

VOLUME V

B

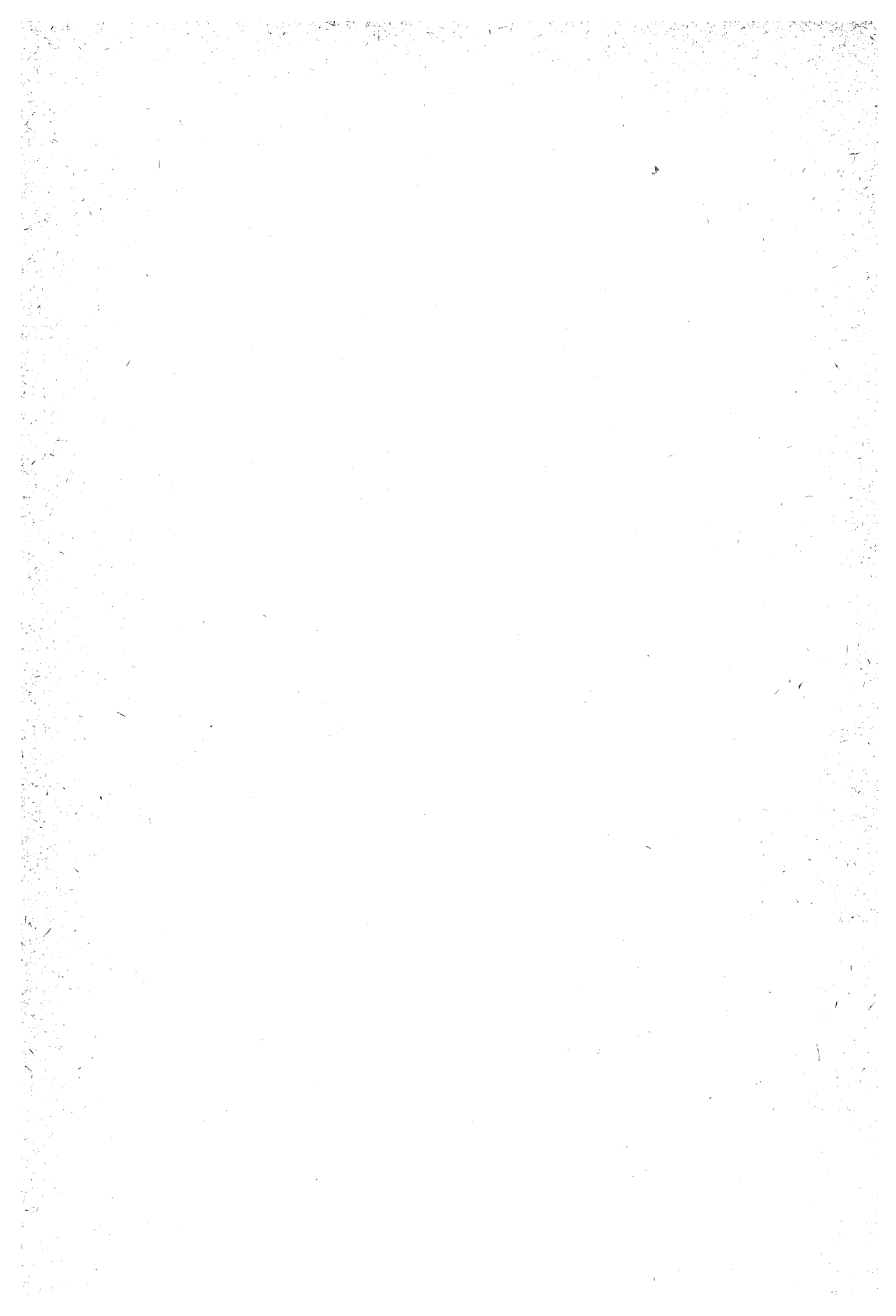
LA SÉCURITÉ DU REVENU

TOME I
TITRE PREMIER
LA SITUATION ACTUELLE
TITRE DEUXIÈME
LES FONDEMENTS D'UNE POLITIQUE
DE SÉCURITÉ DU REVENU

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

TROISIÈME PARTIE

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC/1971



LA SÉCURITÉ DU REVENU

**TOME I
TITRE PREMIER
LA SITUATION ACTUELLE
TITRE DEUXIÈME
LES FONDEMENTS D'UNE POLITIQUE
DE SÉCURITÉ DU REVENU**

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

TROISIÈME PARTIE

4106

929

52

967-1972

5,1

EX 2

DL

Regasin

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

Membres

Gérard Nepveu, *président* 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

Secrétaire

Jean Mercier ⁶

Secrétaire adjoint

Luc Gilbert-Lessard

Conseiller économique

Nicole Vaillancourt Martin,
M. A. (écon.) (Montréal),
M. Sc. Écon. (Londres)

Experts consultants en sécurité du revenu

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.

*À Son Excellence
le Lieutenant-gouverneur en Conseil
de la province de Québec*

Nous, membres de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social, avons l'honneur de vous présenter le cinquième volume de notre rapport qui porte sur la sécurité du revenu.

Nous prions Votre Excellence de bien vouloir agréer ce rapport que nous lui soumettons respectueusement.

André Robitaille

président

William A. Dyson

G. G. Guilford et G.

Jacques Desjardins

George Laplante

Jacques Desjardins

Rodolphe Laurendeau

Jean Rivest

secrétaire

Québec, 1971.

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

Introduction générale

INTRODUCTION GÉNÉRALE

1. La sécurité du revenu consiste en l'assurance donnée à une personne ou à une famille qu'elle disposera en tout temps des ressources financières nécessaires à la satisfaction de ses besoins essentiels.

2. On peut réaliser cet objectif par la distribution de biens et de services dont la nature varie selon les circonstances de lieu et de temps. Ainsi, des sociétés contemporaines ont choisi d'assurer, au moyen de services publics en nature, la satisfaction de certains besoins comme l'éducation, la santé, le logement, la formation professionnelle, les loisirs, etc. Plusieurs raisons expliquent et justifient une telle orientation. Qu'il suffise, à cet égard, de rappeler l'objectif d'accès universel à ces services et l'importance que les sociétés attachent à leur utilisation sur le plan du développement et du déploiement du potentiel humain.

3. Par contre, la plupart des sociétés ont opté pour un système de prestations en espèces¹ afin d'assurer aux personnes et aux familles un revenu adéquat. On justifie cette option par le souci de respecter le libre choix de l'individu en tant que consommateur, quelque symbolique que puisse être ce choix étant donné la faible quantité de ressources à sa disposition.

4. Ces prestations en espèces, conjointement avec les services gratuits, ont pour but d'assurer la sécurité du revenu et de garantir à tout citoyen un minimum de ressources, quel que soit son statut et quelles que soient les circonstances qui le privent d'un niveau de vie adéquat. Actuellement, par une série de dispositions de caractère public, on verse à l'individu des prestations en espèces, soit pour remplacer un revenu inexistant ou interrompu, soit pour compléter un revenu insuffisant.

5. L'intervention de la collectivité par l'entremise des pouvoirs publics est le fruit d'une lente évolution opérée par étapes successives

¹ Certains postes du budget, tels la santé et le logement, donnent lieu non pas à l'octroi de prestations en espèces mais à une aide sous forme de services subventionnés. Tantôt ceux-ci font partie des mesures de sécurité sociale (assurance-maladie ou subventions pour le logement), tantôt ils en sont exclus.

à travers différentes phases du développement de la société québécoise. Cette intervention est caractérisée par la reconnaissance de plus en plus explicite de la responsabilité de la collectivité à l'endroit de chacun de ses membres et marquée également par l'évolution du concept de protection sociale qui a transformé les techniques et élargi le principe de la solidarité.

6. Au Québec, pendant plus de trois cents ans et jusqu'au XX^e siècle, la notion de protection sociale s'est confondue avec celle d'assistance fondée sur des principes de charité privée et conçue dans le cadre d'une organisation à caractère individuel centrée autour de la famille et de l'Église. Cette conception reflète bien la mentalité de la société agricole et rurale de l'époque et laisse très peu de place à l'intervention de l'État. Cependant, la structure de la famille, l'organisation communautaire et la multiplication des établissements hospitaliers et de bienfaisance suffisaient alors à pourvoir aux besoins des citoyens au moyen d'assistance en nature et de services.

7. Ce n'est que depuis les années 20, sous l'effet de l'industrialisation et de l'urbanisation, que l'État est intervenu financièrement pour aider les organismes et les établissements de charité. L'importance de ces établissements n'a cessé de s'accroître depuis la fin du XIX^e siècle, mais ceux-ci se sont trouvés de plus en plus dépassés par la nature et l'ampleur des problèmes soulevés par les nouvelles conditions socio-économiques. Tout en améliorant provisoirement la situation financière de ces institutions, le régime d'assistance publique de 1921 s'est révélé progressivement inadéquat pour répondre aux besoins des citoyens. Il devint alors évident que la solution à l'insécurité du revenu exigeait un élargissement de la solidarité collective ainsi que l'application de nouvelles techniques. Celles-ci, à leur tour, obligeaient la collectivité à remettre en question les rapports entre l'individu et la société et à redéfinir certains objectifs sociaux. C'est alors que sont apparues les premières mesures de sécurité économique ayant pour but d'assurer à certaines catégories de citoyens, menacés dans leur existence et leur bien-être, une protection contre certains risques.

8. Un système de responsabilité collective des employeurs en matière d'accidents de travail fut adopté par l'Ontario en 1914 et, par la suite, par toutes les provinces canadiennes. Le Québec a suivi en 1931¹. En 1927, le gouvernement fédéral instaura une nouvelle

¹ A. E. Grauer : *Législation ouvrière*, étude préparée pour la Commission royale d'enquête sur les relations entre le Dominion et les provinces, Imprimeur du Roi, Ottawa, 1939, p. 155.

politique qui permit aux provinces de verser des prestations en espèces aux personnes âgées¹. Quelques années plus tard, il adopta un certain nombre de mesures temporaires d'aide aux chômeurs. Ce fut l'occasion, au Québec, d'un passage difficile d'un système d'assistance à caractère privé à un régime d'assistance publique dont l'originalité réside dans la reconnaissance par l'État du principe du secours direct sous forme de prestations en espèces². Cette étape qu'on peut qualifier de « régime de la charité publique » et qui s'échelonna jusqu'à la fin des années 50 demeure quand même partielle. Cette protection se limitait à certaines catégories de personnes. Elle était soumise à de multiples conditions d'admissibilité qui étaient plus ou moins compatibles avec la dignité humaine et qui avaient pour conséquence de réduire le nombre des bénéficiaires.

