions de remboursement sont : 1° le taux d'intérêt, 2° les pourcentages de remboursement (intérêts et principal) par période, selon la classe de revenus et la taille de la famille, ainsi que 3° les durées maximales de remboursement.

24. Les durées maximales fixent un nombre limite de périodes pendant lesquelles une personne est susceptible de faire des remboursements, suivant sa situation¹. Il s'agit, somme toute, de fixer aux situations d'endettement des limites intermédiaires par rapport à celles du mécanisme d'annulation progressive. Ce dernier s'applique, à plus long terme et indistinctement, à toutes les situations.

¹ Lorsque la situation de revenu change, les durées changent également : la personne doit compléter l'écart entre cette nouvelle durée maximale et le temps déjà couru.

25. Le mécanisme d'annulation progressive a pour but d'éviter de prolonger indéfiniment les situations d'endettement. Ce mécanisme d'extinction joue de la façon suivante : un temps mort (fixé, par exemple, à six mois) suivant immédiatement le recours aux dispositions du programme, pendant lequel il n'y a aucune diminution du montant de la dette, si ce n'est par remboursement du capital. Par la suite, on annule progressivement la dette en cinq ans ¹.

26. Les tableaux V.2.1 et V.2.2 illustrent certains pourcentages de remboursement par période et des durées maximales en fonction de la taille des familles et des classes de revenus. Les exemples des tableaux V.2.3 et V.2.4 utilisent ces données ainsi qu'un taux d'intérêt de 5 pour cent.

27. Au tableau V.2.3, on présente en premier lieu les montants de remboursement par période, i.e. les valeurs moyennes qui correspondent aux valeurs marginales indiquées au tableau V.2.1. En second lieu, ce sont les dettes types remboursées à différents niveaux de revenus, en supposant que la personne a un revenu inférieur au seuil d'allocation nulle pendant 6 mois, puis passe au revenu indiqué, pendant une période équivalente à celle de la durée maximale des remboursements.

28. On doit étudier ces illustrations en regard des contraintes relatives à la taxation marginale du revenu prévue dans le calcul de l'allocation sociale. Si l'arrêt des remboursements conduit jusqu'au seuil d'allocation nulle, au delà de ce seuil les remboursements s'ajoutent aux taux de taxation du revenu et à ceux de récupération des allocations familiales. La variation prononcée de ces taux suivant la taille des familles et le revenu doit tenir compte explicitement de ces deux variables ².

29. Enfin, au tableau V.2.4, on trouvera une illustration des dispositions du programme envers un couple sans enfant, dont le revenu, inférieur au SAN (\$4,480 en 1971) pendant 6 mois, passe à \$5,500

¹ Ces dispositions, temps mort et période de cinq ans, visent surtout à éviter les abus. Ceux-ci dépendent du degré de facilité avec lequel le recours au RGAS et au programme de remboursement permet l'annulation d'une dette.

² Le chapitre VI suggère des pourcentages de récupération des allocations familiales. On y recommande aussi l'abandon des exemptions pour enfants à charge. On est conduit à supposer qu'à partir de certains seuils (variables suivant la taille des familles), il n'y aurait pas de différence entre les familles quant au revenu disponible (allocations sociales et impôt). Il y a donc lieu de définir des « taux de taxation de transition » entre les SAN des familles avec enfants et la courbe de revenu après impôt du couple. Ces « taux de transition » sont évidemment supérieurs aux taux (marginaux) de taxation des couples sans enfant.

TABLEAU V.2.1

**Pourcentage de remboursement (intérêts et principal) par période
(applicables aux tranches de revenus indiquées*)**

(Pour illustration seulement)

Revenus	Tailles**							
	1	2	3	4	5	6	7	8
\$ 3,000 — \$3,500	10%	—	—	—	—	—	—	—
3,500 — 4,000	10	—	—	—	—	—	—	—
4,000 — 4,500	11	—	—	—	—	—	—	—
4,500 — 5,000	11	10%	—	—	—	—	—	—
5,000 — 5,500	12	10	10%	—	—	—	—	—
5,500 — 6,000	12	11	10	—	—	—	—	—
6,000 — 6,500	13	11	11	10%	—	—	—	—
6,500 — 7,000	13	12	11	10	—	—	—	—
7,000 — 7,500	14	12	12	10	10%	—	—	—
7,500 — 8,000	14	13	12	10	10	—	—	—
8,000 — 8,500	15	13	13	10	10	10%	—	—
8,500 — 9,000	15	14	13	10	10	10	10%	—
9,000 — 9,500	15	14	14	10	10	10	10	—
9,500 — 10,000	15	15	14	10	10	10	10	10%
10,000 — 11,000	15	15	15	10	10	10	10	10
11,000 — 12,000	15	15	15	10	10	10	10	10
12,000 — 13,000	15	15	15	15	10	10	10	10
13,000 — 14,000	15	15	15	15	10	10	10	10
14,000 — 15,000	15	15	15	15	15	10	10	10
15,000 — 16,000	15	15	15	15	15	10	10	10
16,000 — 17,000	15	15	15	15	15	15	10	10
17,000 — 18,000	15	15	15	15	15	15	15	10
18,000 — 19,000	15	15	15	15	15	15	15	15
19,000 — 20,000	15	15	15	15	15	15	15	15
20,000 — 21,000	15	15	15	15	15	15	15	15
21,000 — 22,000	15	15	15	15	15	15	15	15
22,000 — 23,000	15	15	15	15	15	15	15	15
23,000 — 24,000	15	15	15	15	15	15	15	15
24,000 — 25,000	15	15	15	15	15	15	15	15
25,000 — 26,000	15	15	15	15	15	15	15	15
26,000 — 27,000	15	15	15	15	15	15	15	15

* Revenus : revenus, y compris les allocations sociales, mais avant le paiement des impôts.

Il s'agit donc de pourcentage « marginaux ». Voir le tableau V.2.3 pour les valeurs moyennes par rapport au revenu total.

Les remboursements recommencent à partir du SAN de la taille en question. Voir le tableau V.2 du chapitre V.

** Tailles : 1 : personne seule; 2 : couple; 3 : couple et 1 enfant; 8 : couple et 6 enfants.

TABLEAU V.2.2

**Durées maximales de remboursement par classes de revenu
et en fonction de la taille des familles***

(Pour illustration seulement)

Revenus	Tailles							
	1	2	3	4	5	6	7	8
	(années)							
0 — \$ 8,000	3	3	3	3	3	3	3	3
8,000 — 10,000	3½	3	3	3	3	3	3	3
10,000 — 12,000	4	3½	3	3	3	3	3	3
12,000 — 14,000	4½	4	3½	3	3	3	3	3
14,000 — 16,000	5	5½	4	3½	3	3	3	3
16,000 — 18,000	5	5	4½	4	3½	3	3	3
18,000 — 20,000	5	5	5	4½	4	3½	3	3
20,000 — 22,000	5	5	5	5	4½	4	3½	3
22,000 — 24,000	5	5	5	5	5	4½	4	3½
24,000 — 26,000	5	5	5	5	5	5	4½	4
26,000 — 28,000	5	5	5	5	5	5	5	4½
28,000 —	5	5	5	5	5	5	5	5

* Durées maximales des périodes pendant lesquelles une personne est susceptible de rembourser, suivant sa situation et les valeurs et règles de fonctionnement du programme de remboursement.

TABLEAU V.2.3

Remboursements et dettes remboursées en pourcentage du revenu total, résultant de l'application du programme

Revenus annuels*	Remboursements (intérêts et principal) en pourcentage du revenu total				Dettes types remboursées entièrement à ce niveau de revenu en pourcentage du revenu***			
	tailles**				tailles**			
	1	2	4	8	1	2	4	8
Pourcentages								
\$ 6,000	5.5	2.6	0	0	12.6	5.9	0	0
\$ 8,000	7.5	4.9	2.5	0	20.4	11.3	5.7	0
\$12,000	10.0	8.1	5.0	2.1	35.5	25.7	11.5	4.8
\$16,000	11.3	9.8	7.5	4.1	43.9	38.5	23.7	9.3
\$20,000	12.0	10.9	9.0	5.8	46.9	42.5	35.2	13.2
\$24,000	12.5	11.6	10.0	7.3	48.8	45.2	39.1	23.1
\$28,000	12.9	12.1	10.7	8.4	50.2	47.1	41.9	32.8
Montants pour les classes extrêmes de revenus								
\$ 6,000	\$ 330	\$ 156	0	0	\$ 756	\$ 354	0	0
\$28,000	\$3,612	\$3,388	\$2,996	\$2,352	\$14,056	\$13,188	\$11,732	\$9,184

* Revenus : revenus, y compris les allocations sociales mais avant le paiement des impôts.

** Tailles : 1 : personne seule
2 : couple
4 : couple et 2 enfants
8 : couple et 6 enfants

*** On suppose que les valeurs décrites aux tableaux V.2.1 et V.2.2 et les règles décrites dans la section 3 sont appliquées. On suppose que le bénéficiaire se trouve dans une situation inférieure à son SAN (seuil d'allocation nulle) pendant 6 mois après avoir eu recours au programme de remboursement et que, par la suite, il demeure au niveau de revenu indiqué pendant toute la durée au cours de laquelle il a à faire des paiements (ici de 2½ ans à 4½ ans, suivant les cas, soit la durée maximale moins le six mois initial où le revenu est inférieur au SAN). Le taux d'intérêt est de 5 pour cent.

TABLEAU V.2.4

96 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*

Montant de la dette au début de l'étape	Remboursements (intérêts et principal)		Résidu de la dette à la fin de l'étape		
	de 14 jours par période	pour l'étape total	moins les rem- boursements de principal**	moins la fraction annulée	résidu effectif : le moins élevé
<i>Première étape : revenu de \$212/14 jours pendant 6 mois</i>					
\$1,000	\$ 4.00	\$ 52	\$ 28	\$ 100	\$ 900
\$2,000	\$ 4.00	\$ 52	\$ 4	\$ 200	\$1,800
\$5,000	\$ 4.00	\$ 52	0	\$ 500	\$4,500
<i>Deuxième étape : revenu de \$375/14 jours pendant deux ans</i>					
\$ 900	\$24.63	\$ 960	\$ 900	—	0
\$1,800	\$24.63	\$1,281	\$1,120	\$1,000	\$ 680
\$4,500	\$24.63	\$1,281	\$ 860	\$2,500	\$2,000
<i>Troisième étape : revenu de \$375/14 jours pendant 2½ ans***</i>					
—	—	—	—	—	—
\$ 680	0	0	—	\$1,000	0
\$2,000	0	0	—	\$2,500	0

* Les durées sont comptées à partir du recours au programme de remboursement.

** Chiffres arrondis. Il va de soi que les intérêts ne sont payés que sur le solde décroissant.

*** On observera au tableau V.2.2 que la « durée maximale » au niveau \$9,750 est de 3 ans, soit 6 mois sous le SAN après le recours au programme de remboursement, 6 mois à \$5,500/an, et 2 ans à \$9,750/an. Le mécanisme d'annulation progressive se poursuit par la suite durant la 3^e étape.

pendant une période de transition de 6 mois, pour ensuite atteindre un palier de \$9,750 par année. Les dettes considérées sont fixées successivement à \$1,000, \$2,000 et \$5,000.

III. — LA CONTRIBUTION DES ÉLÉMENTS D'ACTIF AU REMBOURSEMENT DES DETTES

30. Il est évident que la première action en vue de l'assainissement de la situation financière personnelle consiste en un remboursement immédiat des dettes dans la mesure permise par la disponibilité des valeurs d'actif. Cette action est préalable au plan qui étale les remboursements pour les rendre compatibles avec la situation des revenus. En plus d'alléger immédiatement la personne en difficulté d'une partie de ses obligations, ce remboursement préalable basé sur la valeur de l'actif assure que les conditions de remboursement ne conduisent pas à une forme d'irresponsabilité dans l'utilisation du crédit.

31. De façon générale, les principes qui ont déterminé le traitement de l'actif pour l'admissibilité au RGAS trouvent leur application lors du choix des éléments d'actif qui serviront au remboursement de la dette.

32. Illustrons quelques cas. De l'inventaire des éléments servant à un remboursement immédiat (ou à moyen terme) des dettes, il y a lieu d'exclure tous les effets personnels et les biens durables personnels (e.g. biens d'équipement ménager). On pourra par ailleurs inclure dans cet inventaire certains biens durables achetés neufs ou à crédit, peu de temps avant le recours au programme de remboursement.

33. Le cas des instruments de travail doit faire partie des dispositions qui concernent la situation des personnes « en affaires » face au RGAS.

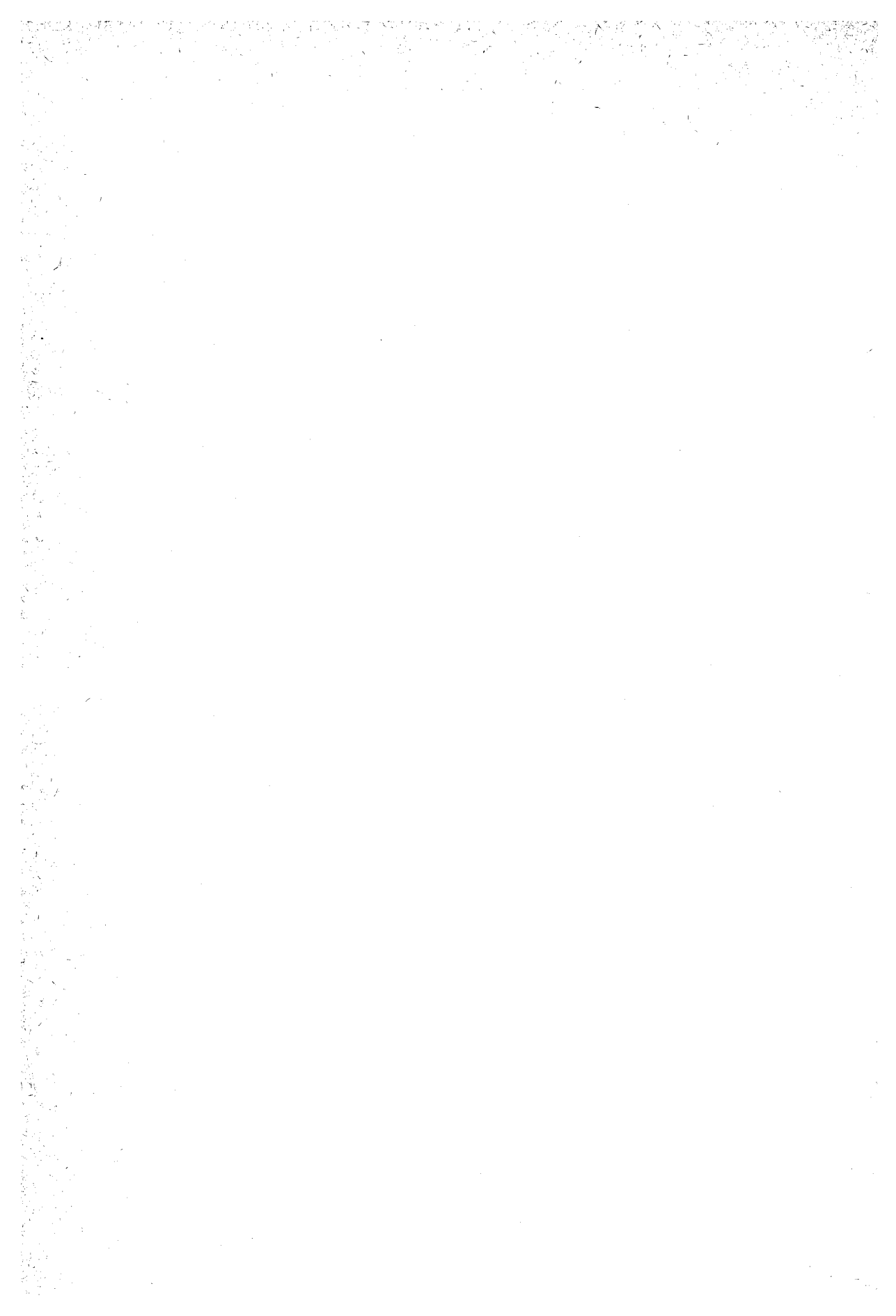
34. Il y a lieu d'exempter un montant qui corresponde à l'exemption dite d'encaisse (voir l'appendice V.1).

35. L'exemption générale (de l'ordre de \$20,000) mentionnée à l'appendice V.1 ne s'applique évidemment pas ici. Par contre, il y a lieu de considérer de façon spéciale tout ce qui se rapporte au logement d'une personne (qu'elle en soit ou non propriétaire).

36. Enfin, autant que possible, on doit envisager cette question en fonction de normes générales, plutôt que de considérer chacun des éléments spécifiques qui constituent l'actif.

VI

Les allocations familiales



Les allocations familiales

INTRODUCTION

550. Nous savons aujourd'hui que, dès les premiers mois de la vie, le développement physique normal de l'enfant est primordial : l'incapacité ou le défaut de subvenir à ses besoins de nutrition entraîne un retard mental irréparable¹. Plus tard, mais bien avant l'âge scolaire, les conditions de son milieu vont également marquer ses capacités de développement intellectuel et social.

551. Une société qui a amplement les moyens matériels d'assurer à sa jeunesse les conditions minimales de développement ne doit rien négliger à cet égard. La politique d'allocations familiales, comme celle des services à l'enfance, doit aider les familles à s'acquitter de leurs obligations envers leurs enfants. Cette orientation a deux conséquences quant à la structure des régimes d'allocations familiales.

552. En premier lieu, le montant et la structure des allocations familiales doivent être fondés sur les besoins essentiels de l'enfant, plutôt que sur des considérations relatives à la compensation des charges familiales.

553. Deuxièmement, l'aide matérielle accordée en vue du développement de l'enfant doit être proportionnée à l'insuffisance du revenu familial, compte tenu de la taille de la famille.

554. Lorsqu'on définit le rôle de l'allocation familiale selon les besoins essentiels des enfants, en tenant compte des conditions économiques de leur famille, on s'éloigne du rôle traditionnel assigné à une politique d'allocations familiales. Dans la mesure où, par les régimes d'allocations familiales, on a voulu compenser des charges familiales, on leur a donné plutôt une fonction de redistribution horizontale.

555. Cette orientation est explicite dans les propos d'un membre éminent du Conseil supérieur de la famille :

¹ Voir à ce sujet le tome I du volume IV de notre rapport : *La santé*.

L'objectif principal d'un système d'allocations familiales est très différent de cette préoccupation purement économique. Son but est d'assurer aux familles qui ont des enfants à charge approximativement le même niveau de vie que pour un couple sans enfant. Le principe en jeu est la reconnaissance par la société que si la venue d'un enfant peut être la source de satisfactions d'un ordre supérieur, l'acceptation par les parents de prendre la responsabilité de donner à la société les futures générations dont elle a besoin, implique qu'en retour la société doit assumer une partie importante des charges d'élever ces enfants. Un régime d'allocations familiales consiste d'abord à assurer le minimum social nécessaire à chaque enfant ¹.

556. Cette description du rôle des allocations familiales fait bien ressortir leur caractère universel. Une définition plus générale de la sécurité du revenu familial, mais surtout le nombre important de familles pauvres au Québec ainsi que la rareté des ressources pour pallier la pauvreté justifient une réorientation de la politique d'allocations familiales qui mette l'accent sur l'insuffisance de revenus des familles plutôt que sur la compensation des charges familiales.

I. — LA SITUATION ÉCONOMIQUE DES FAMILLES

557. Conformément à une politique de compensation des charges familiales, on fait souvent état de l'effet de la taille de la famille sur le niveau de vie des ménages. Citant des études faites en France, M. Jacques Henripin observe que l'indice des besoins, s'il est égal à 100 dans le cas du couple sans enfant, passe à 127 pour le couple ayant un enfant, à 156 pour la famille de deux enfants, à 192 et à 238, s'il y a trois et quatre enfants ².

558. De ces données, M. Henripin tire la conclusion suivante :

Un calcul simple permet d'arriver au résultat suivant : le revenu d'une famille étant constant, l'addition d'un enfant de 4 à 6 ans réduit le niveau de vie de 20%; l'addition de deux enfants (l'un de 4 à 6 ans, l'autre de 7 à 9 ans) le réduit de 35%; avec un troisième enfant (de 10 à 13 ans), la réduction est de près de 50%; enfin, le quatrième abaisse le niveau de vie de près de 60%. Il semble bien que ces réductions relatives de niveau de vie soient à peu près les mêmes pour un assez large éventail des revenus. Ce ne doit être que pour les revenus assez élevés (au delà de \$10,000, par exemple) que le niveau de vie ne baisse pas aussi rapidement avec la venue des enfants ³.

¹ Extrait de « Les exigences d'une politique familiale au Québec », par Philippe Gari-gue, dans le *Rapport du second congrès de la Fédération des services sociaux à la famille*, Montréal, octobre 1965, p. 17 (document mimeographié).

² Voir à ce sujet : « Niveau de vie des familles et prestations familiales au Québec », dans le *Rapport du second congrès de la Fédération des services sociaux à la famille*, op. cit., p. 27.

³ Ibid., p. 28.

559. Ces préoccupations relatives au niveau de vie de la famille posent encore une fois le problème des charges familiales dans l'optique d'une redistribution horizontale des revenus. On considère ici les allocations familiales par rapport aux besoins engendrés par l'accroissement de la taille de la famille, à l'intérieur d'une même classe de revenus.

560. Cette notion d'appauvrissement de la famille mesurée en fonction du niveau de vie relatif, puisque les besoins sont mesurés en pourcentage des revenus plutôt qu'en montants absolus, implique des allocations directement proportionnelles au revenu des familles. Considérons, par exemple, deux familles de trois enfants disposant de revenus respectifs de 4,000 et de 8,000 dollars. Selon les chiffres cités au paragraphe 558, les détériorations de niveau de vie attribuables aux charges familiales seraient de 50 pour cent. Pour compenser pleinement ou partiellement cette baisse du niveau de vie, il faudrait verser des allocations familiales deux fois plus élevées à la famille qui dispose de \$8,000 qu'à celle qui ne dispose que de \$4,000¹.

561. Il est donc important, dans l'étude des charges familiales, de dissocier l'effet de la taille de la famille sur le revenu *per capita*, ou le niveau de vie des familles, des dépenses additionnelles occasionnées par les enfants. S'il arrive, dans certains cas, étant donné le faible revenu familial et le grand nombre d'enfants, que le revenu *per capita* coïncide avec les charges minimales d'entretien des enfants, il n'en est cependant pas toujours ainsi. Lorsque le revenu de la famille est élevé, l'augmentation de la taille de la famille provoque une baisse du revenu *per capita* supérieure à l'accroissement des charges minimales d'entretien des enfants. Ainsi, par une politique d'allocations familiales, on peut compenser les charges d'entretien des enfants sans pour autant compenser en tout ou en partie, et de façon proportionnelle, la baisse du revenu *per capita*. Tenant compte de ces relations entre le revenu *per capita* et les charges d'entretien des enfants, on peut formuler une politique d'allocations familiales qui vise à combler l'insuffisance du revenu attribuable aux charges familiales, tout en conservant partiellement, et jusqu'à un certain niveau de revenu, le rôle compensateur des charges familiales, lorsque le revenu de la famille est supérieur au seuil de pauvreté. En conséquence, le caractère universel des allocations familiales est fortement atténué.

¹ A la limite, une allocation familiale correspondant à la moitié du revenu serait nécessaire pour rendre le niveau de vie, c'est-à-dire le revenu *per capita*, d'une famille égal à celui du couple sans enfant.*

* Voir l'annexe 28 de notre rapport, pp. 98-108.

562. De quelque point de vue que l'on se place, les régimes d'allocations familiales proposent un certain ajustement entre les ressources financières des familles et les besoins créés par la présence des enfants. Aussi convient-il d'analyser les principales variables qui affectent ces besoins.

A. — LE COÛT MINIMUM D'ENTRETIEN DE L'ENFANT

563. De nombreux facteurs influent sur les besoins d'une famille : le lieu de résidence, le climat, le niveau d'éducation, les habitudes de vie et de consommation, etc. En plus de ces facteurs, dont il n'est généralement pas possible de tenir compte, on suppose que les marchés, les conditions d'achat, le niveau général des prix et le coût relatif des produits sont les mêmes pour les familles de toutes les classes de revenus. Toutefois, cette vue de la réalité est très simplifiée, étant donné, en particulier, le rôle de la publicité et les conditions de crédit très variables d'un milieu à l'autre. La principale pierre d'achoppement à l'estimation des coûts minima d'entretien de l'enfant réside dans la notion de besoin elle-même. Elle est liée au caractère subjectif de celle-ci. Pour contourner cette difficulté, on utilise parfois des budgets fondés sur des normes minimales de consommation de produits essentiels à la subsistance.

564. Nous avons jusqu'ici évité de mentionner explicitement cette méthode, car son usage, lorsqu'il s'agit par exemple de fixer un seuil de pauvreté, ne tient guère compte que la pauvreté est un concept relatif et n'a de sens que par rapport à un pouvoir d'achat moyen. Cependant, lorsqu'il s'agit de donner une valeur au rapport entre les besoins d'un adulte et ceux d'un enfant à l'intérieur d'une même famille, la méthode des budgets minima, fondée sur des critères explicites, convient assez bien. Les budgets minima utilisés sont ceux élaborés par le *Montreal Diet Dispensary* à partir de recherches faites en milieu montréalais en mai 1967¹.

565. L'étude du *Montreal Diet Dispensary* retient quatre variables dans l'établissement des budgets minima : l'âge des enfants, leur sexe, la taille du groupe familial et le statut des parents. Sur cette

¹ *Budgeting for Basic Needs (1967)*, op. cit. Dans une étude effectuée pour le compte du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, le docteur Otto Wayand commente en ces termes les études faites au Canada sur les budgets familiaux : « Family budgets in Canada have been prepared in four cities of Canada : Toronto, Winnipeg, Montreal and Halifax. It appears, however, that original research on the subject has been limited to that conducted by the Montreal and Toronto Council of Social Planning Agencies ». Extrait de *Family Budgets in Canada*, étude publiée par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social dans *The Measurement of Poverty*, op. cit., p. 27.

base, on estime les montants mensuels minima nécessaires à chaque membre de la famille. Selon la taille de la famille, on détermine, pour la nourriture, le vêtement, les soins personnels et l'entretien de la maison, le coût additionnel que chaque enfant représente pour sa famille, compte tenu de son âge et de son rang. La prise en considération de ces deux facteurs permet de calculer le coût marginal d'entretien de l'enfant, c'est-à-dire de mesurer les dépenses additionnelles occasionnées par la présence d'un autre enfant d'âge et de rang donnés.

566. Le coût d'entretien d'un enfant varie sensiblement selon son âge. Par rapport à un enfant de 1 an, le coût minimum d'entretien d'un enfant de 10 ans augmente de 50 pour cent, si l'enfant est le premier de la famille, et d'un peu moins, s'il est de rang ultérieur. À partir de 16 ans, ce coût double au moins par rapport à celui de la première année (tableau VI.3). Quant aux variations selon le rang, elles décroissent d'abord pour les 2^e et 3^e enfants, puis augmentent par la suite. Mais ces variations sont faibles, comparées avec celles attribuables à l'âge. Ces données démontrent que l'âge est le facteur le plus important à prendre en considération pour déterminer le coût d'entretien d'un enfant.

567. Cependant, les données dont nous disposons sur les variations des coûts en regard de la taille de la famille ne découlent pas d'une étude sur des budgets de familles de tailles diverses, mais plutôt sur le budget d'une famille de base de 4 personnes. Ainsi, au budget alimentaire de la famille de 4 personnes, on ajoute 10 pour cent pour chaque membre pour une famille de 3 personnes, 20 pour cent pour une famille de deux personnes, et 35 pour cent pour une personne seule. Ceci tient compte du fait que les coûts *per capita* dans les familles de taille réduite sont plus élevés que dans les familles de taille élevée.

568. Selon les diverses hypothèses relatives à la variation du coût marginal minimum d'entretien de l'enfant, on considère que l'enfant d'âge moyen (10 ans à 12 ans) représente un coût additionnel minimum de \$350 à \$380 à la famille, le coût du logement exclu, s'il est le premier (tableau VI.4). Ce coût s'élève avec l'âge et diminue légèrement avec le rang, si l'on ne tient pas compte de l'incidence de l'âge des autres membres de la famille.

569. En somme, le coût minimum d'entretien que représente chaque enfant additionnel peut varier de 10 pour cent, selon l'âge des autres membres de la famille (tableau VI.4, hypothèses 1.1 et 1.2).

TABLEAU VI.1

**Coût mensuel minimum imputable à l'enfant selon l'âge et le rang, en 1967,
au Québec, logement exclu**

<i>Age</i> \ <i>Rang</i>	<i>1er</i>	<i>2e</i>	<i>3e</i>	<i>4e</i>	<i>5e</i>	<i>6e</i>	<i>x</i>
0 — 1	19.85	17.17	17.85	22.91	22.63	23.49	20.65
2 — 3	20.34	17.51	18.25	23.40	23.12	23.98	21.11
4 — 5	21.73	18.76	19.37	24.62	24.34	25.20	22.34
6	23.68	20.65	21.26	26.57	26.29	27.15	24.27
7 — 9	28.28	24.73	25.17	30.62	30.34	31.20	28.39
10 — 11	29.58	25.77	26.12	31.69	31.41	32.27	29.47
12	31.74	27.85	28.20	33.85	33.57	34.43	31.61
13 — 15	37.72	33.19	33.30	39.08	38.80	39.66	36.96
16 — 20	45.12	41.24	41.18	46.96	46.68	47.54	44.79
Moyenne (0 — 20)	31.52	27.95	28.28	33.79	33.51	34.37	31.57
Moyenne (0 — 16)	28.82	25.29	26.33	31.17	30.89	31.75	

Source : Budgeting for Basic Needs, 1967, Montreal Diet Dispensary, op. cit., tableau II (Simplified Budgetary Individual Monthly Allowances by Family Size for Food, Clothing, Personal Care, Household Supply and Utilities).

TABLEAU VI.2

**Coût mensuel minimum imputable à l'enfant selon l'âge et le rang, en 1967,
au Québec, logement inclus**

<i>Age \ Rang</i>	<i>1^{er}</i>	<i>2^e</i>	<i>3^e</i>	<i>4^e</i>	<i>5^e</i>	<i>6^e</i>	<i>x</i>
0 — 1	19.85	20.17	19.85	24.91	24.63	25.49	22.48
2 — 3	20.34	17.57	18.25	23.40	23.12	23.98	21.11
4 — 5	43.73	30.76	30.37	34.62	34.34	35.20	34.84
6	45.68	32.65	32.26	36.57	36.29	37.15	36.77
7 — 9	50.28	36.73	36.17	40.62	40.34	41.20	40.89
10 — 11	51.58	37.77	37.12	41.69	41.41	42.27	41.97
12	53.74	39.85	39.20	43.85	43.57	44.43	44.11
13 — 15	59.72	45.19	44.30	49.08	48.80	49.66	49.56
16 — 20	67.12	53.24	52.18	56.96	56.68	57.54	57.29
Moyenne (0 — 20)	49.33	37.95	37.38	42.08	41.80	42.66	41.87

Source : *Ibid.*

TABLEAU VI.3

Coût annuel minimum imputable à l'enfant selon son âge, dans une famille hypothétique d'un et de six enfants

<i>Age</i>	<i>Coût minimum additionnel de l'enfant dans une famille de 3 personnes</i>		<i>Coût minimum additionnel du 6^e enfant dans une famille de 8 personnes</i>	
	<i>Montant annuel</i>	<i>Indice</i>	<i>Montant annuel</i>	<i>Indice</i>
0 — 1	\$238	100.0	\$282	100.0
2 — 3	\$244	102.5	\$288	102.1
4 — 5	\$261	109.7	\$302	107.1
6	\$284	119.3	\$326	115.6
7 — 9	\$339	142.4	\$374	129.8
10 — 11	\$355	149.1	\$387	137.2
12	\$381	160.0	\$413	146.5
13 — 15	\$453	190.3	\$476	168.8
16 — 20	\$541	227.3	\$570	202.1
Moyenne (0 — 20)	\$378		\$412	
Moyenne (0 — 16)	\$346		\$381	

Source : données tirées du tableau VI.2 (1^{re} et 6^e colonnes).

TABLEAU VI.4

Coût annuel minimum imputable à l'enfant selon le rang et l'âge, en 1967, au Québec, pour diverses hypothèses

<i>Hypothèses \ Rang</i>	<i>1^{er}</i>	<i>2^e</i>	<i>3^e</i>	<i>4^e</i>	<i>5^e</i>	<i>6^e</i>
1.1 Âge moyen (0-20 ans) (tenant compte de l'âge des autres membres) <i>Logement exclu</i>	\$378 100.0%	\$336 88.9%	\$336 88.9%	\$406 107.4%	\$402 106.3%	\$412 109.2%
1.2 Âge moyen (0-16 ans) (tenant compte de l'âge des autres membres) <i>Logement exclu</i>	\$346 100.0%	\$303 87.5%	\$316 91.3%	\$374 108.0%	\$381 110.0%	\$381 110.0%
1.3 Âge moyen (0-20 ans) (tenant compte de l'âge des autres membres) <i>Logement exclu</i>	\$592 100.0%	\$455 76.8%	\$448 75.6%	\$505 85.3%	\$502 84.8%	\$512 86.5%
2.1 Coût marginal annuel selon le rang (éliminant l'influence de l'âge) <i>Logement inclus</i>	\$353 100.0%	\$322 91.2%	\$303 85.8%	\$302 85.5%	\$297 84.1%	\$297 84.1%

Sources : *Budgeting for Basic Needs*, 1967, op. cit., pour les trois premières hypothèses, et *Orientation pour une nouvelle politique des allocations familiales*, ministère de la Famille et du Bien-être social, Québec, pour la quatrième.

Par contre, si l'on élimine l'influence de l'âge des autres membres de la famille, le coût marginal diminue graduellement avec le rang jusqu'à concurrence de 15 pour cent au 6^e rang (hypothèse 2.1). Enfin l'introduction du poste logement entraîne des discontinuités dans la courbe des dépenses, à cause du caractère non proportionnel de cette dépense, et conduit à des fluctuations de l'ordre de 25 pour cent dans le coût minimum imputable à l'enfant.

570. Ces différentes estimations nous amènent à considérer que le coût minimum d'entretien de l'enfant se situe en moyenne aux environs de \$400, à l'exclusion du logement, et de \$500 lorsqu'on l'inclut. Quoique ces chiffres se rapportent à l'année 1967, nous les retiendrons pour la suite de cet exposé et nous apporterons des variations dans la mesure où nous tiendrons compte explicitement de l'âge ou du rang de l'enfant.

B. — L'INSUFFISANCE DE REVENUS DANS LES FAMILLES

571. L'incidence de la pauvreté selon la taille de la famille constitue un premier indice de la relation entre les charges familiales et les conditions économiques de la famille. Le recensement fournit les données les plus complètes à ce sujet. Elles indiquent que la probabilité d'un revenu inférieur au seuil de pauvreté dans une famille ayant 6 enfants ou plus, âgés de moins de 16 ans, est de 60 pour cent, soit deux fois plus élevée que dans une famille de deux enfants (tableau VI.5).

572. Cette étroite corrélation entre l'incidence de la pauvreté et la taille de la famille découle largement du fait que l'augmentation du nombre d'enfants se traduit par un déplacement du seuil de revenu minimum beaucoup plus important que la hausse moyenne du revenu familial, lequel varie suivant l'âge et le profil d'emploi du père de famille. La présence de cinq enfants double le seuil de revenu minimum (de \$2,500, il passe à \$5,000¹). Par contre, l'augmentation du revenu familial moyen, à l'exclusion des allocations familiales, à cause de l'augmentation de l'âge et de l'expérience du père de famille, n'est que de 45 pour cent en moyenne, entre le premier et le cinquième enfant (tableau VI.6).

573. À cause du niveau généralement bas des revenus des familles nombreuses, on conclura parfois qu'il est nécessaire de les favoriser

¹ Selon les seuils du Conseil économique du Canada qui situe le niveau de revenu minimum à \$500 par enfant.

TABLEAU 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

<i>Nombre d'enfants de moins de 16 ans</i>	<i>Incidence de la pauvreté*</i>	<i>Répartition des familles pauvres</i>		<i>Répartition des familles pauvres qui ont des enfants</i>	
		<i>Ensemble des familles**</i>	<i>Familles pauvres</i>	<i>Ensemble des familles**</i>	<i>Familles pauvres**</i>
Aucun	24%	36%	28%	—	—
1 enfant	23%	19%	15%	29%	21%
2 enfants	29%	18%	16%	28%	22%
3 enfants	37%	12%	14%	19%	19%
4 enfants	49%	7%	11%	11%	15%
5 enfants	59%	4%	7%	6%	10%
6 enfants et plus	60%	5%	9%	8%	12%
		100%	100%	100%	100%

Source : voir le tableau 4 de l'annexe 28 de notre rapport.