9. Le gouvernement fédéral s'engagea alors dans une seconde étape qui devait engendrer un système de sécurité économique mieux intégré. Au niveau des principes, il fut fortement influencé par les systèmes modernes qui naissaient alors en Europe et dans certains pays du Commonwealth. En effet, plusieurs pays reconnaissaient la nécessité d'une plus grande intervention de l'État en matière économique et sociale. Sur le plan de la protection, ils confirmaient, à la suite de nombreuses conventions internationales, l'intention des pouvoirs publics de s'attaquer au problème du besoin par la mise en œuvre de nouvelles mesures de prévention et d'indemnisation des risques économiques et sociaux. Sur le plan des techniques, l'expérience des régimes d'assurance sociale, déjà longuement éprouvés en Europe, et l'adoption des systèmes américain et néo-zélandais ont certainement influencé l'évolution du système canadien de sécurité économique.

10. C'est ainsi qu'en 1940, à la suite de la crise économique, le gouvernement canadien établit un régime d'assurance-chômage afin d'assurer aux travailleurs salariés un revenu de remplacement. Ce régime devait constituer l'une des pièces maîtresses du système fédéral de sécurité sociale. Quelques années plus tard, il adopta deux importantes mesures qui préfiguraient une nouvelle tendance dans l'évolution de la sécurité du revenu. Ce sont les régimes d'allocations familiales de 1944 et de sécurité de la vieillesse de 1952. Les principaux mérites de ces régimes à caractère universel sont de reconnaître un état de besoin chez certaines catégories de personnes, d'assurer un

¹ Loi sur les pensions de vieillesse, S.C. 1927, chap. 35.

² Le Québec accepte en 1936 de participer au régime fédéral de pensions de vieillesse, auquel on a ajouté plus tard des prestations aux aveugles, et inaugure en 1937 son propre régime d'assistance aux mères nécessiteuses.

caractère de prévention aux prestations, d'éliminer le problème de la démonstration du besoin et des ressources et d'alléger l'administration.

11. Pendant ce temps, les provinces, en particulier le Québec, consolidaient leur politique d'assistance publique et l'étendaient à d'autres catégories de personnes¹. À compter des années 60, les signes d'une volonté de transformation sociale apparurent au Québec. Celui-ci diversifia alors ses mesures de sécurité économique de manière à mieux satisfaire les besoins de la population. À cette époque, on se rendit compte qu'une large proportion de la population québécoise était insuffisamment protégée et, dans certains cas, complètement laissée pour compte. C'est dans le prolongement de cette lente évolution qu'il faut situer le régime de rentes du Québec de 1966, le nouveau régime d'allocations familiales de 1967 et la récente réforme du régime d'assistance sociale.

12. Il existe aujourd'hui plusieurs régimes qui, selon certaines conditions, versent des prestations aux Québécois. On s'interroge maintenant sur la signification globale de cette redistribution du revenu par rapport à la situation financière des personnes et des familles ainsi que par rapport à la responsabilité qui incombe à toute société d'assurer la sécurité de leurs revenus.

13. Pour juger de la façon dont la société s'acquitte de cette responsabilité, il ne suffit pas de dresser la liste des avantages que les divers programmes offrent à la population. Il faut, de plus, mesurer leur incidence sur la situation financière des familles, qu'elles soient bénéficiaires ou non. C'est à cette analyse que nous consacrons le titre premier de ce rapport.

14. Le titre deuxième traitera des fondements d'une politique de sécurité du revenu, c'est-à-dire des objectifs poursuivis, compte tenu des conditions socio-économiques. Le titre troisième examinera les régimes de sécurité du revenu proposés. Enfin, le titre quatrième portera sur le coût de ces régimes et leur fonctionnement administratif.

¹ On l'étendit successivement aux invalides en 1955, aux personnes en chômage et dans le besoin en 1959, puis en 1961 aux veuves et aux célibataires de sexe féminin âgées de 60 à 65 ans.

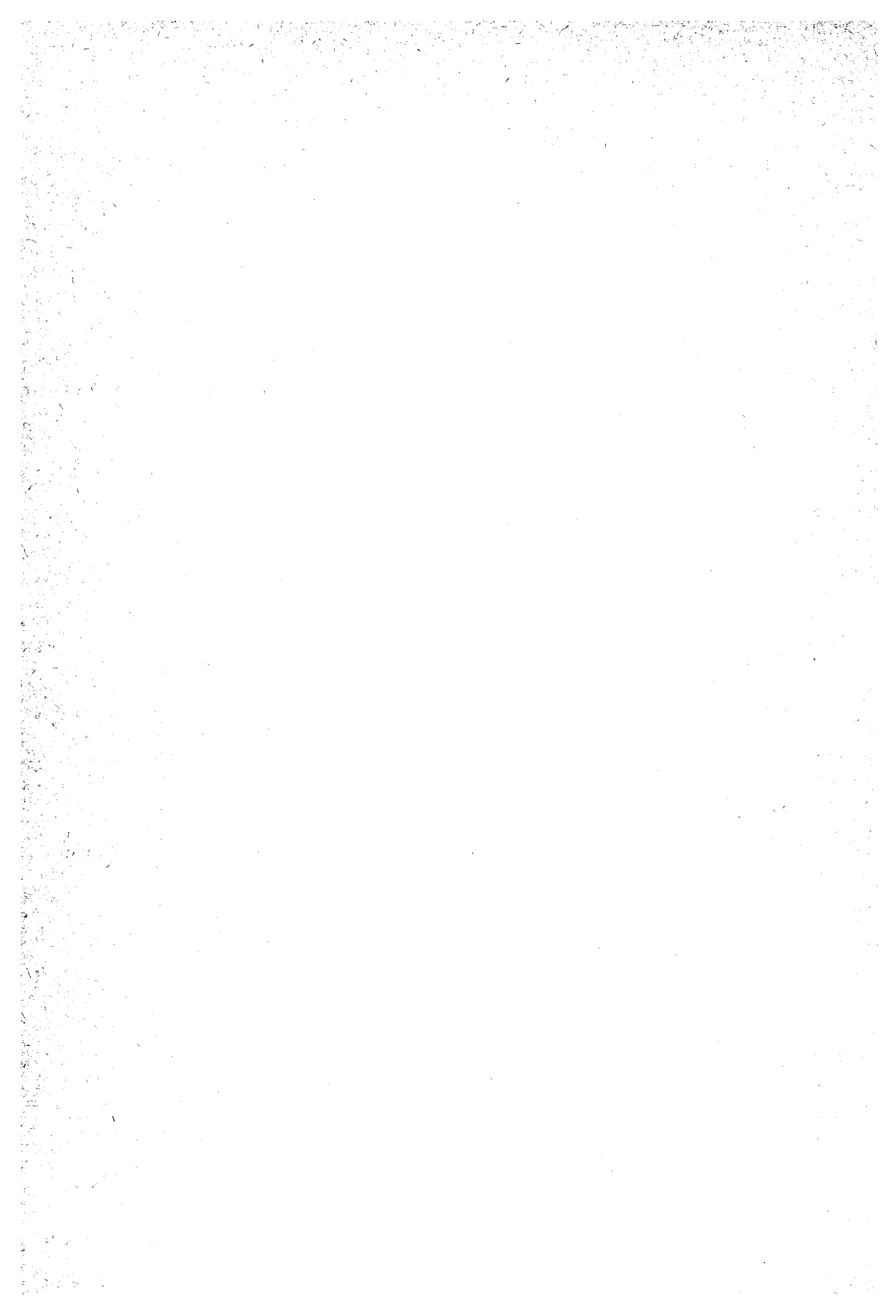
Titre premier

La situation actuelle

Ce titre expose la situation qui prévaut actuellement dans le domaine de la sécurité du revenu. Pour bien décrire cette situation, il faut établir un parallèle entre la situation du revenu au Québec et l'évolution globale des prestations versées par les régimes de sécurité du revenu ainsi que leur répartition en divers types de mesures. C'est l'objet du premier chapitre où l'on constate notamment l'incidence relativement faible des prestations sociales sur l'insuffisance de revenus.

Que représentent les régimes de sécurité du revenu pour la personne ou la famille qui affronte des difficultés par suite de l'interruption ou de l'insuffisance du revenu ? Le mode d'aide prévu, son acheminement et la relation entre cette assistance et les besoins revêtent une grande importance quant à l'accès à des ressources financières minimales et à la sécurité du revenu ; ces questions seront examinées au chapitre II.

Les régimes de sécurité du revenu et l'insuffisance de revenus



Les régimes de sécurité du revenu et l'insuffisance du revenus

INTRODUCTION

15. Depuis 1968, les prestations sociales versées aux Québécois par l'ensemble des régimes de sécurité du revenu atteignent un montant annuel de 1 milliard de dollars¹. En plus des allocations familiales, ce montant comprend les allocations versées en vertu du régime de sécurité de la vieillesse, les prestations d'assurances sociales, dont les plus importantes financièrement sont celles de l'assurance-chômage, et les allocations versées par les divers régimes d'assistance sociale par catégories².

16. Ces allocations, qui représentent 7.2 pour cent du revenu personnel total des Québécois en 1968³, restent toutefois inférieures aux déboursés nécessaires pour combler l'insuffisance de revenus, lorsqu'on définit celle-ci comme l'écart entre les revenus encaissés et un seuil de revenu minimum tel que défini plus bas.

17. Avant de préciser la signification de cette insuffisance de revenus, nous rappellerons la structure et l'évolution des divers régimes de sécurité du revenu. Par la suite, nous évaluerons l'ampleur de la pauvreté et de l'insuffisance de revenus, les facteurs associés à cette situation ainsi que l'incidence des mesures actuelles de sécurité du revenu sur l'insuffisance de revenus.