* Comme nous l'avons indiqué précédemment, il faut entendre par « incidence de la pauvreté » le nombre de familles pauvres par rapport à l'ensemble des familles. Ce nombre est ici exprimé en pourcentage.

** Faute d'utiliser les décimales, les pourcentages sont supérieurs ou inférieurs d'une unité à 100 pour cent.

TABLEAU VI.6

Revenu familial moyen selon la taille de la famille, au Québec, en 1961

<i>Taille de la famille (nombre d'enfants de moins de 16 ans)</i>	<i>Revenu moyen par famille (sans allocations familiales)</i>
1 enfant	\$2,021
2 enfants	\$2,395
3 enfants	\$2,676
4 enfants	\$2,868
5 enfants	\$2,908
6 enfants et plus	\$2,784

Source : voir le tableau 37 de l'annexe 28 de notre rapport.

par le régime des allocations familiales. C'est la préoccupation principale du projet de restructuration du régime québécois d'allocations familiales :

Vu que c'est dans les familles nombreuses économiquement faibles que l'on trouve le plus grand nombre d'enfants, ces derniers doivent donc être les bénéficiaires par excellence de toute restructuration du régime d'allocation familiales. Tout projet de restructuration doit donc prévoir un taux de couverture du coût des besoins essentiels qui croisse avec le rang de l'enfant ¹.

574. Cette observation relative à l'incidence de la pauvreté chez les familles nombreuses n'est pas suffisante pour nous amener à conclure que la progressivité des allocations familiales entraînerait une baisse de la pauvreté. Si l'on doit s'intéresser tout particulièrement au phénomène de l'insuffisance de revenus, il importe de dépasser ce premier indice et d'évaluer la proportion des familles nombreuses qui sont pauvres, parmi l'ensemble des familles pauvres, ou encore la proportion des enfants pauvres qui sont dans des familles nombreuses ². Poursuivant l'examen du tableau VI.5. nous observons, par

¹ Extrait de *Orientation pour une nouvelle politique des allocations familiales du Québec*, op. cit., p. 47.

² Par cette opération, on normalise le revenu et on obtient ainsi l'incidence de la taille de la famille sur la pauvreté. En d'autres termes, les familles pauvres le sont à cause de deux facteurs : leur niveau de revenu et leur taille. Il s'agit d'isoler l'effet net de l'un et de l'autre facteur plutôt que d'attribuer la pauvreté seulement à la taille de la famille.

exemple, que les familles de quatre enfants et plus, âgés de moins de 16 ans, constituent 27 pour cent des familles pauvres. En somme 73 pour cent des familles pauvres ont 3 enfants ou moins âgés de 0 à 15 ans et 28 pour cent des familles pauvres n'ont pas d'enfant. En d'autres termes, 73 pour cent des familles pauvres n'entrent pas dans la catégorie des familles nombreuses.

575. Éliminons le groupe des familles sans enfant pour qui le régime d'allocations familiales ne saurait convenir et repartissons les familles pauvres qui ont des enfants, selon le nombre d'enfants âgés de moins de 16 ans (tableau VI.5, dernière colonne). En 1961, 36 pour cent des familles pauvres qui ont des enfants ont 4 enfants ou plus, alors que 64 pour cent en ont 1, 2 ou 3.

576. Toutefois, ces statistiques feront ressortir une autre dimension du phénomène, si, au lieu de ventiler les familles pauvres selon leur taille, nous répartissons les enfants pauvres selon la taille de leur famille. Nous retrouvons la majorité des enfants pauvres de moins de 16 ans, soit 58 pour cent, dans des familles ayant 4 enfants ou plus et le reste, soit 42 pour cent des enfants pauvres, dans des familles de 3 enfants ou moins (tableau VI.7).

577. Ces deux façons de présenter les statistiques de la pauvreté nous permettent de conclure qu'une redistribution des allocations familiales vers les familles de 4 enfants ou plus, par exemple, améliorerait la situation de 36 pour cent des familles pauvres qui ont des enfants et toucherait ainsi 58 pour cent des enfants pauvres. Par contre, elle constituerait en même temps une mesure désavantageant 64 pour cent des familles pauvres qui ont des enfants et 42 pour cent des enfants pauvres.

578. Jusqu'ici, nos observations ont porté sur l'incidence de la pauvreté selon la taille de la famille, sans considérer l'effet de celle-ci sur l'insuffisance de revenus. L'allocation familiale uniforme ou proportionnelle au nombre d'enfants réduit sensiblement l'insuffisance de revenus¹. Le tableau VI.8 indique que le taux d'insuffisance de revenus s'élève à 58.1 pour cent dans les familles de 1 enfant et à 80.8 pour cent dans celles de 6 enfants ou plus, lorsqu'on ne tient pas compte des allocations familiales. Les allocations familiales de type uniforme réduisent et éliminent cette disparité, puisqu'elles l'abaissent de 6 points en pourcentage dans les familles de 1 enfant et de 28.8 points en pourcentage dans celles de 6 enfants.

¹ Le taux d'insuffisance de revenus est la différence entre le revenu des familles et le revenu correspondant au seuil de pauvreté, rapportée au revenu correspondant au seuil de pauvreté.

TABLEAU 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

<i>Nombre d'enfants de moins de 16 ans</i>	<i>Répartition du nombre total d'enfants</i>	<i>Pourcentage cumulé*</i>	<i>Répartition du nombre total d'enfants pauvres</i>	<i>Pourcentage cumulé*</i>
1 enfant	13.3%	13.3%	7.5%	7.5%
2 enfants	22.2%	35.5%	15.3%	22.8%
3 enfants	21.3%	56.8%	18.9%	41.7%
4 enfants	16.1%	72.9%	19.2%	60.9%
5 enfants	10.8%	83.7%	15.3%	76.2%
6 enfants ou plus	16.2%	99.9%	23.6%	99.8%
Total	100.0%		100.0%	

Source : voir l'annexe 28 de notre rapport.

* Faute d'utiliser plus d'une décimale, les pourcentages ne sont pas rigoureusement exacts.

TABLEAU VI.8

**Insuffisance de revenus selon la taille des familles au Québec, en 1961,
avec et sans allocations familiales fédérales**

<i>Nombre d'enfants de moins de 16 ans</i>	<i>Taux d'insuffisance de revenus* sans allocations familiales %</i>	<i>Taux d'insuffisance de revenus avec allocations familiales %</i>	<i>Réduction du taux d'insuffi- sance de revenus par les alloca- tions familiales En points de pourcentage</i>
1 enfant	58.1	51.9	6.2
2 enfants	53.2	44.0	9.2
3 enfants	55.4	43.0	12.4
4 enfants	60.9	44.5	16.4
5 enfants	72.8	49.9	22.9
6 enfants ou plus	80.8	52.0	28.8
Toutes les familles	61.7	47.0	14.7

Source : voir le tableau 35 de l'annexe 28 de notre rapport.

* On obtient ainsi le taux d'insuffisance de revenus : $(\text{revenu correspondant au seuil de pauvreté de la famille} - \text{revenu de la famille}) \times 100 \div (\text{revenu correspondant au seuil de pauvreté de la famille})$.

579. Ces observations sur la relation entre le taux d'insuffisance de revenus et la taille de la famille ne permettent pas nécessairement de conclure à la nécessité d'un régime d'allocations familiales qui doive favoriser les familles nombreuses. Sur la base des données de 1961, par exemple, nous pouvons affirmer que l'effet de la taille de la famille sur le taux d'insuffisance de revenus serait éliminé par une redistribution d'une partie des allocations familiales des 2e, 3e et 4e enfants vers les 1er, 5e et 6e enfants. Par contre, une redistribution d'une partie des allocations familiales des 1er, 2e et 3e enfants aux 4e, 5e, 6e et plus dépasserait le résultat anticipé, en réintroduisant une relation entre la taille de la famille et l'insuffisance de revenus, mais contraire à celle déjà observée.

580. La relation observée entre la taille de la famille et la pauvreté ne peut conduire *a priori* à la conclusion qu'un régime favorisant les familles nombreuses répondrait mieux aux besoins des familles pauvres. Tout dépend de la proportion des familles nombreuses dans l'ensemble des familles pauvres et de la relation entre l'insuffisance de revenus et la taille de la famille.

581. Ces observations sont valables exclusivement lorsque l'on considère les besoins des familles pauvres. Cependant, le caractère universel des allocations familiales constitue un autre aspect de la question. Des allocations proportionnellement plus généreuses pour les familles nombreuses augmenteraient-elles la fraction du montant des allocations familiales versées aux familles pauvres par opposition à celles qui ne le sont pas et réduiraient-elles davantage l'insuffisance de revenus ?

582. Ici encore, la réponse ne découle pas directement des observations relatives à l'incidence de la pauvreté. Parmi les familles pauvres, plusieurs ont un ou deux enfants. Parmi celles-ci, il en est qui sont relativement plus pauvres que certaines familles nombreuses. Les caractéristiques de l'insuffisance de revenus à cet égard peuvent varier d'une année à l'autre, et de ces caractéristiques dépend étroitement l'effet, sur l'insuffisance de revenus, d'un type d'allocation qui ne sera pas nécessairement lié aux charges représentées par chaque enfant.

583. Le tableau VI.10 indique qu'appliquée en 1961, la structure du régime actuel d'allocations familiales fédérales et québécoises¹ n'aurait pas augmenté de façon substantielle la proportion des allocations familiales versées aux familles pauvres, par rapport à celle qu'un régime uniforme équivalent² aurait canalisée vers ces mêmes familles.

584. L'incidence des allocations familiales sur la pauvreté doit être interprétée avec prudence car un bon nombre de familles pauvres ont des revenus insuffisants pour satisfaire les besoins essentiels du père et de la mère, et *a fortiori* des enfants. L'analyse de l'incidence de la pauvreté en 1961 révèle en effet que 15.79 pour cent du total des familles, ou 50 pour cent des familles pauvres, ont des revenus inférieurs à \$2,500 (tableau VI.9). Ces familles, ou mieux ces couples, seraient donc pauvres, même sans enfant.

¹ Ces allocations accordent \$114 par année au premier enfant, \$119 au deuxième, \$124, \$134, \$144 et \$154 respectivement aux enfants de 3e, 4e, 5e et 6e rang.

² Etant donné la répartition des familles selon la taille, une allocation uniforme de \$122 par enfant donne le même montant total que le régime progressif.

TABLEAU VI.9

Incidence de la pauvreté dans les familles québécoises par classes de revenus, en 1961

Revenu	Nombre de familles pauvres		
	Nombre de familles	En pourcentage du nombre total de familles	Pourcentage accumulé
Inférieur à \$1,000	34,027	3.44 %	3.44 %
\$1,000 — \$1,499	36,128	3.78 %	10.88 %
\$1,500 — \$1,599	37,377	3.66 %	7.10 %
\$2,000 — \$2,499	48,503	4.91 %	15.79 %
\$2,500 — \$2,999 (seuil : 1 enfant)	45,583	4.64 %	20.43 % (seuil : 1 enfant)
\$3,000 — \$3,499 (seuil : 2 enfants)	43,256	4.38 %	24.81 % (seuil : 2 enfants)
\$3,500 — \$3,999 (seuil : 3 enfants)	30,396	3.08 %	27.89 % (seuil : 3 enfants)
\$4,000 — \$4,499 (seuil : 4 enfants)	20,142	2.04 %	29.93 % (seuil : 4 enfants)
\$4,500 — \$4,999 (seuil : 5 enfants ou plus)	11,017	1.11 %	31.04 % (seuil : 5 enfants ou plus)
Total	306,429	31.04 %	

Source : voir le tableau A-2 de l'annexe 28 de notre rapport, p. 141.

TABLEAU 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)**

	<i>I</i>			<i>II</i>		
	<i>Familles pauvres (non agricoles)</i>			<i>Total des familles (non agricoles)</i>		
	<i>Nombre de familles</i>	<i>Allocations par famille</i>	<i>Allocations totales</i>	<i>Nombre de familles</i>	<i>Allocations par famille</i>	<i>Allocations totales</i>
<i>1 enfant</i>	44,938		en \$ milliers	191,953		en \$ milliers
a) système progressif . . .		\$114	5,123		\$114	21,883
b) système uniforme . . .		\$122	5,482		\$122	
<i>2 enfants</i>	50,171			175,734		
a) système progressif . . .		\$233	11,690		\$233	40,946
b) système uniforme		\$244	12,242		\$244	
<i>3 enfants</i>	43,127			117,526		
a) système progressif . . .		\$357	15,396		\$357	41,957
b) système uniforme		\$366	15,784		\$366	

<i>4 enfants</i>	33,756			68,141		
a) système progressif . . .		\$491	16,574		\$491	33,457
b) système uniforme		\$488	16,473		\$488	
<i>5 enfants</i>	22,571			38,390		
a) système progressif . . .		\$635	14,332		\$635	24,378
b) système uniforme		\$610	13,768		\$610	
<i>6 enfants et plus</i>	26,806			44,456		
a) système progressif . . .		\$943	25,278		\$866	38,499
b) système uniforme		\$854	22,892		\$793	
<i>Total (nombre de familles) . .</i>	221,369			636,202		
<i>Total (nombre d'enfants) . . .</i>				1,649,477		
a) système progressif . . .			88,393			201,120
b) système uniforme			86,641			201,236

Fraction des allocations versées aux familles pauvres en pourcentage des allocations versées à toutes les familles :

 a) système progressif 43.9%
 b) système uniforme 43.1%

* Régimes fédéral et québécois d'allocations familiales.

** Ce montant de \$122 est l'allocation familiale moyenne qui aurait été versée, compte tenu du montant total des allocations familiales versées par l'un ou l'autre des deux régimes (\$201,120,000 ou \$201,236,000) et du nombre d'enfants bénéficiaires (1,649,477).

II. — LES RÉGIMES ACTUELS D'ALLOCATIONS FAMILIALES

585. Les régimes d'allocations familiales peuvent améliorer les conditions économiques des familles, puisqu'ils représentent un potentiel relativement important de redistribution des revenus.

586. Le tableau VI.11 rapporte approximativement la somme totale des déboursés faits au bénéfice des jeunes du Québec. Dans cet inventaire, nous considérons uniquement les allocations directes ou indirectes qui ajoutent aux moyens de subsistance des enfants ou des familles où il y a des enfants, à l'exclusion des services dispensés « en nature », tels l'éducation, les loisirs, etc. Pour l'année fiscale 1967-68, les déboursés effectués en vertu des régimes fédéral et québécois d'allocations familiales ainsi que du régime québécois d'allocations scolaires s'élevaient à \$264.4 millions, soit \$244.9 millions pour la population de 0 à 16 ans, selon l'âge et le rang, et \$19.5 millions pour environ 172,000 jeunes de 16 et 17 ans qui fréquentaient l'école.

587. De plus, la valeur des exemptions fiscales ajoutait, sous forme de transfert indirect, un montant annuel de \$40 millions aux sommes versées en allocations familiales. Outre ces allocations de type universel, on a versé une certaine proportion des prestations d'assistance sociale pour les enfants des familles admissibles à ces mesures, soit environ 257,600 enfants en 1967-68. Si ces enfants avaient reçu les allocations maximales prévues dans le cadre de ces mesures, ce montant aurait atteint environ \$38 millions. Toujours à partir des montants prévus comme allocation de base maximale, 25 pour cent de ces enfants reçoivent ainsi un montant additionnel de \$240, pour un total annuel moyen de \$360 lorsqu'on y ajoute les allocations familiales. Ces montants atteignent les normes de coûts minima, telles qu'élaborées au ministère de la Famille et du Bien-être social¹, contrairement aux 75 pour cent qui ne disposent que d'un montant annuel total de \$240, y compris les allocations familiales. Enfin, un sous-groupe d'environ 38,000 enfants sont placés dans des familles ou dans des établissements spécialisés et l'État verse pour leur compte un montant de \$18 millions.

588. Dans les pages qui suivent, nous proposons que ces déboursés soient augmentés légèrement et surtout qu'ils soient répartis autrement. Rappelons que nous jouissons d'une situation avantageuse par rapport au reste du Canada, qui ne dispose que du régime fédéral

¹ Voir le tableau VI.4 du présent chapitre.

TABLEAU VI.11

**Allocations de subsistance, directes ou indirectes,
versées aux jeunes Québécois âgés de 0 à 18 ans en 1967-68**

	<i>Nombre de bénéficiaires</i>	<i>Déboursés totaux en \$ millions</i>	<i>Déboursés moyens annuels par enfant en dollars</i>
1. <i>Régimes universels</i>		264.4	
1.1.1. allocations familiales fédérales	2,025,173	164.6	81
1.1.2. allocations familiales du Québec	2,040,000	80.3	39
1.1.3. allocations scolaires	171,685	19.5	113
2. <i>Mesures d'assistance</i>	257,578	38.0	
1.2.1. mères nécessiteuses .	45,066	10.8	240
1.2.2. inaptes pour 12 mois ou plus	14,512	3.5	241
1.2.3. aptes et inaptes pour moins de 12 mois . .	198,000	23.7	120
3. <i>Transfert indirect</i>		40	
valeur des exemptions fiscales			
4. <i>Placement d'enfant</i>	37,816	18.2	
1.4.1. foyers nourriciers . .	24,755	3.2	484
1.4.2. crèches, orphelinats, garderies et poupon- nières	8,151	3.2	392
1.4.3. établissements spéci- alisés, centres de réé- ducation et pension- nats (privés)	4,909	3.0	611

Sources : voir l'appendice I.1 du chapitre premier du présent volume et les rapports annuels du ministère de la Famille et du Bien-être social.

d'allocations familiales, et par rapport aux États-Unis, où il n'existe ni régime universel d'allocations familiales, ni régime d'allocations scolaires. Parce que les déboursés en cause sont considérables, nous devons justement en examiner soigneusement l'affectation.

589. Nous nous intéresserons plus particulièrement aux montants versés par les régimes universels et les régimes d'assistance ainsi qu'aux montants des exemptions fiscales.

590. Quant aux allocations aux jeunes adultes qui sont aux études, au travail ou en chômage, nous les considérons dans un cadre différent de celui des allocations familiales. Nous pensons, en particulier, aux prestations d'assistance aux chômeurs, qui affectent environ 8,000 jeunes de 18 à 25 ans, aux prestations d'assurance-chômage et aux allocations de recyclage qui s'adressent également en partie à ce groupe.

A. — LA STRUCTURE ET LE MONTANT DES ALLOCATIONS FAMILIALES

591. Le régime canadien d'allocations familiales date de 1944; il est universel et s'applique à tous les enfants âgés de moins de 16 ans. Les prestations ne sont pas imposables, mais l'exemption fiscale prévue par le système fédéral d'impôt sur le revenu, pour chacun des enfants à charge, n'est que de \$300 lorsque les enfants ont droit aux allocations familiales, comparé à \$550 pour les autres.

592. Comme nous l'avons vu précédemment, les allocations familiales représentent une proportion importante de l'ensemble des prestations sociales¹. En 1954, les allocations familiales représentaient 40.6 pour cent du total des prestations sociales versées aux Québécois. En 1968, avec l'augmentation graduelle des prestations accordées pour la sécurité de la vieillesse et la création de nouveaux régimes d'assistance, le montant total de \$264 millions versés en allocations familiales constituait 25 pour cent de l'ensemble des prestations sociales. Toutefois, le montant de l'allocation accordée à l'enfant, en vertu du régime fédéral, n'a pas changé depuis les débuts de ce régime. Aussi, l'importance de cette allocation comme appoint au budget d'une famille a-t-elle sans cesse diminué.

593. Le régime canadien d'allocations familiales est complété par celui des allocations scolaires, qui prévoit des allocations universelles pour les enfants de 16 et 17 ans qui fréquentent l'école. Le Québec

¹ Voir le tableau I.2 du chapitre premier du présent volume.

a été le premier à distribuer de semblables allocations en 1961, y voyant une incitation au prolongement de la scolarité ¹.

594. En juin 1967, le Québec s'est aussi doté d'un régime complémentaire d'allocations familiales. Contrairement au régime fédéral, celui du Québec adopte une structure d'allocations progressives suivant le nombre d'enfants. Alors que pour le premier enfant, l'allocation québécoise versée en plus de l'allocation fédérale équivaut à 40 pour cent de cette dernière, au sixième enfant, elle atteint 90 pour cent de l'allocation fédérale. Les allocations familiales versées par le régime québécois, qui représentent en 1968 un montant de \$80 millions, ou 50 pour cent des allocations familiales fédérales versées aux Québécois, sont distribuées sans égard au revenu familial et ne sont pas imposables. Toutefois, elles ont remplacé en totalité les exemptions fiscales accordées à ces enfants, en vertu de la loi sur l'impôt provincial.

595. Les allocations québécoises représentent donc un appoint substantiel au régime canadien d'allocations familiales. Elles portent à une moyenne de \$124 l'allocation totale annuelle par enfant. Cependant, les règles de répartition favorisent les familles nombreuses. En effet, le Québec a adopté une structure d'allocations selon laquelle le montant varie en fonction de l'âge et du rang de l'enfant.

596. Selon l'âge, le régime canadien prévoit une augmentation d'un tiers du montant de base annuel de \$72 à partir de 10 ans, ce qui porte ce montant à \$96. Dans le régime québécois, la hausse du tiers pour le premier enfant intervient seulement à partir de 12 ans. Elle est relativement plus faible pour les enfants de rang élevé (tableau VI.12).

597. Par contre, les tableaux VI.12 et VI.13 indiquent que l'allocation de base augmente graduellement avec le rang de l'enfant. Elle est multipliée par deux au cinquième enfant et par 2.3 au sixième enfant et aux suivants.

598. Avant d'examiner les possibilités d'accroître l'efficacité de ces régimes d'allocations familiales, nous rappellerons les objectifs qui peuvent être poursuivis par ces régimes.

¹ Les allocations se chiffrent à \$10.6 millions en 1962 et à \$21.2 millions en 1969.

TABLEAU VI.12

**Montants annuels des allocations familiales versées aux familles québécoises par les régimes actuels (fédéral et québécois),
selon le rang de l'enfant**

<i>Rang de l'enfant</i>	<i>Fédéral</i>			<i>Québec</i>			<i>Total moyen</i>
	<i>0-9 ans</i>	<i>10-15 ans</i>	<i>moyenne</i>	<i>0-11 ans</i>	<i>12-15 ans</i>	<i>moyenne</i>	
1er	\$72	\$96	\$81	\$30	\$40	\$33	\$114
2e	\$72	\$96	\$81	\$35	\$45	\$38	\$119
3e	\$72	\$96	\$81	\$40	\$50	\$43	\$124
4e	\$72	\$96	\$81	\$50	\$60	\$53	\$134
5e	\$72	\$96	\$81	\$60	\$70	\$63	\$144
6e et plus	\$72	\$96	\$81	\$70	\$80	\$73	\$154

Source : données tirées de *Allocations familiales et sécurité sociale*, ministère de la Famille et du Bien-être social, *op. cit.*, p. 2; ces données sont également reproduites au chapitre II du présent volume (tableau II.17).

TABLEAU VI.13

Montant total des allocations familiales versées aux familles québécoises par les régimes actuels (fédéral et québécois), selon la taille de la famille

<i>Taille de la famille (deux adultes et nombre d'enfants admissibles)</i>			<i>Régimes actuels</i>
	<i>0-9</i>	<i>10-15</i>	
1	1	0	\$102
	0	1	\$136
	Moyenne		\$114
2	2	0	\$209
	0	2	\$277
	Moyenne		\$233
3	3	0	\$321
	0	3	\$423
	Moyenne		\$357
4	4	0	\$443
	0	4	\$579
	Moyenne		\$491
5	5	0	\$575
	0	5	\$745
	Moyenne		\$635

Source : *ibid.*, p. 3.

B. — LES OBJECTIFS DES RÉGIMES D'ALLOCATIONS FAMILIALES

599. Parmi les divers objectifs visés par les allocations familiales, mentionnons :

- 1° la recherche d'une certaine parité des ressources entre les familles qui ont des enfants et celles qui n'en ont pas. Les allocations familiales ont alors pour but de compenser la baisse de niveau de vie occasionnée par la présence des enfants;
- 2° le rôle de prévoyance et d'investissement dans les ressources humaines, lié au bien-être de l'enfant; les allocations familiales visent alors à assurer un minimum à chaque enfant;
- 3° la recherche d'un équilibre entre les ressources des familles et les besoins minima créés par la présence des enfants. Les allocations familiales cherchent alors à réduire l'insuffisance de revenus créée exclusivement par les charges familiales;
- 4° la stabilisation du pouvoir d'achat, en distribuant les revenus à ceux qui les dépenseront intégralement;
- 5° l'aide aux familles nombreuses ou tout simplement l'encouragement de la natalité.

600. Certains objectifs des allocations familiales sont nettement prépondérants dans l'esprit des législateurs. Ainsi la loi créant le régime canadien des allocations familiales¹ insiste sur leur rôle de prévoyance et de garantie d'un minimum de bien-être pour l'enfant. Selon la loi, « la personne qui reçoit l'allocation doit l'affecter exclusivement à l'entretien, au soin, à la formation, à l'instruction et à l'avancement de l'enfant² ». Cet article prévoit d'ailleurs une sanction pour ceux qui utiliseraient ces allocations à d'autres fins.

601. Cependant, d'autres considérations relatives à la parité des ressources entre les familles qui ont des enfants et celles qui n'en ont pas, et surtout au rôle de stabilisation du pouvoir d'achat, ne sont pas étrangères à l'instauration du régime canadien d'allocations familiales.

602. Le régime québécois d'allocations familiales s'inspire d'une conception différente. Sans pour autant abandonner la prévoyance, il insiste sur un meilleur équilibre entre les ressources et les charges

¹ Loi sur les allocations familiales, S.R.C. 1952, chap. 109.

² *Ibid.*, art. 5.

familiales minima, eu égard surtout aux difficultés inhérentes à l'entretien de plusieurs enfants. Il cherche ainsi à réduire l'insuffisance de revenus, tout particulièrement chez les familles nombreuses.

603. La loi elle-même n'est pas explicite à ce sujet, sauf dans le cas de l'article 6 qui concerne l'affectation de l'allocation :

L'allocation n'entre pas dans le patrimoine de la personne qui la reçoit; elle est incessible et insaisissable dans tous les cas et doit être utilisée pour le bien-être de la famille ¹.

Mais l'objectif est clairement formulé dans une étude portant sur l'orientation de la politique des allocations familiales, déposée par le gouvernement du Québec en novembre 1969 ².

604. Dans l'introduction au chapitre IV portant sur les objectifs, on insiste sur la valeur relative de la compensation fournie par l'allocation familiale qui, par suite de l'évolution des prix, des revenus et des coûts, diminue avec le nombre d'enfants. Après avoir souligné que la hausse des prix affecte davantage les familles dont les charges sont les plus lourdes et que la hausse des revenus augmente la valeur de compensation des exemptions fiscales, on conclut :

De cette façon, les écarts dans la compensation des charges familiales s'élargissent en l'absence d'une adaptation constante des mécanismes de redistribution ³.

Et plus loin :

C'est pourquoi la restructuration des allocations familiales fédérales sur un modèle semblable à celui du régime québécois, avec lequel elles seraient d'ailleurs fusionnées, apporterait une réponse sérieuse et nécessaire dans le contexte actuel au problème de pauvreté des familles québécoises ⁴.

605. Devant cette diversité des objectifs qui, dans le cas du régime fédéral et du régime québécois, conduit à une structure différente des allocations, il est utile de définir les caractéristiques d'un régime d'allocations familiales selon les objectifs poursuivis (tableau VI.14).

606. Alors que les deux premiers objectifs des allocations familiales supposent des allocations de type universel, on atteindra un

¹ Loi des allocations familiales du Québec, *S.Q.* 1967, chap. 58, art. 6.

² *Orientation pour une nouvelle politique des allocations familiales du Québec*, *op. cit.*

³ *Ibid.*, p. 38.

⁴ *Ibid.*, p. 39.

TABLEAU 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

<i>Objectifs poursuivis</i>	<i>Type d'allocations</i>		<i>Type d'allocations</i>	
	<i>Universelles</i>	<i>Sélectives en fonction du revenu</i>	<i>Uniformes</i>	<i>Progressives en fonction du rang de l'enfant</i>
1) Compensation de la baisse du niveau de vie	X			X
2) Prévoyance et investissement dans les ressources humaines	X		X	
3) Équilibre entre ressources et charges minima, ou appoint à l'insuffisance de revenus . . .		X		
4) Stabilisation du pouvoir d'achat	X		X	
5) Encouragement de la natalité et aide aux familles nombreuses	X			X

meilleur équilibre entre les ressources et les charges minima par une allocation qui tient compte des conditions économiques des familles, c'est-à-dire qui soit sélective en fonction du revenu.

607. En général aussi, les objectifs d'accroissement de la natalité exigent une allocation progressive en fonction du rang de l'enfant, alors que les objectifs de prévoyance ou de stabilisation du pouvoir d'achat s'accommodent mieux d'une allocation forfaitaire ou uniforme.

608. Si nous faisons abstraction des objectifs secondaires, soit la stabilisation du pouvoir d'achat ou la hausse de la natalité, les régimes canadien et québécois représentent les deux pôles quant aux objectifs à poursuivre par les allocations familiales.

609. Selon le premier, l'allocation familiale rétablit une certaine parité dans les niveaux de vie perturbés par la présence des enfants. Elle assure aussi l'accès universel aux conditions minimales de développement de l'enfant. Dans cette optique, on lie l'efficacité du régime à son caractère universel et on favorise l'allocation uniforme ou l'allocation progressive selon le rang, d'après l'objectif préféré : accès aux services essentiels ou parité des niveaux de vie.

610. À l'autre extrême, au contraire, on se préoccupe des conditions économiques réelles des familles. Selon cette conception, l'allocation familiale doit contribuer à la redistribution verticale des revenus, et elle est justifiée si elle comble l'insuffisance de revenus créée par les charges familiales. Cependant, on ne peut pas *a priori* définir une politique d'allocations familiales orientée à la fois vers l'insuffisance de revenus et vers les familles nombreuses, c'est-à-dire des allocations progressives selon le rang de l'enfant, à moins de faire entrer en ligne de compte des contraintes particulières.

611. C'est ce que font, par exemple, les auteurs de l'étude québécoise sur l'orientation d'une politique d'allocations familiales, lorsqu'ils affirment qu'en tenant compte des contraintes budgétaires qui impliquent que l'allocation familiale sera nécessairement inférieure aux coûts minima d'entretien des enfants, il convient de favoriser, au plan des objectifs mêmes, les familles nombreuses dont l'insuffisance du revenu en valeur absolue est plus grande.

612. Pour d'autres raisons liées à des objectifs complémentaires différents, nous favorisons une autre formule.

III. — LE RÔLE DES ALLOCATIONS FAMILIALES DANS UN SYSTÈME INTÉGRÉ DE SÉCURITÉ DU REVENU

613. Les objectifs généraux du système de sécurité du revenu¹ se réalisent également par le régime d'allocations familiales. Nous favorisons une conception selon laquelle les allocations familiales contribuent à redistribuer verticalement les revenus et à atténuer l'insuffisance de revenus, par opposition à une conception en vertu de laquelle on les considère essentiellement comme un mécanisme de compensation des charges familiales.

614. De plus, nous suggérons d'orienter les régimes d'allocations familiales vers les deux objectifs spécifiques suivants :

- 1° couvrir la totalité des besoins minima des enfants dans les familles dont les revenus sont inférieurs aux seuils de revenu minimum;
- 2° fournir une aide additionnelle aux familles dont le revenu est supérieur au minimum, en tenant compte de leur situation économique.

615. En effet, une politique d'allocations familiales doit soustraire les enfants aux conséquences matérielles immédiates de l'insuffisance de revenus dont souffrent leurs familles. Elle doit s'efforcer de satisfaire, au moins pour les familles dont le revenu est inférieur au seuil de revenu minimum, la totalité des besoins essentiels de l'enfant, qui ne seraient pas couverts sous d'autres formes, soit par transfert direct ou indirect, soit par des services.

616. Toutefois, l'allocation familiale doit aussi aider les familles à revenus modestes à faire face à leurs obligations. Cette aide peut être plus ou moins substantielle selon la situation économique de la famille. Somme toute, il s'agit de faire en sorte que le régime d'allocations familiales aide au développement de l'enfant, tout en empêchant la famille qui n'est pas pauvre de le devenir.

617. Ces objectifs des allocations familiales ne seront atteints que si les régimes de sécurité du revenu sont cohérents, complémentaires et efficaces.

¹ Voir le chapitre IV du présent volume : « La politique de sécurité du revenu ».

618. Par rapport à l'ensemble des mesures de sécurité du revenu, l'allocation familiale a pour rôle exclusif de corriger les différences dans les charges familiales. Bien qu'il ne soit pas nécessaire que l'allocation familiale ait un caractère universel, on remarque que la plupart des régimes d'allocations familiales profitent à la majorité des familles. Dans tous les cas, le nombre de familles qui les reçoivent dépasse largement le groupe des familles défavorisées.

619. En suggérant que les allocations familiales profitent d'abord aux familles défavorisées, nous reportons au second plan ce rôle de normalisation des charges familiales ou d'égalisation des ressources des familles.

620. Cependant, si les allocations familiales doivent plutôt contribuer à couvrir entièrement les coûts minima d'entretien des enfants des familles pauvres et se rapprocher ainsi d'une fonction de revenu minimum garanti, pourquoi faut-il les conserver dans un régime séparé, plutôt que de les intégrer au RGAS qui s'adresse aux familles à bas revenus ? En effet, théoriquement, l'incorporation des allocations familiales à ce régime peut se faire facilement, en tenant compte de la taille de la famille dans la détermination de l'allocation de base.

621. Nous avons suggéré au chapitre précédent ¹ un barème d'allocations sociales qui tient compte de la taille de la famille. Ainsi l'allocation sociale fixée à \$250 par enfant en 1961 aurait couvert environ 60 pour cent du coût minimum d'entretien de l'enfant, à l'exclusion du logement, et 50 pour cent, si l'on inclut le logement. C'est dire que nous prévoyons une intervention à deux paliers pour deux raisons principales. La première est qu'il faut conserver l'efficacité du mécanisme d'incitation à la participation au marché du travail, incorporé dans le RGAS. La seconde tient à la nécessité d'accorder un soutien financier aux familles à faibles revenus.

622. Étant donné qu'elle s'adresse à l'ensemble des familles à revenus modiques et qu'elle dépasse les bornes de revenu fixées dans le cadre du RGAS, l'allocation familiale entraîne un changement moins important dans l'offre de travail en atténuant l'effet de substitution. À l'intérieur du RGAS, le montant versé pour le compte de l'enfant remplace le revenu de travail dans une proportion fixée par le taux de diminution de l'allocation du revenu ².

¹ Voir le chapitre V du présent volume : « Le régime général d'allocations sociales (RGAS) ».

² *Ibid.*

623. Eu égard au niveau des allocations de base et au seuil d'allocation nulle envisagés dans le RGAS, on ne peut distribuer des allocations familiales aux seules familles qui reçoivent des allocations d'assistance sans courir un grand risque de créer de nouvelles sources d'insuffisance de revenus.

624. Toutefois, il est difficile de déterminer les besoins de ces familles. Si l'on abandonne la notion de strict minimum, sur quoi peut-on se baser ? Sans doute, sur le revenu moyen si l'on considère qu'une famille à revenu moyen peut subvenir à ses besoins essentiels lorsque le nombre des enfants correspond à la moyenne. Ce n'est pas le cas lorsque la famille est plus nombreuse et encore moins lorsque le revenu familial est modique, même quand le nombre d'enfants est inférieur à la moyenne.

625. La solution n'est pas plus satisfaisante si, à l'inverse, on élimine du RGAS la taille de la famille et que, par conséquent, on couvre entièrement le coût minimum d'entretien de l'enfant par des allocations familiales. En effet, ou bien on diminue le montant des allocations alors nécessaires en rendant celles-ci inversement proportionnelles au revenu, éliminant ainsi toute différenciation réelle entre les deux régimes ; ou bien on fait intervenir une forme de récupération qui, tout en respectant le caractère de chaque régime, comporte une trop grande inefficacité qui résulte de la différence entre le montant total des allocations versées et celui des allocations destinées aux familles qui en ont un besoin pressant.

626. Les avantages d'un double régime d'allocations familiales et d'allocations sociales, qui intègre la taille de la famille, nous semblent prépondérants. Ils découlent d'hypothèses selon lesquelles on peut modifier le régime d'allocations familiales de manière à récupérer les sommes versées aux familles aisées, tout en conservant son caractère universel, et à renforcer l'action des allocations familiales comme instrument de lutte contre la pauvreté.

627. C'est pourquoi notre objectif est de couvrir la totalité des coûts minima d'entretien de l'enfant, jusqu'à ce que le revenu familial atteigne un certain niveau. Ainsi, nous fixons le niveau de l'allocation familiale par enfant en évaluant la différence entre le coût minimum d'entretien, d'une part, et l'allocation par enfant accordée par le RGAS, d'autre part.