I. — LA STRUCTURE ET L'ÉVOLUTION DES PRESTATIONS SOCIALES *

18. Les régimes de sécurité du revenu se présentent sous trois formes principales : assurances sociales, prestations universelles et assistance sociale à caractère complémentaire ou résiduel.

¹ Voir le tableau I.1, p. 24.

² Allocations aux aveugles, aux invalides, aux mères nécessiteuses, aux veuves et aux célibataires de sexe féminin âgées de 60 à 65 ans, allocations supplémentaires aux bénéficiaires des régimes de sécurité de la vieillesse et allocations aux personnes privées d'emploi.

³ Voir le tableau I.1.6 de l'appendice I.1 du présent chapitre.

* On trouvera à la fin du présent chapitre un appendice statistique retraçant l'évolution et la répartition par types de régimes des prestations sociales versées aux Québécois de 1954 à 1969. Voir à ce propos l'appendice I.1.

19. Les régimes d'assurances sociales prémunissent les travailleurs salariés contre les pertes de revenus dues aux risques socio-économiques. Ils prévoient les risques-vieillesse, décès, veuvage et invalidité permanente (régime de rentes du Québec), le risque-chômage (assurance-chômage) et le risque-accidents de travail (compensation des accidents de travail).

20. Voici les caractéristiques essentielles du mécanisme d'assurance. L'employé, ou l'employeur pour le compte de son employé, verse au régime d'assurance une contribution obligatoire égale à une fraction de son revenu. En retour, l'employé reçoit une fraction de son revenu en remplacement de ce dernier, lorsqu'il se trouve dans l'incapacité de travailler à la suite d'un accident, d'une maladie ou de la perte de son emploi. Les contributions des travailleurs et des employeurs, les revenus de placement que la Caisse réalise ainsi que, dans certains cas, une contribution du budget de l'État assurent le financement de ces mesures de protection.

21. Dans une société où la majorité des travailleurs tirent principalement leurs revenus d'un emploi régulier et où le salaire moyen est relativement élevé par rapport aux normes de consommation minimales, le mécanisme d'assurance sociale comporte des avantages pour la collectivité comme pour le travailleur. Le plus important de ces avantages est sans doute le caractère de prévention et de prévoyance qu'il confère aux mesures de sécurité du revenu en offrant, en contrepartie de la participation du travailleur, une garantie de protection dans certaines situations spécifiques.

22. Toutefois, comme on le verra par l'analyse, ce lien entre la participation financière de l'employé ou de l'employeur au régime et le droit aux prestations limite la portée de la protection octroyée en vertu de ces types de régimes. La rigidité des conditions d'admissibilité, l'existence d'un délai de carence¹ et d'une durée maximale des prestations, le rapport entre le niveau des prestations et celui des gains antérieurs sont autant de contraintes qui limitent l'efficacité des régimes d'assurance face à l'insuffisance de revenus.

23. Le régime canadien de sécurité sociale a, d'une certaine façon, marqué une préférence pour les régimes de prestations universelles².

¹ On entend par délai de carence la période qui sépare l'interruption de revenus de l'ouverture des droits aux prestations.

² Dans un rapport antérieur, la Commission a décrit sommairement les divers types de régimes de sécurité sociale. Voir le chapitre premier du volume I de notre rapport : *L'assurance-maladie*, l'Éditeur officiel du Québec, Québec, 1967, pp. 27-30.

24. Tout comme les régimes d'assistance sociale, ceux-ci sont fondés sur le droit qu'a l'individu en tant que membre de la collectivité de recevoir une aide de l'État lorsqu'il est dans un état de besoin. Les régimes à caractère universel présument cet état dans certains cas : vieillesse (pensions de sécurité de la vieillesse) et charges familiales (allocations familiales); ces circonstances sont faciles à établir, puisque seuls les critères démographiques sont retenus, avec quelques dispositions marginales relatives à la citoyenneté ou à la résidence.

25. Quant aux régimes d'assistance sociale, ils se caractérisent par des conditions d'admissibilité fondées sur la démonstration des besoins et de l'état des revenus.

26. De plus, et cette caractéristique est commune tant aux régimes d'assurance sociale qu'à ceux d'assistance, l'admissibilité à l'aide financière est conditionnée par la réalisation de certains risques ou par l'existence de certains critères qui expliquent pourquoi l'individu est empêché de subvenir à ses besoins. Les risques ou critères qui ont été progressivement retenus sont les suivants :

- l'âge qui donne droit à la pension de sécurité de la vieillesse, au supplément de revenu garanti, aux allocations supplémentaires aux bénéficiaires des régimes de sécurité de la vieillesse ainsi qu'aux allocations aux veuves et aux célibataires de sexe féminin âgées de 60 à 65 ans;
- l'absence du chef de famille qui donne droit aux allocations aux mères nécessiteuses;
- l'incapacité de travail reconnue en particulier par les allocations aux aveugles et aux invalides;
- le chômage ou la maladie qui s'inscrivent dans un continuum d'allocations prévues pour des périodes de moins de douze mois et pour des périodes plus longues lorsqu'il y a attestation d'une inaptitude au travail.

Comme on le sait, la loi sur l'aide sociale, adoptée par l'Assemblée nationale du Québec¹ et entrée en vigueur le 1^{er} novembre dernier, propose de fondre en une seule condition générale d'admissibilité, à savoir la privation d'un emploi régulier, l'ensemble des conditions relatives aux situations particulières présumant un besoin d'assistance financière².

¹ L.Q. 1969, chap. 63.

² Nous reportons au chapitre II l'analyse de cette loi.

A. — LE TOTAL ET LA RÉPARTITION DES DÉBOURSÉS

27. Au Canada et au Québec, la portée des régimes d'assurance sociale, que ce soit au point de vue des risques envisagés ou de l'étendue de la couverture, était jusqu'à récemment limitée. En 1969, les régimes d'assurance sociale versent aux Québécois sous forme de prestations un total de \$238.6 millions (tableau I.1), soit plus de 21 pour cent de toutes les prestations sociales (tableau I.2); soixante-dix pour cent de ce montant est versé en prestations d'assurance-chômage. Au cours des années 1959-1962, alors que le Québec connaît des taux de chômage très élevés¹ et avant que les effets du régime d'assistance aux chômeurs ne se fassent encore pleinement sentir, les prestations versées par les régimes d'assurance sociale varient entre 35 et 28 pour cent de l'ensemble des allocations sociales².

28. En 1969, les régimes de prestations universelles — allocations familiales et pensions de sécurité de la vieillesse — représentent pour les Québécois des montants bruts de l'ordre de \$592 millions, soit plus de 52 pour cent de l'ensemble des prestations sociales (tableaux I.1 et I.2). Entre 1954 et 1961, ces régimes ont cédé le pas devant la mise sur pied de nouveaux régimes d'assistance; leur importance relative dans l'ensemble des allocations sociales diminue de 67.0 pour cent en 1954 à 50.1 pour cent en 1961 (tableau I.2). Depuis, les améliorations apportées à la pension de sécurité de la vieillesse — diminution progressive de l'âge de la retraite et hausse des prestations — et l'instauration d'un régime québécois d'allocations familiales ont accru l'importance de ce type de prestations. Puisqu'elles constituent plus de la moitié du budget social, il importera au cours d'une évaluation de notre système de sécurité du revenu de voir dans quelle mesure elles rejoignent les familles et les individus à faibles revenus.

29. L'importance relative des régimes d'assistance date des années 60. En effet, peu significatifs en 1954, alors qu'ils constituaient à

¹ En 1960 et en 1961, le taux de chômage moyen est respectivement de 9.2 et 9.3 pour cent. Dans un autre de ses volumes, la Commission fournit des données sur l'évolution du chômage au Québec durant les dix dernières années. Voir à ce sujet l'appendice II.2 du volume III de notre rapport : *Le développement*.

² Dans l'hypothèse où il existera, entre 1970 et 1975, un *statu quo* dans les autres régimes, la part relative de l'assurance sociale s'élèvera de façon significative à mesure qu'approchera l'échéance du régime de rentes du Québec et que se fera sentir son entrée en vigueur. En effet, selon les estimations de coûts effectuées à l'occasion de la mise en vigueur du régime de rentes, le total des prestations versées par celui-ci atteindra \$150 millions en 1975*.

* Voir *Le régime de rentes du Québec, Analyse actuarielle*, Québec, mars 1965, pp. 44-46 (document mimeographié).

peine 8.5 pour cent du total des allocations sociales, ces régimes atteignirent 11.8 pour cent des prestations sociales en 1959, puis 22.5 pour cent en 1964, niveau auquel ils se stabilisèrent par la suite¹. En 1969, ils représentent 19.5 pour cent du total des prestations sociales versées (tableau I.2).

30. Ajoutons à ces déboursés des régimes d'assistance sociale ceux effectués par le régime de supplément de revenu garanti pour les personnes âgées. Ce régime a remplacé à partir de 1967 une partie du régime d'assistance aux personnes âgées et rejoint maintenant plus de 50 pour cent des bénéficiaires de la pension de sécurité de la vieillesse. Si l'on inclut ces dernières prestations, l'assistance sociale s'élève en 1968 et en 1969 à 26.8 et à 25.9 pour cent de l'ensemble des allocations sociales (tableau I.2). De 1954 à 1969, le développement des régimes de sécurité du revenu apporte donc des transformations assez importantes à la structure des prestations. Exception faite de la période 1958-1962 durant laquelle le chômage atteint des niveaux très élevés dans l'ensemble du pays, l'importance relative des assurances sociales comme mécanisme de sécurité du revenu diminue graduellement. Il en va de même des allocations familiales qui, jusqu'à l'instauration du régime québécois, n'ont pas été revalorisées. Malgré tout, l'amélioration sensible des pensions de sécurité de la vieillesse, combinée à une baisse de l'âge de la retraite, augmente la part des prestations universelles comme composante de la sécurité du revenu (graphique I.1). Enfin, durant toute cette période, les régimes d'assistance sociale connaissent l'essor le plus important.

31. Conçus dès le début pour venir en aide exclusivement aux personnes souffrant d'incapacité de travail ou aux familles dont le chef est absent, ces régimes occupent, au début de la période 1954-1968, une place marginale dans l'ensemble des déboursés au titre de la sécurité du revenu. L'instauration d'un régime d'assistance financière pour les personnes en chômage marque le début d'un accroissement accéléré du nombre de familles ou d'individus qui reçoivent des prestations d'assistance financière.

32. Ce cadre général de l'évolution et de la structure des régimes de sécurité du revenu est un élément important dans l'interprétation de la hausse spectaculaire que connaît depuis quelques années le régime d'assistance-chômage. Car, s'il est vrai que le taux de la population assistée augmente considérablement au Québec², il n'en

¹ Voir le tableau I.1.2 de l'appendice I.1 du présent chapitre.

² Voir le chapitre II du présent volume : « Les bénéficiaires de prestations sociales ».

TABLEAU I.1
Évolution du montant * des prestations sociales
versées aux Québécois de 1954 à 1969 **

	1954	1961	1968	1969
1. — <i>Régimes universels</i> . . .	<u>189.7</u>	<u>291.5</u>	<u>552.3</u>	<u>592.2</u>
Allocations familiales fédérales	115.0	157.0	165.0	162.3
Allocations familiales du Québec	—	—	80.3	77.7
Allocations scolaires	—	2.8	19.0	21.2
Total	<u>115.0</u>	<u>159.8</u>	<u>264.3</u>	<u>261.2</u>
Pensions de sécurité de la vieillesse (année fiscale)	74.7	131.7	288.0	331.0
2. — <i>Régimes d'assistance</i> . . .	<u>24.0</u>	<u>108.3</u>	<u>214.3</u>	<u>221.1</u>
Assistance-vieillesse	14.7	22.0	10.7	2.6
Allocations supplémentaires à la sécurité de la vieillesse	—	0.1	2.3	3.9
Aveugles	1.4	1.9	2.3	2.2
Invalides	—	15.2	17.4	16.7
Mères nécessiteuses	7.9	18.9	28.2	27.4
Veuves et célibataires de sexe féminin de 60 à 65 ans	—	0.04	7.3	5.9
Allocations d'assistance aux chômeurs (aptes et inaptes)	—	50.2	146.1	162.4
3. — <i>Supplément de revenu garanti</i>	—	—	62.4	71.9
Total (régimes universels et assistance)	<u>213.7</u>	<u>399.8</u>	<u>829.0</u>	<u>885.2</u>
4. — <i>Régimes d'assurance sociale</i>	<u>69.6</u>	<u>181.8</u>	<u>197.2</u>	<u>238.6</u>
Assurance-chômage	53.4	154.9	132.0	164.3
Accidents de travail	16.2	26.4	60.8	60.6
Employés d'État	—	0.5	1.0	1.2
Régime de rentes	—	—	3.4	12.5
GRAND TOTAL	<u>283.3</u>	<u>581.6</u>	<u>1,026.2</u>	<u>1,123.8</u>

Source : voir le tableau I.1.1 en appendice.

* En millions de dollars courants.

** A moins d'indication contraire, il s'agit des années civiles.

TABLEAU I.2
Évolution en pourcentage du montant des prestations sociales
versées aux Québécois de 1954 à 1969 *

	1954	1961	1968	1969
1. — <i>Régimes universels</i> . . .	<u>67.0%</u>	<u>50.1%</u>	<u>54.0%</u>	<u>52.8%</u>
Allocations familiales				
fédérales	40.6%	27.0%	16.1%	14.5%
du Québec	—	—	7.8%	6.9%
Allocations scolaires .	—	0.5%	1.9%	1.9%
Total	<u>40.6%</u>	<u>27.5%</u>	<u>25.8%</u>	<u>23.3%</u>
Pensions de sécurité				
de la vieillesse (année				
fiscale)	26.4%	22.6%	28.2%	29.5%
2. — <i>Régimes d'assistance</i> .	<u>8.5%</u>	<u>18.6%</u>	<u>20.7%</u>	<u>19.5%</u>
Assistance-vieillesse .	5.2%	3.8%	1.0%	0.2%
Allocations supplé-				
mentaires à la sécu-				
rité de la vieillesse . .	—	0.0%	0.2%	0.3%
Aveugles	0.5%	0.3%	0.2%	0.2%
Invalides	—	2.6%	1.7%	1.5%
Mères nécessiteuses .	2.8%	3.2%	2.7%	2.4%
Veuves et célibataires				
de sexe féminin de 60				
à 65 ans	—	—	0.7%	0.5%
Allocations d'assis-				
tance aux chômeurs				
(aptés et inaptés) . .	—	8.7%	14.2%	14.4%
3. — <i>Supplément de revenu</i>				
<i>garanti</i>	—	—	6.1%	6.4%
Total (régimes uni-				
versels et assistance)	<u>75.5%</u>	<u>68.7%</u>	<u>80.8%</u>	<u>78.7%</u>
4. — <i>Régimes d'assurance</i>				
<i>sociale</i>	<u>24.5%</u>	<u>31.3%</u>	<u>19.2%</u>	<u>21.3%</u>
Assurance-chômage .	18.8%	26.7%	12.9%	14.6%
Accidents de travail .	5.7%	4.5%	5.9%	5.5%
Employés d'État . . .	N.D.	0.1%	0.1%	0.1%
Régime de rentes . . .	—	—	0.3%	1.1%
GRAND TOTAL . .	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

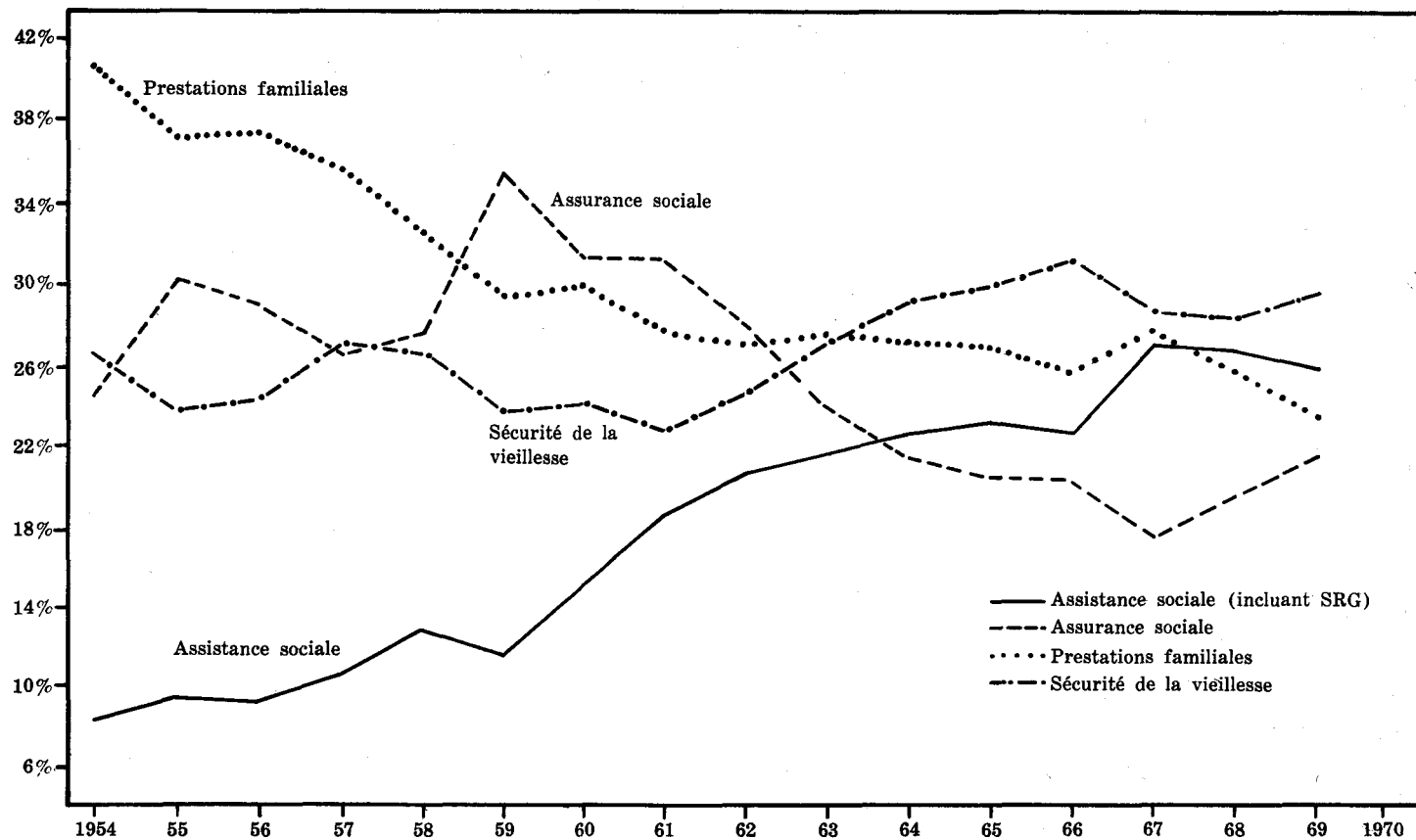
Légende : N.D. = non disponible.

Source : voir le tableau I.1.2 en appendice.

* A moins d'indication contraire, il s'agit des années civiles.

GRAPHIQUE I.1

Évolution en pourcentage du montant des prestations sociales * versées aux Québécois de 1954 à 1969



Sources : voir le tableau I.1.2 en appendice.

* A l'exclusion de l'assurance-maladie.

reste pas moins vrai que les allocations versées par l'ensemble des régimes d'assistance ne totalisent que le quart de l'ensemble des allocations sociales versées aux Québécois.

33. Enfin, pour mesurer l'effort social que représente l'ensemble de ces déboursés, il convient de les considérer en rapport avec la capacité de financement du Québec et du Canada.

B. — L'IMPORTANCE RELATIVE DE CES DÉBOURSÉS

34. Malgré l'adoption de mesures nouvelles de sécurité du revenu depuis 1957¹, la progression des prestations sociales par rapport au revenu national est relativement plus faible que celle à laquelle on aurait pu s'attendre au cours de la période 1954-1969. Les prestations sociales versées aux Québécois représentent en 1954 et en 1969 respectivement 4.4 et 5.6 pour cent du PNB québécois. De 1958 à 1961, elles s'élèvent en moyenne à 5.5 pour cent du PNB et, pendant l'intervalle 1960-1963, elles atteignent un sommet de 6.0 pour cent (tableau I.3).