628. Il nous semble fondamental de concevoir les allocations familiales de manière telle qu'elles aident les familles qui ne peuvent

pas subvenir aux besoins essentiels de leurs enfants. À la limite, lorsque le revenu des familles est inférieur au seuil minimum, les allocations familiales doivent, avec les autres régimes de sécurité du revenu, couvrir entièrement le coût minimum d'entretien de l'enfant.

629. La politique d'allocations familiales se conforme ainsi les objectifs généraux de la sécurité du revenu. La couverture des besoins minima de l'enfant est sans aucun doute l'une des premières conditions de l'égalité des chances. C'est pourquoi, on oriente d'abord les allocations familiales en fonction des besoins essentiels de l'enfant.

630. Le corollaire de ces propositions est que, dans la structure des allocations familiales, on ne doit plus considérer uniquement la baisse dans le niveau de vie de la famille, mais plutôt viser à une redistribution verticale des revenus. Ces objectifs diffèrent considérablement de ceux des régimes traditionnels d'allocations familiales. Par ailleurs, ils ne sont qu'en partie conformes à ceux qui ont inspiré le projet de restructuration des allocations familiales du Québec. Rappelons-les brièvement :

Premier objectif : ... assurer une plus grande compensation des charges des familles nombreuses ...

Deuxième objectif : ... favoriser une meilleure répartition des revenus en assurant par les allocations familiales une couverture des charges familiales inversement proportionnelle au revenu de la famille ...

Troisième objectif : ... éviter les effets de la dépréciation monétaire en maintenant à long terme le taux de couverture ...

Quatrième objectif : ... améliorer la cohérence des diverses mesures de sécurité et d'aide sociale ...

Cinquième objectif : ... assurer une meilleure harmonisation entre le fonctionnement de l'aide sociale et celui de l'organisation socio-économique ...¹.

631. Les objectifs poursuivis par la politique d'allocations familiales que nous préconisons se retrouvent dans les deuxième, troi-

¹ *Orientation pour une nouvelle politique des allocations familiales du Québec, op. cit., pp. 39 ss.*

sième, quatrième et cinquième objectifs ci-haut mentionnés. À notre avis, la redistribution des allocations familiales vers les familles nombreuses répond davantage à une préoccupation de compensation des charges familiales, qu'à un souci de redistribution verticale des ressources.

632. Dans cette optique, aucune raison ne justifie que le régime favorise davantage les familles nombreuses.

633. Cependant, dans la détermination du niveau et de la structure des allocations familiales en fonction des objectifs retenus, d'autres facteurs pourraient justifier un taux progressif selon le rang. Il pourrait en être ainsi dans l'une ou l'autre des circonstances suivantes :

1. le coût marginal d'entretien de l'enfant est croissant;
2. le niveau de l'allocation par enfant, versée conjointement par les régimes, est inférieur au coût minimum d'entretien de l'enfant. Dans ce cas, il y a déficit, et le déficit total étant plus élevé chez les familles nombreuses, une allocation progressive selon le rang pourrait, compte tenu de certaines caractéristiques de l'incidence de la pauvreté et de l'insuffisance de revenus, augmenter la part de transfert qui va aux pauvres.

IV. — LE RÉGIME PROPOSÉ

634. Nous pouvons maintenant préciser le niveau, la structure et les autres caractéristiques de l'allocation familiale, tant du point de vue du régime lui-même que de l'ensemble du système de sécurité du revenu.

A. — LE NIVEAU DES ALLOCATIONS FAMILIALES ET LE TAUX DE COUVERTURE DU COÛT MINIMUM D'ENTRETIEN DE L'ENFANT

635. Puisque que l'objectif est de couvrir entièrement les coûts minima d'entretien des enfants dans les familles dont les ressources sont déficitaires, le niveau de l'allocation familiale suppose un choix entre la fraction du coût que le RGAS assume et celle que prend en charge le régime d'allocations familiales.

636. On fait ce choix surtout en fonction du montant total des allocations familiales versé actuellement et des contraintes du RGAS. Étant donné le taux de réduction de cette allocation en fonction du revenu ¹, on peut difficilement dépasser la fraction de 60 pour cent au sein du RGAS, sans atteindre des seuils d'allocation nulle relativement élevés lorsqu'on considère la taille de la famille ². Par contre, en 1967, on estime qu'une allocation familiale moyenne de \$150 par enfant, lorsqu'elle est universelle et que le taux de récupération ne dépasse pas 30 pour cent du montant global, représente un montant brut de transfert de \$304 millions et un montant net d'au moins \$215 millions.

637. Ainsi, à partir d'un coût minimum moyen d'entretien de \$400, le RGAS pourrait verser \$250, que compléterait une allocation familiale de \$150, ce qui constitue l'hypothèse moyenne. Cette hypothèse moyenne quant au montant forfaitaire à verser sous forme d'allocations familiales représente un transfert net à peu près équivalent au montant versé actuellement par les régimes fédéral et québécois d'allocations familiales.

638. Si l'on estime à 17.5 pour cent l'augmentation du coût de la vie au cours de la période 1967-1971, ceci porte à \$176 le montant moyen de l'allocation familiale à verser en 1971. Enfin, si au lieu d'appliquer le montant de base de \$400 comme coût minimum d'entretien en 1967, nous l'appliquons en 1961, nous rapprochant ainsi des seuils de revenu minimum du Conseil économique du Canada, nous obtenons pour 1971, compte tenu de la hausse des prix de 1961 à 1971, un montant de \$204, au lieu de \$150 ou de \$176. Nous retiendrons ce montant à titre d'hypothèse forte.

639. À cette relation entre le coût moyen d'entretien et l'allocation moyenne, nous ajoutons l'âge de l'enfant qui influe fortement sur le coût d'entretien. Or il est beaucoup plus simple de tenir compte de l'âge uniquement dans le régime d'allocations familiales, plutôt que dans les deux régimes (allocations sociales et allocations familiales) à la fois. Par rapport au montant de \$150 retenu comme base de référence, on peut alors fixer l'allocation à \$130 si l'enfant a moins de 12 ans, et à \$170 s'il est âgé de plus de 12 ans. Comme l'illustre le tableau VI.15, la somme de ces deux allocations, familiale et sociale, que reçoivent pour chacun de leurs enfants toutes les familles

¹ Voir *supra*, chap. V.

² Étant donné le taux moyen de diminution de l'allocation sociale en fonction du revenu, l'allocation de base de \$250 par enfant déplace le seuil d'allocation nulle de \$450 pour chaque taille de famille à partir de 1 à n enfants.

TABLEAU VI.15

Montants des allocations versées par les nouveaux régimes d'allocations sociales et d'allocations familiales, selon l'âge de l'enfant

1967				
Montant de base de \$400 appliqué en 1967				
<i>Age de l'enfant</i>	<i>Allocation du RGAS</i>	<i>Allocation familiale uniforme</i>	<i>Total</i>	<i>Coût minimum d'entretien de l'enfant</i>
0-11 ans	\$250	\$130	\$380	\$380
12 ans et plus	\$250	\$170	\$420	\$420
Moyenne	\$250	\$150	\$400	\$400
1971				
Montant de base de \$400 appliqué en 1967 et ajusté pour l'augmentation du coût de la vie de 1961 à 1971				
0-11 ans	\$294	\$153	\$447	\$447
12 ans et plus	\$294	\$200	\$494	\$494
Moyenne	\$294	\$176	\$470	\$470

TABLEAU 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

1971				
0-11 ans	\$341	\$177	\$518	\$578
12 ans et plus	\$341	\$232	\$573	\$573
Moyenne	\$341	\$204	\$545	\$545

dont le niveau de revenu est inférieur au minimum, permet de couvrir complètement ce que nous croyons une estimation valable du coût minimum d'entretien de l'enfant pour 1967.

640. Le choix du niveau des allocations familiales doit tenir compte également des régimes actuels. Si l'allocation familiale doit remplacer entièrement les exemptions fiscales pour les enfants à charge et être ajustée selon le niveau de revenu d'après une formule de remboursement par exemple, une allocation moyenne comme celle du régime actuel (environ \$125) implique une diminution importante des versements nets pour les familles dont le revenu net ou imposable atteint un certain niveau. L'augmentation des allocations familiales à un niveau plus élevé qu'elles ne le sont actuellement facilite, pour les familles à revenus moyens, la transition entre un régime fiscal basé sur les exemptions et une allocation non imposable, d'une part, et un régime selon lequel les exemptions fiscales sont supprimées et les allocations familiales sont imposables à un taux progressif, d'autre part.

B. — LE CHAMP D'APPLICATION

641. À notre avis, le régime d'allocations familiales doit conserver un caractère universel. Toutefois, conformément à nos objectifs, il faut prévoir une forme de récupération partielle ou totale de l'allocation familiale, dans le cas où la situation économique de la famille ne nécessite guère un soutien financier pour l'entretien de l'enfant.

642. Nous proposons également que l'allocation familiale soit versée non seulement aux enfants de 0 à 16 ans, mais aussi aux adolescents âgés de 16 et 17 ans qui fréquentent l'école. Enfin, l'allocation doit être uniforme quel que soit le rang de l'enfant.

1. — LE CARACTÈRE UNIVERSEL DU RÉGIME

643. Si le régime d'allocations familiales prenait exactement la forme du RGAS, les allocations familiales ne différeraient en rien des allocations sociales et on devrait logiquement les y intégrer. On relie le caractère universel du régime d'allocations familiales aux avantages invoqués pour conserver un mode d'intervention à deux paliers.

644. Ce caractère permet également d'atteindre les familles dont les ressources seraient suffisantes, si ce n'était du nombre d'enfants. Cette action préventive des allocations familiales devient importante

lorsqu'on songe, par exemple, aux coûts indirects considérables que représente l'accès de l'enfant aux services essentiels d'éducation, de santé et de loisirs.

645. En second lieu, le caractère universel de l'allocation familiale restreint l'influence négative qu'elle pourrait exercer sur l'offre de travail du chef de famille.

646. Enfin, mentionnons que le caractère universel du régime simplifie l'administration et représente, pour un grand nombre de familles, un appoint approprié pour certains achats saisonniers, tels que chaussures, manteaux et autres vêtements.

2. — L'EXTENSION AUX JEUNES DE 16 ET 17 ANS

647. À toutes fins pratiques, l'extension des allocations aux jeunes de 16 et 17 ans signifie l'intégration du régime d'allocations scolaires à celui des allocations familiales.

648. Bien que l'objectif de l'allocation scolaire soit principalement d'encourager la fréquentation scolaire, et diffère ainsi de celui de l'allocation familiale, il nous semble opportun de fusionner les deux régimes.

649. L'allocation scolaire est avant tout une subvention de subsistance pour l'étudiant et l'effet d'encouragement à la fréquentation scolaire s'estompe à mesure que la persévérance scolaire atteint chez ces jeunes un fort pourcentage¹.

650. Du point de vue de la famille, l'âge de 16 ans, auquel on supprime l'allocation familiale, devient donc de plus en plus une limite arbitraire à mesure que s'accroît la fréquentation scolaire. L'allocation scolaire doit alors remplacer efficacement l'allocation familiale et être d'un montant au moins aussi élevé.

651. La fusion de l'allocation scolaire et de l'allocation familiale, n'empêche pas de maintenir l'exigence de la fréquentation scolaire comme condition d'admissibilité. Du moment que l'on dépasse l'âge de la scolarité obligatoire, cette condition incite à la persévérance scolaire.

3. — L'ALLOCATION DE MATERNITÉ

652. La période de la grossesse est d'une importance capitale pour l'avenir de l'enfant. L'accès aux soins prénataux et à un régime ali-

¹ Ce taux dépasse actuellement 80 pour cent.

mentaire adapté aux besoins de la mère favorise la santé de l'enfant à la naissance ¹.

653. L'allocation de maternité complète indispensablement un régime d'allocations familiales. Nous croyons qu'elle devrait atteindre \$140 pour les familles à faibles revenus. Sur demande, on l'accorderait en quatre versements égaux, dont le premier au troisième mois de la grossesse et le dernier à la naissance de l'enfant. Si l'on croit que seules les familles dont le niveau de revenu justifie le plein montant de l'allocation familiale ont absolument besoin de l'allocation de maternité, on l'offrira quand même dans un but préventif à toutes les familles qui ont droit à une portion de l'allocation familiale, pourvu qu'elles en fassent la demande.

4. — LE CARACTÈRE UNIFORME DE L'ALLOCATION FAMILIALE

654. Puisqu'on couvre d'une façon ou d'une autre la totalité des besoins essentiels des enfants des familles dont le revenu n'atteint pas le seuil minimum, nous croyons que, dans le cadre des objectifs retenus, aucun argument ne justifie la progressivité des allocations selon le rang.

655. Soulignons d'abord que les protagonistes de la progressivité font généralement une exception pour le premier enfant, à cause des coûts fixes importants et parce que, en général, la situation économique des jeunes couples est instable. Les naissances rapprochées d'un deuxième et d'un troisième enfant ne font qu'aggraver la situation.

656. Enfin, une couverture de 100 pour cent des coûts minima élimine la nécessité de considérer l'insuffisance de revenus plus élevée chez les familles nombreuses.

C. — LA RÉCUPÉRATION

657. Nous avons déjà rejeté l'une des méthodes qui rendent l'allocation familiale sélective par rapport au revenu, à savoir celle qui octroie un montant brut d'allocation gradué en fonction inverse du revenu ou encore celle qui supprime l'allocation familiale pour les catégories de revenus élevés, à partir d'un seuil arbitrairement défini.

¹ Le *Montreal Diet Dispensary* a mis en œuvre de tels programmes dans certains quartiers de Montréal. On ne peut que souhaiter l'extension de cette initiative ailleurs au Québec. Voir à ce sujet le tome I du volume IV de notre rapport : *La santé*.

658. Nous préférons la méthode qui consiste à récupérer une fraction des allocations familiales par l'impôt sur le revenu à l'aide d'un barème distinct d'imposition des allocations familiales. Il s'agit en définitive d'un barème de remboursement des allocations familiales.

659. Pour fixer le barème des taux de remboursement des allocations familiales, nous postulons que celles-ci remplacent entièrement les exemptions fiscales pour les enfants à charge. Nous voulons également que les taux de remboursement tiennent compte à la fois des niveaux de revenus et du nombre d'enfants dans la famille.

660. Nous avons ainsi retenu deux échelles de taux qui diffèrent par leur degré de progressivité. La première, dont nous présentons les résultats au tableau VI.17, constitue une hypothèse assez forte sur le plan de la récupération. Le remboursement intégral des allocations familiales intervient à un seuil de revenu net de \$9,000 pour une famille avec un seul enfant. Une hausse de \$1,000 par enfant porte ce seuil d'allocation nulle à \$13,000 dans le cas de 5 enfants, et à \$14,000 dans le cas de 6 enfants¹. Par contre, la récupération débute à un niveau de revenu de \$5,000 dans le cas d'une famille d'un enfant. Ce seuil tient compte de ce que la récupération ne doit pas débiter à des niveaux de revenu inférieurs aux seuils d'allocation nulle retenus pour les fins du RGAS². Le tableau VI.18 présente une illustration simplifiée des taux qui pourraient être utilisés, c'est-à-dire le montant de l'allocation familiale remboursé en pourcentage du montant brut versé.

661. La méthode de récupération utilisée doit être suffisamment souple pour permettre un ajustement automatique lors de la déduction de l'impôt à la source. Les familles dont le niveau de revenu est supérieur au seuil d'allocation nulle choisiront de ne pas recevoir l'allocation et celles pour qui la fraction remboursée est plus élevée que l'allocation nette pourront éventuellement réclamer celle-ci seulement au moment du rapport annuel d'impôt.

¹ Toutefois, vu que le montant à rembourser s'élève avec le nombre d'enfants, il est préférable d'utiliser des barèmes d'imposition selon lesquels l'intervalle de revenu au cours duquel se fait la récupération est prolongé, ou s'accroît avec le nombre d'enfants. En appendice, nous présentons des barèmes dont le rythme de remboursement diminue à mesure que s'élève le nombre d'enfants*.

* Appendice VI.1 : « La récupération des allocations familiales selon divers barèmes d'imposition ».

² Cela signifie que, si l'on devait tenir compte des seuils de revenu minimum ajustés pour 1971, il faudrait porter le début de la récupération à \$5,500 ou à \$6,000 en 1971*.

* Appendice VI.1 : « La récupération des allocations familiales selon divers barèmes d'imposition ».

TABLEAU 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

<i>Allocations totales nettes</i> <i>Revenu net</i>	<i>1 enfant</i> <i>Montant</i> <i>total net</i>	<i>2 enfants</i> <i>Montant</i> <i>total net</i>	<i>3 enfants</i> <i>Montant</i> <i>total net</i>	<i>4 enfants</i> <i>Montant</i> <i>total net</i>	<i>5 enfants</i> <i>Montant</i> <i>total net</i>	<i>6 enfants</i> <i>Montant</i> <i>total net</i>
0-\$4,000	\$150	\$300	\$450	\$600	\$750	\$900
\$5,000	\$125	\$300	\$450	\$600	\$750	\$900
\$6,000	\$105	\$255	\$450	\$600	\$750	\$900
\$7,000	\$ 75	\$210	\$383	\$600	\$750	\$900
\$8,000	\$ 45	\$150	\$315	\$510	\$750	\$900
\$9,000	0	\$ 90	\$225	\$420	\$638	\$900
\$10,000		0	\$135	\$300	\$525	\$765
\$11,000			0	\$180	\$375	\$630
\$12,000				0	\$225	\$450
\$13,000					0	\$270
\$14,000 et plus						0

* C'est-à-dire une fois soustraite la part du montant total des allocations familiales remise sous forme d'impôt.

TABLEAU 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

Allocations totales nettes Revenu net	Nombre d'enfants					
	1	2	3	4	5	6
	%	%	%	%	%	%
0-\$4,000	0	0	0	0	0	0
\$ 5,000	15	0	0	0	0	0
\$ 6,000	30	15	0	0	0	0
\$ 7,000	50	30	15	0	0	0
\$ 8,000	70	50	30	15	0	0
\$ 9,000	100	70	50	30	15	0
\$10,000		100	70	50	30	15
\$11,000			100	70	50	30
\$12,000				100	70	50
\$13,000					100	70
\$14,000 et plus						100

TABLEAU 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

<i>Allocations totales nettes</i> <i>Revenu net</i>	<i>1 enfant</i> <i>Montant</i> <i>total net</i>	<i>2 enfants</i> <i>Montant</i> <i>total net</i>	<i>3 enfants</i> <i>Montant</i> <i>total net</i>	<i>4 enfants</i> <i>Montant</i> <i>total net</i>	<i>5 enfants</i> <i>Montant</i> <i>total net</i>	<i>6 enfants</i> <i>Montant</i> <i>total net</i>
0-\$4,000	\$150	\$300	\$450	\$600	\$750	\$900
\$ 5,000	\$145	\$300	\$450	\$600	\$750	\$900
\$ 6,000	\$135	\$290	\$450	\$600	\$750	\$900
\$ 7,000	\$120	\$270	\$435	\$600	\$750	\$900
\$ 8,000	\$105	\$240	\$405	\$580	\$750	\$900
\$ 9,000	\$ 85	\$210	\$360	\$540	\$725	\$900
\$10,000	\$ 60	\$170	\$315	\$480	\$675	\$870
\$11,000	\$ 35	\$120	\$255	\$420	\$600	\$810
\$12,000	0	\$ 70	\$180	\$340	\$525	\$720
\$13,000		0	\$ 95	\$240	\$425	\$630
\$14,000			0	\$140	\$300	\$510
\$15,000				0	\$175	\$360
\$16,000					0	\$210
\$17,000						0

* C'est-à-dire une fois soustraite la part du montant total des allocations familiales remise sous forme d'impôt.

TABLEAU 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

<i>Revenu net</i>	<i>Nombre d'enfants</i>					
	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>
	%	%	%	%	%	%
0-\$4,000	0	0	0	0	0	0
\$ 5,000	3.3	0	0	0	0	0
\$ 6,000	10.0	3.3	0	0	0	0
\$ 7,000	20.0	10.0	3.3	0	0	0
\$ 8,000	30.0	20.0	10.0	3.3	0	0
\$ 9,000	43.3	30.0	20.0	10.0	3.3	0
\$10,000	60.0	43.3	30.0	20.0	10.0	3.3
\$11,000	78.0	60.0	43.3	30.0	20.0	10.0
\$12,000	100.0	78.8	60.0	43.3	30.0	20.0
\$13,000	"	100.0	78.8	60.0	43.3	30.0
\$14,000	"	"	100.0	78.8	60.0	43.3
\$15,000	"	"	"	100.0	78.8	60.0
\$16,000	"	"	"	"	100.0	78.8
\$17,000	"	"	"	"	"	100.0

662. Le tableau VI.19 présente un second barème de remboursement, lequel constitue une hypothèse faible de récupération. Cette récupération débute au même niveau du revenu, mais s'effectue beaucoup plus lentement; elle atteint un taux de 100 pour cent à un niveau de revenu net de \$12,000 dans le cas d'une famille avec un enfant et de \$17,000 dans celui d'une famille de 6 enfants admissibles aux allocations familiales. Les estimations des effets d'un tel barème de récupération¹ montrent que sa progressivité ne suffit pas pour réaliser l'objectif de sélectivité.

CONCLUSION

663. Résumons maintenant les modifications suggérées aux régimes actuels d'allocations familiales.

664. Nous proposons que le régime demeure universel et qu'on verse une allocation qui tienne compte de l'âge et, évidemment, du nombre des enfants.

665. À notre avis, pour 1967, on aurait pu fixer ces allocations à un montant annuel de \$130 pour les enfants âgés de moins de 12 ans et de \$170 pour les enfants de 12 ans et plus, ce qui aurait impliqué, pour l'année 1971, en tenant compte de la hausse des prix, des montants respectifs de \$153 pour les enfants âgés de moins de 12 ans et de \$200 pour les enfants de 12 ans et plus. On devrait relever annuellement ces montants, tout comme ceux des allocations sociales, selon la hausse des prix à la consommation. On devrait étendre l'allocation familiale aux jeunes de 16 et 17 ans, pourvu qu'ils fréquentent l'école, pour remplacer l'allocation scolaire actuelle.

666. L'allocation familiale remplacerait également les exemptions fiscales pour les enfants à charge et on l'imposerait selon un barème spécial. Enfin, des allocations de maternité devraient faire partie des prestations octroyées par le régime d'allocations familiales.

¹ Voir l'appendice VI.1 : « La récupération des allocations familiales selon divers barèmes d'imposition ».

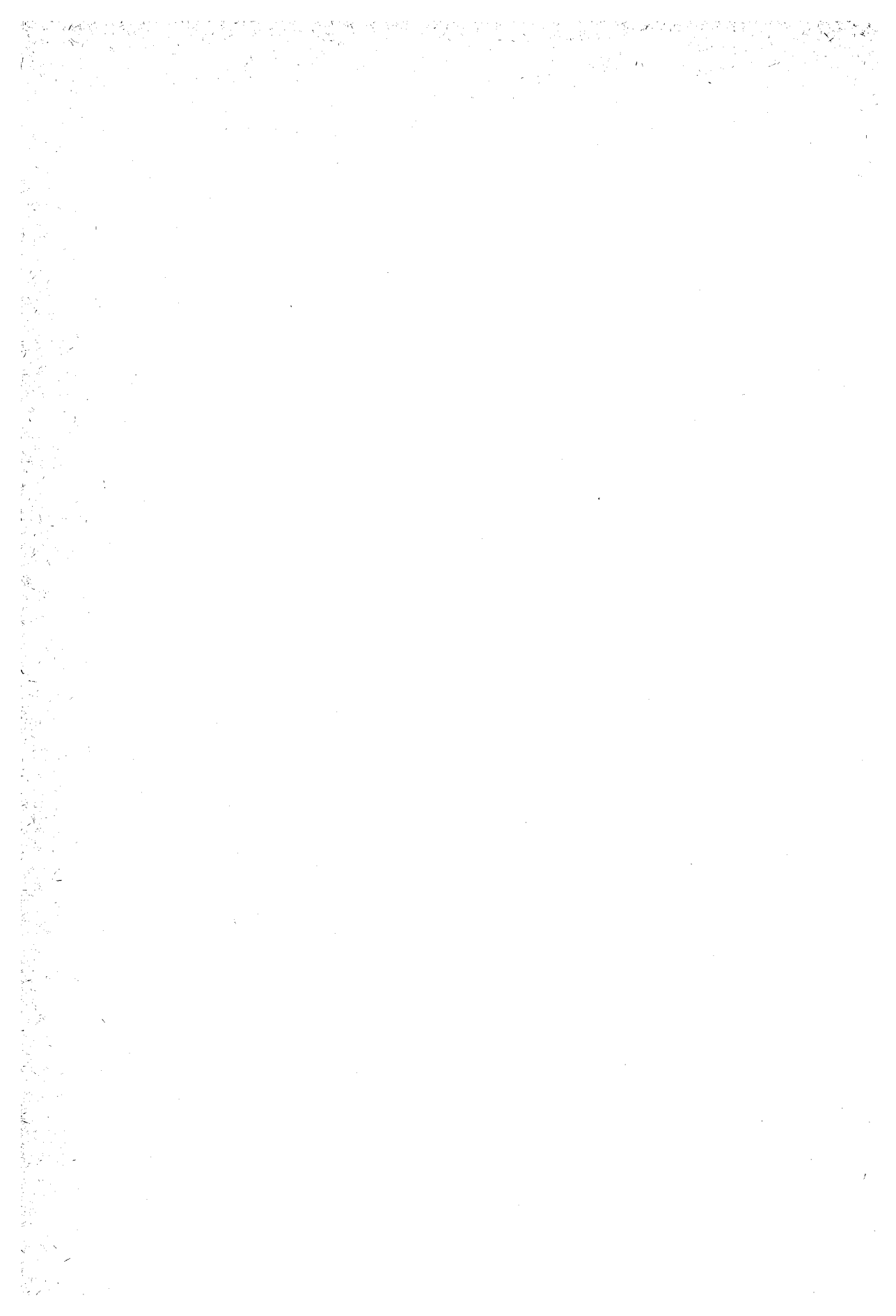
RECOMMANDATIONS

La Commission recommande :

- 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.*

Appendice VI.1

La récupération des allocations familiales selon divers barèmes de remboursement



La récupération des allocations familiales selon divers barèmes de remboursement

1. Dans le cadre du système proposé, on assure la sélectivité du régime des allocations familiales par l'imposition de celles-ci en fonction des niveaux de revenus familiaux. On suggère de plus d'utiliser à cette fin un barème d'impôt distinct, plutôt que de considérer l'allocation familiale dans l'ensemble des revenus imposables.

2. L'utilisation d'un barème distinct assure un régime d'imposition des allocations familiales moins sévère pour les classes de revenus moyens, mais en général plus progressif que ne l'est l'impôt général sur le revenu. Elle facilite la récupération totale des allocations à un certain niveau de revenu. Elle permet enfin de tenir compte explicitement du nombre d'enfants dans la détermination des taux d'imposition, ce qui paraît essentiel dans le cadre du retrait des exemptions fiscales pour les enfants à charge.

I. — LES BARÈMES D'IMPOSITION

3. Les échelles de taux d'imposition que nous utilisons sont des variantes de deux barèmes généraux qui constituent respectivement des hypothèses moyenne (barème I) et faible (barème II) pour récupérer les allocations familiales. Ces barèmes ont été présentés au chapitre VI¹.

4. À chacun de ces barèmes, nous appliquons une variante (barème Ia et barème IIa) qui maintient constants les taux marginaux d'imposition en fonction du revenu. Le remboursement complet est étalé sur un nombre de classes de revenus de plus en plus élevé à mesure que s'accroît le nombre d'enfants, ce qui permet de maintenir dans des proportions plus raisonnables l'effet positif de la taille de la famille sur les taux marginaux d'imposition à un même niveau de revenu. De plus, chacun des taux s'applique à des classes de revenu dont l'intervalle est de \$500. Cet intervalle est plus significatif que celui de \$1,000, parce que plus près du coût minimum d'entretien de l'enfant. Nous présentons ces variantes au tableau VI.1.1.

¹ Voir *supra*, chapitre VI, tableaux VI.17 et VI.19.

TABLEAU VI.1.1

Barème I a) et barème II a) d'imposition des allocations familiales
Variantes des barèmes I (hypothèse moyenne) et II (hypothèse faible)

<i>Nombre d'enfants dans la famille</i> <i>Allocations par famille</i>	<i>1 enfant</i> <i>\$176</i>	<i>2 enfants</i> <i>\$352</i>	<i>3 enfants</i> <i>\$528</i>	<i>4 enfants</i> <i>\$704</i>	<i>5 enfants</i> <i>\$880</i>	<i>6 enfants</i> <i>\$1056</i>
<i>Barème Ia (hypothèse moyenne)</i>						
1.1 Montant additionnel à rembourser par intervalle de revenus de \$500 .	\$25	\$30	\$40	\$45	\$55	\$60
1.2 Nombre de classes de revenus (\$500) nécessaires à la récupéra- tion totale	9	12	14	16	17	18
1.3 Taux marginaux d'imposition des allocations en fonction du revenu .	5%	6%	8%	9%	11%	12%
<i>Barème IIa (hypothèse faible)</i>						
1.1 Montant additionnel à rembourser par intervalle de revenu de \$500 .	\$10	\$15	\$20	\$25	\$30	\$35
1.2 Nombre de classes de revenus (\$500) nécessaires à la récupéra- tion totale	18	23	26	28	29	30
1.3 Taux marginaux d'imposition des allocations en fonction du revenu .	2%	3%	4%	5%	6%	7%

TABLEAU 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**

<i>Nombre d'enfants par famille</i>	<i>1 enfant</i>	<i>2 enfants</i>	<i>3 enfants</i>	<i>4 enfants</i>	<i>5 enfants</i>	<i>6 enfants</i>
Barèmes I et II						
hypothèse 1	5,000	6,000	7,000	8,000	9,000	10,000
hypothèse 2	5,500	6,500	7,500	8,500	9,500	10,500
hypothèse 3	6,000	7,000	8,000	9,000	10,000	11,000
Barèmes Ia et IIa						
hypothèse 1	5,000	6,000	7,000	8,000	8,500	9,000
hypothèse 2	5,500	6,500	7,500	8,500	9,000	9,500
hypothèse 3	6,000	7,000	8,000	9,000	9,500	10,000

5. Enfin pour chacun de ces barèmes, nous utilisons trois hypothèses relatives aux seuils de revenu auxquels débute la récupération des allocations familiales : soit des seuils de \$5,000, \$5,500 et \$6,000 respectivement, que nous présentons au tableau VI.1.2.

II. — LA MÉTHODE D'ESTIMATION DES TAUX DE RÉCUPÉRATION

6. La méthode consiste à appliquer les taux d'imposition des allocations familiales en tenant compte des revenus des familles qui reçoivent des allocations familiales ou scolaires.

A. — LA RÉPARTITION DES REVENUS EN 1971

7. À cette fin, nous utilisons une projection de la répartition des familles québécoises selon la taille et selon le niveau de revenus en 1971. Cette répartition (tableau VI.1.3) est basée uniquement sur les revenus des familles économiques non agricoles. De plus, on doit y faire divers ajustements, compte tenu de la définition des revenus pour imposition des allocations familiales. Ces ajustements consistent à soustraire de ces niveaux de revenus les revenus provenant des allocations familiales actuelles ainsi que les revenus des membres des familles économiques autres que le chef de famille, le conjoint et les enfants. L'hypothèse est que ces ajustements pourraient donner lieu à une diminution de revenu de \$500, dans le cas des unités économiques de taille 4, de \$1,000, dans celles de taille 5 et 6, et de \$1,500, dans celles de taille 7 et plus.

B. — LE NOMBRE D'ENFANTS DE MOINS DE 18 ANS DANS LES FAMILLES

8. Nous connaissons également pour 1971 le nombre total d'unités économiques au Québec ainsi que leur répartition selon la taille (tableau VI.1.4). À partir de cette répartition, on peut estimer un nombre de dépendants (à l'exclusion du conjoint) par unités économiques selon la taille. Cette répartition servira d'hypothèse relative à la répartition du nombre d'enfants admissibles aux allocations familiales et scolaires. Ainsi, à partir du rapport entre le nombre total d'enfants de moins de 18 ans (2,239.1 milliers) et le nombre total de dépendants à l'exclusion du conjoint (2,931.7 milliers), on répartit les enfants de moins de 18 ans selon la répartition des unités économiques par taille.

TABLEAU 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

Niveaux de revenus	Toutes tailles		Taille 2		Taille 3		Taille 4		Taille 5		Taille 6		Taille 7	
	Fr.s.*	Fr.c.**	Fr.s.*	Fr.c.**	Fr.s.*	Fr.c.**	Fr.s.*	Fr.c.**	Fr.s.*	Fr.c.**	Fr.s.*	Fr.c.**	Fr.s.*	Fr.c.**
Moins de \$1,000	1.0	1.0	2.5	2.5	0.9	0.9	0.6	0.6	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
\$1,000-1,499	0.8	1.8	1.7	4.2	0.9	1.8	0.4	1.0	0.4	0.8	0.4	0.8	0.5	0.9
1,500-1,999	1.5	3.3	3.7	7.9	1.3	3.1	0.9	1.9	0.6	1.4	0.6	1.4	0.6	1.5
2,000-2,499	1.7	5.0	3.5	11.4	1.8	4.9	1.0	2.9	0.9	2.3	1.0	2.4	1.0	2.5
2,500-2,999	2.3	7.3	5.0	16.4	2.1	7.0	1.5	4.4	1.2	3.5	1.3	3.7	1.2	3.7
3,000-3,499	2.7	10.0	5.3	21.7	2.7	10.0	1.8	6.2	1.6	5.1	1.6	5.3	1.7	5.4
3,500-3,999	2.3	12.3	2.3	24.0	2.9	12.9	2.1	8.3	2.0	7.1	2.0	7.3	2.4	7.8
4,000-4,499	2.9	15.2	3.6	27.6	3.3	16.2	2.5	10.8	2.4	9.5	2.3	9.6	2.8	10.6
4,500-4,999	3.1	18.3	3.4	31.0	3.6	19.8	2.7	13.5	2.8	12.3	2.6	12.2	3.1	13.7
5,000-5,499	3.4	21.7	3.8	34.8	3.7	23.2	3.1	16.6	3.2	15.5	3.0	15.2	3.2	16.9
5,500-5,999	3.8	25.5	3.9	38.7	4.1	27.3	4.0	20.6	3.6	19.1	3.6	18.8	3.3	20.2
6,000-6,499	4.2	29.7	4.5	43.2	4.7	32.0	4.3	24.9	3.9	23.0	3.9	22.7	3.4	23.6
6,500-6,999	4.3	34.0	4.0	47.2	4.9	36.9	4.7	29.6	4.1	27.1	4.1	26.8	3.7	27.3
7,000-7,999	9.0	43.0	7.2	54.4	10.6	47.5	10.6	40.2	8.6	35.7	8.7	35.5	8.0	35.3
8,000-9,999	17.2	60.2	16.1	70.5	17.8	65.3	17.6	57.8	18.4	54.1	17.5	53.0	16.1	51.4
10,000-14,999	25.1	85.3	20.6	91.1	23.8	89.1	26.4	84.2	27.8	81.9	27.1	80.1	28.0	79.4
15,000 et plus	14.7	100.0	8.9	100.0	10.9	100.0	15.8	100.0	18.1	100.0	19.9	100.0	20.6	100.0
TOTAL	100.0		100.0		100.0		100.0		100.0		100.0		100.0	

* Fr.s. : fréquence simple.

** Fr.c. : fréquence cumulative.

TABLEAU VI.1.4

Estimation du nombre et de la répartition des familles économiques, selon la taille de la famille, au Québec, en 1971

	<i>Total</i>	<i>taille 2</i>	<i>taille 3</i>	<i>taille 4</i>	<i>taille 5</i>	<i>taille 6</i>	<i>taille 7</i>
Nombre d'unités économiques	1,297,939	290,738	249,204	260,886	193,393	127,198	176,520
	100 %	22.4 %	19.2 %	20.1 %	14.9 %	9.8 %	13.6 %

Estimation du nombre moyen de personnes dans les familles économiques de 7 personnes et plus : 8.0717

Nombre de personnes	5,527,601	581,476	747,612	1,043,544	966,965	763,188	1,424,816
---------------------	-----------	---------	---------	-----------	---------	---------	-----------

TABLEAU 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**

<i>Taille des unités économiques</i>	<i>Nombre d'enfants</i>	<i>(col. 1) Personnes à charge à l'exclusion du conjoint Nombre</i>	<i>(col. 2) Répartition en pourcentage</i>	<i>(col. 3) Nombre d'enfants de moins de 18 ans (col. 2) \times 2,239.5 100</i>	<i>(col. 4) Nombre d'unités économiques « ajusté » *</i>
Taille 3	1	249,204	8.5	190,357	190,357
4	2	521,772	17.8	398,631	199,316
5	3	580,179	19.8	443,421	147,807
6	4	508,792	17.3	387,433	96,858
7 +	5 +	1,071,776	36.6	819,657	134,996
Toutes tailles			100.0	2,239.5	

* Le nombre d'unités économiques « ajusté » s'obtient en divisant le nombre d'enfants dans des familles de taille donnée par (t-2), (pour la taille 7+, t = 8.0717).