35. Par rapport au revenu personnel les prestations sociales passent de 5.8 pour cent en 1954 à 7.2 pour cent en 1969. Toutefois, elles atteignent un sommet en 1962, alors qu'elles constituent 7.7 pour cent du revenu personnel².

36. Pendant la période 1955-1960, alors que les effets de l'instauration de nouvelles mesures d'assistance coïncident avec un chômage élevé et une faible augmentation réelle du PNB, le taux de croissance des prestations sociales dépasse celui du PNB. En effet, au cours de cet intervalle, leur taux de croissance annuel moyen s'établit à 8.98 pour cent, soit à un taux de 92 pour cent plus élevé que celui du produit national brut qui est de 4.67 pour cent (tableau I.4).

37. Par la suite, au cours de la période 1961-1969, la croissance moyenne des prestations sociales, dont le taux est de 6.29 pour cent, se révèle légèrement plus élevée que celle du PNB, dont le taux est de 5.32 pour cent (tableau I.4). Son rythme d'accroissement dépasse de 18 pour cent celui du PNB.

¹ Notamment, l'instauration du régime d'assistance-chômage en 1960; l'abaissement progressif de l'âge de la retraite et les relèvements de la pension de sécurité de la vieillesse portée à \$46 puis à \$55 par mois au cours de l'année 1957, à \$65 par mois en 1962 et à \$75 par mois en 1963.

² Voir le tableau I.1.6 de l'appendice I.1 du présent chapitre.

TABLEAU I.3

Évolution en pourcentage du montant des prestations sociales versés aux Québécois par rapport au produit national brut (PNB) québécois estimé *, de 1954 à 1969

<i>Années **</i>	<i>Prestation sociales en pourcentage du PNB</i>	<i>Moyenne pour la période</i>
	%	
1954	4.4	4.4%
1955	4.6	
1956	4.2	
1957	4.5	
1958	5.2	5.5%
1959	5.6	
1960	5.4	
1961	5.7	
1962	6.0	5.7%
1963	5.5	
1964	5.1	
1965	4.8	
1966	4.6	4.9%
1967	5.3	
1968	5.6	
1969	5.6	

Source : voir le tableau I.1.5 en appendice.

* Estimé en dollars constants de 1968.

** Années civiles.

TABLEAU I.4

Taux de croissance annuel des prestations sociales versées aux Québécois par comparaison avec l'élévation du PNB de 1955 à 1969

Année *	Prestations sociales			PNB québécois		
	Moyenne annuelle (1)	Moyenne mobile pour 3 ans (2)	Moyenne mobile pour 5 ans (3)	Taux annuel (4)	Moyenne mobile pour 3 ans (5)	Moyenne mobile pour 5 ans (6)
1955	13.4	—	—	7.7	—	—
1956	0.9	7.6	—	7.2	6.2	—
1957	8.6	8.8	8.4	3.8	3.9	4.8
1958	16.9	13.3	—	0.6	3.1	—
1959	14.3	10.3	10.2	4.8	3.1	3.6
1960	— 0.2	8.5	—	3.9	4.6	—
1961	11.3	6.4	6.2	5.0	3.9	4.2
1962	8.1	5.7	—	2.7	4.0	—
1963	— 2.4	2.4	3.9	4.4	5.8	6.0
1964	1.4	— 0.1	—	10.2	7.4	—
1965	0.9	2.0	4.1	7.6	8.1	6.5
1966	3.7	4.7	—	6.4	6.0	—
1967	17.1	10.1	7.9	4.0	4.8	5.1
1968	11.9	11.6	—	3.9	3.9	—
1969	4.6	—	—	3.7	—	—
1955-1967	9.4			5.1		
1955-1960	8.98			4.67		
1961-1969	6.29			5.32		

Source : voir le tableau I.1.5 en appendice.

* Années civiles.

38. La comparaison entre le taux d'augmentation annuel des prestations sociales et celui des déboursés au titre des seuls régimes d'assistance (tableau I.1.12 de l'appendice I.1) montre que ces derniers ont connu une croissance plus rapide. Il en fut ainsi chaque année, à l'exception des années 1959, 1966, 1967 et 1969. En moyenne, pour l'ensemble de la période, les déboursés d'assistance augmentent de 15.2 pour cent par année, alors que l'ensemble des prestations sociales et le PNB montent respectivement de 9.4 et de 5.1 pour cent par année.

39. Dans ce domaine, l'ensemble du Canada connaît une évolution analogue à celle du Québec. Selon le rapport intérimaire du Comité d'étude fédéral sur le coût des mesures de bien-être, les déboursés des différents gouvernements du Canada dans ce secteur restent stables par rapport au PNB depuis 1959¹. Dans son préambule, le rapport décrit ainsi l'évolution parallèle des déboursés et de la capacité de financement :

Au cours des dix années à l'étude, 1959-1960 à 1968-1969, les déboursés totaux en bien-être social au Canada par les différents gouvernements sont demeurés passablement constants en proportion du produit national brut. Ces déboursés ont représenté en moyenne 6.3% du produit national brut annuel, atteignant un sommet de 6.7% en 1961-1962 et un minimum de 5.7% en 1965-1966 et 1966-1967. En 1967-1968 et 1968-1969 les déboursés atteignaient de nouveau le sommet de 1960-1961 et 1962-1963, se situant à 6.6% du produit national brut².

40. Le rapport signale qu'aux États-Unis les mêmes types de déboursés ont tendance à s'élever, passant de 4.3 à 6.2 pour cent du PNB. Enfin, le même rapport indique qu'au Canada, entre 1959 et 1969, les prestations d'assistance financière augmentent plus rapidement que le produit national brut.

41. Il existe trois sources principales de financement des régimes de sécurité du revenu : les cotisations des assurés, celles des employeurs et les contributions des gouvernements fédéral et provinciaux.

¹ *Rapport intérimaire à la conférence fédérale-provinciale des ministres du Bien-être social sur le coût des programmes de bien-être social, 2-3 octobre 1969, Victoria, 3 septembre 1969 (document mimeographié).*

² *Ibid.*, p. 13. Ces pourcentages proviennent de montants exprimés en dollars courants. Outre les versements effectués au titre des régimes de sécurité du revenu, les dépenses de bien-être dont il est question dans ce rapport incluent les déboursés fédéraux, provinciaux et municipaux au titre des « services » de bien-être.

42. Pour l'année 1968-1969 (tableau I.5), 65.3 pour cent des recettes de l'ensemble des régimes de sécurité du revenu proviennent des revenus de l'État fédéral et de l'État provincial; la part des assurés et de leurs employeurs s'établit à 34.7 pour cent des recettes totales. La participation du gouvernement fédéral se chiffre à 50.9 pour cent, tandis que celle du gouvernement provincial se chiffre à 14.4 pour cent¹.

43. Par ailleurs, la contribution des deux niveaux de gouvernement représente 83.6 pour cent des déboursés totaux au titre des prestations sociales². Le tableau I.1.13³, tiré d'un document soumis par le gouvernement fédéral à la conférence constitutionnelle, nous permet de constater que la contribution du gouvernement du Québec aux régimes d'assistance qu'il administre atteint, en 1968-1969, 7.1 pour cent des revenus dont il dispose.

44. Sans doute aurait-on pu ajouter à ces déboursés ceux de l'assurance-soins médicaux et de l'assurance-hospitalisation, ceux des services sociaux, y compris les contributions aux frais de placement des personnes âgées et des enfants, les subsides aux revenus de certaines catégories de travailleurs, tels les pêcheurs et les agriculteurs, les allocations de mobilité et de recyclage qui servent en partie de substitut aux allocations d'assistance-chômage, les fonds du service de l'aide aux étudiants qui sont affectés à leur subsistance, etc.

45. Cependant, il nous a paru important de maintenir une distinction très nette entre les politiques de soutien du revenu des individus et les services destinés à venir en aide aux individus, aux familles ou aux groupes de population. En vertu des mesures de sécurité du revenu, on verse des prestations en espèces dont le but exclusif est de remplacer ou de compléter le pouvoir d'achat des individus ou des familles. Dans le cadre des programmes de services, lorsqu'il existe un subside qui s'ajoute au revenu ou au pouvoir d'achat, celui-ci contient généralement une part d'incitation, c'est-à-dire qu'il vise en partie à motiver ou à encourager l'individu à poursuivre une activité ou à utiliser un service.

46. Ce bref rappel du total et de la structure des déboursés au titre de la sécurité du revenu nous montre que les régimes de sécurité du revenu constituent un secteur important de la politique sociale au Canada et au Québec.

¹ Avant-dernière ligne du tableau I.5.

² Même tableau.

³ Voir l'appendice I.1.

TABLEAU I.5

Répartition des recettes et des déboursés au titre des régimes de sécurité du revenu par sources de financement (gouvernement fédéral, gouvernement québécois et employeurs/employés) en 1968-1969

	Déboursés	Recettes totales par sources de financement			
	En \$ millions	Total en \$ millions	Employeurs et employés	Etat	
				provincial	fédéral
1. Régimes universels et d'assistance					
1.1 provinciaux (année fiscale)					
Allocations familiales et scolaires	101.2				
Assistance sociale	218.5				
Total	319.7	319.7		189.6	130.1
1.2 fédéraux (année fiscale)					
Allocations familiales	165.0				
Pensions de sécurité de la vieillesse et SRG	350.4				
Total	515.4	515.4			515.4
2. Régimes d'assurance sociale					
2.1 provinciaux (année civile)					
Rentes	3.4	270.9	270.9		
Accidents de travail	60.8	80.1	80.1		
Total					
2.2 fédéraux (année civile)					
Assurance-chômage et employés d'État	133.0	133.0*	106.6		26.4
Total					
Grand total	1,030.0	1,319.1	457.6	189.6	671.9
		100.0%	34.7%	14.4%	50.9%
	100.0			18.4%	65.2%

Source : Sécurité du revenu et services sociaux, document de travail sur la Constitution, Gouvernement du Canada, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1969.

* A défaut de connaître la proportion des recettes du régime d'assurance-chômage provenant des contributions des Québécois, nous formulons l'hypothèse que celles-ci sont égales aux déboursés.