9. Enfin, à l'aide de cette estimation, on corrige le nombre d'unités économiques par taille (tableau VI.1.5) par le nombre d'unités ajusté, c'est-à-dire le nombre de ces unités comportant des enfants de moins de 18 ans (tableau VI.1.5, col. 4). Ce sont les unités bénéficiaires des allocations familiales parmi lesquelles certaines doivent rembourser en totalité ou en partie les montants d'allocations qui leur ont été versés.

10. Une allocation moyenne de (\$176) par enfant représente un montant brut de 394 millions de dollars¹ en 1971. Le tableau VI.1.6 répartit ces allocations entre les unités économiques, selon le nombre d'enfants de moins de 18 ans.

III. — LES TAUX DE RÉCUPÉRATION

11. Nous avons regroupé au tableau VI.1.7 les résultats de l'estimation des taux de récupération selon les divers barèmes retenus. On y observe que la proportion des allocations familiales remboursée peut passer de 40.9 à 18.5 pour cent (ligne 6), soit une variation de 50 pour cent du rendement, selon que l'on débute à un seuil de \$5,000 avec un remboursement total limité à 10 classes de revenus de \$500 (barème I) ou selon que l'on adopte un seuil de \$6,000 avec une récupération étalée sur un nombre d'intervalles de revenus s'échelonnant entre 18 pour les familles de 1 enfant et 30 pour les familles comptant 6 enfants (barème IIa).

12. Compte tenu du niveau des allocations sociales en 1971, des taux d'impôt sur le revenu et du retrait des exemptions fiscales pour les enfants à charge qui tend à amenuiser la différence entre les familles de diverses tailles en matière d'impôt, nous considérons que l'utilisation du barème Ia, avec un seuil de \$5,500, constitue l'hypothèse maximale quant au degré de sélectivité des allocations familiales. Celle-ci implique un taux de récupération de l'ordre de 31 pour cent (ligne 6, col. 5).

13. En outre, selon nos estimations, l'utilisation de ce barème porte la proportion des familles qui reçoivent la totalité des allocations familiales à 27.6 et 29.6 pour cent des familles de 1 et de 2 enfants respectivement, tandis que 40 pour cent des familles de 3 enfants, 49 pour cent de celles de 4 enfants et environ 59 pour cent de celles qui ont cinq enfants et plus conserveraient la totalité de leurs allocations.

¹ Cette estimation diffère d'un montant de 5 millions de dollars par rapport à celle qui sera présentée au chapitre IX. C'est qu'elle ignore le fait qu'environ 10 pour cent des allocations sont versées en allocations scolaires et représentent une allocation moyenne de \$200 au lieu de \$176 par enfant.

TABLEAU VI.1.6

Montant brut des allocations familiales versées aux familles québécoises en 1971

<i>Nombre d'enfants</i>	<i>(col. 1) Nombre de familles ayant des enfants de moins de 18 ans*</i>	<i>(col. 2) Montant des allocations par famille</i>	<i>(col. 3) Montant total d'allocations (col. 2) × (col. 1)</i>	<i>(col. 4) Répartition en pourcentage des allocations familiales par unités selon la taille</i>
1 enfant	190,357	\$ 176	\$ 33,502,832	8.5%
2 enfants	199,316	\$ 352	\$ 70,159,232	17.8%
3 enfants	147,807	\$ 528	\$ 78,042,096	19.8%
4 enfants	96,858	\$ 704	\$ 68,188,032	17.3%
5 enfants	134,996	\$1,068.62	\$144,259,426	36.6%
Total	769,334		\$394,151,618	100.0%

* Nombre d'unités économiques ajusté.

TABLEAU VI.1.7

Proportion des allocations familiales remboursée selon les divers barèmes d'imposition retenus

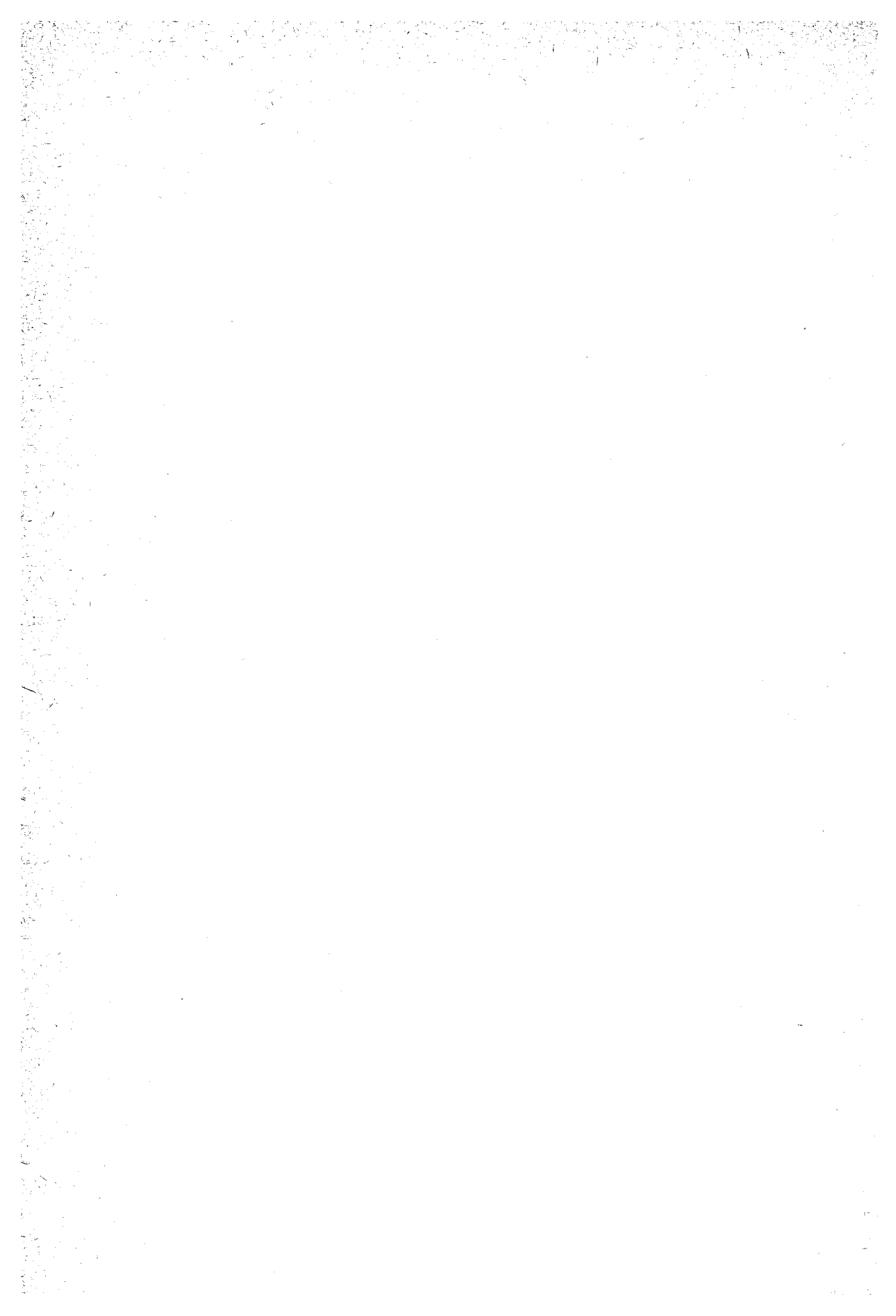
	Barème I						Barème II					
	I Seuils			Ia Seuils			II Seuils			IIa Seuils		
1 enfant	\$5,000	\$5,500	\$6,000	\$5,000	\$5,500	\$6,000	\$5,000	\$5,500	\$6,000	\$5,000	\$5,500	\$6,000
1.1 Pourcentage des familles recevant la totalité des allocations	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
	23.5	27.6	32.3	23.5	27.6	32.3	23.5	27.6	32.3	23.5	27.6	32.3
1.2 Pourcentage des familles remboursant la totalité des allocations	38.2	34.4	30.4	34.4	30.4	26.9	18.2	16.2	14.4	11.8	10.1	9.0
1.3 Proportion des allocations remboursée	54.0	49.5	44.9	52.7	48.0	43.4	36.0	32.4	28.9	34.4	30.5	27.3
2 enfants												
2.1 Pourcentage des familles recevant la totalité des allocations	24.9	29.6	35.2	24.9	29.6	35.2	24.9	29.6	35.2	24.9	29.6	35.2
2.2 Pourcentage des familles remboursant la totalité des allocations	42.2	35.7	31.7	26.1	23.7	21.7	21.7	19.7	17.9	8.5	7.5	6.5
2.3 Proportion des allocations remboursée	55.9	48.8	44.5	47.2	43.5	39.6	36.9	33.8	30.8	34.0	31.0	27.2
3 enfants												
3.1 Pourcentage des familles recevant la totalité des allocations	35.7	40.2	45.1	35.7	40.2	45.1	35.7	40.2	45.1	35.7	40.2	45.1
3.2 Pourcentage des familles remboursant la totalité des allocations	31.7	28.7	26.2	18.1	16.8	15.6	18.1	16.8	15.6	5.5	4.5	3.8

TABLEAU VI.1.7 (suite)

3.3 Proportion des allocations remboursée	44.2	40.4	36.9	36.6	33.4	30.5	30.7	27.9	25.7	26.1	22.8	19.6
4 enfants												
4.1 Pourcentage des familles recevant la totalité des allocations	45.0	49.0	53.0	45.0	49.0	53.0	45.0	49.0	53.0	45.0	49.0	53.0
4.2 Pourcentage des familles remboursant la totalité des allocations	27.4	24.9	22.9	16.1	15.1	14.1	17.0	16.1	15.0	3.0	2.0	1.0
4.3 Proportion des allocations remboursée	37.8	34.7	31.8	30.9	28.4	26.1	26.9	24.9	22.0	21.6	19.0	16.4
5 enfants et plus												
5.1 Pourcentage des familles recevant la totalité des allocations	55.4	59.4	63.4	55.4	59.4	63.4	55.4	59.4	63.4	55.4	59.4	63.4
5.2 Pourcentage des familles remboursant la totalité des allocations	22.2	20.6	19.0	10.6	9.6	8.6	13.4	12.3	11.2	0	0	0
5.3 Proportion des allocations remboursée	30.2	27.7	25.4	23.9	21.9	20.1	21.6	19.8	18.2	16.1	14.2	12.8
Toutes les familles												
6. Proportion des allocations remboursée	40.9	37.0	33.8	34.2	31.4	28.6	28.3	25.8	23.5	23.8	21.1	18.5
	(col. 1)	(col. 2)	(col. 3)	(col. 4)	(col. 5)	(col. 6)	(col. 7)	(col. 8)	(col. 9)	(col. 10)	(col. 11)	(col. 12)

VII

Les assurances sociales



Les assurances sociales

INTRODUCTION

667. Ainsi que nous l'avons souligné dans un chapitre antérieur¹, une politique de garantie du revenu se doit de couvrir certains risques personnels ou sociaux qui entraînent des interruptions plus ou moins prolongées de revenus.

668. Ces risques socio-économiques sont le chômage, les accidents, la vieillesse, l'invalidité, le décès et la maladie. Notre société a déjà établi certains régimes pour indemniser les personnes victimes de ces risques. D'ailleurs, la couverture des risques socio-économiques constituait, jusqu'à tout récemment, l'élément principal, sinon le fondement des systèmes modernes de sécurité sociale. L'industrialisation a suscité l'établissement de mesures de protection contre l'interruption de revenus causée par des arrêts de travail. On relie le développement privilégié de ce type de protection à l'attitude occidentale de valorisation du travail. Dans la plupart des pays occidentaux, on a organisé cette protection selon le mode des assurances sociales.

669. Cependant, depuis un certain temps, on a élargi les formes de protection en les incluant dans des régimes de prestations universelles. C'est le cas notamment des régimes canadien et québécois. En dépit d'une certaine tendance à l'universalisation de la protection et exception faite du risque de la vieillesse, l'assurance-« revenu » a été conçue pour garantir un revenu aux travailleurs qui font partie de la main-d'œuvre (ce qui inclut les chômeurs) ou qui en ont fait partie. On a organisé ces régimes, à l'exception de celui des accidents de travail, dans le cadre d'une participation mixte employeurs-travailleurs selon le principe « à chacun selon son travail ». Cette forme de garantie de revenus conserve dans le contexte actuel sa raison d'être. En effet, elle constitue un aspect essentiel de l'orientation nouvelle qui porte davantage sur les problèmes d'absence et d'insuffisance de revenus d'emploi. On doit maintenir ces régimes, les restructurer et les intégrer aux régimes d'assistance sociale de manière à ce qu'ils constituent la base de la politique de sécurité du revenu.

¹ Voir le chapitre IV du présent volume : « La politique de sécurité du revenu ».

670. Il existe au Québec trois régimes d'assurance sociale, un fédéral et deux québécois, administrés par trois organismes différents : la Commission de l'assurance-chômage fédérale, la Régie des rentes du Québec et la Commission des accidents du travail de Québec. Il existe aussi un régime universel de sécurité de la vieillesse sous la direction du ministère fédéral de la Santé nationale et du Bien-être social.

671. De tous les risques énumérés précédemment¹, seul celui de la maladie échappe encore à une protection du revenu organisée sur une base collective². C'est donc dire que les régimes d'assurance sociale offrent une couverture des risques passablement étendue. Cependant, leur champ d'application est loin d'être complet, car, pour diverses raisons (niveaux de revenus ou nature du travail), plusieurs catégories de travailleurs échappent à la protection accordée par les divers régimes en vigueur.

672. Les caractéristiques des régimes varient beaucoup. C'est le cas des conditions d'ouverture du droit aux prestations ainsi que du montant des prestations. Dans certains cas, les prestations sont de beaucoup inférieures aux normes minimales. Dans d'autres, elles peuvent s'ajouter ou non à d'autres revenus, suivant les lois. Enfin, certaines sont indexées sur l'indice du coût de la vie et d'autres ne le sont pas.

673. Les modes de financement de ces régimes diffèrent également. Certains sont financés par une cotisation spécifique, d'autres le sont grâce aux recettes générales de l'État. Ces différences de structure tiennent, bien entendu, à des circonstances historiques, à la nature des risques envisagés, notamment à leur durée, et aux objectifs poursuivis par le législateur au moment de leur mise en œuvre.

674. Tous les travailleurs doivent bénéficier d'une protection fondée sur la reconnaissance par la collectivité du droit à un revenu de remplacement. Dans la mesure où notre société aspire à garantir à tous un revenu minimum, elle doit d'abord assurer une sécurité aux travailleurs qui sont continuellement menacés par l'éventualité d'une perte d'emploi en raison d'événements socialement reconnus et techniquement prévisibles. Les revendications des dernières années se sont orientées de plus en plus vers une garantie complète des revenus du travail. Or, en examinant l'évolution des mesures de sécurité du

¹ Chômage, accident, vieillesse, invalidité, décès et maladie.

² Il existe cependant certains avantages sous forme de congés de maladie payés dans le cadre des conventions collectives de travail.

revenu depuis les dix dernières années, nous constatons qu'elles se révèlent incomplètes et inadéquates pour répondre aux besoins des travailleurs car, dans bien des cas, ceux-ci sont contraints de grossir les rangs des assistés sociaux. On reconnaît d'emblée que l'extension des mesures d'aide sociale, que ce soit sous leur forme traditionnelle ou sous une forme renouvelée ou même de revenu minimum garanti, ne contribue en dernier ressort qu'à assurer des revenus de subsistance. Si l'on veut que ces mesures demeurent complémentaires, il faut porter une attention particulière aux mesures préventives de sécurité du revenu, à savoir celles qui garantissent un revenu de façon automatique dès l'arrêt de travail et qui permettent de maintenir les personnes affectées en contact avec le marché du travail.

675. C'est aussi le rôle des assurances sociales d'amener les travailleurs à la « prévoyance obligatoire ». Cette technique des assurances sociales n'est pas exclusive. On peut très bien, comme c'est le cas pour le risque de la vieillesse, la combiner avec des prestations universelles et la compléter par des allocations d'aide sociale ou de revenu annuel garanti. Mais même sans mesures complémentaires, les assurances sociales comportent des avantages qui justifient leur maintien et leur extension à l'ensemble des risques que nous avons précédemment énumérés :

- 1° elles ont un caractère préventif;
- 2° elles donnent ouverture à un droit précis et en garantissent l'automaticité;
- 3° elles favorisent la participation et la responsabilité des travailleurs;
- 4° elles uniformisent les obligations et les charges des entreprises et évitent ainsi la fausse concurrence;
- 5° elles permettent d'ajuster les prestations ou de maintenir un certain rapport entre ces prestations et les gains antérieurs des assurés;
- 6° elles contribuent à diminuer le nombre de dépendants sociaux et à alléger le fardeau du RGAS;
- 7° elles peuvent donner lieu à des prévisions actuarielles, faire l'objet d'un contrôle financier plus rigoureux et être plus facilement ajustées à l'évolution des revenus et du coût de la vie;
- 8° elles simplifient l'administration en limitant au strict minimum les contrôles d'admissibilité.

676. Enfin, non seulement de telles mesures impliquent-elles une répartition du revenu de l'individu sur un espace de temps plus ou moins long, mais elles peuvent aussi comporter un certain mécanisme de redistribution entre les diverses classes de revenus. Le principe de la solidarité justifie de tels effets aussi bien pour les assurances sociales que pour l'aide sociale.

677. Nous examinerons les régimes d'assurances sociales au point de vue financier et administratif, en ce qui concerne leur champ d'application, la couverture des risques ainsi que la durée et les montants des prestations.

678. Dans la première partie du chapitre, nous aborderons les risques de la vieillesse, du décès, de l'invalidité et de la maladie. Nous consacrerons la seconde partie au risque du chômage.

I. — LES RISQUES DE LA VIEILLESSE, DU DÉCÈS, DE L'INVALIDITÉ ET DE LA MALADIE

A. — LA VIEILLESSE

679. Dans le passé, les législateurs canadiens et québécois ont porté une attention particulière à la protection contre le risque de la vieillesse. Ils ont vu là l'occasion de combiner deux grandes tendances de la sécurité sociale : la garantie d'un seuil minimal de sécurité pour l'ensemble des personnes de cette catégorie et le remplacement d'une fraction des revenus de travail antérieurs. On a voulu consacrer à la fois un droit de l'homme en tant que citoyen et un droit du travailleur.

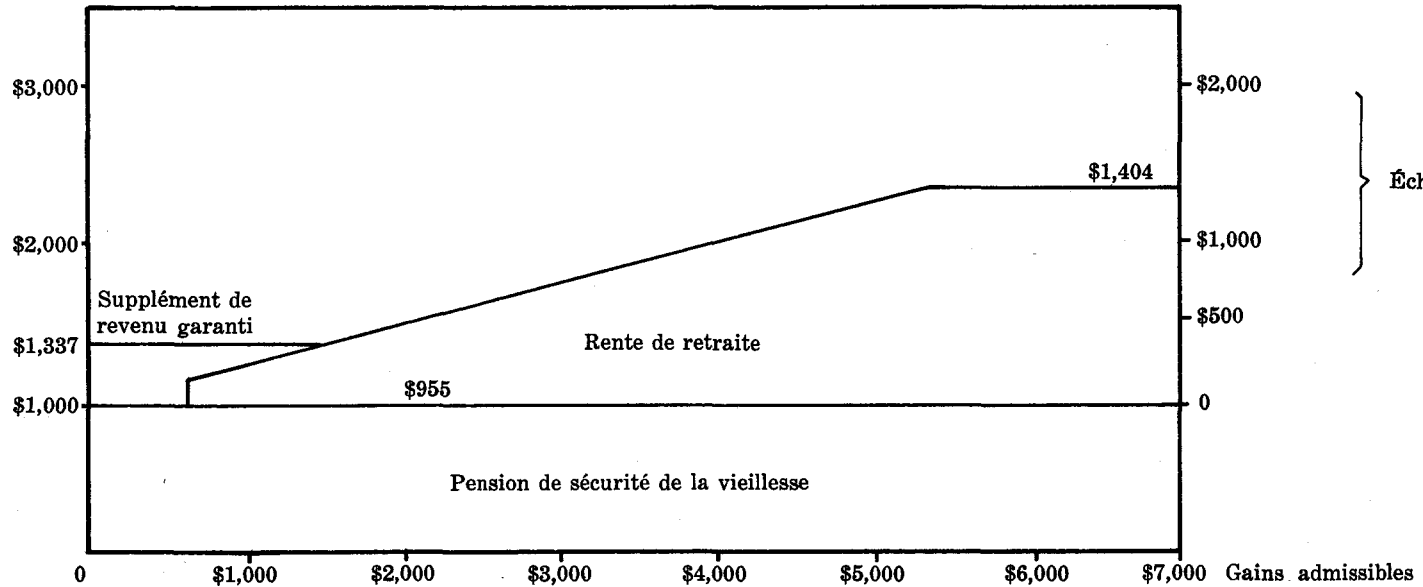
680. Les mesures de protection qu'on a élaborées contre ce risque illustrent la complémentarité des différents régimes et des diverses techniques de sécurité du revenu. Le système canadien de sécurité de la vieillesse est un système à trois paliers (graphique VII.1) comprenant la pension universelle de sécurité de la vieillesse, le supplément de revenu garanti (SRG) et l'assurance-retraite obligatoire (régime de rentes). En 1967, ces mesures assurent à toutes les personnes âgées un revenu minimum annuel de \$1,260 pour une personne seule

GRAPHIQUE 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

Montant total
des prestations

Rente de
retraite



Échelle

et de \$2,520 pour un couple¹. En 1970, le montant annuel de la pension de sécurité de la vieillesse atteint \$955 et celui du supplément de revenu garanti \$382, pour un total de \$1,337.

681. Nous analyserons d'abord dans les pages qui suivent le régime universel de pension de sécurité de la vieillesse et la mesure de supplément de revenu qui lui est intégrée. Nous étudierons ensuite le régime de rentes.

1. — LA PENSION DE SÉCURITÉ DE LA VIEILLESSE ET LE SUPPLÉMENT DE REVENU GARANTI

682. Le premier palier² de couverture comporte une pension uniforme et universelle de sécurité de la vieillesse. Cette pension fut complétée en 1966 par les dispositions de la loi sur le supplément de revenu garanti.

a) La pension de sécurité de la vieillesse

683. En vertu de ce régime, tout citoyen canadien âgé de 65 ans et plus, qui a résidé au Canada durant les dix dernières années, a droit, sans considération de sexe, de nationalité, de race, d'occupation ou de revenu, à une pension annuelle de \$900 (\$75 par mois)³. L'originalité de cette mesure par rapport aux régimes traditionnels tient à ce que le versement des prestations est automatique et que celles-ci sont maintenant indexées à la façon du régime de rentes.

b) Le supplément de revenu garanti

684. Sur le plan de la protection, il est apparu cependant que les prestations de base, en dépit des multiples réajustements, ne couvriraient pas les besoins essentiels de cette importante portion de la population dont les revenus de travail diminuent considérablement ou deviennent nuls à l'âge de la retraite. C'est pourquoi le gouverne-

¹ Ces montants sont ajustés annuellement en fonction de l'indice des prix à la consommation. La technique d'ajustement est celle utilisée dans le cadre du régime de rentes*. On sait qu'à partir de 1968, la rente est multipliée par la moyenne annuelle de l'indice des prix à la consommation au Canada. Lorsque le résultat se situe entre +1 et +2 pour cent, il détermine exactement le montant de la rente de l'année en cours. Lorsqu'il est supérieur à 2 pour cent, le taux d'augmentation de la rente est fixé à 2 pour cent. Lorsqu'il est inférieur à 1 pour cent, la rente reste inchangée par rapport à l'année précédente.

* L.Q. 1965, chap. 24.

² Nous parlons ici de deux paliers de couverture, ce qui coïncide avec la division juridique et administrative des régimes : régime de sécurité de la vieillesse, d'une part, et régime de rentes du Québec, d'autre part. Par contre, le premier palier inclut deux mesures bien différentes qui seront traitées séparément : la pension uniforme et le supplément de revenu garanti.

³ En 1970, ce montant est de \$955.

ment canadien a instauré en 1966 un régime de supplément de revenu garanti qui assure un supplément annuel au bénéficiaire de la pension de sécurité de la vieillesse, si son revenu est faible ou s'il ne vit que de sa pension. Toutefois, en vue de l'effet attendu du régime de rentes, cette mesure devait avoir un caractère transitoire.

685. Les prestations maximales versées en vertu de ce régime sont de \$360 par année¹ et s'ajoutent à la pension de sécurité de la vieillesse. Elles varient cependant selon les ressources des bénéficiaires et suivant une modalité par laquelle chaque dollar de prestations baisse de cinquante cents pour chaque dollar gagné. Ainsi les prestations deviennent nulles lorsque le revenu gagné double les prestations maximales. La combinaison de ces deux formes de prestations et du revenu gagné permet un revenu total qui peut atteindre \$1,620, lorsque le pensionné est célibataire ou veuf.

i) *Le seuil de revenu garanti*

686. Jusqu'à tout récemment, le seuil de revenu garanti par le double régime de sécurité de la vieillesse (pension uniforme et supplément lié au revenu) était plus élevé que le montant assuré aux bénéficiaires des régimes d'assistance². Nous avons proposé une révision de ces montants par le truchement du RGAS. Le régime pour les personnes âgées, qu'il soit parallèle ou intégré au RGAS, doit prévoir un seuil de revenus comparables. De plus, destinés à couvrir un risque de longue durée, les montants de prestations prévus par ce régime doivent, de toute nécessité, être révisés périodiquement. À défaut de ces réajustements, l'amélioration apportée à la situation des personnes âgées ne sera que de courte durée. Lorsque l'écart entre les prestations sociales et les salaires s'accroît, il s'ensuit une plus grande inégalité des revenus. Les personnes âgées pour qui les prestations sociales sont le plus souvent la source principale ou exclusive de revenus font les frais de cette inégalité croissante³.

687. Si l'on veut conserver la structure actuelle du système de sécurité de la vieillesse — pension, rente et SRG —, la révision du montant global des prestations doit se faire par un redressement proportionnel de chacune de ses composantes. Toutefois, nous proposons une orientation légèrement différente pour ce régime. On doit

¹ En 1970, l'indexation porte ce montant à \$382.

² Avec l'application de la nouvelle loi sur l'aide sociale, à partir du 1^{er} novembre 1970, laquelle accorde une allocation maximale de \$106 par mois ou de \$1,272 par année à la personne seule, l'écart tend à s'estomper. En effet, le régime de sécurité de la vieillesse accorde des prestations maximales de \$1,337 en 1970 et de \$1,364 en 1971.

³ Voir le chapitre premier du présent volume : « Les régimes de sécurité du revenu et l'insuffisance de revenus ».

profiter des futurs redressements pour augmenter la part des prestations de vieillesse aux personnes seules ou aux couples à faibles revenus. On augmentera alors le montant des prestations reliées au niveau de revenu (supplément de revenu garanti) plutôt que la pension universelle.

SÉLECTIVITÉ CONTRE UNIVERSALITÉ

688. Ici, nous ne mettons pas en cause l'universalité d'accès au système de sécurité du revenu comme objectif. Nous considérons plutôt l'universalité et la sélectivité du point de vue de la technique de distribution des prestations. En effet, les prestations de sécurité de la vieillesse sont constituées, à 75 pour cent, de la pension de sécurité de la vieillesse (montant forfaitaire universel) et, à 25 pour cent, du SRG (prestations sélectives pour les personnes âgées dont les revenus en plus de la pension sont inférieurs à \$720 par année). Nous optons pour cette dernière forme de prestations car elle permet une meilleure redistribution des fonds publics affectés à la sécurité sociale en faveur des personnes et des familles à bas revenus. Le pourcentage des montants nets de redistribution appliqués à la réduction de l'insuffisance de revenus est l'un des indicateurs de l'efficacité des régimes de sécurité du revenu. Cela ne veut pas dire que l'on souhaite nécessairement la disparition du montant forfaitaire que constitue la pension de sécurité de la vieillesse, car comme dans le cas de l'allocation familiale, la présomption des besoins peut se révéler jusqu'à un certain point fondée et la pension de sécurité de la vieillesse, relativement efficace. Nous suggérons plutôt la conservation d'une forme de subvention ou montant forfaitaire comme base du revenu de sécurité de la vieillesse, mais comme composante relativement moins importante de la sécurité du revenu.

689. La pension universelle exerce également un rôle sur le plan de la sécurité psychologique à l'approche de l'âge de la retraite. En effet, la pension universelle allège le sentiment de dépendance que les personnes âgées ressentent face aux membres plus jeunes de la famille. De plus, l'assurance de recevoir à la date prévue un montant d'argent qui couvre une fraction importante de leurs besoins atténue l'insécurité économique associée à la retraite. Enfin, même pour les personnes âgées qui disposent d'autres sources de revenus, cette pension exerce un certain rôle de sécurité, par suite du décroissement normal avec l'âge de ces autres sources de revenus. On peut penser qu'un régime d'allocations liées au revenu, qui assurerait efficacement l'accès aux prestations, pourrait apporter à la personne âgée le même sentiment de sécurité face à la baisse de ses revenus. Toutefois, un

tel effet ne pourra se produire que progressivement et exigera une période de transition. Voilà une première raison pour conserver la composante forfaitaire du revenu de retraite.

690. La seconde raison qui nous fait opter pour le maintien de la pension universelle aux personnes âgées est d'ordre pratique : elle a trait à la relation structurale entre le régime de rentes et la pension de sécurité de la vieillesse. On a conçu la rente de retraite d'une façon telle qu'elle exerce, pour les travailleurs qui ont participé au régime, le rôle dévolu au supplément de revenu garanti. Si l'on supprimait la pension de sécurité de la vieillesse, il faudrait multiplier par trois la rente de retraite et, de plus, offrir des prestations complémentaires pour le conjoint à charge qui ne participe pas au régime. Il s'ensuivrait une augmentation considérable des cotisations. Ainsi la disparition de la pension universelle impliquerait un changement dans le mode de contribution au régime : on remplacerait l'impôt spécifique de 3 pour cent par une cotisation sur la masse salariale.

691. La structure du financement est un élément déterminant dans la répartition des avantages nets des prestations sociales. Or, en comparant les systèmes américain et canadien de sécurité de la vieillesse (tableau VII.1), on peut penser que, même en tenant compte de la cotisation des employeurs et du déplacement du plafond des gains admissibles, ce changement imposerait aux travailleurs à faibles revenus ou à revenus moyens un fardeau plus lourd que celui qu'ils supportent déjà.

692. Pour ces raisons, nous suggérons de maintenir la pension de sécurité de la vieillesse. Nous croyons nécessaire de conserver cette forme de prestations à la base du système de sécurité du revenu pour la vieillesse. Nous croyons cependant que nous pouvons dans l'avenir diminuer son importance et la fixer à une fraction de 50 pour cent ou moins du niveau de revenu garanti, sans pour cela augmenter le taux de contribution des travailleurs au régime de rentes.

693. Loin de contredire les objectifs du régime, cette option s'inscrit dans la logique d'un principe fondamental que nous avons précédemment formulé¹. Elle s'impose dans la mesure où une proportion importante des personnes âgées n'ont pas besoin d'un montant supplémentaire de revenu équivalent à la pension de sécurité de la vieillesse. Elle est réaliste à condition qu'on puisse ajuster le régime de rentes pour fournir aux participants réguliers à la main-d'œuvre un

¹ Voir le chapitre IV du présent volume : « La politique de sécurité du revenu ».

TABLEAU 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

<i>Régime américain</i>		<i>Régime canadien</i>			<i>Contributions au régime canadien en pourcentage des contributions au régime américain</i>
<i>Revenu d'emploi</i>	<i>Contribution annuelle*</i>	<i>Cotisation annuelle au régime de rentes</i>	<i>Impôt sur le revenu de 4%</i>	<i>Contribution totale</i>	
\$3,000	\$126	\$43.25	\$ 36	\$ 79	62.7%
\$4,000	\$168	\$61.25	\$ 76	\$137	81.5%
\$5,000	\$210	\$79.29	\$116	\$195	92.8%
\$6,000	\$252	\$82.80	\$156	\$239	94.8%
\$7,000	\$294	\$82.80	\$196	\$279	95.0%
\$8,000	\$328	\$82.80	\$236	\$319	97.2%
Maximum	\$328	\$82.80	\$245	\$328	100.0%

Source : The President's Proposals for Social Security Amendments, 1969, Washington, 1969 (document miméographié).

* La contribution des travailleurs américains s'établit à 4.20 pour cent du revenu d'emploi.

revenu de remplacement proportionnellement plus élevé. Pour ceux dont les revenus antérieurs sont insuffisants, le SRG jouera un rôle de substitut à la fraction amputée de la pension. Le SRG deviendra donc de plus en plus important comme complément de la sécurité de la vieillesse.

694. En fait, force nous est de constater que, pour 1971, le niveau de revenu garanti par la sécurité de la vieillesse est considérablement inférieur au seuil de revenu minimum. Fixé à \$1,364, il équivaut à 66 pour cent du seuil (\$2,045) déterminé par le Conseil économique du Canada. Dans l'hypothèse où il y a réajustement au moyen du supplément de revenu garanti, celui-ci doit plus que doubler.

695. En raison de cette orientation, il y a lieu de réviser également la définition des revenus pour déterminer l'admissibilité au supplément de revenu garanti.

ii) *La définition des revenus pour déterminer le supplément de revenu garanti (SRG)*

696. En effet, la définition du revenu en vue d'assurer un revenu minimum doit obéir à un critère de sélection qui accorde un supplément de revenu aux personnes dont les ressources n'atteignent pas le seuil de revenu minimum. Actuellement, la définition du revenu gagné en vue de déterminer le supplément de revenu s'apparente trop à la définition du revenu imposable. En effet, elle exclut les allocations sociales, les prestations d'assurance, les dons, les héritages, les gains de capitaux, etc. On doute que ces exemptions soient toutes justifiées. Sous le couvert du revenu minimum garanti, on verse alors des prestations de supplément à des personnes dont les revenus de retraite peuvent dépasser largement la pension de \$955, plus le maximum de gains permis. Cette situation se produit lorsque des personnes retirent par exemple une rente de veuve ou une rente d'invalidité, des prestations d'assurance-chômage ou encore réalisent des gains de capital qui ne sont pas comptabilisés comme revenus dans le calcul du SRG. Il semble qu'il serait plus équitable de traiter les divers types de revenus, pour déterminer l'admissibilité au supplément de revenu garanti, de la manière que nous avons proposée pour le régime général d'allocations sociales ¹.

697. Enfin, vu que la pension de sécurité de la vieillesse s'ajoute déjà aux revenus individuels, on peut douter de la raison d'être d'un

¹ Voir *supra*, chap. V.

taux additionnel de diminution du supplément à la pension, lequel est fixé actuellement à 50 pour cent du revenu. Étant donné la catégorie de personnes à qui le supplément s'adresse, il n'est pas opportun d'y intégrer un mécanisme d'incitation au travail. S'agit-il alors d'une incitation à l'épargne ? Elle ne nous paraît pas non plus essentielle, étant donné l'existence du régime de rentes dont l'un des effets est précisément de canaliser l'épargne. Au delà de cette épargne obligatoire, fixée en fonction de la capacité du travailleur, l'épargne additionnelle provient des personnes dont le revenu est très élevé. Pour ces personnes, le montant annuel maximum d'exemption des revenus (\$360) n'est pas très significatif et, par conséquent, le risque de décourager ce type d'épargne est très faible à notre avis.

iii) *L'intégration éventuelle au régime général d'allocations sociales (RGAS)*

698. Enfin, l'intégration éventuelle du SRG au RGAS apparaît comme une hypothèse logique, puisqu'on peut considérer le SRG comme un régime expérimental et catégorisé constituant une première étape vers un régime universel de revenu minimum garanti. En fait, aucune raison ne justifie de le maintenir parallèlement à un régime général et universel qui se révélerait aussi souple et aussi efficace sur les plans administratif et financier.

2. — LA RENTE DE RETRAITE

699. Au delà de 50 pour cent des personnes de 65 ans et plus doivent recourir au supplément de revenu garanti pour atteindre un seuil de revenu minimum¹. Il n'en sera pas de même à partir de 1976, alors que le régime de rentes parviendra à échéance; toute personne qui aura versé des cotisations pendant 10 ans et dont la moyenne des gains admissibles aura atteint \$1,500 aura droit à une rente de retraite qui, ajoutée à sa pension de sécurité de la vieillesse, lui procurera un revenu annuel à peu près équivalent au seuil actuel de revenu garanti².