47. Bien qu'ils aient augmenté considérablement depuis les quinze dernières années, avec l'entrée en vigueur de plusieurs mesures nouvelles, les versements d'allocations sociales ont évolué à un rythme moyen peu supérieur à celui du PNB¹. Ceci reste vrai même si le Québec, qui était placé dans des conditions économiques moins favorables que d'autres provinces et qui devait assister un plus grand nombre d'individus, a pris l'initiative d'instaurer de nouveaux régimes, tels ceux des allocations scolaires et des allocations familiales.

48. Les prestations sociales, par contre, ont-elles rejoint les besoins découlant de la pauvreté ou de l'insuffisance de revenus en milieu québécois ? Ont-elles évolué au rythme de ces besoins ? La comparaison entre cet ensemble de mesures de redistribution dont disposent les Québécois et la situation d'insécurité et d'insuffisance de revenus au Québec que nous examinons dans la section suivante soulèvera des questions relatives au caractère complet et adéquat des mesures de sécurité du revenu et à leur degré d'efficacité.

49. Malheureusement, comme nous le verrons, notre analyse des caractéristiques de l'insuffisance de revenus porte principalement sur la situation en 1961, alors que d'importants développements des mesures de sécurité du revenu ne s'étaient pas encore produits. On se rappellera notamment que, pour l'année du dernier recensement, année se terminant le 31 mai 1961, les pensions de sécurité de la vieillesse, versées exclusivement aux personnes âgées de 70 ans ou plus, n'étaient que de \$55 par mois. Depuis, avec le supplément de revenu garanti, les prestations de sécurité de la vieillesse ont doublé et sont devenues accessibles aux personnes de 65 ans ou plus. Dans le domaine des allocations familiales, l'instauration du régime québécois a porté l'allocation moyenne à un montant annuel de \$124, alors qu'elle n'était que de \$81 en 1961. Enfin, venant à peine d'entrer en vigueur, l'assistance aux chômeurs n'atteindra son plein rendement qu'au cours de l'année 1961. Nous aurons donc à tenir compte de ces divers changements intervenus en 1961 et au cours des années suivantes.

II. — LES CARACTÉRISTIQUES DE L'INSUFFISANCE DE REVENUS

50. Il est étonnant de constater l'ampleur de la pauvreté dans les sociétés modernes les plus riches. Les travaux entrepris par Jenny

¹ Comme on le constate au tableau I.3, les prestations sociales versées aux Québécois sont passées de 4.4 à 6.0 pour cent du PNB québécois, entre 1954 et 1962. Par la suite, elles ne dépassèrent pas la proportion de 5.6 pour cent observée en 1969.

R. Podoluk et repris par le Conseil économique du Canada ont attiré l'attention sur l'insuffisance de revenus au Canada. Nos propres travaux montrent que la situation est plus grave au Québec que dans l'ensemble du Canada et qu'aux États-Unis. La proportion des Québécois ayant un revenu insuffisant est de 28 pour cent en 1961, tandis que celle des Canadiens est de 25 pour cent.

51. Les facteurs associés à l'insuffisance de revenus sont multiples et variés. L'insuffisance de revenus frappe une forte proportion des personnes seules et des familles nombreuses. Le chômage, la faible scolarité qui accroît les probabilités de chômage, la maladie et l'invalidité sont associés à l'insuffisance de revenus. Il y aussi les travailleurs à qui l'emploi n'offre pas un revenu suffisant.

52. Remarquons que le caractère permanent de l'insuffisance de revenus contraste fortement avec les taux de croissance de nos économies. En plus d'accroître la disparité entre le niveau de revenu dont disposent les personnes qui ne participent pas à la main-d'œuvre (personnes âgées, personnes souffrant d'invalidité, mères chefs de famille) et le niveau de revenus moyen, la croissance économique crée de nouveaux problèmes d'insuffisance de revenus. L'automatisation laisse pour compte une proportion importante de travailleurs non qualifiés. Pour les individus et les familles à revenus insuffisants, la pauvreté est permanente à cause de la corrélation entre la scolarité, l'âge et l'emploi. Le développement des services universels — éducation, main-d'œuvre, etc. — ne résout pas le problème de la transmission de la pauvreté entre les générations.

A. — L'AMPLEUR DE L'INSUFFISANCE DE REVENUS

53. Plusieurs études effectuées au Québec ont tenté de mesurer l'ampleur de la pauvreté par l'examen des conditions du milieu, du niveau de vie, du sentiment de privation et de frustration, des aspirations légitimes à la justice sociale et aux conditions de vie décentes de certains groupes défavorisés¹. Ces analyses ont porté sur la signification de la pauvreté dans notre société moderne. En plus d'être privées de revenus, les classes défavorisées sont aussi privées d'un logement salubre, de travail, d'éducation, de loisirs, des conditions essentielles à une intégration minimale à la société et, encore plus, de toute participation au progrès de la société. Voilà donc les dimensions complexes de la pauvreté qui dépassent largement la

¹ Mentionnons en particulier les travaux de Gérald Fortin et Marc-Adélaïde Tremblay, ceux d'Emile Gosselin et ceux du Conseil des œuvres de Montréal.

privation de ressources financières dans l'immédiat. Conscients de ces aspects multidimensionnels de la pauvreté mais préoccupés avant tout de cerner le problème de l'insuffisance de revenus dans la perspective de la sécurité du revenu, nous avons fait porter notre analyse exclusivement sur une mesure quantitative et globale de la privation économique ¹.

54. Vu l'abondance des données fournies par le recensement, nous examinerons en premier lieu l'incidence de la pauvreté ainsi que l'insuffisance de revenus pour l'année 1961. À l'aide de ces résultats et de la distribution des revenus des années 1965 et 1967, nous ferons des projections pour l'année 1971.

55. Nous utiliserons les critères d'insuffisance de revenus du Conseil économique du Canada et nous préciserons la signification de ces seuils de pauvreté.

1. — LA NOTION DE SEUIL DE PAUVRETÉ

56. L'incidence de la pauvreté désigne le pourcentage des personnes ou des familles dont le revenu annuel est inférieur au seuil de pauvreté. L'insuffisance de revenus indique l'écart entre le revenu propre de ces personnes ou de ces familles et le revenu dont elles devraient disposer pour atteindre au moins le seuil de pauvreté. Pour calculer ce seuil qui théoriquement indique le niveau de ressources en deçà duquel il y a privation du nécessaire, on utilise généralement la méthode la plus rigoureuse, soit l'établissement de budgets correspondant à des besoins minima. Si le revenu est inférieur aux besoins, c'est-à-dire à ce niveau de vie minimum ou seuil de pauvreté, on considère le détenteur de ce revenu comme vivant dans la pauvreté.

57. En 1962, le *Montreal Diet Dispensary* a établi des budgets minima de subsistance pour les familles à faibles revenus de la ville de Montréal ². Les normes choisies pour fixer ce minimum de subsistance déterminent des budgets ayant une certaine valeur indicative des seuils de pauvreté. En 1967 par exemple, on jugeait nécessaire un budget minimum annuel de \$3,298 pour assurer un niveau de vie décent à une famille montréalaise de quatre personnes et on estimait

¹ Toutes les données de cette analyse sont tirées de l'annexe 28 de notre rapport : *L'insuffisance des revenus au Québec et le coût de la garantie d'un revenu minimum*, préparée par Gilles DesRochers.

² *Budgeting for Basic Needs*, Montreal Diet Dispensary, Montréal, 1962 (document mimeographié). Cet organisme publie à chaque année, depuis cette date, le même guide mis à jour pour tenir compte de l'augmentation des prix à la consommation.

qu'un couple à la retraite devait disposer de \$2,228¹. Le tableau I.6 compare ces seuils à ceux fixés pour la ville de Toronto par le *Social Planning Council* et à ceux établis par le Conseil économique du Canada.

TABLEAU I.6

Budgets minima définis pour un couple à la retraite et une famille de 4 personnes en 1967

	<i>Montreal Diet Dispensary (Montréal)</i>	<i>Conseil économique du Canada</i>	<i>Social Planning Council (Toronto)</i>
Couple à la retraite . . .	\$2,228.40	\$2,900	\$3,336.12
Famille de 4 personnes .	\$3,297.72	\$4,060	\$4,861.08

Sources : The Measurement of Poverty, Department of National Health and Welfare, op. cit., pp. 35-36; Défi posé par la croissance et le changement, Cinquième exposé annuel, Conseil économique du Canada, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1968, p. 117.

58. Jenny R. Podoluk a calculé les seuils de pauvreté que nous empruntons au Conseil économique du Canada (tableau I.7) à partir de la composition des budgets d'un échantillon de familles urbaines au Canada en 1959². On y constate qu'en moyenne les familles de diverses tailles consacrent environ la moitié de leurs revenus aux dépenses alimentaires, vestimentaires et de logement³. Lorsque ces dépenses représentent un pourcentage du revenu très supérieur au pourcentage moyen, par exemple 70 pour cent ou plus, on suppose que la famille se trouve dans la gêne. En effet, il reste bien peu d'argent disponible pour les dépenses à caractère discrétionnaire, tels les loisirs, pour les dépenses imprévues comme celles qu'entraîne la maladie ou encore pour l'épargne. Les seuils de pauvreté ainsi établis en 1961 n'ont fait l'objet d'aucune révision depuis, alors que le revenu moyen au Canada s'est accru. Il aurait fallu réajuster les seuils pour tenir compte de l'abaissement du pourcentage moyen du budget consacré à l'alimentation, au logement et aux vêtements. Ainsi les résultats projetés pour 1971 à l'aide d'un simple ajustement des seuils, ajustement qui incorpore l'évolution du coût de la vie, sous-estiment l'incidence de la pauvreté.

¹ Department of National Health and Welfare : *The Measurement of Poverty*, Memorandum 19, Social Security Series, Ottawa, 1969, pp. 35-36 (document miméographié).

² *Incomes of Canadians*, Dominion Bureau of Statistics, Ottawa, 1968.

³ *Ibid.*, p. 185.

TABLEAU I.7

**Niveaux d'insuffisance de revenus au Canada * selon la taille de la famille
en 1961 et ajustés en 1967 et en 1971 en fonction de la hausse
du coût de la vie**

Taille de la famille	Conseil économique du Canada		
	1961	1967	1971
1 adulte	\$1,500	\$1,740	\$2,045
2 adultes	\$2,500	\$2,900	\$3,408
2 adultes et 1 enfant	\$3,000	\$3,480	\$4,089
2 adultes et 2 enfants	\$3,500	\$4,060	\$4,771
2 adultes et 3 enfants	\$4,000	\$4,640	\$5,452
2 adultes et 4 enfants	\$4,500	\$5,220	\$6,133
2 adultes et 5 enfants	\$5,000	\$5,800	\$6,815

Source : Défi posé par la croissance et le changement, Cinquième exposé annuel, Conseil économique du Canada, *op. cit.*, p. 117. Voir également *Incomes of Canadians*, par Jenny R. Podoluk, *op. cit.*

* A l'exclusion du milieu agricole.

59. Les seuils de pauvreté ou les niveaux d'insuffisance de revenus actuellement considérés au Canada ne correspondent pas à un concept strict de ressources minimales. Ils sont basés sur des considérations de niveau moyen de consommation et reflètent le caractère relatif de la privation économique. En raison des méthodes de calcul utilisées, ils nous apparaissent pour le moment insatisfaisants. Toutefois, ils demeurent un indicateur valable d'une mesure quantitative de l'insuffisance de revenus, qui est elle-même une approximation de la privation et de l'insécurité économique.

2. — L'INSUFFISANCE DE REVENUS AU QUÉBEC EN 1961

a) Son incidence

60. Lorsque nous appliquons les seuils du Conseil économique du Canada à la situation qui prévalait au Québec en 1961, nous sommes frappés par l'étendue de l'insuffisance de revenus. Malgré l'inclusion des prestations gouvernementales versées au cours de cette année,

108,444 personnes, soit 43.8 pour cent des personnes vivant hors famille, étaient dans la pauvreté. Par ailleurs, 35.3 pour cent des personnes vivant dans des familles, soit 1.7 million de personnes, disposaient de revenus inférieurs aux seuils de pauvreté (tableau I.8). La disparité entre les milieux agricole et non agricole se faisait sentir surtout à l'égard des familles, la situation étant à peu près semblable dans les deux cas pour les personnes vivant hors famille (tableau I.8).

61. Toutefois, bien que les personnes vivant hors famille constituaient moins de 10 pour cent de la population pauvre, l'écart entre leurs revenus et les revenus correspondant aux seuils de pauvreté était considérable. Il aurait fallu plus que doubler les revenus dont disposait cette population pour qu'elle atteignît au moins le seuil de pauvreté. Le montant d'insuffisance de revenus représentait pour elle 58.6 pour cent du revenu correspondant au seuil de pauvreté, alors que, chez les familles, il correspondait à 35.7 pour cent. L'insuffisance de revenus des familles (\$463 millions) était à ce point importante que, pour l'éliminer, il aurait fallu canaliser vers elles des prestations additionnelles équivalant à trois fois le montant de \$160 millions des allocations familiales et scolaires dont elles disposaient déjà.

62. Dans l'ensemble, l'insuffisance de revenus atteignait \$558 millions en 1961 par rapport au revenu de \$1.5 milliard dont disposait cette population. C'est dire qu'il aurait fallu ajouter deux dollars à chaque cinq dollars disponible, pour que son revenu atteignît au moins le seuil de pauvreté.

b) Ses caractéristiques

63. Jusqu'à quel point retrouve-t-on chez les personnes et les familles pauvres les caractéristiques d'ordre démographique, social et économique qui permettent de présumer une situation d'insuffisance de revenus ? Rappelons, par exemple, les risques couverts par les régimes de sécurité du revenu : l'âge, l'absence du chef de famille, le chômage et les charges familiales. Nous verrons qu'effectivement l'un ou l'autre de ces facteurs accroît la probabilité de revenus insuffisants, mais que ce n'est pas l'absence de participation au marché du travail qui détermine la plus forte proportion des personnes ou des familles pauvres.

64. On estime qu'environ 31 pour cent des familles non agricoles disposaient d'un revenu insuffisant en 1961. L'incidence croissait avec la taille de la famille, sauf dans le cas des familles de deux

TABLEAU I.8
Incidence de la pauvreté et insuffisance de revenus au Québec en 1961

	<i>Population non agricole</i>	<i>Population agricole</i>	<i>Population totale</i>
<i>Incidence de la pauvreté</i>			
— Les personnes pauvres vivant hors famille . . .	96,097	12,347	108,444
— En pourcentage du nombre total de personnes vivant hors famille	43.7 %	44.4 %	43.8 %
— Les familles pauvres	306,669	43,540	350,209
— En pourcentage du nombre total de familles . .	31.0 %	41.5 %	32.0 %
— Les personnes pauvres vivant dans des familles	1,462,106	247,268	1,709,374
— En pourcentage du nombre de personnes vivant dans des familles	34.0 %	45.5 %	35.3 %
— Le nombre total de personnes pauvres	1,558,203	259,615	1,817,818
— En pourcentage de la population totale	34.5 %	45.5 %	35.7 %
<i>Insuffisance de revenus (prestations comprises)</i>			
Personnes seules			
— Montant global de l'insuffisance de revenus . .	\$84 millions	\$11 millions	\$95 millions
— En pourcentage du revenu correspondant au seuil de pauvreté	58.3 %	61.3 %	58.6 %
Familles			
— Montant global de l'insuffisance de revenus . . .	\$384 millions	\$79 millions	\$463 millions
— En pourcentage du revenu correspondant au seuil de pauvreté	33.6 %	50.8 %	35.7 %
Personnes seules et familles			
— Montant global de l'insuffisance de revenus . .	\$468 millions	\$90 millions	\$558 millions
— En pourcentage du revenu correspondant au seuil de pauvreté	36.4 %	51.9 %	38.3 %

Source : voir le tableau 2 de l'annexe 28 de notre rapport.

personnes chez qui on retrouvait des personnes âgées et dans le cas des familles dont le chef était une femme ayant un enfant à sa charge. Une famille pauvre sur cinq comprenait deux personnes (tableau I.9). Le nombre d'enfants âgés de 16 ans ou moins avait une forte incidence sur la pauvreté, mais encore là, 60 pour cent des familles pauvres avaient deux enfants ou moins âgés de 16 ans.

65. On sait que l'incidence de la pauvreté dans une famille est plus grande lorsque le chef est une femme. Toutefois, dans 89 pour cent des familles pauvres, le chef de famille était de sexe masculin et, dans 11 pour cent seulement, il était de sexe féminin.

66. Si nous considérons la participation au marché du travail, nous constatons que, dans 27 pour cent des familles dont le revenu est insuffisant, le chef de famille n'avait pas travaillé, alors que, dans 73 pour cent des cas, il faisait partie de la main-d'œuvre ou il n'en faisait pas partie mais avait travaillé¹. Par ailleurs, on observe que pour 67 pour cent des familles pauvres les salaires et les traitements constituaient la principale source de revenus (tableau I.9).

67. Il semble donc que, dans la majorité des cas, l'insuffisance de revenus dépend moins de facteurs démographiques et sociaux que de l'insuffisance de l'emploi et des rémunérations. C'est pourquoi la scolarité compte pour beaucoup dans la probabilité de l'insuffisance de revenus car, dans une situation de rareté de l'emploi, elle est un facteur déterminant des chances individuelles d'emploi.

c) Le Québec comparé au Canada

68. Une comparaison entre la situation du Québec et celle du Canada confirme ces premières constatations. En effet, à l'aide du tableau I.10, nous observons qu'à l'inverse de la situation globale², la situation des revenus chez les chefs de famille de sexe féminin et chez les chefs de famille âgés est meilleure au Québec que dans l'ensemble du Canada. Par contre, c'est chez les chefs de famille âgés de 25 à 54 ans que l'écart entre la situation du Québec et celle de l'ensemble du Canada est le plus significatif.

¹ Le Bureau fédéral de la statistique s'appuie sur une définition particulière de la main-d'œuvre. Voir à ce propos le volume III de notre rapport : *Le développement*.

² Les taux de pauvreté apparaissant au tableau I.10 sont plus faibles que ceux révélés par les tableaux I.8 et I.9. C'est qu'ils ont été calculés sur la base de seuils de pauvreté ne dépassant pas \$4,000 (soit le seuil correspondant à une famille de 5 personnes), alors que les seuils retenus pour l'étude détaillée de la situation au Québec peuvent aller jusqu'à un maximum de \$5,000 pour une famille de 7 personnes. Voir à ce propos l'annexe 28 de notre rapport.

TABLEAU I.9

**Pourcentage et caractéristiques socio-économiques des familles *
pauvres au Québec en 1961**

Caractéristiques	(1) Ensemble des familles	(2) Pourcentage des familles pauvres	Répartition des familles	
			Ensemble des familles pauvres et non pauvres *****	Familles pauvres seule- ment *****
Total au Québec	100%	31%	100%	100%
Taille de la famille			100.0	100.0
2 personnes	100%	30%	22%	21%
3 "	100%	24%	20%	15%
4 "	100%	25%	20%	16%
5 "	100%	30%	15%	14%
6 "	100%	40%	10%	12%
7 personnes et plus	100%	46%	14%	21%
Sexe du chef de famille			100.0	100.0
Masculin	100%	30%	92%	89%
Féminin	100%	41%	8%	11%
Nombre d'enfants de moins de 16 ans			100.0	100.0
Aucun	100%	24%	36%	28%
1 enfant	100%	23%	19%	15%
2 enfants	100%	29%	18%	16%
3 "	100%	37%	12%	14%
4 "	100%	49%	7%	11%
5 "	100%	59%	4%	7%
6 enfants et plus	100%	60%	5%	9%
Participation du chef de famille à la main-d'œuvre			100.0	100.0
Fait partie de la main-d'œuvre **	100%	26%	83%	69%
N'en fait pas partie mais a tra- vaillé au cours de l'année ***	100%	54%	2%	4%
N'a pas travaillé ****	100%	55%	15%	27%
Degré d'instruction du chef de famille			100.0	100.0
Nul ou de un à quatre ans d'études	100%	53%	13%	23%
Elémentaire (5 à 8 ans)	100%	39%	41%	50%
Secondaire : 1-3 ans	100%	25%	18%	15%
4-5 ans	100%	17%	12%	6%
Certaines études universitaires	100%	12%	10%	4%
Diplôme universitaire	100%	5%	6%	1%
Principales sources de revenus			100.0	100.0
Salaires et traitements	100%	26%	81%	67%
Emploi autonome	100%	28%	9%	9%
Prestations	100%	94%	7%	20%
Revenus de placement	100%	34%	2%	2%
Autres	100%	48%	1%	2%
Aucune	100%	100%	0%	1%

Source : voir les suppléments A, C et D de l'annexe 28 de notre rapport.