LE NIVEAU DE LA RENTE DE RETRAITE

700. Le tableau VII.2 indique les montants de la rente de retraite en fonction de la moyenne des gains admissibles. Cette protection additionnelle correspond à 25 pour cent des revenus antérieurs des

¹ Voir le tableau II.21 du chapitre II du présent volume.

² Les gains admissibles étant de \$1,500, la rente de retraite serait équivalente au quart de ce montant, soit \$375, ce qui est légèrement supérieur au SRG.

travailleurs. Comme on le sait, la pension de sécurité de la vieillesse assure environ 75 pour cent du seuil de revenu minimum. C'est en tenant compte des prestations versées par le régime de pension de sécurité de la vieillesse que les membres du comité interministériel ont retenu le taux de 25 pour cent du revenu antérieur pour déterminer la rente de retraite. Les membres de ce comité considéraient en effet que la pension de sécurité de la vieillesse devait jouer le rôle de la rente de base et que la rente de retraite versée par le régime de rentes devait tenir lieu de rente complémentaire liée au revenu.

TABLEAU 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

<i>Gains admissibles</i>	<i>Rente de retraite à l'échéance (1976)</i>	
	<i>au prix de 1967</i>	<i>après indexation pour 1970</i>
\$ 600	\$ 150	\$ 159
\$1,000	\$ 250	\$ 265
\$1,500	\$ 375	\$ 397
\$2,000	\$ 500	\$ 530
\$2,500	\$ 625	\$ 662
\$3,000	\$ 750	\$ 795
\$3,500	\$ 875	\$ 927
\$4,000	\$1,000	\$1,060
\$4,500	\$1,125	\$1,192
\$5,000	\$1,250	\$1,325
\$5,200	\$1,300	\$1,378
\$5,300	\$1,325	\$1,404

Source : rapports annuels de la Régie des rentes.

La rente de retraite dans un programme de sécurité sociale peut être divisée en deux parties de nature bien distincte. La première partie, que nous appelons la rente de base, doit assurer au retraité un revenu minimum de subsistance. Elle peut donc prendre la forme d'une rente dont le montant est uniforme et qui est payable à tous les citoyens à compter d'un certain âge. Quant à la seconde partie, appelée rente *reliée au revenu*, elle doit assurer au cours de la retraite du travailleur la continuation d'une partie de son revenu lui permettant de maintenir des conditions de vie en rapport avec celles qui ont précédé sa retraite.

Au Canada, la pension de sécurité de la vieillesse de \$75 par mois à compter de 70 ans * constitue ce qu'il est convenu d'appeler la rente de base.¹

701. Cependant, comme la pension uniforme et le supplément de revenu garanti, la rente de retraite se situe dans une perspective d'avantages à long terme; ainsi le niveau de la protection assurée risque de se détériorer. Les mécanismes prévus pour éviter cette détérioration et suivre le mouvement général des salaires et la hausse graduelle du coût de la vie (ajustement par l'indice des rentes et l'indice des gains) se révèlent dans le premier cas du moins très insuffisants. Ceci constitue une première raison pour réviser la structure du régime.

702. La seconde raison découle de l'orientation proposée sur le plan de la relation entre la pension universelle et le supplément de revenu garanti ainsi que de la nécessité de hausser le revenu garanti à un niveau équivalent à celui du revenu minimum de subsistance. À mesure que s'élèvera la composante SRG plutôt que la pension uniforme de sécurité de la vieillesse, il faudra songer à élever parallèlement la rente de retraite liée au revenu pour que la part de celle-ci, en tant que composante de la sécurité de la vieillesse, ne diminue pas.

i) *Le plafond des gains admissibles*

703. Le mouvement général des salaires met en cause à la fois le niveau moyen de la rente liée au revenu et le plafond des gains admissibles. En effet, le régime de rentes devra bientôt ajuster son plafond. Le déplacement que celui-ci subit en rapport avec la hausse des prix (le plafond des gains admissibles était de \$5,000 en 1966 et 1967, de \$5,200 en 1968 et de \$5,300 en 1969) le laisse loin derrière le mouvement des salaires, car ceux-ci ne sont pas limités à un plafond d'inflation de 2 pour cent par année; ils évoluent également

* 65 ans en 1970.

¹ Extrait du *Rapport du Comité interministériel d'étude sur le régime de rentes du Québec*, volume 1, *op. cit.*, p. 50.

avec la hausse de la productivité. L'ajustement à partir d'un indice des gains qui débutera en 1976 permettra de maintenir dans des limites plus raisonnables l'écart qui aura été subi jusque-là, mais ne corrigera pas ce dernier.

704. En recommandant un plafond de \$6,000, le comité d'étude rappelait que moins de 10 pour cent des travailleurs salariés touchaient un revenu supérieur à ce montant en 1961¹; or, à la demande des autres provinces canadiennes, le régime a plutôt retenu un plafond de \$5,000; mais en 1970, un fort pourcentage des travailleurs reçoivent un traitement supérieur. En plus d'améliorer le rapport entre le niveau moyen des rentes et le salaire moyen, un déplacement substantiel du maximum des gains admissibles permettrait d'introduire dans la structure des prestations un élément additionnel de redistribution. En effet, au lieu de constituer une fraction constante des gains admissibles, la rente de retraite pourrait varier selon les gains et s'élever à mesure que le revenu se rapproche du bas de l'échelle.

705. Une telle disposition, qui caractérise la structure du régime américain de sécurité sociale (tableaux VII.3 et VII.4) augmente la redistribution verticale opérée par le régime. Sous certains aspects, la comparaison avec le régime américain de retraite n'est pas satisfaisante, puisque ce régime accorde à la fois la rente de base et la rente liée au revenu. Le comité interministériel d'étude sur le régime de rentes du Québec abordait ainsi cette question de redistribution :

Il est donc important de déterminer en premier lieu si la pension de sécurité de la vieillesse remplit son rôle de rente de base de façon adéquate. Si la réponse est affirmative, la rente de retraite dans le régime du Québec sera reliée directement au revenu cotisable du travailleur. Par contre, si la réponse est négative, la rente sous le régime à l'étude devra être proportionnellement plus élevée par rapport au revenu cotisable pour les travailleurs dont les revenus sont trop faibles².

706. Jugeant que la rente uniforme ne remplit qu'en partie son rôle de rente de base, le comité propose de modifier légèrement le rapport relatif entre les gains et les prestations obtenues, au moyen d'un pourcentage fixe du revenu du travailleur qui n'excède pas le

¹ *Ibid.*, pp. 41-42.

² *Ibid.*, p. 51.

TABLEAU VII.3

**Montants annuels de la rente de retraite en fonction des gains admissibles
versés par le régime américain de sécurité sociale**

<i>Gains moyens admissibles *</i>	<i>Montant actuel de la rente Minimum</i>	<i>Rente en pourcen- tage des gains admissibles Minimum</i>
Jusqu'à \$ 912	\$ 664.80	72.9%
" \$1,000	\$ 733.20	73.3%
" \$2,000	\$1,118.40	55.9%
" \$3,000	\$1,380.00	46.0%
" \$4,000	\$1,641.60	41.0%
" \$5,000	\$1,885.20	37.7%
" \$6,000	\$2,130.00	35.5%
" \$7,000	\$2,388.00	34.1%
" \$7,800	\$2,616.00	33.5%

Source : The President's Proposals for Social Security Amendments, 1969, op. cit.

* Les taux de cotisation au régime sont fixés à 4.20 pour cent des gains pour le travailleur et à 4.20 pour cent pour l'employeur. La cotisation du travailleur autonome s'établit à 6.30 pour cent.

TABLEAU 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**

<i>Gains moyens admissibles</i>	<i>Montant proposé de la rente</i>		<i>Rente en pourcentage des gains admissibles</i>	
	<i>Minimum</i>	<i>Maximum des prestations familiales</i>	<i>Minimum</i>	<i>Maximum</i>
Jusqu'à \$ 912	\$ 732.00	\$1,098.00	80.3%	120.0%
" \$1,000	\$ 807.60	\$1,212.00	80.8%	121.2%
" \$2,000	\$1,231.20	\$1,846.80	61.6%	92.3%
" \$4,000	\$1,806.00	\$3,235.20	45.1%	80.9%
" \$5,000	\$2,074.80	\$4,003.20	41.5%	80.1%
" \$6,000	\$2,343.60	\$4,564.80	39.1%	76.1%
" \$7,000	\$2,626.80	\$4,963.20	37.5%	71.0%
" \$8,000	\$2,892.00	\$5,335.68	36.1%	66.7%
" \$9,000	\$3,000.00	\$5,760.00	33.3%	64.0%

Source : *ibid.*, pp. 21 ss.

* Ces amendements auront pour effet de hausser le montant des rentes de 10 pour cent et de porter le plafond des gains admissibles de \$7,800 à \$9,000.

TABLEAU 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

(1) Gains admis- sibles	(2) Pension de sécurité de la vieillesse*	(3) Rente de retraite	(4) Rente totale (2) + (3)	(5) Rente de retraite (6)		(7) Rente totale en pourcentage des gains admissibles (4) ÷ (1)
				En pourcentage des gains cotisables**	En pourcentage des gains admissibles (3) ÷ (1)	
\$1,000	\$900	\$ 250	\$1,150	62.5%	25%	115.0%
\$2,000	\$900	\$ 500	\$1,400	35.7%	25%	70.0%
\$3,000	\$900	\$ 750	\$1,650	31.3%	25%	55.0%
\$4,000	\$900	\$1,000	\$1,900	29.4%	25%	47.5%
\$5,000	\$900	\$1,250	\$2,150	28.4%	25%	43.0%

Source : rapports annuels de la Régie des rentes.

* Sans indexation.

** Les gains cotisables sont égaux aux gains admissibles moins le revenu minimum cotisable de \$600.

montant du revenu maximum, mais sans déduction du revenu minimum¹.

707. Étant donné qu'on a fixé le plafond des gains admissibles à \$5,000 plutôt qu'à \$6,000, que le gain maximum cotisable est de \$4,400 et que ces montants sont inférieurs aux salaires moyens, la redistribution verticale effectuée par le régime reste très faible. C'est pourquoi il est normal d'envisager, en même temps que le déplacement du plafond des gains admissibles², une structure plus progressive sur le plan du rapport entre les prestations et les gains admissibles.

708. Les tableaux VII.6 et VII.7 illustrent cette proposition, c'est-à-dire au moins la forme qu'elle pourrait prendre dans une première étape. La colonne 5 du tableau VII.6 établit au taux actuel de 25 pour cent, pour des gains admissibles de \$6,000, la proportion de la rente liée au revenu par rapport aux gains admissibles. C'est seulement au delà du plafond actuel qu'intervient la diminution du rapport. Par contre, la rente liée au revenu atteint 40 pour cent des gains admissibles au bas de l'échelle des revenus.

709. Cette proposition telle qu'elle est formulée ne modifie pas le rapport entre les prestations et les cotisations totales, car le déplacement du plafond et la diminution du rapport prestations-gains admissibles pour les classes de revenus supérieures à \$6,000 compensent, sur le plan des cotisations, l'amélioration relative des prestations³.

710. Ces modifications ne constituent qu'une première étape de la révision des prestations de retraite qui doit suivre l'évolution du rapport entre la pension de sécurité de la vieillesse et le supplément de revenu garanti. À mesure que diminuera ce rapport, il conviendra de hausser le niveau moyen de la rente liée au revenu, ce qu'on peut faire par des améliorations successives de 5 à 10 pour cent du rapport entre les prestations et les gains admissibles. Le tableau VII.8 illustre une séquence possible de la variation de ces rapports qui a pour

¹ Le comité accepte pleinement la redistribution opérée par le truchement du financement du régime. En effet, bien que la rente de retraite constitue une proportion fixe des gains admissibles (tableau VII.5, colonne 6), elle devient une proportion variable des gains cotisables (tableau VII.5, colonne 5). Aussi tient-il compte de la redistribution opérée par la pension de sécurité de la vieillesse, la rente totale devenant avec la pension uniforme une proportion variable des gains admissibles (tableau VII.5, colonne 7).

² À mesure que le plafond se déplace, le gain maximum s'éloigne du minimum de subsistance — ce dernier ne suivant pas le même rythme — et l'assiette à partir de laquelle on peut opérer la redistribution verticale s'élargit.

³ Voir *infra*, appendice VII.1.

TABLEAU 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

(1) Gains admissibles	(2) Pension de sécurité de la vieillesse*	(3) Rente de retraite	(4) Rente totale (2) + (3)	(5) Rente liée au revenu en pour- centage des gains admissibles	(6) Rente totale en pourcentage des gains admissibles	(7) Rente totale en pourcentage de la rente totale actuelle
\$1,000	\$900	\$ 400	\$1,300	40.0%	130.0%	113.0%
\$2,000	\$900	\$ 680	\$1,580	34.0%	79.0%	112.8%
\$3,000	\$900	\$ 925	\$1,825	30.8%	60.8%	110.6%
\$4,000	\$900	\$1,150	\$2,050	28.7%	51.2%	107.9%
\$5,000	\$900	\$1,350	\$2,250	27.0%	45.0%	104.6%
\$6,000	\$900	\$1,550	\$2,450	25.8%	40.8%	113.9%
\$7,000	\$900	\$1,700	\$2,600	24.3%	37.1%	120.9%
\$8,000	\$900	\$1,800	\$2,700	22.5%	28.1%	125.6%

* Sans indexation.

TABLEAU VII.7

Montants de la rente de retraite et de la rente totale en fonction des gains admissibles indexés pour 1970

<i>Gains admissibles</i>	<i>Pension de sécurité de la vieillesse</i>	<i>Rente de retraite</i>	<i>Rente totale</i>
\$1,000	\$955	\$ 424	\$1,378
\$2,000	\$955	\$ 721	\$1,675
\$3,000	\$955	\$ 980	\$1,934
\$4,000	\$955	\$1,219	\$2,173
\$5,000	\$955	\$1,431	\$2,385
\$6,000	\$955	\$1,643	\$2,597
\$7,000	\$955	\$1,802	\$2,756
\$8,000	\$955	\$1,908	\$2,862

but de compenser, à mesure qu'elle apparaît, la diminution du rapport entre la pension de sécurité de la vieillesse et le seuil de revenu minimum.

711. Nous proposons donc que le plafond des gains admissibles soit d'abord porté à \$8,000 et que la rente de retraite constitue de 22.5 à 40 pour cent des gains admissibles moyens selon les classes de revenus. La rente de retraite liée au revenu s'établirait ainsi en moyenne à 30 pour cent des gains admissibles. Des hausses subséquentes de ce rapport suivront l'évolution du rapport entre la pension uniforme et le seuil de revenu de subsistance. L'élément de redistribution verticale a pour effet d'accroître le rôle préventif d'un régime de rentes, par rapport à un régime de supplément de revenu garanti. Il permet à la rente de retraite versée par le régime de rentes de tendre vers le revenu annuel garanti, même lorsque les gains admissibles se rapprochent du bas de l'échelle des gains cotisables.

TABLEAU 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

Rente liée au revenu en pourcentage des gains admissibles

<i>Gains admissibles</i>	<i>Structure proposée*</i>	<i>Structure augmentée successivement de 5%</i>		
		<i>1re étape</i>	<i>2e étape</i>	<i>3e étape</i>
\$1,000	40.0%	42.0%	44.1%	46.3%
\$2,000	34.0%	35.7%	37.5%	39.4%
\$3,000	30.8%	32.3%	33.9%	35.6%
\$4,000	28.7%	30.1%	31.6%	33.2%
\$5,000	27.0%	28.3%	29.7%	31.2%
\$6,000	25.8%	27.1%	28.4%	29.8%
\$7,000	24.3%	25.5%	26.8%	28.1%
\$8,000	22.5%	23.6%	24.8%	26.0%

* Voir le tableau VII.6 (colonne 5).

ii) *Le mécanisme d'indexation*

712. Selon le mécanisme prévu d'indexation des rentes, des gains admissibles et des cotisations, les hausses annuelles de l'indice des prix à la consommation donnent lieu à un ajustement équivalent des prestations et des cotisations à condition qu'elles se situent entre 1 et 2 pour cent. Une baisse ou une hausse inférieure à 1 pour cent ne donne lieu à aucun ajustement, tandis qu'une hausse supérieure à 2 pour cent n'est transposée qu'en partie, l'ajustement maximum étant de 2 pour cent.

713. Pendant chacune des années d'opération du régime, la hausse annuelle du coût de la vie s'est révélée supérieure à 2 pour cent. On doit, par conséquent, remettre en cause l'ajustement maximum de 2 pour cent.

714. On devrait, tout en maintenant le principe d'un maximum, examiner la possibilité de le porter à 2.5 ou à 3 pour cent, c'est-à-dire à un taux qui reflète le plus possible l'expérience des 10 années antérieures. De plus, l'établissement d'un maximum exige des révisions périodiques en vue d'ajustements en fonction de la valeur réelle des prestations. Ainsi, en plus de la technique d'ajustement automatique, on devrait procéder à tous les cinq ans à un ajustement en fonction de la hausse effective des prix à la consommation survenue au cours de la période antécédente. Compte tenu de la conjoncture économique, on peut inclure une disposition selon laquelle on devance ou diffère d'une année cet ajustement. Cette procédure maintient le pouvoir d'achat réel des rentes sans risque d'inflation, mais elle ignore la dépréciation de la valeur relative de la rente qui découle du progrès continu du salaire réel.

715. La nécessité de déplacer dès maintenant le plafond des gains admissibles démontre bien que l'écart entre le niveau des prestations et le salaire moyen peut très rapidement devenir substantiel. Par contre, on sait qu'à partir de 1975, les rentes seront ajustées automatiquement en fonction d'un indice des gains¹. Au cours des révisions périodiques quinquennales, on devrait normalement examiner aussi les résultats de cette procédure d'ajustement des gains. Par contre, il ne semble pas que l'on doive établir une parité entre le niveau des prestations et celui des salaires.

¹ L'indice des gains* est constitué du rapport entre les gains moyens en salaires au cours des huit années plus récentes et les gains moyens en salaires au cours de la période de base, c'est-à-dire de 1966 à 1973.

* L.Q. 1965, chap. 24, art. 36.

716. Nous avons déjà souligné la nécessité d'indexer le taux du salaire minimum sur le taux du salaire moyen¹; on ne peut contester les conséquences d'une telle mesure. Étant donné que le pouvoir d'achat minimum ne se définit que par rapport à un pouvoir d'achat moyen, il est essentiel d'établir une relation entre ces deux valeurs. Dans le cas du salaire minimum, on applique le principe à un taux et non à un revenu. Normalement, le même principe s'applique à toutes les allocations fixées par référence à un seuil minimum. Mais déjà, on peut discuter l'à-propos d'une telle mesure, car financièrement elle n'est possible que si la population bénéficiaire n'est pas trop considérable par rapport à la population qui travaille et que s'il existe une relation non équivoque entre le mouvement de la productivité réelle et celui des salaires réels.

717. Lorsqu'il s'agit non plus de prestations de revenu minimum mais de prestations d'assurance, la première condition est futile, car les cotisations suivent le rythme des prestations. Toutefois la seconde est sérieuse; en effet, si la hausse des salaires réels dépasse celle de la productivité, elle engendre à tous les niveaux de revenus une situation difficile au point de vue de la capacité globale de développement de l'économie. Elle représente en plus à court terme un danger de pressions inflationnistes cumulatives. Dans le cadre de ces régimes, il faudrait plutôt trouver un indicateur de la productivité, comme base de référence.

B. — LE DÉCÈS

718. La situation qu'entraîne le décès du chef de famille constitue un facteur important d'insécurité du revenu pour le conjoint et les enfants. Deux régimes assurent actuellement aux survivants un revenu de remplacement. Il s'agit, en premier lieu, du régime des accidents de travail qui est de loin le plus ancien régime d'assurance sociale québécois; jusqu'à l'avènement récent des régimes de rentes et d'assurance-maladie, il comportait plusieurs objectifs. Limité aux seules victimes d'accidents de travail et de maladies professionnelles et excluant plusieurs catégories de travailleurs, ce régime accorde, depuis 1966, une rente mensuelle de \$100 à la veuve ou au veuf invalide, ce qui correspond à peu de chose près au seuil de revenu garanti pour une personne âgée. Quant à la rente d'orphelin, on l'a fixée à \$35 par mois, soit \$420 par an, ce qui représentait, en 1967,

¹ Voir le chapitre III du présent volume : « La prévention de l'insuffisance de revenus ».

un surplus par rapport aux normes proposées pour le coût minimum d'entretien d'un enfant. De plus, cette rente s'ajoute aux allocations familiales.

719. Le second régime qui assure le paiement d'une rente aux survivants est le régime de rentes du Québec dont le paiement de prestations a commencé en février 1968. Grâce à ce régime, la veuve d'un cotisant a droit à une rente mensuelle de base de \$25 et, en plus, à une rente égale à 37.5 pour cent de celle à laquelle aurait eu droit son mari à l'âge de la retraite si elle est âgée de 35 à 65 ans et à 60 pour cent quand elle atteint l'âge de 65 ans.

720. Il ressort du tableau VII.11 que la rente octroyée à la veuve d'un cotisant ne suffit pas, à moins que celle-ci n'ait atteint l'âge de la retraite ou qu'elle ne dispose d'autres sources de revenu. Combinée à la pension de sécurité de la vieillesse, elle couvre ses besoins de subsistance à condition que le mari ait eu un revenu moyen d'au moins \$200 par mois. Quant aux enfants, ils bénéficient d'une rente uniforme de \$25 par mois¹, ce qui est légèrement au-dessus des normes minimales.

721. Jusqu'à tout récemment, cependant, la veuve dont le mari n'était pas décédé des suites d'un accident de travail ou qui ne remplissait pas les conditions d'admissibilité aux prestations du régime de rentes pouvait, si elle était âgée de 60 ans ou plus, bénéficier d'une allocation de \$900 par année en vertu de l'assistance aux veuves et aux célibataires de sexe féminin âgées de 60 ans ou plus. Si elle avait des enfants à charge, elle pouvait recevoir une allocation en vertu du régime d'assistance aux mères nécessiteuses. On sait qu'on a refondu et incorporé ces deux mesures d'assistance dans la nouvelle loi sur l'aide sociale² qui, dans une certaine mesure, élargit les conditions d'admissibilité³.

722. L'existence de ces trois régimes pose à la fois un problème de couverture, de juste répartition et d'intégration que nous retrouverons d'ailleurs à un degré plus complexe à propos du risque de l'invalidité.

¹ Pour les quatre premiers enfants.

² L.Q. 1969, chap. 63.

³ On a ainsi porté l'aide maximale pour une personne seule à \$106 par mois (\$1,272 par année). Dans le cas où il y a des enfants, on ajoute \$33 par mois pour le premier enfant et \$10 à \$15 pour les suivants.

1. — LA VEUVE

723. Si le régime des accidents de travail offre une couverture presque satisfaisante sur le plan des prestations, il ne répond toutefois que très partiellement aux besoins, puisque les veuves qui en bénéficient ne représentent qu'à peine 10 pour cent de l'ensemble des veuves. Par ailleurs, le régime de rentes ne couvre qu'imparfaitement les besoins de la veuve car l'échelle des prestations est nettement inférieure aux normes minimales¹.

724. Si l'on écarte pour un moment les dispositions de la loi sur l'aide sociale ou nos propres recommandations concernant le RGAS, cette situation révèle l'insuffisance de chacun des deux régimes d'assurance. Toutefois, le cumul des deux rentes entraîne, dans certains cas, un excédent appréciable par rapport au seuil de revenu minimum². Il est difficile de justifier un tel cumul, car ces deux régimes publics, bien que leur origine soit différente, ont des objectifs pratiquement identiques. Nous pouvons comprendre que, à une époque où la sécurité du revenu se limitait à une catégorie de travailleurs particulièrement vulnérable en raison du développement industriel, on ait institué un régime particulier en leur faveur. Cependant, l'amélioration des conditions de travail, l'extension du risque d'accident mortel et l'élargissement du concept de garantie du revenu à l'ensemble des travailleurs exigent une plus juste répartition du risque sur l'ensemble des travailleurs et au profit de leurs survivants.

725. Nous proposons de faire cette répartition dans le cadre d'un régime unique, à savoir celui des rentes. Le régime des accidents de travail lui transférerait l'administration des prestations, lorsqu'il y aurait décès par suite d'un accident de travail. À ce propos, la Commission est consciente d'aller plus loin que le Comité interministériel d'étude sur le régime de rentes du Québec, qui s'était contenté de recommander un plafond en cas de cumul possible des deux rentes³. À notre point de vue, on peut accepter que les prestations versées à la suite d'un accident de travail soient plus élevées que les prestations de décès dans le cadre d'un régime de retraite, mais il faut aussi penser, en cas d'un éventuel élargissement de la couverture des accidents de travail, à l'ensemble des accidents. Il est certain que, à mesure que le champ des risques s'étend, on peut conserver certaines différences qui justifient la philosophie des régimes. Mais il faut rejeter le cumul des prestations sans la détermination d'un maximum.

¹ Voir le tableau VII.11.

² Voir *supra*, chap. II.

³ *Rapport du Comité interministériel d'étude sur le régime de rentes du Québec, op. cit.*, volume I, p. 108 (recommandation N° 16).

726. La Commission a examiné à nouveau les recommandations du Comité interministériel d'étude sur le régime de rentes du Québec en vue de majorer la rente de veuve, sans pour autant augmenter les cotisations.

727. Déjà le comité avait fixé le montant idéal de la rente de veuve; il était constitué d'une rente uniforme de base équivalente à la pension de sécurité de la vieillesse et d'une rente liée au revenu fixée à 50 pour cent de la rente de retraite¹. Le comité avait suggéré des prestations fixées à moins du tiers de ces montants.

728. Le comité avait donc fait montre d'une extrême prudence, jugeant qu'une augmentation sensible des rentes de veuve ne manquerait pas d'entraîner des coûts considérables et que ces coûts n'étaient peut-être pas nécessaires, étant donné les sources de revenus que constituent les régimes privés d'assurance-vie et d'assurance-retraite. Toutefois, l'analyse des statistiques des deux dernières années révèle un écart par rapport aux estimations du comité (tableaux VII.9 et VII.10) et il semble bien que les surplus permettent d'augmenter substantiellement la rente de veuve.

729. Mais comment répartir cette augmentation ? Faut-il l'affecter à la rente uniforme de base ou à la rente liée au revenu en relevant le pourcentage de la rente de veuve par rapport à celui de la rente de retraite ? Avant d'aborder cette question, nous examinerons de quelle manière les modifications suggérées à la rente de retraite affecteront la rente de veuve. Le tableau VII.12 indique que le rapport de la rente totale de veuve en pourcentage des gains admissibles (colonne 6) variera de 45 pour cent dans le cas d'un revenu admissible de \$1,000 à 10 pour cent dans le cas d'un revenu admissible de \$8,000. Ainsi les classes de gains inférieurs à \$3,000 obtiendront des augmentations de l'ordre de 11 à 14 pour cent et les classes de \$4,000 et de \$5,000, de 8 et de 5 pour cent respectivement. Dans l'hypothèse où l'on ne plafonnera pas la rente liée au revenu², les classes de revenus supérieures au maximum des gains admissibles obtiendront des gains plus considérables qui découlent simplement du déplacement du plafond.

730. Comparons maintenant les effets d'une hausse du niveau de ces prestations, par une augmentation de la rente uniforme de \$25 à

¹ *Ibid.*, pp. 74-75.

² Il est évident qu'on ne peut la plafonner à un seuil qui soit inférieur au niveau minimum de subsistance.

TABLEAU 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

<i>Année</i>	<i>Estimations des montants à percevoir</i>			<i>Cotisations effectivement perçues</i>	
	<i>(1) Bas</i>	<i>(2) Haut</i>	<i>(2) en pourcentage de (1)</i>	<i>(3) Montants nets*</i>	<i>(3) en pourcentage de (2)</i>
	En \$ millions	En \$ millions		En \$ millions	
1966	\$185	\$190	102.7%	\$187.5	98.7%
1967	\$195	\$202	103.6%	\$224.0	110.9%
1968	\$207	\$215	103.9%	\$236.2	114.1%
1969	\$221	\$230	104.1%	\$276.2	120.0%
1970	\$235	\$247	105.1%	—	—

Source : Le régime de rentes du Québec, Analyse actuarielle, Québec, mars 1965, pp. 41-42 (document miméographié). Voir également le rapport annuel de la Régie des rentes pour 1968.

* Le montant net des cotisations comprend les cotisations des employeurs et celles des travailleurs autonomes et des salariés, moins les excédents.

TABLEAU 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

	<i>Année</i>	<i>Rente de retraite</i>	<i>Rente de veuve</i>	<i>Rente d'orphelin</i>	<i>Prestations de décès</i>	<i>Rente d'invalidité</i>	<i>Total</i>
		<i>En \$ millions</i>	<i>En \$ millions</i>	<i>En \$ millions</i>	<i>En \$ millions</i>		<i>En \$ millions</i>
Montant prévu	1967	0.5	—	—	—	—	0.5
Versements effectués par le régime de rentes		0.2	—	—	—	—	0.2
Montant prévu	1968	2.0	2.0	1.0	4.0	—	9.0
Versements effectués par le régime de rentes		1.1	0.8	0.5	1.1	—	3.4
Montant prévu	1969	5.0	7.0	4.0	4.0	—	20.0
Versements effectués par le régime de rentes*		3.8	4.0	2.3	2.3	—	12.5

Source : ibid.

* Données fournies par la Régie des rentes du Québec.

TABLEAU VII.11

Montant* de la rente de veuve actuellement versé par le régime de rentes du Québec

Rente de veuve					
<i>(1) Gains admissibles</i>	<i>(2) Rente uniforme de base (montant annuel)</i>	<i>(3) Rente liée au revenu</i>	<i>(4) Rente totale</i>	<i>(5) Rente liée au reve- nu en pourcentage des gains admis- sibles (3) ÷ (1)</i>	<i>(6) Rente totale en pourcentage des gains admissibles (4) ÷ (1)</i>
\$1,000	\$300	\$ 94	\$394	9.4%	39.4%
\$2,000	\$300	\$188	\$488	9.4%	24.4%
\$3,000	\$300	\$281	\$581	9.4%	19.4%
\$4,000	\$300	\$375	\$675	9.4%	16.9%
\$5,000	\$300	\$469	\$769	9.4%	15.4%

Source : rapports annuels de la Régie des rentes.

* Ce montant comprend la rente uniforme de base, qui est de \$25 par mois, à laquelle s'ajoute un montant équivalent à 37.5 pour cent de la rente de retraite.

TABLEAU VII.12

Effets des modifications proposées à la rente de retraite sur le montant * de la rente de veuve

Rente de veuve						
(1) Gains admissibles	(2) Rente uniforme de base (mon- tant annuel)	(3) Rente liée au revenu	(4) Rente totale	(5) Rente liée au re- venu en pourcenta- ge des gains admissibles	(6) Rente totale en pourcentage des gains admissibles	(7) Rente totale en pourcentage de la rente totale actuelle**
\$1,000	\$300	\$150	\$450	15.0%	45.0%	114.2%
\$2,000	\$300	\$255	\$555	12.7%	27.7%	113.7%
\$3,000	\$300	\$347	\$647	11.6%	21.6%	111.3%
\$4,000	\$300	\$431	\$731	10.8%	18.3%	108.3%
\$5,000	\$300	\$506	\$806	10.1%	16.1%	104.8%
\$6,000	\$300	\$581	\$881	9.7%	14.7%	114.6%
\$7,000	\$300	\$637	\$937	9.1%	13.4%	121.8%
\$8,000	\$300	\$675	\$975	8.4%	10.5%	126.8%

* Ce montant comprend la rente uniforme de base de \$25 par mois (\$300 par année) et la rente liée au revenu dont le montant est égal à 37.5 pour cent de la rente de retraite suggérée. Voir le tableau VII.6 du présent chapitre pour le montant de la rente de retraite suggérée.

** Voir le tableau VII.11 (colonne 4) pour le montant de la rente totale actuelle.

\$30 par mois, d'une part, et un relèvement du pourcentage de la partie de la rente de veuve liée au revenu par rapport à la rente de retraite, d'autre part. Par hypothèse, nous fixons initialement ce dernier à 50 pour cent au lieu de 37.5 pour cent.

731. Le relèvement de la rente uniforme, dont les résultats sont compilés au tableau VII.13, signifie une augmentation des rentes, augmentation dont le taux décroît rapidement à mesure que le revenu s'élève. Cela est d'autant plus souhaitable qu'en général ce sont les gens qui possèdent les revenus les plus élevés qui jouissent de la protection d'une assurance-vie. Toutefois, on ne peut manquer d'observer que les classes de revenus de \$3,000 à \$6,000 subissent le contre-coup de cette structure, bien qu'elles ne constituent pas des classes de revenus élevés. Le relèvement de la rente liée au revenu plutôt que le relèvement de la rente uniforme, dont le tableau VII.14 illustre les résultats, offre une augmentation relative plus substantielle à ces classes de revenus. Dans le but de répartir le plus adéquatement possible les augmentations entre les diverses classes de revenus, il convient de relever à la fois les deux composantes de la rente de veuve, à savoir la rente uniforme de base et la rente liée au revenu.

732. Nous ne reviendrons pas ici sur le point de vue que nous avons explicité dans notre analyse du rôle de la pension de sécurité de la vieillesse. Il est évident que, tant que l'on conçoit le régime de rentes comme un palier supérieur à celui de la pension de sécurité de la vieillesse, il se doit d'introduire cette rente de base uniforme assurée dans le cas du décès.

733. Mais, dès que le changement de rapport entre la pension uniforme de sécurité de la vieillesse et la rente liée au revenu prend effet et que la rente de retraite est elle-même ajustée pour accroître le niveau moyen de la protection qu'elle offre et assurer en même temps un meilleur taux de couverture aux bas revenus, la rente uniforme versée à titre de prestations complémentaires de décès et d'invalidité peut prendre une importance moindre.

734. Compte tenu de ces facteurs, le relèvement de la rente uniforme de veuve est moins substantiel que celui de la rente liée au revenu. Nous suggérons de porter la première de \$25 à \$35 par mois, tandis que la seconde pourrait facilement passer d'une fraction de 37.5 pour cent à une fraction de 60 et même de 70 pour cent de la rente de retraite (tableau VII.15).

TABLEAU 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*

Rente de veuve

(1) Gains admissibles	(2) Rente uniforme de base (mon- tant annuel)	(3) Rente liée au revenu*	(4) Rente totale	(5) Rente liée au reve- nu en pourcentage des gains admissibles	(6) Rente totale en pourcentage des gains admissibles	(7) Rente totale en pourcentage de la rente totale actuelle**
\$1,000	\$360	\$150	\$ 510	15.0%	51.0%	129.4%
\$2,000	\$360	\$255	\$ 615	12.7%	30.7%	126.0%
\$3,000	\$360	\$347	\$ 707	11.6%	23.6%	121.7%
\$4,000	\$360	\$431	\$ 791	10.8%	19.8%	117.1%
\$5,000	\$360	\$506	\$ 866	10.1%	17.3%	112.6%
\$6,000	\$360	\$581	\$ 941	9.7%	15.7%	122.4%
\$7,000	\$360	\$637	\$ 997	9.1%	14.2%	129.6%
\$8,000	\$360	\$675	\$1,035	8.4%	12.9%	134.6%

* La rente liée au revenu est fixée à 37.5 pour cent du montant de la rente de retraite suggérée au tableau VII.6.

** La rente totale actuelle est celle qui figure à la colonne 4 du tableau VII.11.

TABLEAU 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*

Rente de veuve

(1) Gains admissibles	(2) Rente uniforme de base (mon- tant annuel)	(3) Rente liée au revenu	(4) Rente totale	(5) Rente liée au reve- nu en pourcentage des gains admissibles	(6) Rente totale en pourcentage des gains admissibles	(7) Rente totale en pourcentage de la rente totale actuelle**
\$1,000	\$300	\$200*	\$ 500	20.0%	50.0%	126.9%
\$2,000	\$300	\$340	\$ 640	17.0%	32.0%	131.1%
\$3,000	\$300	\$462	\$ 762	15.4%	25.4%	131.1%
\$4,000	\$300	\$575	\$ 875	14.4%	21.9%	129.6%
\$5,000	\$300	\$675	\$ 975	13.5%	19.5%	126.7%
\$6,000	\$300	\$775	\$1,075	12.9%	17.9%	
\$7,000	\$300	\$850	\$1,150	12.6%	16.4%	
\$8,000	\$300	\$900	\$1,200	12.5%	15.0%	

* La rente de retraite suggérée étant de \$400 pour \$1,000 de gains admissibles (tableau VII.6), la rente liée au revenu s'établit donc à \$200 pour un montant équivalent de gains admissibles.

** Voir la colonne 4 du tableau VII.11.

TABLEAU 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

Rente de veuve						
(1) Gains admissibles	(2) Rente uniforme de base	(3) Rente liée au revenu (60%)	(4) Rente totale	(5) Rente liée au reve- nu en pourcentage des gains admissibles	(6) Rente totale en pourcentage des gains admissibles	(7) Rente totale en pourcentage de la rente de retraite
\$1,000	\$420	\$ 240	\$ 660	24.0%	66.0%	167.5%
\$2,000	\$420	\$ 408	\$ 828	20.4%	41.4%	169.7%
\$3,000	\$420	\$ 555	\$ 975	18.5%	32.5%	167.8%
\$4,000	\$420	\$ 690	\$1,110	17.2%	27.7%	164.4%
\$5,000	\$420	\$ 810	\$1,230	16.2%	24.6%	160.0%
\$6,000	\$420	\$ 930	\$1,350	15.5%	22.5%	
\$7,000	\$420	\$1,020	\$1,440	14.6%	20.6%	
\$8,000	\$420	\$1,080	\$1,500	13.5%	18.7%	

* La rente totale actuelle est celle qui figure à la colonne 4 du tableau VII.11.

2. — LES ENFANTS

735. La situation des enfants survivants ne soulève pas les mêmes difficultés, puisque chacun des deux régimes assure des prestations qui sont déjà supérieures au coût minimum annuel d'entretien d'un enfant, fixé à \$400. Dans l'hypothèse d'une intégration du régime des accidents de travail au régime de rentes¹, il ne restera plus que la rente d'orphelin prévue dans le régime de rentes, laquelle est de \$300 par enfant².

C. — L'INVALIDITÉ

736. Les considérations qui nous ont amenés à préconiser la conservation de certaines mesures de maintien du revenu nous paraissent tout aussi applicables au risque d'invalidité : celle-ci prive un travailleur de tout son revenu de travail ou d'une partie de celui-ci pour une période plus ou moins longue.

737. L'invalidité pose avant tout un problème de prévention et de réadaptation qui est loin d'être négligeable pour la collectivité au point de vue des ressources humaines et des coûts. Dans le cadre de cette étude, il n'est pas possible d'entreprendre une analyse de ces deux aspects, mais une politique de sécurité du revenu sans mesures adéquates de prévention et de réadaptation sera vouée à l'échec ou requerra des investissements à rentabilité pour le moins douteuse.

738. Les mesures de compensation en cas d'invalidité ont suivi, à peu d'exception près, la même évolution que le régime de protection des survivants. C'est d'abord par le truchement du régime des accidents de travail qu'on a prévu des prestations de maintien du revenu pour une catégorie limitée de travailleurs. Par la suite, on a institué des mesures d'assistance par catégories au profit des invalides. Ces mesures, tout en suivant des conditions bien déterminées, ont élargi la protection à d'autres catégories de personnes. Ce n'est que depuis l'adoption du régime de rentes du Québec que des dispositions particulières offrent à tous les travailleurs un revenu de remplacement en cas d'invalidité totale et permanente.

¹ Les rentes d'orphelin sont comprises dans le montant de \$3 millions qu'aurait représenté en 1967 le transfert des prestations de décès du régime des accidents de travail au régime de rentes.

² Au chapitre VI du présent volume, la Commission a déjà suggéré le versement d'une allocation familiale universelle de \$153 ou de \$200 selon l'âge pour chaque enfant en 1971.

1. — LES PRESTATIONS VERSÉES PAR LE RÉGIME DE RENTES

739. En vertu de ce régime, qui s'appliquera en 1971¹, tout travailleur cotisant, atteint d'invalidité et âgé de 18 à 65 ans, aura droit à une rente de base de \$25 par mois (\$300 par année) et, en plus, à une rente égale à 75 pour cent de la rente de retraite à laquelle il aurait eu normalement droit, ce qui équivaut à une rente totale dont le montant varie entre \$417.50 (minimum) et \$1,237.50 (maximum) par année (tableau VII.16). Ainsi, sur le plan de la couverture, la rente d'invalidité, à l'instar de la rente de veuve, est inférieure actuellement au seuil de revenu minimum pour une personne seule, quel que soit le niveau de son revenu antérieur. De plus, remarquons que la définition de l'invalidité exclut l'invalidité partielle et temporaire puisque la loi dispose qu'elle doit être grave et prolongée. De plus, elle prévoit une période de carence de trois mois avant le premier versement de la rente. Toutefois, contrairement au régime des accidents de travail, elle ne tient pas compte de la cause de l'invalidité; celle-ci peut résulter tout autant de la maladie que d'un accident.

740. Tout en étant d'application universelle, la participation du régime de rentes à la couverture du risque-invalidité est limitée au point de vue du risque envisagé et des prestations. Cette situation s'avère insatisfaisante car, comme l'a constaté le Comité interministériel d'étude sur le régime de rentes, « le nombre de travailleurs qui sont adéquatement protégés contre ce risque est relativement faible »². Il faut cependant reconnaître que le risque d'invalidité comporte de sérieux problèmes de contrôle déjà soulevés dans le rapport de ce Comité³. Ainsi on avait recommandé l'établissement d'un taux distinct de cotisation et d'un compte séparé d'invalidité, de façon que « les coûts de cette partie du régime soient mis en relief et afin de permettre des analyses plus fréquentes des estimations »⁴. De plus, on avait recommandé que la Régie ait l'obligation de faire les études nécessaires en vue de l'établissement d'un régime complet de protection contre l'invalidité. Bien que nous ne possédions pas ces études, nous estimons, sans préjuger des recommandations futures, qu'on doit envisager des mesures afin de relever le niveau de la rente d'invalidité et d'assurer ainsi aux travailleurs un revenu de remplacement de base qui se rapproche le plus possible du seuil de revenu

¹ La loi prévoit une période de cotisation s'étendant sur cinq ans.

² Extrait du *Rapport du Comité interministériel d'étude sur le régime de rentes*, op. cit., p. 91.

³ Ces problèmes tiennent surtout à la difficulté de définir l'invalidité.

⁴ Extrait du *Rapport du Comité interministériel d'étude sur le régime de rentes*, op. cit., p. 94.

TABLEAU VII.16

Montant* de la rente d'invalidité actuellement versé par le régime de rentes du Québec

Rente d'invalidité					
(1) <i>Gains admissibles</i>	(2) <i>Rente uniforme de base</i>	(3) <i>Rente liée au revenu</i>	(4) <i>Rente totale</i>	(5) <i>Rente liée au reve- nu en pourcentage des gains admissibles</i>	(6) <i>Rente totale en pourcentage des gains admissibles</i>
\$1,000	\$300	\$187	\$ 487	18.7%	48.7%
\$2,000	\$300	\$375	\$ 675	18.7%	33.7%
\$3,000	\$300	\$562	\$ 862	18.7%	28.7%
\$4,000	\$300	\$750	\$1,050	18.7%	26.2%
\$5,000	\$300	\$937	\$1,237	18.7%	24.7%

Source : rapports annuels de la Régie des rentes.

* Ce montant comprend la rente uniforme de base, qui est de \$25 par mois, et un montant équivalent à 75 pour cent de la rente de retraite.

TABLEAU 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

Rente d'invalidité						
(1) Gains admissibles	(2) Rente uniforme de base	(3) Rente liée au revenu*	(4) Rente totale	(5) Rente liée au reve- nu en pourcentage des gains admissibles	(6) Rente totale en pourcentage des gains admissibles	(7) Rente totale en pourcentage de la rente totale actuelle
\$1,000	\$300	\$ 300	\$ 600	30.0%	60.0%	123.2%
\$2,000	\$300	\$ 510	\$ 810	25.5%	40.5%	120.0%
\$3,000	\$300	\$ 694	\$ 994	23.1%	33.1%	115.3%
\$4,000	\$300	\$ 862	\$1,162	21.5%	29.0%	110.7%
\$5,000	\$300	\$1,012	\$1,312	20.2%	26.2%	106.1%
\$6,000	\$300	\$1,162	\$1,462	19.4%	24.4%	118.2%
\$7,000	\$300	\$1,275	\$1,575	18.2%	22.5%	127.3%

* Ce montant comprend la rente uniforme de base de \$25 par mois (\$300 par année) et la rente liée au revenu fixée à 75 pour cent de la rente de retraite suggérée (\$400). Voir la colonne 3 du tableau VII.6.

minimum. Cette nécessité s'appuie sur le fait que, contrairement aux cas de la vieillesse et des survivants, les invalides retirent peu ou pas de revenus de travail ou de transfert et que la rente d'invalidité constitue dans plusieurs cas l'unique source de revenus pour le bénéficiaire et sa famille.

741. En pratique, on fera automatiquement ce relèvement par l'adoption des modifications que nous avons prévues à la rente de retraite. Le tableau VII.17 illustre comment ces modifications affectent cette partie de la rente d'invalidité liée au revenu, si elle reste fixée à 75 pour cent de la rente de retraite. On accroîtra alors la rente totale d'invalidité de 15 à 25 pour cent en fonction inverse du niveau des gains admissibles, mais il sera conforme à nos recommandations antérieures relatives à la rente de veuve d'en porter la partie uniforme de \$25 à \$35 par mois.

742. À partir de ce premier relèvement, on devrait aussi augmenter la fraction de la rente de retraite qui est versée comme rente d'invalidité. Il n'y a aucune raison, lorsque les disponibilités de la caisse le permettent, de ne pas porter la rente d'invalidité totale à un niveau comparable à celui de la rente de retraite puisque, sur le plan de la satisfaction de ses besoins, la situation de l'invalidé permanent est aussi difficile sinon plus que celle du retraité.

743. Par contre, on voudra réserver une part de la capacité de financement actuel du régime de rentes à l'extension progressive de la couverture de l'invalidité ou des conséquences de la maladie.

744. Au tableau VII.18 nous portons la rente d'invalidité à 85 pour cent de la rente de retraite, ce qui, ajouté au changement de structure de la rente de retraite et à l'augmentation de la rente uniforme de base, porte la hausse de la rente d'invalidité à 56.0 pour cent au bas de l'échelle des gains admissibles et à 27.0 pour cent au niveau de revenus de \$5,000.

2. — LES PRESTATIONS VERSÉES PAR LE RÉGIME DES ACCIDENTS DE TRAVAIL

745. L'existence du régime des accidents de travail tempère cependant la situation précédemment décrite en raison du double phénomène de l'extension progressive de la protection à un plus grand nombre de travailleurs ainsi que des revalorisations et des augmentations substantielles des rentes en 1966. C'est ainsi que, de 1968 à 1973, environ 500,000 travailleurs de plus bénéficieront du régime grâce au nouveau plan d'assujettissement de toutes les industries que ne visaient pas la loi et les règlements. En matière de protection, le

TABLEAU 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

Rente d'invalidité

(1) Gains admissibles	(2) Rente uniforme \$35 par mois	(3) Rente liée au revenu (85%)	(4) Rente totale	(5) Rente liée au reve- nu en pourcentage des gains admissibles	(6) Rente totale en pourcentage des gains admissibles	(7) Rente totale en pourcentage de la rente totale actuelle*
\$1,000	\$420	\$ 340	\$ 760	34.0%	76.0%	156.0%
\$2,000	\$420	\$ 578	\$ 998	28.9%	49.9%	148 %
\$3,000	\$420	\$ 786	\$1,206	26.2%	40.2%	140 %
\$4,000	\$420	\$ 978	\$1,398	24.4%	34.9%	133 %
\$5,000	\$420	\$1,148	\$1,568	23.0%	31.4%	127 %
\$6,000	\$420	\$1,318	\$1,738	22.0%	29.0%	
\$7,000	\$420	\$1,445	\$1,865	20.6%	26.6%	
\$8,000	\$420	\$1,530	\$1,950	19.1%	24.4%	

* La rente totale actuelle est celle qui apparaît à la colonne 4 du tableau VII.16.

régime prévoit deux types d'indemnités en cas d'incapacité totale ou partielle, qu'elle soit permanente ou temporaire. Quant au niveau des prestations, le travailleur a droit, en cas d'incapacité totale et permanente, à une rente hebdomadaire égale à 75 pour cent de son salaire moyen. La loi fixe un minimum de \$35 par semaine (\$1,820 par an) et un maximum de \$86 par semaine (\$4,472 par an). En cas d'incapacité partielle et permanente, la rente hebdomadaire du travailleur varie suivant le degré d'incapacité et on la calcule à partir de 75 pour cent de son salaire moyen, à moins d'un degré d'incapacité inférieur à 10 pour cent. Dans ce cas, on convertit l'indemnité en un montant versé comptant.

746. Bien qu'il ne couvre que les accidents de travail et les maladies professionnelles, ce régime offre des avantages qui dépassent largement les prestations accordées par les autres régimes d'assurance sociale, avantages qui, dans la majorité des cas, sont largement supérieurs aux normes de revenu minimum. Cette situation ne soulève en soi aucune difficulté; bien au contraire, elle est tout à fait conforme à l'un des principes fondamentaux de l'assurance sociale, principe selon lequel on verse des prestations proportionnelles aux gains antérieurs du travailleur dans les limites d'un certain intervalle de revenus. On entrevoit cependant deux difficultés qui débordent le cadre strict des accidents de travail. En premier lieu, dans l'état actuel de la loi, il n'y a aucune réglementation relativement à l'existence parallèle des deux régimes, tant et si bien qu'une victime d'accident pourra cumuler deux rentes. Nous nous sommes déjà prononcés sur cette question en étudiant les rentes de veuve. Dans le cas présent, cela signifie qu'un invalide pourrait toucher des prestations totales variant entre 90 et 100 pour cent de son revenu de travail et parfois même supérieures à celui-ci.

747. Le Comité interministériel a déjà recommandé qu'on réglemente cette situation de manière à ce qu'en aucun cas un bénéficiaire des deux régimes ne touche des prestations supérieures à 100 pour cent de ses revenus antérieurs. Or, bien que les organismes administratifs des deux régimes aient engagé des pourparlers à ce sujet, nous estimons que toute démarche qui vise à résoudre ce cumul doit tout d'abord trouver une solution complète au problème de l'invalidité.

748. Nous croyons que la proportion des prestations par rapport aux gains de travail ne doit pas nécessairement déterminer l'ajustement du cumul des deux prestations, en particulier lorsqu'il s'agit de compenser une incapacité de travail. À notre avis, lorsqu'il y a cumul, on doit prévoir une échelle différente de prestations, qui permette que l'une des deux complète l'autre. On peut encore suggérer une

proportion décroissante en fonction des niveaux de salaires antérieurs, de sorte que le cumul permette d'atteindre des niveaux de revenus décents, même supérieurs à la moyenne des gains admissibles, lorsque ceux-ci sont inférieurs à des seuils de revenu minimum. Par contre, à des niveaux élevés de gains antérieurs, on ajustera les prestations pour apporter une protection qui demeure légèrement inférieure à ces gains.

749. Nous avons dit que l'accident de travail est un cas particulier de l'accident et l'invalidité découlant d'un accident de travail, un cas particulier de l'invalidité découlant de l'accident ou de la maladie. Il est tout naturel de considérer que les prestations du régime des accidents de travail complètent celles du régime de rentes lorsque le bénéficiaire est admissible à cette double forme de prestations. On devra évidemment ajuster la contribution des employeurs au régime des accidents de travail, ajustement relativement facile en vertu du fait qu'il y aura une extension progressive de la couverture à l'ensemble des accidents. On canaliserait cette contribution pour les travailleurs au nom desquels elle est faite.

3. — L'ASSURANCE-INVALIDITÉ

750. Une approche plus large du problème de l'invalidité implique une formulation plus nette de certains objectifs et de certaines étapes qu'il faudra franchir. L'un de ces objectifs consiste à considérer l'invalidité comme un risque qui dépasse largement le cadre traditionnel des accidents de travail et qui est susceptible de frapper tout travailleur, quelle que soit sa situation professionnelle.

751. Avec le versement de rentes d'invalidité par le régime de rentes, nous considérons qu'on a franchi une première étape. L'invalidité, définie comme une incapacité de travail totale et présumée permanente, à la suite d'un accident ou de la maladie, est couverte. On définit ici cette couverture en fonction des conséquences de l'événement et non en fonction de ses causes ou des circonstances qui l'entourent; conformément à l'orientation propre d'un régime de retraite, on la limite aux conséquences majeures et à long terme selon la définition donnée ci-haut de l'invalidité.

4. — L'ASSURANCE-ACCIDENTS-MALADIE

752. Une seconde étape dans l'extension de cette couverture consiste à compenser les pertes de revenus causées par l'incapacité de travail prolongée. Les principes de l'indemnisation varient selon que cette incapacité résulte d'un accident de travail, de tout autre accident ou simplement de la maladie.

753. Le premier cas implique la responsabilité de l'employeur vis-à-vis de l'événement; le second cas, la responsabilité de la collectivité vis-à-vis de la prévention de l'accident et de l'accident lui-même. On accorde l'indemnisation en fonction de l'ensemble des conséquences de cet événement pour la victime : perte de capacité physique, séjour prolongé à l'hôpital et perte de la capacité de travailler. Par contre, dans le cas d'incapacité résultant de la maladie, on indemnise le travailleur des seules conséquences de l'événement, à savoir la perte effective de temps de travail.

754. Ainsi, si l'on choisit d'intervenir d'abord dans le cas des accidents, ce régime ne sera qu'un élargissement de celui des accidents de travail.

755. D'autres pays ont emprunté cette voie, jugeant qu'il n'y a pas lieu de différencier un accident en usine d'un accident qui survient dans le métro ou dans la rue. Cette extension engage la responsabilité collective, car elle reconnaît que, si l'on a amélioré grandement les conditions de travail et les normes de sécurité industrielle, les progrès techniques et les nouvelles conditions de vie exposent quotidiennement les individus à de nouveaux types d'accidents qui surviennent en dehors du milieu professionnel et dont les conséquences ne sont pas moins déterminantes pour leur sécurité économique.

756. Si l'on songe, par exemple, à la fréquence des accidents d'automobiles, de moto-neige, etc., il est évident que cette philosophie pose de façon aiguë le problème de la prévention¹. Il est donc souhaitable qu'une révision complète de l'aspect sécurité, particulièrement dans le domaine des transports et des loisirs, précède et accompagne le régime d'indemnisation des victimes d'accidents.

757. Quoi qu'il en soit, la couverture de l'invalidité résultant d'un accident se situe dans le cadre d'une indemnisation de la victime des conséquences majeures et à long terme. On doit étendre cette couverture en faisant abstraction des conséquences mineures, tant du point de vue du degré d'invalidité que de la durée de l'incapacité.

758. Au point de vue des dispositions du régime, cette dimension implique :

- 1) qu'on examine chaque cas d'accident en fonction des limites de la couverture quant au degré et à la durée de l'incapacité;

¹ Songeons en effet qu'aucun règlement n'existe pour empêcher un enfant de 10 ans de conduire une moto-neige ou une embarcation à moteur.

par exemple, que la durée minimale présumée de l'incapacité soit d'au moins un an et le degré d'incapacité estimé au moins aux 2/3;

- 2) qu'il n'y ait pas de période de carence, c'est-à-dire que, s'il doit y avoir délai pour constater la gravité, on verse le revenu de remplacement à partir du jour ouvrable qui suit l'événement;
- 3) qu'en aucun cas on interrompe le versement des prestations par suite d'une réadaptation plus rapide que prévu;
- 4) que, par contre, il y ait, dans les limites d'un certain délai, un mécanisme de révision lorsque les conséquences se révèlent beaucoup plus graves que prévu.

759. Certaines de ces dispositions, en particulier la deuxième et la troisième, diffèrent de celles qui régissent actuellement les rentes d'invalidité du régime de rentes ou les prestations du régime des accidents de travail.

760. Au point de vue de la coordination et de l'intégration de ces divers aspects de la couverture du risque d'invalidité à long terme, voici les solutions qui nous semblent les plus pratiques :

- la Régie des rentes est remplacée par un organisme qui devient responsable à la fois des assurances et des allocations sociales et qui organise une direction générale de la retraite et de l'invalidité;
- la Commission des accidents du travail est également remplacée par l'organisme responsable des assurances et des allocations sociales qui organise une direction générale des accidents et de la maladie;
- les travailleurs et les employeurs versent une seule cotisation dont on comptabilise une partie pour l'invalidité totale et l'autre pour l'assurance-accidents¹;
- les demandes de prestations pour invalidité permanente résultant de la maladie sont canalisées vers la direction générale de la retraite et de l'invalidité;

¹ L'extension de la couverture des accidents de travail à tous les genres d'accidents nécessitera le recours à d'autres contributions. Les individus, les organismes publics et privés, les propriétaires industriels de même que les propriétaires d'automobiles et d'autres véhicules devront, logiquement, contribuer à ce nouveau régime.

- les réclamations des victimes d'accident sont canalisées vers la direction générale des accidents et de la maladie, mais, dans le cas où l'on juge l'invalidité totale et permanente, elle sont après un certain délai transférées à la direction générale de la retraite et de l'invalidité.

761. Cette extension graduelle de la protection contre le risque d'incapacité de travail en fonction de la gravité des conséquences porte à une étape ultérieure l'assurance-revenu en cas de maladie. On doit envisager la couverture de ce risque dans une perspective de revenu de remplacement pour une interruption de revenu temporaire.

762. Compte tenu du délai dans l'institution d'un tel régime, il importe de prévoir des mesures qui encouragent employeurs et employés à mettre au point des formules d'assurance-revenu dans le cadre de leurs conventions de travail.

II. — LE RISQUE DU CHÔMAGE

763. L'un des principaux risques socio-économiques dans le système économique actuel est celui du chômage. Bien qu'il soit l'une des causes premières de l'insuffisance de revenus, ce n'est que depuis 1940 que le gouvernement canadien a établi un régime spécial d'assurance-chômage et ce n'est qu'en 1956 que le Parlement a voté une loi sur l'assistance-chômage¹. Cette loi a été incorporée au régime canadien d'assistance publique en 1965. Le régime d'assistance-chômage prend la forme d'une assurance mutuelle qui établit des mécanismes de compensation de revenu pour les chômeurs.

764. Dans la présente section, nous discuterons d'abord de la nécessité de conserver le régime d'assurance-chômage comme mesure distincte d'un système général de soutien des revenus. Dans une deuxième section nous ferons un bref rappel de la loi sur l'assistance-chômage qui existe présentement. Enfin, nous ferons quelques propositions sur le réaménagement du régime.

¹ Comme on le sait, le régime d'assurance-chômage a subi plusieurs transformations au cours des années. Certaines eurent pour effet de l'éloigner d'un mécanisme d'assurance pure, notamment par l'introduction de prestations saisonnières ou supplémentaires. Mais les déboursés additionnels que le versement de ces prestations entraîna rendirent la caisse déficitaire de sorte qu'elle dut être constamment renflouée à même les recettes générales de l'Etat.

1. — NÉCESSITÉ D'UN RÉGIME D'ASSURANCE-CHÔMAGE

765. Que l'on considère le travailleur en chômage, le fonctionnement du marché du travail ou la coordination de l'ensemble des mesures de sécurité du revenu, y compris l'assistance sociale ou le revenu minimum garanti, il y a avantage à conserver un régime d'assurance-chômage et à améliorer dans la mesure du possible la protection qu'il offre aux travailleurs. Ceci vaut du moins pour le cas d'une période transitoire d'interruption du revenu.

a) La liaison avec le marché du travail

766. Même s'il existe un régime général de soutien des revenus, l'assurance-chômage continue à jouer son rôle. En effet, elle remplit plusieurs fonctions. Il y a toute une catégorie de travailleurs pour qui le chômage est transitoire et limité. C'est le cas des personnes sans travail en raison d'un ralentissement temporaire de la production dans l'entreprise, l'industrie ou l'économie ou encore des travailleurs mis à pied à la suite de la fermeture d'une usine, mais dont il est possible d'effectuer le reclassement. Or, pour ces travailleurs, le régime de sécurité sociale auquel ils émargent doit être organisé de manière à ce qu'ils demeurent en contact avec le marché du travail. L'assurance-chômage, étant donné son caractère temporaire et les clauses qu'elle contient relativement à la continuité de l'emploi, répond à cet objectif.

b) Les avantages sociaux

767. Mais en plus d'établir un lien avec le marché du travail, le régime d'assurance-chômage garantit aux travailleurs l'exercice de leurs droits. En effet, les prestations de chômage leur permettent de se prévaloir des avantages attachés à leur participation à la main-d'œuvre de la même façon qu'ils le font pour les autres avantages sociaux consentis par les entreprises.

768. Selon la philosophie de l'assurance sociale, les prestations doivent compenser réellement la perte encourue par suite de la réalisation d'un risque social. Cette formule favorise d'ailleurs la majorité des travailleurs qui peuvent bénéficier d'un tel régime.

769. Pour illustrer cette formule, considérons ce qu'un régime fondé sur le seul critère de besoins offre au travailleur en chômage. Le remplacement d'un régime d'assurance-chômage par un régime de revenu minimum garanti ferait glisser la majorité des travailleurs en chômage vers un revenu de remplacement de beaucoup inférieur

à la moitié de leur salaire antérieur. Cela découle du fait que, même sans revenu de travail, l'allocation du RGAS est uniforme pour toutes les personnes dont les charges familiales sont équivalentes, quel que soit leur salaire antérieur. À l'opposé, le régime d'assurance-chômage accorde des prestations proportionnelles au revenu antérieur.

770. La plupart des régimes d'assurance-chômage prévoient des prestations qui oscillent autour de 40 à 50 pour cent du gain hebdomadaire de travail. Le régime canadien verse des prestations équivalentes à au moins 50 pour cent du gain antérieur jusqu'à concurrence d'un gain de \$100 par semaine, lorsque le bénéficiaire a une ou plusieurs personnes à charge. Le pourcentage correspondant est de 40 pour cent dans le cas où le bénéficiaire n'a aucune personne à charge¹. Toutefois, comme on peut l'observer sur le graphique suivant (graphique VII.2), la proportion que représentent les prestations par rapport aux gains antérieurs s'élève légèrement à mesure que l'échelle des gains diminue.

771. Par comparaison, le RGAS (premier stade) verserait, en 1971, une allocation annuelle de \$2,045 pour deux adultes, lorsque le revenu de travail serait nul. Cela représente un montant hebdomadaire de \$39.32. Le RGAS accorderait à la personne seule qui recherche un emploi (premier stade) une allocation annuelle de \$1,227, soit un montant hebdomadaire de \$23.60.

772. Or, d'après une estimation de la répartition des périodes de prestations établies par les bénéficiaires de l'assurance-chômage selon les classes de gains, on constate que la majorité de travailleurs québécois ayant des personnes à charge recevaient en 1970 des prestations d'assurance-chômage supérieures aux montants d'allocations prévus dans le cadre du RGAS (tableau VII.19).

773. En effet, moins de 16 pour cent des bénéficiaires ayant des personnes à charge recevaient des prestations d'un montant inférieur à \$39 par semaine (tableau VII.19).

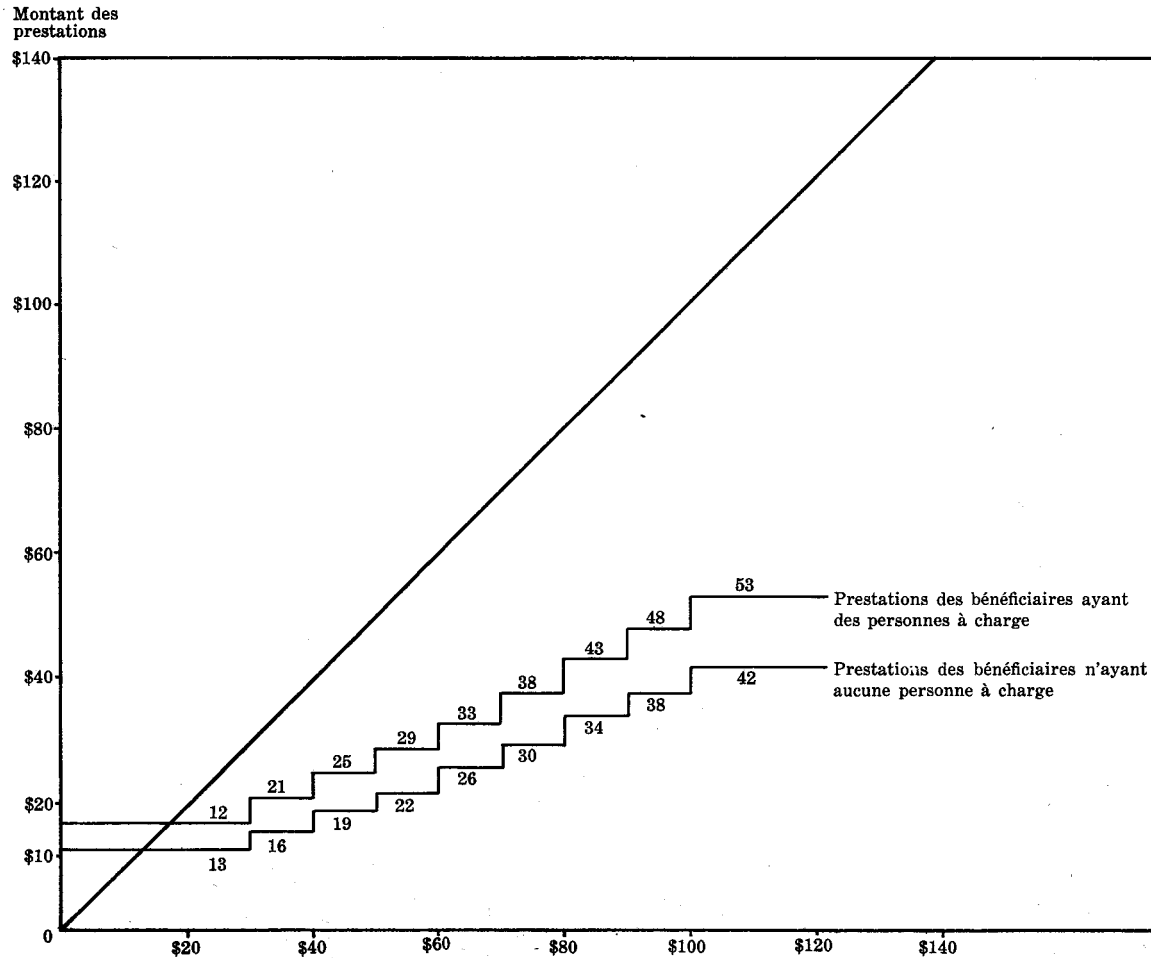
774. Du côté des bénéficiaires sans personne à charge, moins de 28 pour cent des demandes de prestations donnaient lieu à des prestations inférieures à \$24 par semaine (tableau VII.20).

775. Cependant, notons que l'on surestime cette supériorité du revenu de remplacement par rapport à l'allocation sociale, parce que

¹ Ces taux sont en vigueur depuis le 1^{er} juin 1968. On ne considère pas le conjoint d'un bénéficiaire comme personne à charge si son revenu hebdomadaire dépasse \$25.

GRAPHIQUE VII.2

Montants des prestations d'assurance-chômage en fonction des gains hebdomadaires antérieurs, à partir de juin 1968



Source : B.F.S., *Annual Report on Benefit Periods Established and Terminated under the Unemployment Insurance Act, 1968*, Imprimeur de la Reine, Ottawa, cat. 73-201.

TABLEAU VII.19

Répartition des périodes de chômage selon les demandes de prestations des bénéficiaires ayant des personnes à charge, en 1970, au Québec*

<i>Gains hebdomadaires par classes</i>	<i>Montants des prestations</i>	<i>Nombre de demandes de prestations</i>	<i>Répartition en pourcentage des demandes de prestations</i>
		63,331	100 %
Moins de \$30	\$17	63	0.1 %
\$30-\$39	\$21	380	0.6 %
\$40-\$49	\$25	570	0.9 %
\$50-\$59	\$29	1,013	1.6 %
\$60-\$69	\$33	2,913	4.6 %
\$70-\$79	\$38	5,067	8.0 %
\$80-\$89	\$43	7,663	12.1 %
\$90-\$99	\$48	16,276	25.7 %
\$100 et plus	\$53	29,386	46.4 %

* Répartition fondée sur un échantillon d'environ 3,500 périodes de prestations établies pendant la période de juillet à décembre 1970, dans la province de Québec. Données fournies par la Commission d'assurance-chômage du Canada.

TABLEAU VII.20

Répartition des périodes de chômage selon les demandes de prestations des bénéficiaires n'ayant aucune personne à charge, en 1970, au Québec

Gains hebdomadaires par classes	Montants des prestations	Nombre de demandes de prestations	Répartition en pourcentage des demandes de prestations
		89,322	100 %
Moins de \$30	\$13	804	0.9%
\$30-\$39	\$16	2,590	2.9%
\$40-\$49	\$19	8,485	9.5%
\$50-\$59	\$22	13,041	14.6%
\$60-\$69	\$26	12,684	14.2%
\$70-\$79	\$30	14,113	15.8%
\$80-\$89	\$34	9,647	10.8%
\$90-\$99	\$38	12,416	13.9%
\$100 et plus	\$42	15,542	17.4%

Source : voir le tableau VII.19.

TABLEAU VII.21

Répartition selon le nombre de personnes à charge des travailleurs québécois masculins en quête de travail* en septembre 1966

Tous les inscrits ayant des personnes à charge**	100.0%
1 personne à charge	23.0%
2 personnes à charge	20.6%
3 " "	16.6%
4 " "	11.0%
5 " "	9.6%
6 " "	6.3%
7 " "	4.7%
8 " "	3.1%
9 " "	5.1%

Source : *Characteristics of Unplaced Applicants (N.E.S.) and Trainees in Program 5*, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, Ottawa, 1966.

* Inscrits au Service national de placement.

** En septembre 1965, les travailleurs masculins n'ayant aucune personne à charge inscrits au Service national de placement représentaient 25.3 pour cent de tous les inscrits masculins.

plusieurs travailleurs ayant des personnes à charge ont des enfants pour lesquels ils ne reçoivent aucun montant additionnel. Il est évident aussi qu'étant donné le taux de diminution de l'allocation sociale en fonction des revenus, une bonne proportion des travailleurs recevant des prestations d'assurance-chômage seront admissibles à une allocation sociale complémentaire de ces prestations.

c) Mode de réintégration du marché du travail

776. L'assurance-chômage remplit également un rôle sur le plan de la réintégration du marché du travail. La mobilité involontaire de la main-d'œuvre est un phénomène dont on constate l'existence dans nos économies et, si l'on fait ces déplacements dans les circonstances les plus favorables, on améliore le fonctionnement du marché et on accroît l'efficacité de la main-d'œuvre. En d'autres termes, il faut établir un régime qui permette le reclassement de la main-d'œuvre dans les meilleures conditions possible. C'est précisément en assurant aux sans-travail, durant une période suffisamment longue, un revenu lié au niveau de leurs gains antérieurs que l'assurance-chômage leur donne l'occasion de se reclasser dans un emploi qui correspond à leurs capacités. D'ailleurs, d'après les modalités de ce régime, on ne doit pas, sous prétexte de réduire la durée des prestations, reclasser les chômeurs dans des emplois qui exigent des capacités inférieures à celles des emplois précédents. Dans une économie qui exige de plus en plus des travailleurs qualifiés, il faut s'en tenir rigoureusement à cette règle et l'assurance-chômage, en garantissant un revenu pour une période raisonnable, permet une meilleure affectation de la main-d'œuvre.

d) La stabilisation du revenu

777. Jusqu'ici nous avons discuté des fondements de l'assurance-chômage au point de vue du travailleur : contact avec le marché du travail, avantages attachés à la participation au travail et revenu de remplacement lié aux gains antérieurs. Ce ne sont pas là cependant les seuls fondements de l'assurance-chômage. Il en existe d'autres qui concernent l'économie en général.

778. En assurant un revenu aux sans-travail, l'assurance-chômage remplit aussi une fonction secondaire. On sait qu'un certain pourcentage du chômage suit les mouvements cycliques de l'économie. Par le maintien du revenu des chômeurs en période de ralentissement de l'économie, on met en œuvre un mécanisme automatique de stabilisation qui diminue l'ampleur des fluctuations économiques. On ne doit pas exagérer cet effet stabilisateur du régime d'assurance-

chômage; néanmoins, son caractère automatique lui confère une efficacité que les politiques *ad hoc* ne possèdent pas en raison d'une mise en œuvre plus lente¹.

e) Le point de vue du régime général d'allocations sociales (RGAS)

779. L'abandon d'un régime spécifique de remplacement du revenu qui vise à compenser l'interruption transitoire de celui-ci implique des contraintes additionnelles sur le plan du fonctionnement du régime de revenu minimum garanti.

780. Conçu plutôt pour suppléer aux insuffisances chroniques de revenus ou encore pour remédier à une absence prolongée ou définitive de revenus, le RGAS, s'il doit intégrer également toutes les situations de chômage, fait face à des circonstances où le revenu fluctue de façon extrême, au cours de périodes courtes. Or, comme on l'a vu, la principale difficulté que comporte la réalisation d'un régime efficace de revenu minimum garanti réside précisément là : tenir compte d'une période de temps suffisamment longue de sorte que le revenu réponde aux besoins et assure en même temps aux bénéficiaires des prestations au moment opportun. Les fluctuations importantes des revenus au cours de périodes courtes compliquent singulièrement cet aspect de l'action du RGAS.

781. À ce propos, l'administration d'un régime spécifique d'assurance-chômage revêt une automaticité que l'on n'atteint pas dans un régime d'allocations liées aux besoins, c'est-à-dire à l'évolution du revenu, des charges familiales et des conditions économiques des familles. Ayant montré la place que le régime d'assurance-chômage occupe à côté de l'assistance sociale ou du revenu minimum garanti, nous récapitulerons maintenant les principales caractéristiques du régime actuel d'assurance-chômage avant d'aborder les modifications que nous proposons.

2. — LE RÉGIME ACTUEL D'ASSURANCE-CHÔMAGE

782. On finance le régime d'assurance-chômage par un mode de cotisation suivant lequel employeurs et employés contribuent à 80 pour cent des montants versés à la caisse et l'État à 20 pour cent.

¹ De plus, il est possible d'accroître cet effet de stabilisation en faisant varier la durée des prestations en fonction du niveau général de chômage. C'est là une des propositions mises de l'avant par le Livre blanc fédéral sur l'assurance-chômage. Voir *L'assurance-chômage au cours des années 70*, op. cit.

Les sommes versées par les employeurs et les employés le sont à parts égales ¹ et le gouvernement fédéral assume les frais d'administration ².

783. Les taux de cotisation des employés varient selon l'échelle des salaires. On a constamment ajusté ces taux depuis l'instauration du régime. Les derniers amendements à la loi établissent les taux de cotisation, tant de l'employeur que de l'employé, comme suit.

TABLEAU VII.22

Échelle des cotisations perçues par le régime d'assurance-chômage, selon les gains hebdomadaires, en juin 1968

<i>Gains hebdomadaires</i>	<i>Cotisation hebdomadaire</i>
Moins de \$20	\$0.10
\$20 et au-dessous de \$30	\$0.20
\$30 et au-dessous de \$40	\$0.35
\$40 et au-dessous de \$50	\$0.50
\$50 et au-dessous de \$60	\$0.65
\$60 et au-dessous de \$70	\$0.80
\$70 et au-dessous de \$80	\$0.95
\$80 et au-dessous de \$90	\$1.10
\$90 et au-dessous de \$100	\$1.25
\$100 à \$150	\$1.40

Source : B.F.S., *Annual Report on Benefit Periods Established and Terminated under the Unemployment Insurance Act*, op. cit.

a) Les personnes couvertes par l'assurance-chômage

784. Toute personne employée en vertu d'un contrat de louage de services ou d'apprentissage et dont l'activité n'est pas nommément exclue du régime d'assurance-chômage fait partie de ce régime à condition que son revenu de travail soit en deçà d'un montant maximum fixé par la loi.

¹ Ce qui n'était pas le cas de 1940 à 1948. En fait, au début du régime, la contribution de l'employeur était plus élevée que celle de l'employé pour les classes inférieures de revenus et moins élevée pour les classes supérieures de revenus.

² Dans le passé, la contribution du gouvernement fédéral a pris des formes variées. Ainsi de 1943 à 1959, le gouvernement fédéral a fourni, en plus de sa contribution égale au cinquième des entrées, des montants destinés aux militaires. Entre 1949 et 1955, il a contribué financièrement à l'octroi de prestations supplémentaires.

785. Lors de l'instauration du régime, on avait plafonné l'admissibilité à \$2,000; on a fixé ce plafond à \$7,800, c'est-à-dire à \$150 par semaine, lorsqu'on a apporté les derniers amendements à la loi en 1968.

786. Quant aux activités nommément exclues du régime, la loi de 1940 en établissait une longue liste qui comprenait les activités de l'agriculture, du bois, de l'industrie forestière et des scieries; les emplois dans le transport, les hôpitaux, l'enseignement, la fonction publique et l'armée; les emplois occasionnels et subsidiaires, etc. Par la suite, on apporta de nombreux amendements qui élargirent progressivement les activités couvertes par le régime. C'est ainsi que l'on a successivement admis dans le régime d'assurance les emplois dans les hôpitaux, les établissements de bienfaisance, les services d'utilité publique, les transports, le débardage, l'industrie forestière et les pêcheries de même que certains secteurs de l'agriculture, de l'horticulture, de la sylviculture et certains emplois de la fonction publique fédérale, provinciale et municipale ¹.

b) Les conditions d'admissibilité aux prestations

787. Il existe actuellement deux catégories de prestations : les prestations dites « régulières » et les prestations dites « saisonnières » ou « supplémentaires ». Ces dernières, comme leur nom l'indique, s'adressent aux employés saisonniers pour qui on a élargi les conditions d'admissibilité. Pour le moment, nous traiterons de l'admissibilité aux prestations régulières. Celle-ci dépend :

1° de la continuité de l'emploi;

2° de la situation du chômeur.

i) La continuité de l'emploi

788. Pour avoir droit aux prestations, l'assuré qui fait une demande pour la première fois doit avoir contribué à la caisse pendant au moins 30 semaines durant les deux années qui précèdent sa réclamation, dont au moins 8 semaines durant l'année qui précède sa demande. S'il s'agit d'un renouvellement, les conditions d'admissibilité diffèrent. Lorsque l'assuré a reçu des prestations au cours des deux années précédant sa demande, il doit toujours avoir contribué pendant 30 semaines à la caisse d'assurance durant les deux années

¹ Voir à ce propos le *Rapport du Comité d'enquête relatif à la loi sur l'assurance-chômage (Rapport Gill)*, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1962.

TABLEAU VII.23

**Échelle des gains admissibles, c'est-à-dire non déduits des prestations
d'assurance-chômage**

<i>Prestations hebdomadaires</i>	<i>Gains non déduits</i>	<i>Prestations hebdomadaires</i>	<i>Gains non déduits</i>
\$13	\$ 7	\$17	\$ 9
\$16	\$ 8	\$21	\$11
\$19	\$10	\$25	\$13
\$22	\$11	\$29	\$15
\$26	\$13	\$33	\$17
\$30	\$15	\$38	\$19
\$34	\$17	\$43	\$22
\$38	\$19	\$48	\$24
\$42	\$21	\$53	\$27

Source : *ibid.*

précédant cette nouvelle demande, mais il doit avoir acquitté 24 de ces 30 contributions dans l'année précédant immédiatement sa demande ou depuis le début de sa dernière période de prestations, suivant la plus longue de ces périodes. Cependant, s'il ne s'est pas écoulé cinquante-deux semaines depuis le début de sa dernière réclamation, il doit avoir contribué à la caisse pendant au moins huit semaines depuis le début de la dernière période de prestations.

ii) *La situation du chômeur*

789. L'employé en chômage doit demeurer disponible pour occuper une fonction qui lui convient. La participation à un conflit ouvrier est un empêchement aux réclamations. On impose un délai de six semaines aux personnes qui ont été remerciées pour mauvaise conduite, qui ont quitté volontairement leur emploi ou qui ont refusé d'accepter un emploi sans raison.

790. Les gains admissibles, c'est-à-dire non déduits des prestations, constituent un aspect important de l'admissibilité à l'assurance ou de la continuation de l'admissibilité. Une personne assurée peut obtenir des revenus hebdomadaires qui atteignent environ 50 pour cent du montant de ses prestations sans perdre le droit à ses prestations. Au delà de ce pourcentage, chaque dollar de gain de travail

entraîne une diminution équivalente des prestations. Au tableau VII.23, on a consigné les gains non déduits pour chaque niveau et chaque catégorie de prestations.

c) Le niveau et la durée des prestations

791. Lorsqu'une personne satisfait aux conditions précédentes quant à la continuité de son emploi et à sa situation comme chômeur, elle retire des prestations qui varient selon le montant de ses propres cotisations. On détermine ces dernières par la classe de gains hebdomadaires à laquelle elle appartient. Ces prestations se présentent comme suit.

TABLEAU VII.24

Échelle des prestations hebdomadaires versées au titre de l'assurance-chômage en fonction des cotisations hebdomadaires moyennes

<i>Cotisations hebdomadaires moyennes</i>	<i>Prestations hebdomadaires</i>	
	<i>Prestations dans le cas d'un bénéficiaire sans personne à charge</i>	<i>Prestations dans le cas d'un bénéficiaire ayant des personnes à charge</i>
Moins de \$0.28	\$13	\$17
\$0.28 et au-dessous de \$0.43	\$16	\$21
\$0.43 et au-dessous de \$0.58	\$19	\$25
\$0.58 et au-dessous de \$0.73	\$22	\$29
\$0.73 et au-dessous de \$0.88	\$26	\$33
\$0.88 et au-dessous de \$1.03	\$30	\$38
\$1.03 et au-dessous de \$1.18	\$34	\$43
\$1.18 et au-dessous de \$1.33	\$38	\$38
\$1.33 et au delà	\$42	\$53

Source : ibid.

792. Une personne déclarée admissible à des prestations d'assurance-chômage l'est pour au moins 15 semaines, parce que l'on calcule la durée des prestations de la façon suivante : une semaine de prestations pour deux semaines de cotisation. Cependant, la période maximum durant laquelle une personne demeure admissible ne peut

dépasser 52 semaines. Entre ce minimum et ce maximum, la durée effective dépend du nombre de semaines de cotisation admis pour le calcul des prestations.

d) Les prestations saisonnières

793. Dès 1946, on amendait la loi sur l'assurance-chômage en vue de garantir à certains employés des prestations en dehors du cadre des prestations régulières. Les règlements sur ces prestations saisonnières concernaient des industries particulières; ils furent toutefois révisés par la suite. Les derniers amendements de 1955 prescrivent que les chômeurs non admissibles aux prestations régulières peuvent l'être aux prestations supplémentaires durant la période comprise entre le 1er décembre et le 15 mai s'ils appartiennent à l'une ou l'autre des deux catégories suivantes : une première catégorie comprend les personnes qui ont accumulé 15 semaines de cotisation depuis le 31 mars précédent; la seconde englobe celles dont la période de prestations régulières s'est terminée après le 15 mai précédent.

3. — MODIFICATION DU SYSTÈME ACTUEL

794. Les principales modifications que nous suggérons concernent le champ d'application du régime, la structure des cotisations ainsi que le niveau et la durée des prestations.

a) Le champ d'application

795. Pour atteindre ses objectifs sociaux et pour bien établir sa base financière, l'assurance-chômage doit tendre à l'universalité.

796. Actuellement, l'assurance-chômage couvre environ 70 pour cent de la main-d'œuvre. Néanmoins, le plafond des revenus de travail qui est de \$150 par semaine, montant maximum des revenus admissibles des assurés, constitue une division arbitraire de la population active en assurés et en non assurés. En effet, bien qu'il existe une relation entre l'incidence du chômage et les niveaux de revenus et que les chômeurs se concentrent davantage dans les catégories à bas revenus, certaines activités qui se situent au-dessus des catégories de revenus admissibles à l'assurance-chômage subissent plus les effets du chômage que certaines autres catégories en dessous du seuil d'admissibilité. C'est le cas, par exemple, des métiers de la construction, mieux rémunérés que certaines activités de service, mais plus sujettes aux variations saisonnières ou cycliques de l'emploi.

797. Il est vrai, par contre, que ce risque est plus limité chez les travailleurs à salaire élevé. Toutefois, étant donné que les régimes

sociaux reposent sur la solidarité, celle-ci ne se réalise que dans la mesure où ces régimes n'excluent pas systématiquement les petits risques.

798. On peut contourner cette difficulté en classifiant les activités selon l'expérience de chômage par classes de revenus et en fixant ensuite les seuils d'admissibilité selon l'expérience de chômage par activités et par classes de revenus. Mais une telle solution serait constamment dépassée, vu le caractère dynamique de l'économie. Reste donc à admettre tous les salariés à l'assurance-chômage en fixant un plafond pour les revenus admissibles à la cotisation. Ainsi tous les salariés deviennent sujets à l'assurance, mais ceux dont le revenu dépasse \$7,800 ne cotisent que sur ce montant de \$7,800. Dans la même veine, on peut aussi relever le niveau maximum de salaire sujet à cotisation, soit le porter à un montant hebdomadaire de \$160 ou de \$8,320 par année.

799. Ce procédé rendrait l'assurance-chômage beaucoup plus efficace, car on accroîtrait le nombre de cotisants et, étant donné qu'il s'agit de personnes dont le revenu cotisé atteint le maximum, l'augmentation du rendement des cotisations serait pratiquement le double de celle des cotisants.

800. Cette augmentation de la caisse permettrait une politique plus efficace de maintien du revenu pour les chômeurs. On réaliserait cette politique en diminuant les exigences relatives à la continuité de l'emploi pour l'admissibilité, en prolongeant la durée des prestations et en les augmentant.

801. De plus, l'élargissement de la base des cotisations favoriserait la redistribution des revenus. Dans l'ensemble, le taux de chômage est moins élevé pour les travailleurs qui se situent aux échelons supérieurs de la hiérarchie des revenus, de sorte que ces travailleurs recevraient moins en prestations proportionnellement à leurs cotisations que les travailleurs qui se situent aux échelons inférieurs.

b) La structure des taux de cotisations

802. L'expérience du chômage varie grandement d'une industrie à l'autre. Cependant, à cause de certaines conditions d'attribution des prestations, les prestations elles-mêmes n'accusent pas de fluctuations aussi fortes. Mais certaines industries s'éloignent considérablement de l'ensemble. Au tableau VII.25, nous avons établi une statistique qui nous permet de faire des rapprochements intéressants entre le nombre d'assurés, les gains hebdomadaires et la durée des

TABLEAU 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 *

<i>Branches **</i>	<i>Nombre d'assurés (1)</i>	<i>Gain hebdomadaire moyen (2)</i>	<i>Nombre de semaines de prestations</i>	
			<i>Régulières (3)</i>	<i>Saisonnnières (4)</i>
Forêt	29,020	\$133.41	218,540	69,740
Mines	25,560	\$134.07	34,740	7,640
<i>Secteur manufacturier</i>				
Aliments et boissons	58,973	\$104.69	99,813	16,695
Produits du tabac	8,267	\$124.20	13,863	2,319
Produits du caoutchouc	7,165	\$104.26	12,014	2,010
Produits en cuir	17,086	\$ 73.25	28,650	4,792
Textiles	49,604	\$ 96.17	84,101	14,067
Bonnetterie	13,779	\$ 75.87	23,105	3,865
Vêtements	65,587	\$ 71.13	110,903	18,550
Produits en bois	17,086	\$ 88.17	28,650	4,792
Meubles	15,983	\$ 95.63	26,802	4,483
Produits en papier	49,604	\$136.47	84,101	14,067

Imprimerie	21,495	\$122.16	36,043	6,029
Métallurgie primaire	30,864	\$140.01	52,679	8,811
Métallurgie secondaire	36,376	\$122.35	61,921	10,357
Machinerie non électrique	16,535	\$127.23	27,726	4,637
Équipement de transport	38,029	\$142.54	64,693	10,821
Produits électriques	36,376	\$128.27	61,921	10,357
Produits minéraux non métalliques . .	15,983	\$122.10	26,802	4,483
Produits chimiques	28,660	\$130.64	48,058	8,038
Produits divers	18,739	\$ 93.91	31,422	5,256
Construction	104,900	\$142.81	600,470	118,470
Transports et communications	129,640	\$128.83	228,580	42,180
<i>Commerce</i>				
Commerce de gros	79,773	\$115.27	140,872	21,088
Commerce de détail	142,437	\$ 76.45	251,528	37,652
Finance et assurances	61,830	\$111.18	87,050	13,750
<i>Services</i>				
Services d'affaires	38,759	\$123.50	80,417	17,187
Services commerciaux	78,478	\$ 61.88	162,827	34,800
Divers	42,923	\$ 92.04	89,056	19,033

Sources : *ibid.* Egalement, *Employment and Average Weekly Wages and Salaries*, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1968, cat. 72-002.

* A l'exception de l'agriculture, des pêcheries et de l'administration publique.

** Pour le secteur manufacturier, le commerce et les services, la répartition des assurés entre les sous-secteurs a été effectuée selon une estimation de la répartition du nombre total de travailleurs dans ces sous-secteurs pour juin 1967. La répartition du nombre d'assurés est donc la même que celle du nombre de travailleurs.

prestations, classifiés selon les branches industrielles et commerciales. Si on normalise le nombre de semaines de prestations dans chaque branche, c'est-à-dire si on divise le nombre total de semaines de prestations par le nombre d'assurés, on constate qu'il existe des variations considérables, qui vont d'un extrême à l'autre, dans la durée des prestations par assuré (tableau VII.26).

803. Toutefois, ces disparités existent entre les industries manufacturières, d'une part, et la construction ainsi que l'industrie du bois, d'autre part. Les industries manufacturières manifestent, elles, une ressemblance plutôt étonnante, étant donné leur hétérogénéité.

804. Néanmoins, la disparité dans l'expérience du chômage entre les branches de l'industrie manufacturière et celle de la construction soulève la question de la différenciation possible des taux de cotisations en vue de rendre celles-ci proportionnelles aux risques et aux déboursés. L'application stricte des règles d'assurance conduit à de telles conclusions, mais dans le cas présent, on doit baser la décision sur des principes qui dépassent les règles actuarielles.

805. Un chômage élevé dans certaines branches industrielles produit des coûts sociaux plus élevés que dans les autres branches ; de façon générale, on ne comptabilise pas ce genre de coûts. Dans le cas du chômage, on peut en quelque sorte comptabiliser ces coûts en reliant les taux de cotisations des employeurs à l'expérience de chômage dans leur industrie. C'est là un argument en faveur de la différenciation des taux de cotisations par branches industrielles. D'ailleurs, celle-ci peut amener certaines industries à planifier davantage leur production afin de réduire le chômage. Aux États-Unis, par exemple, dans les industries où le chômage est lié au caractère saisonnier, certains employeurs en sont venus à différencier leur production, afin de garder leur main-d'œuvre à l'année longue. Dans ce pays, les primes différenciées ont donc diminué les coûts sociaux.

806. Le chômage est aussi relié à un autre phénomène : la rapidité de l'incorporation du progrès technique. Or, comme il s'agit là de la pierre angulaire du développement économique et que les industries à fort progrès technique ont des effets d'entraînement importants, il ne serait pas rentable de leur faire porter le fardeau des coûts du chômage dans leurs industries. Car si l'incorporation du progrès technique dans les procédés de fabrication de certaines entreprises ralentit l'emploi, ces entreprises sont, par leur effet d'entraînement sur le reste de l'économie, la source de nouveaux emplois. Plutôt que de pénaliser ces entreprises, on doit les inciter à innover davantage.

TABLEAU VII.26

**Nombre de semaines de prestations régulières et saisonnières
par personne assurée**

<i>Branches</i>	<i>Régulières</i>	<i>Saisonnnières</i>
Forêt	7.53	2.40
Mines	1.36	.30
<i>Secteur manufacturier</i>		
Aliments et boissons	1.69	.28
Produits du tabac	1.68	.28
Produits du caoutchouc	1.68	.28
Produits en cuir	1.68	.28
Textiles	1.69	.28
Bonnetterie	1.68	.28
Vêtements	1.69	.28
Produits en bois	1.68	.28
Meubles	1.68	.28
Produits en papier	1.69	.28
Imprimerie	1.68	.28
Métallurgie primaire	1.70	.285
Métallurgie secondaire	1.70	.285
Machinerie non électrique	1.68	.28
Équipement de transport	1.70	.285
Produits électriques	1.70	.285
Produits minéraux non métalliques . .	1.68	.28
Produits chimiques	1.68	.28
Produits divers	1.68	.28
Construction	5.72	1.13
Transports et communications	1.76	.325
<i>Commerce</i>		
Commerce de gros	1.77	.26
Commerce de détail	1.77	.26
Finance et assurances	1.41	.22
<i>Services</i>		
Services d'affaires	2.07	.44
Services commerciaux	2.07	.44
Divers	2.07	.44

Source : ibid.

807. Dès lors, si l'on doit différencier les taux de cotisations de l'assurance-chômage selon le chômage, ce n'est que pour tenir compte des différences dans la variation saisonnière du chômage entre les entreprises. Ceci devient facile puisqu'il existe actuellement deux catégories de prestations, les régulières et les saisonnières. Les cotisations pour les prestations saisonnières devraient être calculées à part de celles pour les prestations régulières et varier selon l'expérience du chômage des diverses entreprises. Cette disposition ajoutée à celle de l'extension du champ d'application permettrait sans doute de soustraire le régime d'assurance-chômage à la contribution du budget de l'État. Il serait préférable que celle-ci soit canalisée vers les régimes de sécurité du revenu autres que les assurances sociales.

c) Le niveau des prestations

808. Une question se pose en ce qui concerne le montant des prestations d'assurance-chômage à verser. Suivant l'état civil et le niveau de revenu, ces prestations se situent entre 30 et 50 pour cent des gains hebdomadaires (tableau VII.23).

809. Si l'on n'accorde qu'une fraction du revenu du travail, c'est que ces prestations ne doivent pas favoriser le non-retour au travail. Néanmoins, pour que l'assurance-chômage remplisse efficacement son rôle, c'est-à-dire incite les travailleurs à réintégrer le monde du travail, il faut que, durant la période chômée, la vie des sans-travail ne subisse pas de perturbations majeures. Or, dans l'économie moderne, les frais généraux représentent une proportion de plus en plus élevée des dépenses des consommateurs. Quiconque s'attend à une baisse permanente de son revenu doit sans doute réviser son budget; mais il n'en est pas de même au cours d'une période transitoire. C'est pourquoi les prestations d'assurance-chômage doivent permettre aux bénéficiaires de traverser la période chômée sans modifier de façon majeure leur budget et en faisant face aux dépenses incompressibles. Dans ces conditions, il est possible de planifier rationnellement son revenu, même s'il existe des probabilités de périodes de chômage. Mais, pour que les prestations d'assurance-chômage maintiennent le niveau de vie, on doit tenir compte du niveau des gains antérieurs des bénéficiaires. En conséquence, les taux de prestations varient selon les catégories de revenus. De plus, étant donné que le revenu des épouses ou des travailleurs secondaires contribuent au niveau de vie des ménages et que l'assurance-chômage comporte des avantages attachés à la participation au travail, ce dernier groupe de salariés doit participer à l'assurance-chômage au même titre que les chefs de famille. Par contre, si l'on veut que, dans son ensemble, le

système de sécurité du revenu soit redistributif, il est évident que l'on doit aussi conserver un certain équilibre entre le niveau moyen des prestations versées par le régime des accidents de travail et celui des autres régimes d'assurances sociales ou d'allocations sociales.

810. Après ces diverses considérations, nous suggérons d'établir le barème des prestations comme suit :

1° les prestations atteignent une proportion de 75 à 100 pour cent des gains jusqu'à concurrence d'un salaire admissible de 70 à 80 dollars par semaine, dans le cas du bénéficiaire ayant des personnes à charge. Dans celui d'un bénéficiaire sans personne à charge, le taux de couverture des gains peut être inférieur et tomber à 70 pour cent dès que les gains hebdomadaires atteignent \$50 à \$60 par semaine;

2° le taux de couverture s'abaisse par la suite, mais les prestations maximales atteignent \$87 dans le cas des bénéficiaires ayant des personnes à charge et \$75 pour les bénéficiaires sans personne à charge. Ces maxima correspondent à un salaire hebdomadaire de \$130 et plus.

811. On reproduit les barèmes aux tableaux VII.27 et VII.28. On conserve la structure actuelle des prestations, caractérisée par des classes discontinues, mais pour les fins d'intégration au RGAS, il semble plus adéquat d'établir une courbe continue du rapport entre les gains et les prestations. Les taux de couverture suggérés serviront de points de repère.

812. À notre point de vue, il convient de conserver l'écart entre les prestations octroyées aux bénéficiaires ayant des personnes à charge et celles versées aux bénéficiaires sans personne à charge.

d) Les règles concernant l'admissibilité et la durée des prestations

813. La durée maximale des prestations d'assurance-chômage est de 52 semaines. Par ailleurs, si l'on fait abstraction des prestations saisonnières, la durée effective varie entre 15 et 52 semaines selon les règles d'admissibilité fixées en fonction du nombre de semaines de contribution précédant la réclamation.

814. On comprend que le mécanisme d'assurance impose une limite maximale à la durée des prestations, puisque le régime est conçu dans l'optique d'un risque à court terme. De la même manière, il est normal que l'on maintienne une relation entre les périodes de contribu-

TABLEAU VII.27

Barème des prestations d'assurance-chômage versées aux bénéficiaires ayant des personnes à charge

<i>Classes de gains hebdomadaires</i>	<i>Prestations en pourcentage des gains</i>	<i>Point milieu de la classe de gains</i>	<i>Montant des prestations</i>
0-\$ 20	100%	\$ 10	0-\$20
\$ 20-\$ 30	90%	\$ 25	\$22-\$30
\$ 30-\$ 40	90%	\$ 35	\$33
\$ 40-\$ 50	90%	\$ 45	\$40
\$ 50-\$ 60	80%	\$ 55	\$44
\$ 60-\$ 70	80%	\$ 65	\$52
\$ 70-\$ 80	75%	\$ 75	\$55
\$ 80-\$ 90	70%	\$ 85	\$60
\$ 90-\$100	70%	\$ 95	\$66
\$100-\$130	65%	\$115	\$75
\$130-\$160	60%	\$145	\$87
\$160 et plus			\$87

Source : *ibid.*

TABLEAU VII.28

Barème des prestations d'assurance-chômage versées aux bénéficiaires sans personne à charge

<i>Classes de gains hebdomadaires</i>	<i>Prestations en pourcentage des gains</i>	<i>Point milieu de la classe de gains</i>	<i>Montant des prestations</i>
0-\$ 20	100%	\$ 10	0-\$20
\$ 20-\$ 30	80%	\$ 25	\$20
\$ 30-\$ 40	80%	\$ 35	\$28
\$ 40-\$ 50	80%	\$ 45	\$36
\$ 50-\$ 60	70%	\$ 55	\$38
\$ 60-\$ 70	70%	\$ 65	\$45
\$ 70-\$ 80	65%	\$ 75	\$49
\$ 80-\$ 90	60%	\$ 85	\$51
\$ 90-\$100	60%	\$ 95	\$57
\$100-\$130	55%	\$115	\$63
\$130-\$160	50%	\$145	\$75

Source : *ibid.*

tion au régime et les périodes de prestations. Toutefois, nous croyons qu'avec l'extension du régime à des travailleurs dont le risque de chômage est moindre, il est possible de renforcer la protection des travailleurs les plus touchés par le risque de chômage. À défaut d'un régime efficace d'assurance-chômage, le régime d'allocations sociales conçu sur la base d'un revenu garanti devra constamment compenser.

815. Si, du point de vue du RGAS, nous devons choisir entre un allègement des règles d'admissibilité aux prestations d'assurance-chômage et un prolongement de la durée maximale des prestations, nous choisirons la première solution. Ce qui importe le plus au point de vue de la coordination des régimes, c'est que le plus grand nombre possible de travailleurs puissent toucher des prestations dès qu'ils subissent une période de chômage et que la durée effective se rapproche le plus possible de la durée maximale. Cette recherche d'une protection plus efficace à court terme l'emporte à notre point de vue sur l'extension de la durée maximale des prestations.

816. Selon cette optique, il serait souhaitable d'abaisser de moitié le nombre de semaines de cotisation précédant la demande de prestations, c'est-à-dire de passer de 30 semaines à 15 semaines pour les prestations régulières. Les prestations saisonnières exigeraient 8 semaines de cotisation au lieu de 15. Toutefois, dans un cas comme dans l'autre, on devrait allouer une semaine de prestations pour chaque semaine de cotisation¹. Cette dernière disposition permet d'étendre la durée effective par rapport à la durée maximale des prestations.

817. La durée maximale des prestations demeure la même. Tout raccourcissement significatif de la durée des prestations d'assurance-chômage implique un fardeau financier considérable pour le RGAS, qui reçoit systématiquement, en plus de sa clientèle régulière composée des personnes qui ne font pas partie de la main-d'œuvre ou des familles dont le revenu est insuffisant, un tiers des chômeurs ou des bénéficiaires actuels de l'assurance-chômage.

¹ Selon les propositions du Livre blanc sur l'assurance-chômage, le nombre de semaines de contributions exigé est de 20 pour les travailleurs réguliers et de 8 pour les travailleurs non réguliers. Ces contributions donnent droit à 25 semaines de prestations pour la première catégorie de travailleurs (phases I à III inclusivement) et à 18 semaines pour les travailleurs non réguliers (phases II et III). Ces dispositions qui accordent plus d'une semaine de prestations par semaine de cotisation intègrent le système de prestations régulières et de prestations saisonnières. Par la suite, le nombre de semaines de prestations s'établit au rythme de une pour 2 semaines de cotisation, sauf en ce qui concerne les extensions liées à un taux de chômage national supérieur à 4 pour cent, ou à un taux régional supérieur au taux national*.

* *L'assurance-chômage au cours des années 1970*, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1970.

818. Quant à la période de carence, il est essentiel du point de vue du RGAS qu'on la réduise au minimum. Dès lors que ce régime comble automatiquement l'absence ou l'insuffisance de revenus, la période de carence perd sa signification, à moins qu'elle soit de très courte durée et qu'elle soit respectée par les autres régimes. De plus, il est évident qu'on ne conçoit pas les régimes d'assistance ou d'allocations sociales pour combler un retard dans l'intervention des régimes d'assurance.

4. — COORDINATION DES RÉGIMES D'ASSURANCE-CHÔMAGE ET D'ALLOCATIONS SOCIALES (RGAS)

819. Jusqu'ici, nous avons vu comment le régime d'assurance-chômage se distingue d'un régime général d'assistance sociale et quelles sont les raisons de l'existence d'un régime séparé pour les chômeurs temporaires. Mais, puisque nous suggérons l'établissement d'un régime général d'allocations sociales, il convient de nous assurer que la coexistence de ces deux régimes comporte les éléments de coordination essentiels pour satisfaire les besoins des travailleurs en chômage et rendre efficace chacun des deux régimes dans la réalisation de son rôle propre.

a) Les diverses possibilités

820. Du point de vue du bénéficiaire, on peut ramener la coordination des deux régimes à la question suivante : dans quelles circonstances ces prestations doivent-elles donner lieu à une assistance complémentaire sous forme d'allocations du RGAS ?

821. Sur le plan des principes, deux solutions apparaissent :

- 1° le versement de prestations d'assurance-chômage suffisamment élevées pour assurer d'emblée aux chômeurs un revenu qui leur permette de traverser la période de chômage sans perturbations financières et, au cours ou à la fin de cette période, de se reclasser et de réintégrer le marché du travail ; dans un tel cas, le chômeur qui reçoit des prestations d'assurance-chômage ne serait tout simplement pas admissible à d'autres types d'allocations ;
- 2° l'incorporation dans le RGAS des prestations d'assurance-chômage comme s'il s'agissait d'un salaire. La logique de cette proposition tient au fait qu'on peut facilement considérer les prestations d'assurance-chômage comme un revenu différé.

822. La première solution s'apparente à la situation actuelle, alors qu'un bénéficiaire de prestations d'assurance-chômage n'a droit qu'exceptionnellement à une allocation d'assistance supplémentaire. On envisage ces deux types de régimes comme de véritables substituts. Le RGAS intervient uniquement à la fin de la période de prestations d'assurance-chômage.

823. Au contraire, la deuxième solution suppose la complémentarité des deux régimes. Elle reconnaît que les prestations d'assurance-chômage ne peuvent pas remplacer adéquatement le revenu de travail, lorsque, par exemple, celui-ci était déjà insuffisant pour combler les besoins familiaux des travailleurs. Elle tient compte que le travailleur, même lorsqu'il détient un emploi, peut recevoir des allocations sociales parce que son revenu se situe en deçà du seuil de pauvreté, ou encore entre le seuil de pauvreté et le seuil d'allocation nulle.

824. La première proposition apparaît inacceptable parce qu'elle menace sérieusement les objectifs du revenu minimum garanti. En effet, même dans le cas où les prestations d'assurance-chômage sont égales à 100 pour cent des gains antérieurs, elles ne couvrent les besoins minima que lorsque ceux-ci étaient déjà couverts grâce à un emploi régulier à salaire suffisant. C'est la fonction du RGAS de fournir un minimum en deçà duquel le revenu ne peut tomber en aucune circonstance.

825. Par contre, la deuxième proposition mise sur la complémentarité des rôles des deux régimes; le RGAS intervient chaque fois que le revenu de travail ou le revenu de remplacement place le travailleur dans une situation de revenu insuffisant.

826. Toutefois, la viabilité de cette combinaison suppose que le régime d'assurance-chômage offre au départ une protection adéquate du revenu dans le plus grand nombre de cas possibles. Ainsi doit-on tendre à ce que les prestations d'assurance-chômage soient suffisamment élevées pour situer le chômeur au delà des seuils prévus par le RGAS.

827. C'est dans cette optique que nous avons suggéré, à la section précédente, une majoration des niveaux de prestations par rapport aux gains de travail. De cette manière, le RGAS n'entre en jeu que pour les personnes suivantes :

- 1° celles qui émargent déjà à ce régime lorsqu'elles ont un travail ;
- 2° le groupe réduit de chômeurs qui passent tout juste le seuil d'allocation nulle lorsqu'ils sont au travail ;

- 3° les personnes dont les charges familiales sont élevées, les prestations d'assurance-chômage ne tenant pas compte du nombre d'enfants.

828. Dès lors, le RGAS joue pour les chômeurs le même rôle que pour les travailleurs à bas revenus.

829. De cette façon, il n'y a pas d'opposition entre l'approche qui fait du régime d'assurance-chômage un régime indépendant et celle qui intègre ce régime particulier au régime général. Pour un groupe de sans-travail, l'assurance-chômage est la source unique de revenu, alors que pour d'autres les versements en vertu du RGAS assurent un supplément. Cependant, la technique d'intégration doit respecter certaines contraintes. Dans la section suivante, nous exposerons leur nature et la méthode que nous suggérons pour réaliser cette intégration.

B. — LES MÉCANISMES D'INTÉGRATION

830. L'intégration du régime d'assurance-chômage au RGAS doit respecter trois contraintes : la première concerne l'incitation au travail, la deuxième, la proportion du financement assurée par l'un ou l'autre régime et la troisième a trait à la continuité des objectifs du RGAS.

i) L'incitation au travail

831. Le régime d'assurance-chômage fait face à une contrainte particulière quant au rapport entre le revenu de remplacement et le revenu antérieur. Jusqu'à quel point le RGAS doit-il respecter une telle contrainte, alors qu'il doit lui-même satisfaire les besoins définis objectivement ?

832. Par sa nature, le régime d'assurance-chômage s'adresse au risque-chômage. Le droit aux prestations intervient uniquement lorsque ce risque se matérialise. De la même façon, il est naturel que le droit aux prestations cesse dès que le travailleur retrouve un emploi : ceci équivaut à une taxation de 100 pour cent du revenu gagné. Devant une offre d'emploi, le travailleur doit choisir entre l'acceptation de celle-ci et le revenu de remplacement offert dans le cadre du régime d'assurance-chômage. Afin de favoriser le choix de l'emploi et pour atténuer la taxation du revenu gagné, on a établi que les prestations d'assurance-chômage ne dépassent point une proportion du salaire antérieur qui soit inférieure à l'unité. Dans le cas où les deux régimes, assurance-chômage et RGAS, interviennent simulta-

nément, cette contrainte se transpose de la façon suivante : le revenu total en période de chômage, prestations d'assurance-chômage plus allocations sociales, doit être inférieur au revenu total dont dispose l'individu en période de travail : revenu de travail plus RGAS. Toutefois, ajoutons que le RGAS étant lui-même structuré de façon à inciter au travail, il n'y a aucune objection à ce que ce rapport entre les revenus totaux en période d'emploi et en période de chômage soit équivalent ou supérieur à l'unité dans les catégories de revenus inférieurs ou équivalents au revenu minimum.

833. Pour ces catégories, en effet, les prestations d'assurance-chômage représentent une proportion marginale du revenu total des prestations sociales : prestations d'assurance-chômage et allocations du RGAS. Ainsi le revenu total (revenu de travail plus l'allocation réduite d'une fraction du revenu de travail) obtenu par suite d'une réintégration du marché du travail fait plus que compenser la perte des prestations d'assurance-chômage.

ii) *Le financement du revenu de remplacement en période de chômage*

834. On justifie l'existence parallèle d'un régime d'assurance et d'un régime général d'allocations sociales par le fait que le premier a, par rapport au second, un caractère préventif, c'est-à-dire qu'il offre à la majorité des travailleurs une protection efficace du revenu. Si, par suite de l'intervention simultanée des deux régimes, le RGAS est appelé à financer une proportion importante de l'ensemble des prestations versées aux travailleurs en chômage, le rôle de prévoyance de l'assurance devient fictif et, inversement, on doit douter de l'opportunité de maintenir deux régimes de caractère différent.

835. Aussi faut-il que le régime d'assurance-chômage fournisse une proportion importante du revenu total en période de chômage, dans le plus grand nombre de cas possible.

iii) *La continuité des objectifs du régime général d'allocations sociales (RGAS)*

836. Cette contrainte découle des modalités générales du RGAS. Étant donné que celui-ci assure d'emblée des allocations complémentaires de revenu jusqu'à un point situé au delà du seuil minimum, on conçoit qu'il modifie ses règles face à la situation de chômage; toutefois, ces nouvelles règles ne doivent pas accorder au travailleur actif une allocation plus élevée que lorsqu'il chôme.

837. Nous exprimerons quantitativement cette contrainte, en envisageant l'hypothèse où le travailleur reçoit déjà une allocation; l'allocation du RGAS versée en période de chômage doit être au moins équivalente, sinon supérieure, à celle qu'il reçoit lorsqu'il travaille. En regard de ces contraintes, nous proposons le mécanisme d'intégration suivant :

en période de chômage, le travailleur continue de recevoir un montant d'allocations sociales équivalent à celui qui lui était versé avant qu'il ne perde son emploi.

838. Cette solution signifie qu'on considère les prestations d'assurance-chômage comme un revenu différé. Cependant, le taux de diminution de l'allocation sociale en fonction du revenu qu'on applique aux prestations d'assurance-chômage est légèrement inférieur à celui qu'on applique au revenu de travail ¹.

839. Les tableaux VII.29 et VII.30, ainsi que le graphique VII.3, établissent les rapports entre le revenu total en période de chômage et le revenu total en période de travail, obtenus par ce mécanisme de combinaison des prestations d'assurance-chômage et des allocations sociales.

840. On observera que le rapport entre le revenu en période de chômage et le revenu en période de travail est assez élevé pour les classes de gains inférieurs. Prenons le cas du chef de famille de trois enfants. S'il gagne \$45 ou moins par semaine, une période de chômage signifie pour lui un revenu équivalent à au moins 90 pour cent de son total en période de travail. Un emploi rémunéré à \$45 lui procure un revenu de \$71 et, s'il perd cet emploi, il obtient encore \$64. On suppose alors que ce travailleur aura peu d'intérêt à réintégrer ce même emploi. Par contre, un emploi de \$70 à \$75 par semaine lui rapporte un revenu total hebdomadaire de \$80 à \$85 (tableaux VII.29 et VII.30).

841. Cette méthode d'intégration présente des avantages appréciables sur le plan de l'administration du RGAS, en particulier si celui-ci comble le revenu par des allocations mensuelles ou bimensuelles plutôt qu'annuelles.

¹ Effectivement, plus les prestations d'assurance-chômage diffèrent du gain de travail, plus le taux de détaxe des prestations d'assurance-chômage s'éloigne de celui du revenu gagné. A la limite, lorsque les prestations sont égales au revenu, le taux de détaxe est le même.

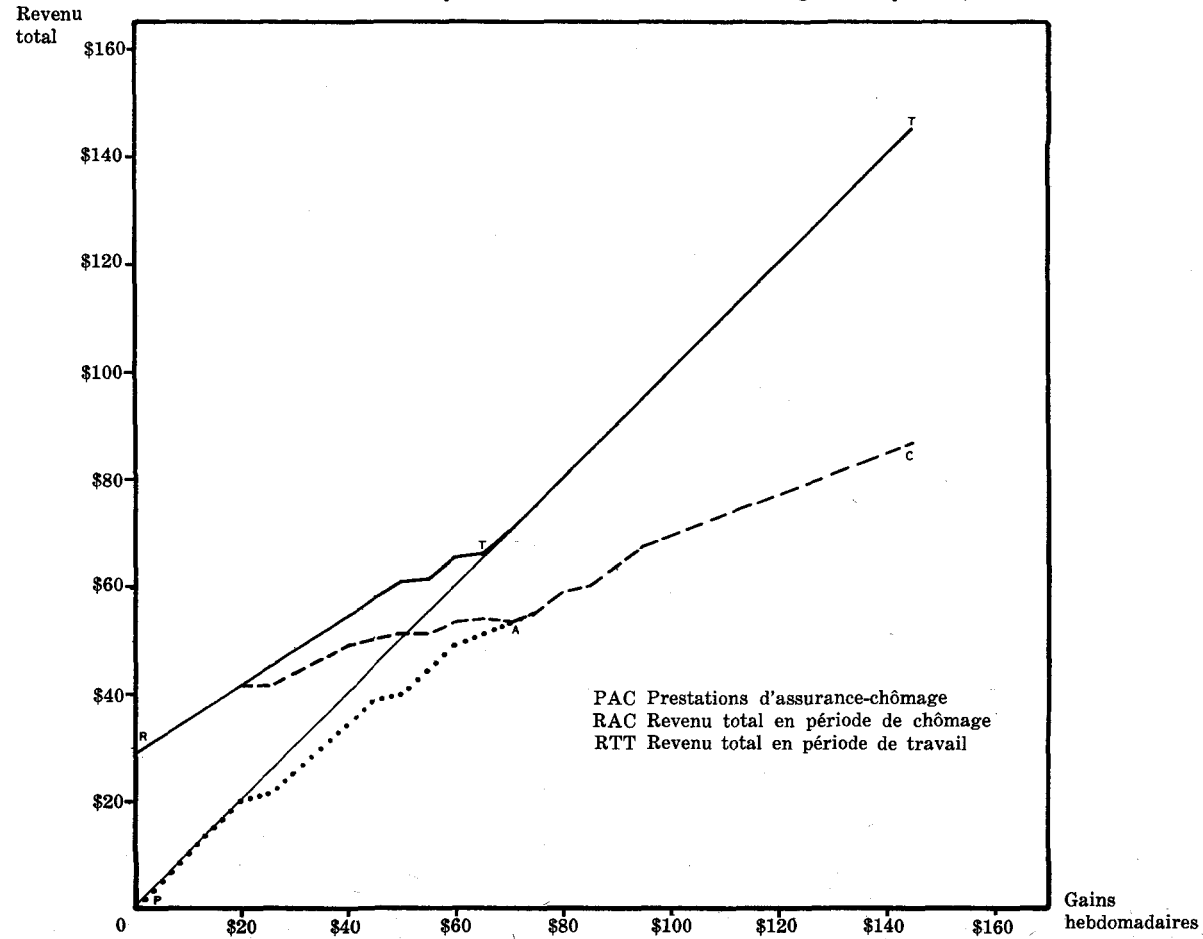
TABLEAU VII.29

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

<i>Revenus en période de travail</i>			<i>Revenus en période de chômage</i>			<i>Revenus en période de chômage</i>
<i>Gains hebdomadaires</i>	<i>Allocations sociales</i>	<i>Revenu total</i>	<i>Prestations d'assurance-chômage</i>	<i>Allocations sociales</i>	<i>Revenu total</i>	<i>Revenus en période de travail</i>
\$ 15	\$23.85	\$ 38.85	\$15.00	\$23.85	\$38.85	100.0%
\$ 20	\$22.20	\$ 42.20	\$20.00	\$22.20	\$42.20	100.0%
\$ 25	\$20.53	\$ 45.55	\$22.50	\$20.55	\$42.55	93.4%
\$ 30	\$18.85	\$ 48.85	\$26.00	\$18.85	\$44.85	91.8%
\$ 35	\$17.15	\$ 52.15	\$30.00	\$17.15	\$47.15	90.4%
\$ 40	\$15.31	\$ 55.31	\$34.00	\$15.31	\$49.31	89.1%
\$ 45	\$12.41	\$ 57.41	\$38.00	\$12.41	\$50.41	87.8%
\$ 50	\$10.80	\$ 60.80	\$40.00	\$10.80	\$50.80	83.5%
\$ 55	\$ 6.86	\$ 61.86	\$44.00	\$ 6.86	\$50.86	82.2%
\$ 60	\$ 5.30	\$ 65.30	\$48.00	\$ 5.30	\$53.30	81.6%
\$ 65	\$ 1.31	\$ 66.31	\$52.00	\$ 1.31	\$53.31	80.4%
\$ 70	néant	\$ 70.00	\$53.00	néant	\$53.00	75.7%
\$ 75	"	\$ 75.00	\$55.00	"	\$55.00	73.3%
\$ 80	"	\$ 80.00	\$58.00	"	\$58.00	72.5%
\$ 85	"	\$ 85.00	\$60.00	"	\$60.00	70.5%
\$ 90	"	\$ 90.00	\$63.00	"	\$63.00	70.0%
\$ 95	"	\$ 95.00	\$65.00	"	\$65.00	68.4%
\$115	"	\$115.00	\$75.00	"	\$75.00	65.2%
\$145	"	\$145.00	\$87.00	"	\$87.00	60.0%

GRAPHIQUE 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



Source : voir le tableau VII.29.

TABLEAU 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

<i>Revenus en période de travail</i>			<i>Revenus en période de chômage</i>			<i>Revenus en période de chômage</i> <i>Revenus en période de travail</i>
<i>Gains hebdomadaires</i>	<i>Allocations sociales</i>	<i>Revenu total</i>	<i>Prestations d'assurance-chômage</i>	<i>Allocations sociales</i>	<i>Revenu total</i>	
\$ 15	\$38.27	\$ 53.27	\$15.00	\$38.27	\$53.27	100.0%
\$ 20	\$36.61	\$ 56.61	\$20.00	\$36.61	\$56.61	100.0%
\$ 25	\$34.95	\$ 59.95	\$22.50	\$34.95	\$57.45	95.8%
\$ 30	\$33.27	\$ 63.27	\$26.00	\$33.27	\$59.27	93.7%
\$ 35	\$31.62	\$ 66.62	\$30.00	\$31.62	\$61.62	92.5%
\$ 40	\$29.06	\$ 69.06	\$34.00	\$29.06	\$63.06	91.3%
\$ 45	\$26.29	\$ 71.29	\$38.00	\$26.29	\$64.29	90.0%
\$ 50	\$24.00	\$ 74.00	\$40.00	\$24.00	\$64.00	86.4%
\$ 55	\$21.30	\$ 76.30	\$44.00	\$21.30	\$65.30	85.5%
\$ 60	\$18.52	\$ 78.52	\$48.00	\$18.52	\$66.52	84.6%
\$ 65	\$15.75	\$ 80.75	\$52.00	\$15.75	\$67.75	83.9%
\$ 70	\$12.97	\$ 82.97	\$53.00	\$12.97	\$65.97	79.5%
\$ 75	\$10.20	\$ 85.20	\$55.00	\$10.20	\$65.20	76.4%
\$ 80	\$ 7.42	\$ 87.42	\$58.00	\$ 7.42	\$65.42	74.8%
\$ 85	\$ 4.65	\$ 89.65	\$60.00	\$ 4.65	\$64.65	72.1%
\$ 90	\$ 1.87	\$ 91.87	\$63.00	\$ 1.87	\$64.87	70.6%
\$ 95	néant	\$ 95.00	\$65.00	néant	\$65.00	68.4%
\$115	"	\$115.00	\$75.00	"	\$75.00	65.2%
\$145	"	\$145.00	\$87.00	"	\$87.00	60.0%

TABLEAU VII.31

Seuil de revenu annuel ou hebdomadaire minimum et point où l'allocation devient nulle (premier stade du RGAS), 1971

<i>Taille de la famille</i>	<i>Revenu annuel</i>		<i>Revenu hebdomadaire</i>	
	<i>Seuil de revenu minimum</i>	<i>Seuil d'allocation nulle</i>	<i>Seuil de revenu minimum</i>	<i>Seuil d'allocation nulle</i>
2 adultes	\$2,045	\$4,480	\$39.33	\$ 86.15
2 adultes + 1 enfant	\$2,550	\$5,305	\$49.04	\$102.01
2 adultes + 2 enfants	\$3,055	\$6,130	\$58.75	\$117.88
2 adultes + 3 enfants	\$3,560	\$6,955	\$68.46	\$133.75
2 adultes + 4 enfants	\$4,065	\$7,780	\$78.17	\$149.61
2 adultes + 5 enfants	\$4,570	\$8,608	\$87.88	\$165.54
etc.				

842. Aucun travailleur nouveau n'a recours au RGAS par le simple fait qu'il chôme : seuls ceux qui recevaient déjà une allocation continuent de la recevoir. Enfin, on n'a pas à ajuster le montant de cette allocation lorsque le travailleur passe d'une situation d'emploi à une situation de chômage.

843. Ce mécanisme d'intégration résulte d'un compromis entre deux autres hypothèses dans le cadre d'une combinaison possible des prestations d'assurance-chômage et des allocations sociales. En effet, pour l'admissibilité au RGAS, on peut envisager :

soit un taux de taxation de 100 pour cent des prestations d'assurance-chômage;

soit, encore, un taux de taxation des prestations d'assurance-chômage égal à celui du revenu de travail.

844. Ni l'une ni l'autre de ces hypothèses n'apparaissent acceptables. Dans le premier cas, le revenu d'une certaine catégorie de travailleurs subit une chute considérable, tandis que la deuxième hypothèse permet à ce même groupe de toucher en période de chômage des revenus presque équivalents à leurs revenus en période de travail.

845. Le groupe de travailleurs concerné est celui dont les gains de travail justifient déjà un complément sous forme d'allocations. Or, si l'on tient compte des seuils d'allocation nulle envisagés par le RGAS pour 1971 (tableau VII.31) et de la répartition des bénéficiaires selon les classes de gains et la taille de la famille dont nous avons une estimation préliminaire en 1970 (tableaux VII.19 et VII.20), ce groupe comprend une bonne proportion des travailleurs masculins qui ont des personnes à charge et qui ont connu, en 1970, des périodes de chômage.

RECOMMANDATIONS

La Commission recommande :

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.*

Appendice VII.1

Effets des modifications à la structure du régime de rentes sur le rapport entre prestations et cotisations

Effets des modifications proposées à la structure du régime de rentes sur le rapport entre prestations et cotisations

1. En plus de l'amélioration des rentes de veuve et des rentes d'invalidité versées par le régime de rentes du Québec, les modifications proposées touchent à la structure générale des rentes. Le tableau VII.1.1 rappelle ces changements, au nombre de deux : 1^o le plafond des gains admissibles atteint \$8,000; 2^o la valeur relative des rentes versées aux classes de revenus supérieures à \$6,000 diminue au profit de la valeur des rentes versées aux classes de revenus inférieures à \$6,000.

2. Pour mesurer l'incidence de ces modifications sur l'évaluation du rapport entre les prestations et les cotisations, on suppose que le changement dans la structure des rentes entrerait en vigueur immédiatement, soit en 1971, tandis que le déplacement du plafond du maximum des gains admissibles se ferait progressivement, pour entrer en vigueur en 1976.

I. — LE DÉPLACEMENT DU PLAFOND DES GAINS ADMISSIBLES

3. Dans les premières années suivant le déplacement du plafond des gains admissibles, l'augmentation des contributions est plus que suffisante pour compenser la hausse des rentes (tableau VII.1.2). C'est pourquoi, à l'aide du graphique VII.1.1, nous observons que la baisse des revenus accumulés n'intervient qu'à partir de 1990, alors que la caisse décroît plus rapidement vers zéro que présentement.

TABLEAU VII.1.1

La rente de retraite en proportion des gains admissibles

<i>Gains admissibles</i>	<i>Rente liée au revenu en pourcentage des gains admissibles</i>	
	<i>Structure proposée</i>	<i>Structure actuelle</i>
\$1,000	40.0%	25.0%
\$2,000	34.0%	25.0%
\$3,000	30.8%	25.0%
\$4,000	28.7%	25.0%
\$5,000	27.0%	25.0%
\$6,000	25.8%	25.0%
\$7,000	24.3%	25.0%
\$8,000	22.5%	25.0%

TABLEAU VII.1.2

Pourcentage des contributions représentant en valeur présente le coût d'une rente par rapport aux cotisations*

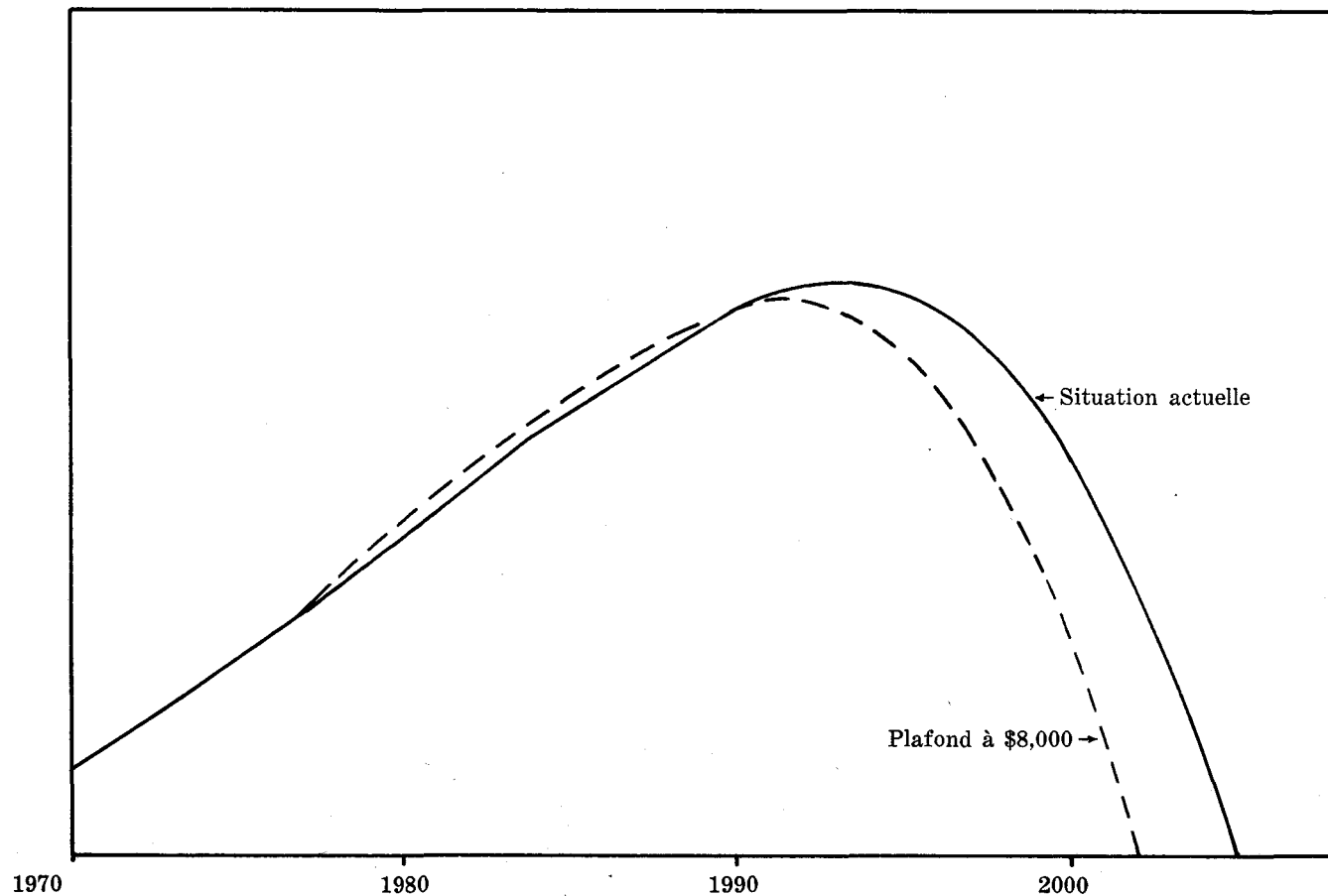
Période	Rentes de retraite		Rentes de veuve		Rentes d'invalidité		Total	
	Situation actuelle %	Déplacement à \$8,000** %	Situation actuelle %	Déplacement à \$8,000 %	Situation actuelle %	Déplacement à \$8,000 %	Situation actuelle %	Déplacement à \$8,000 %
1976-1980	31.5	30.0	12.7	11.3	14.6	13.5	58.8	54.8
1976-1990	46.1	48.4	16.7	16.0	17.6	17.4	80.4	81.8
1976-2008	68.3	73.1	31.2	32.1	19.8	20.0	119.3	125.2
1976-2028	89.0	94.7	38.0	39.7	21.6	21.7	148.6	156.1

* Les prestations de décès et les rentes d'orphelin et d'enfant d'invalidité sont exclues de ce tableau.

** En 1976.

GRAPHIQUE 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



II. — DÉPLACEMENT DU PLAFOND ET CHANGEMENT DANS LA STRUCTURE DES RENTES

4. Lorsqu'on ajoute le changement dans la structure des rentes, les résultats obtenus sont sensiblement les mêmes. C'est ce que nous observons à l'aide du tableau VII.1.3 qui compare les rapports entre cotisations et prestations selon trois hypothèses : 1° maintien de la situation actuelle, 2° déplacement du plafond à \$8,000 et 3° déplacement du plafond à \$8,000, combiné au changement de structure des rentes. Quant à l'évolution de la caisse, la situation demeure donc sensiblement la même que celle décrite au graphique VII.1.1 et correspondant au déplacement du plafond à \$8,000. C'est dire que la diminution de 10 pour cent de la rente versée aux bénéficiaires dont les gains admissibles atteignent le plafond — 22.5 pour cent au lieu de 25 pour cent des gains selon la formule actuelle — est suffisante pour compenser les rentes plus élevées versées aux personnes dont les gains admissibles sont plus faibles. On remarquera par contre que le coût des prestations aux invalides augmente : c'est que la moyenne de leurs gains admissibles demeure relativement faible par rapport au maximum des gains admissibles.

5. Aucune des deux modifications analysées n'augmente sensiblement les coûts relatifs du régime. Si nous faisons le rapport des pourcentages d'une situation à une autre décrite au tableau VII.1.3, nous obtenons une valeur de 106 pour cent pour la période 1970-2008¹. Or selon les estimations du service actuariel de la Régie des rentes, un rapport de 110 pour cent pour les rentes totales nécessiterait une augmentation de 36/100 de 1 pour cent des cotisations pour maintenir le régime sur une base entièrement comparable à celle de la situation actuelle.

III. — LA RENTE DE VEUVE

6. L'on n'a pas estimé l'effet sur les coûts relatifs du régime des améliorations suggérées aux rentes de veuve et d'invalidité. Toutefois, une évaluation préliminaire a permis d'établir que, pour la rente de veuve, une augmentation du niveau des prestations de l'ordre

¹ Exemple : période 1970-2008, pourcentage des contributions représentant le coût de la rente totale par rapport aux cotisations :

(3) déplacement du plafond	
et changement de structure	113.5
(1) situation actuelle	107.3 = 105.6

TABLEAU VII.1.3

Pourcentage des contributions représentant en valeur présente le coût d'une rente par rapport aux cotisations

Période	Rentes de retraite			Rentes de veuve			Rentes d'invalidité			Total		
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
1970-1980	21.0	21.0	20.9	9.3	8.9	8.8	10.6	10.3	10.3	40.9	40.2	40.0
1970-1990	37.1	39.8	39.6	14.0	13.7	13.5	14.9	15.0	15.0	66.0	68.5	68.1
1970-2008	61.2	66.3	66.2	28.1	29.3	28.5	18.2	18.6	18.8	107.5	114.2	113.5
1970-2028	82.7	88.8	88.6	35.4	37.3	36.3	20.3	20.7	27.1	138.4	146.8	146.0

¹ Maintien de la situation actuelle.

² Déplacement du plafond à \$8,000 en 1976

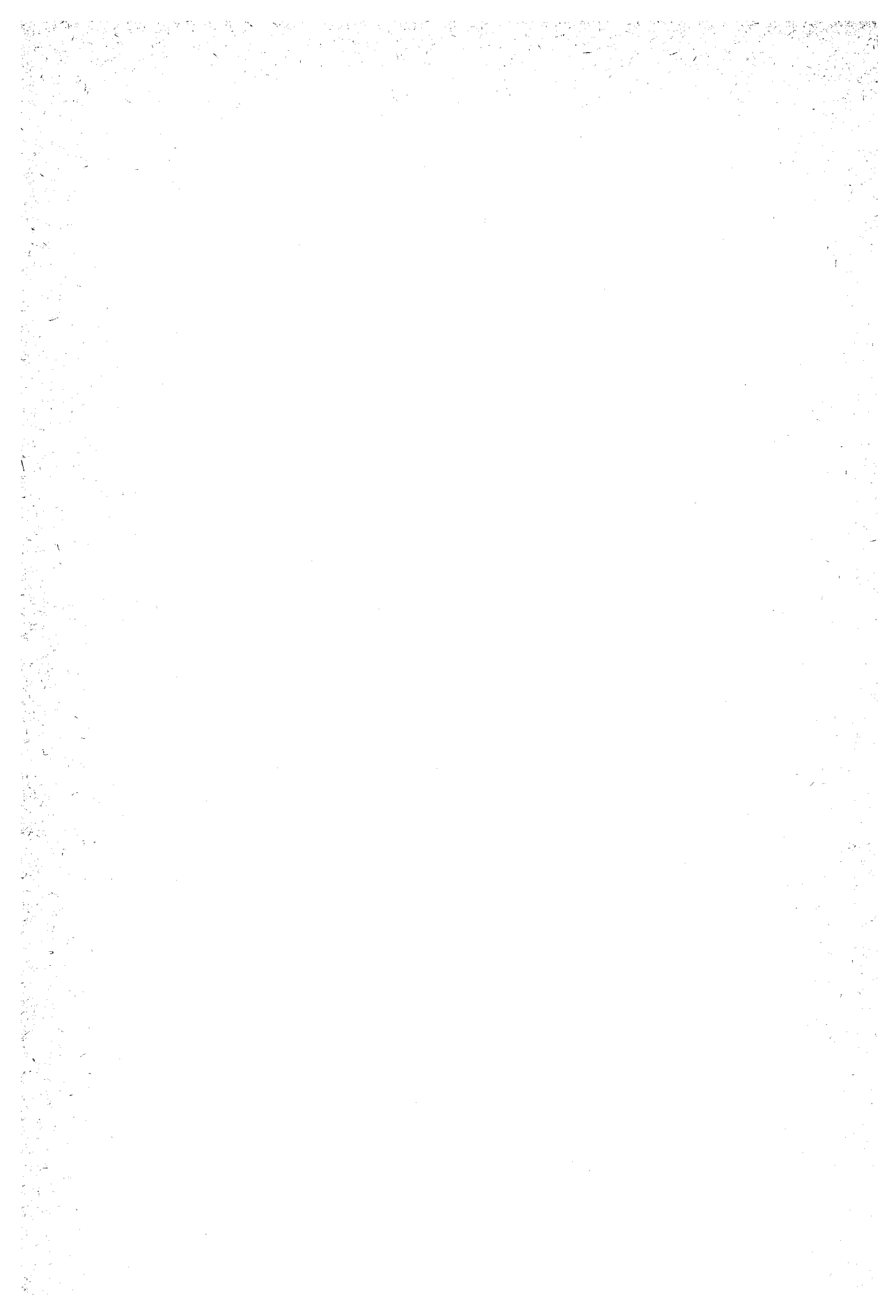
³ Déplacement du plafond à \$8,000 en 1976 et changement de structure des rentes en 1971.

de 33 pour cent ¹ entraîne une hausse de 15 à 20 pour cent du pourcentage des rentes de veuve en fonction des cotisations. Ceci peut servir d'approximation à l'effet des changements suggérés à la rente de veuve.

7. Les estimations présentées jusqu'ici ² l'ont été par référence à une projection de la situation actuelle. La valeur absolue des informations qui décrivent la situation actuelle est liée aux hypothèses sous-jacentes à cette projection, particulièrement sensibles au plan de l'évolution de la conjoncture économique. La présentation des résultats sur une base strictement relative nous dispense de nous attarder à la signification de ces hypothèses.

¹ Par exemple, le montant de la rente de veuve liée au revenu passe de 37.5 à 50 pour cent.

² Ces estimations ont été faites à la demande de la Commission par le service actuariel de la Régie des rentes du Québec.



Liste des recommandations

La Commission recommande :

- 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 sociales, lorsqu'elles remplissent les conditions définies par leur revenu.*
- 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.*
- 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 la-*

quelle 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.*

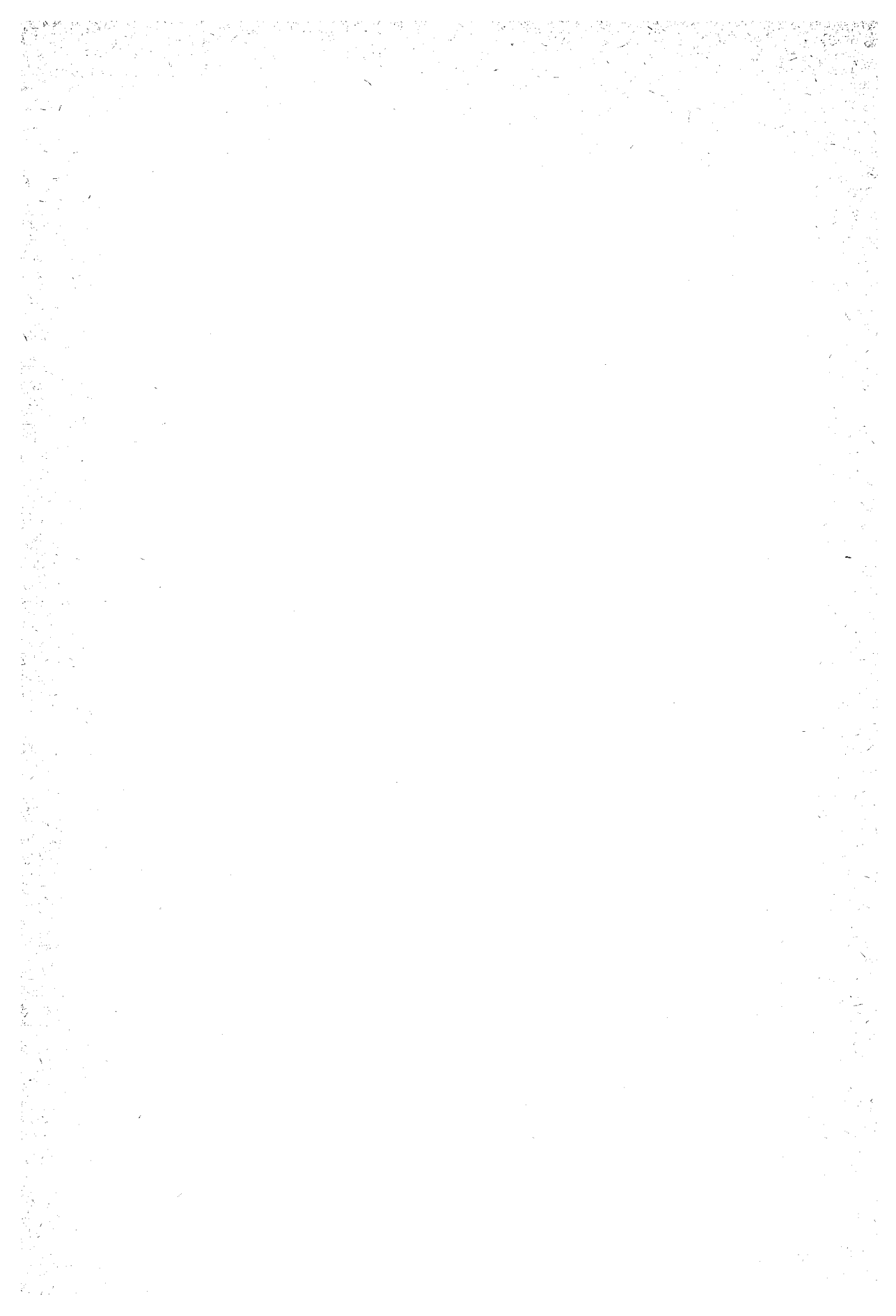
- 5.VI.54. *QUE les régimes d'allocations scolaires et d'allocations familiales soient fusionnés et que les allocations versées pour les jeunes de 16 et 17 ans soient au moins d'un montant égal à celui des allocations versées pour les enfants de 12 ans et plus.*
- 5.VI.55. *QU'une allocation de maternité 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.*

Index des graphiques

<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
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
	261



Index des tableaux

<i>Tableau</i>		<i>Page</i>
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

<i>Tableau</i>	<i>page</i>
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

Table des matières

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

	<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
	275

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

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

RAPPORT

VOL. I	L'ASSURANCE-MALADIE	TROISIÈME PARTIE
VOL. II	LES MÉDECINS INTERNES ET RÉSIDENTS	VOL. V
PREMIÈRE PARTIE		LA SÉCURITÉ DU REVENU
VOL. III	LE DÉVELOPPEMENT	QUATRIÈME PARTIE
DEUXIÈME PARTIE		VOL. VI
VOL. IV	LA SANTÉ	LES SERVICES SOCIAUX
		CINQUIÈME PARTIE
		VOL. VII
		TOME I
		LES PROFESSIONS ET LA SOCIÉTÉ
		TOME II
		LES ÉTABLISSEMENTS À BUT LUCRATIF

ANNEXES

- ANALYSE COMPARATIVE DES COÛTS DE L'HOSPITALISATION AU QUÉBEC ET EN ONTARIO
LA COMMISSION
- 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
- INDICES DE L'ÉTAT DE SANTÉ DE LA POPULATION DU QUÉBEC
MADELEINE BLANCHET-PATRY, M.D.
- LES MÉCANISMES DE DISTRIBUTION DES MÉDICAMENTS ET PROTHÈSES : ANALYSE ÉCONOMIQUE
FRANÇOIS D. LACASSE
- CONTRIBUTION À UN PROJET DE LOI-CADRE EN MATIÈRE DE MALADIE MENTALE
LUCIEN PANACCIO, M.D.
- PROBLÈMES DE LA DÉTÉRIORATION DU MILIEU ET DE LA CONSERVATION DE L'ENVIRONNEMENT
GEORGES S. GANTCHEFF
- URBANISME ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EN RELATION AVEC LA CONSERVATION DE LA SANTÉ
GEORGES ROBERT
- LA PRÉVISION DE MAIN-D'OEUVRE DANS LE SECTEUR HOSPITALIER
RICHARD BÉLAND ET THOMAS BOUDREAU
- LA SITUATION FINANCIÈRE DES HÔPITAUX DU QUÉBEC AU 31 DÉCEMBRE 1967
NICOLE MARTIN, CHARLES CHAMARD, CLAUDE E. FORGET ET ANDRÉ MOISAN
- LES COÛTS DE FONCTIONNEMENT DE CERTAINS SERVICES HOSPITALIERS AU QUÉBEC : ANALYSE ÉCONOMIQUE
CLAUDE E. FORGET
- 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.
- L'ORGANISATION ET LA RÉGLEMENTATION DES PROFESSIONS DE LA SANTÉ ET DU BIEN-ÊTRE AU QUÉBEC
M^e CLAUDE-ARMAND SHEPPARD
- LA RÉMUNÉRATION DU CORPS MÉDICAL
JEAN-YVES RIVARD
- UTILISATION COMPARÉE DES SERVICES DE SANTÉ
RAYNALD PINEAULT, M.D.
- INVENTAIRE DE L'ÉQUIPEMENT HOSPITALIER ET DES PROJETS D'IMMOBILISATIONS AU QUÉBEC AU 31 DÉCEMBRE 1969.
LA COMMISSION
- LES FONDEMENTS D'UNE POLITIQUE FAMILIALE
PHILIPPE GARIGUE
- POUR UNE POLITIQUE DE LA VIEILLESSE
JEAN-MARIE MARTIN
- POLITIQUE DE BIEN-ÊTRE DE L'ENFANCE POUR LE QUÉBEC DE DEMAIN — VERSIONS FRANÇAISE ET ANGLAISE
ROLAND HENNESSEY
- LA RECHERCHE EN MATIÈRE DE BIEN-ÊTRE SOCIAL AU QUÉBEC — VERSIONS FRANÇAISE ET ANGLAISE
D.E. WOODSWORTH ET PATRICK DEEHY
- LE PERSONNEL DES ORGANISMES DE BIEN-ÊTRE AU QUÉBEC
LA COMMISSION
- L'ASSURANCE-CHÔMAGE ET LES SERVICES AUX TRAVAILLEURS
BERNARD SOLASSE ET JEAN BOIVIN
- LA VOIX DES HOMMES SANS VOIX
LA COMMISSION
- BIBLIOGRAPHIE SUR LES SERVICES SOCIAUX
LA COMMISSION
- LE CHAMP DU BIEN-ÊTRE DANS LA SOCIÉTÉ OCCIDENTALE — VERSIONS FRANÇAISE ET ANGLAISE
HERMAN LEVIN
- LA SOCIÉTÉ DE DEMAIN : SES IMPÉRATIFS, SON ORGANISATION
GÉRALD FORTIN
- L'ANIMATION SOCIALE
RENÉ DIDIER
- LE LOISIR
JEAN-CHARLES GUINDON
- L'INSUFFISANCE DES REVENUS AU QUÉBEC ET LE COÛT DE LA GARANTIE D'UN REVENU MINIMUM
GILLES DESROCHERS