* Familles économiques non agricoles.

** La main-d'œuvre courante est celle du 1^{er} juin 1961.

*** S'applique aux individus qui ont fait partie de la main-d'œuvre au cours de l'année.

**** Catégorie résiduelle.

***** Certains totaux sont légèrement inférieurs ou supérieurs à 100 pour cent du fait que les chiffres ont été arrondis.

69. Les mêmes constatations ressortent de l'examen de la participation à la main-d'œuvre. Au Québec, chez les chefs de famille qui n'ont pas travaillé, l'incidence de la pauvreté est inférieure à la moyenne canadienne. Par contre, l'écart est très significatif chez les chefs de famille qui font partie de la main-d'œuvre et qui ont travaillé ainsi que chez ceux dont les salaires et les traitements constituent la principale source de revenus.

70. De ces observations, on peut conclure qu'au Québec plus qu'au Canada dans son ensemble la faiblesse des revenus touche le potentiel immédiat de main-d'œuvre par opposition aux groupes qui, à cause de circonstances personnelles, ne participent pas à la main-d'œuvre. Cette première conclusion en amène une autre, à savoir que la pénurie d'emplois joue un grand rôle dans l'insuffisance de revenus au Québec. À ce propos, il est intéressant d'observer un élargissement de l'écart entre le Québec et le reste du Canada quant à l'incidence de la pauvreté parmi les chefs de familles dont le degré de scolarité atteint le deuxième cycle du secondaire. Analysons la relation entre la pauvreté et le degré de scolarité observée au tableau I.10. Pour la main-d'œuvre ayant une formation élémentaire et de premier cycle du secondaire, l'écart entre le Québec et le Canada dans son ensemble est plus faible qu'il ne l'est pour l'ensemble des chefs de famille. L'écart s'élargit au détriment du Québec au deuxième cycle du secondaire et, par la suite, redevient plus faible qu'il ne l'est en moyenne. Le niveau de chômage et les conditions économiques sont tels au Québec que la main-d'œuvre dont la scolarité est immédiatement au-dessus de la moyenne y est plus mal absorbée. C'est une explication que l'on peut certes avancer. Les différences entre le Québec et le Canada prennent encore plus de relief lorsqu'on exclut le Québec du Canada ¹.

3. — LA SITUATION PROJETÉE EN 1971

71. Le Québec accusait en 1961 un niveau élevé de chômage. Bien qu'une situation semblable ait prévalu en 1969 et en 1970, la période 1961-1969 fut marquée par une croissance économique rapide qui se reflète sur les revenus ². Ainsi, lorsqu'on utilise les mêmes seuils d'insuffisance de revenus qu'en 1961, corrigés uniquement pour inclure la hausse des prix, on note une diminution de l'incidence de

¹ Voir le tableau I.10, colonne 5.

² De 1961 à 1971 (projection), le revenu total des familles et des personnes passe de \$6,160 millions à \$13,822 millions, soit un accroissement brut de 125 pour cent qui s'abaisse à 81 pour cent lorsqu'on élimine les effets de la hausse des prix. Cette hausse du revenu réel global s'accompagne d'une augmentation du revenu moyen qui passe de \$5,034 en 1961 à \$8,219 en 1971, soit un accroissement de 63 pour cent.

TABLEAU I.10

**Pourcentage et caractéristiques socio-économiques des familles *
pauvres au Canada et au Québec en 1961**

Caractéristiques des familles	Pourcentage des familles pauvres			Incidence de la pauvreté selon les régions	
	(1) Québec	(2) Canada	(3) Canada à l'exclusion du Québec	Atlantique	45
				Québec	28
				Ontario	19
				Prairies	27
				Colombie-Britannique	21
				Écart absolu	
	28%	25%	24%	Québec moins le Canada col. (1) - col. (2)	Québec moins le Canada sans Québec col. (1) - col. (3)
Sexe du chef de famille					
Masculin	27%	24%	23%	+ 3	+ 4
Féminin	40%	43%	44%	- 3	- 4
Âge du chef de famille					
Moins de 25 ans	31%	29%	28%	+ 2	+ 3
25-54	26%	22%	20%	+ 4	+ 6
55-64	23%	22%	22%	+ 1	+ 1
65 et plus	42%	44%	45%	- 2	- 3
Participation du chef de famille à la main-d'œuvre					
Fait partie de la main-d'œuvre **	22%	19%	18%	+ 3	+ 4
N'en fait pas partie mais a travaillé au cours de l'année ***	51%	49%	49%	+ 2	+ 2
N'a pas travaillé ****	54%	55%	56%	- 1	- 2
Principales sources de revenus					
Salaires et traitements	22%	18%	17%	+ 4	+ 5
Emploi autonome	25%	25%	25%	0	0
Prestations	93%	90%	89%	+ 3	+ 4
Revenus de placement	33%	35%	35%	- 2	- 2
Autres	48%	45%	44%	+ 3	+ 3
Aucune	100%	100%	100%	0	0
Degré d'instruction du chef de famille					
Nul ou de un à huit ans d'études au niveau élémentaire seulement	38%	37%	37%	+ 1	+ 1
Secondaire, 1 à 3 ans	22%	20%	19%	+ 2	+ 3
Secondaire, 4 ou 5 ans	15%	11%	10%	+ 4	+ 5
Certaines études universitaires . .	11%	9%	7%	+ 2	+ 2
Diplôme universitaire	5%	4%	4%	+ 1	+ 1

Source : voir le tableau 3 de l'annexe 28 de notre rapport.

* Familles économiques non agricoles.

** La main-d'œuvre courante est celle du 1^{er} juin 1961.

*** S'applique aux individus qui ont fait partie de la main-d'œuvre au cours de l'année.

**** Catégorie résiduelle.

la pauvreté. La situation relative des familles s'améliore beaucoup, comme le laisse voir le tableau I.11. Alors que le nombre de familles pauvres et de personnes pauvres vivant dans les familles régresse (tableaux I.8 et I.12), on ne constate aucun progrès sensible chez les personnes vivant hors famille¹.

72. Mais tandis que le taux de pauvreté dans les familles est réduit de presque 50 pour cent, l'insuffisance de revenus est de \$357 millions, soit seulement 23 pour cent de moins qu'en 1961. Chez les personnes vivant hors famille, elle augmente de \$95 à \$176 millions, soit de 85 pour cent. Dans l'ensemble, le taux d'insuffisance de revenus régresse peu, passant de 38.3 pour cent en 1961 à 36.6 pour cent en 1971 (tableaux I.8 et I.12). Toutefois, selon ces projections, l'insuffisance de revenus ne représente en 1971 que 3 pour cent du revenu personnel des Québécois comparativement à 7 pour cent en 1961.

TABLEAU I.11

Évolution de l'incidence de la pauvreté au Québec selon les seuils de pauvreté du Conseil économique du Canada ajustés à la hausse des prix * en 1961, 1965, 1967 et 1971

Année	Incidence de la pauvreté exprimée en pourcentage de l'ensemble des familles et des personnes vivant hors famille			
	(1) Personnes vivant hors famille	(2) Pourcentage des personnes pauvres vivant hors famille	(3) Ensemble des familles	(4) Pourcentage des familles pauvres
1961	100.0%	43.8%	100.0%	32.0%
1965	100.0%	38.2%	100.0%	27.9%
1967	100.0%	42.3%	100.0%	22.4%
1971	100.0%	42.6%	100.0%	17.4%

Source : voir les tableaux 22 et 25 de l'annexe 28 de notre rapport.

* Cet ajustement partiel équivaut à conserver les seuils constants en termes réels ou de pouvoir d'achat.

¹ Il faut toutefois souligner, à l'instar de l'auteur de l'annexe 28 de notre rapport, que le nombre de personnes vivant hors famille s'est considérablement accru durant cette période, sous l'effet sans doute de la démocratisation de l'enseignement qui a amené nombre d'étudiants à quitter leur milieu familial. Comme il est probable que les revenus de ces étudiants, dont plusieurs reçoivent de leurs familles des montants d'argent plus ou moins importants, sont dans une large mesure absents des calculs de leurs revenus réels, il s'ensuit que les chiffres ont tendance à accentuer l'insuffisance de revenus chez les personnes seules. Reste à savoir jusqu'à quel point le phénomène se vérifie.

TABLEAU I.12

**Projection pour 1971 de l'incidence de la pauvreté
et de l'insuffisance de revenus au Québec**

	<i>Population agricole et non agricole</i>	
	<i>Nombre</i>	<i>Pourcentage</i>
<i>Incidence de la pauvreté</i>		
— Les personnes pauvres vivant hors famille	163,597	
— En pourcentage des personnes vivant hors famille		42.6 %
— Les familles pauvres	225,986	
— En pourcentage du nombre total des familles		17.4 %
— Les personnes pauvres vivant dans des familles	1,017,586	
— En pourcentage du nombre total des personnes vivant dans des familles		18.4 %
— Le nombre total de personnes pauvres . .	1,181,183	
— En pourcentage de la population totale . .		20.0 %
<i>Insuffisance de revenus (après versement des prestations)</i>		
<i>Personnes seules</i>		
— Montant global de l'insuffisance de revenus	\$176	
— En pourcentage du revenu correspondant au seuil de pauvreté		52.6 %
<i>Familles</i>		
— Montant global de l'insuffisance de revenus	\$356.8	
— En pourcentage du revenu correspondant au seuil de pauvreté		31.8 %
<i>Personnes seules et familles</i>		
— Montant global de l'insuffisance de revenus	\$532.9	
— En pourcentage du revenu correspondant au seuil de pauvreté		36.6 %

Source : voir les tableaux 20, 21 et 24 de l'annexe 28 de notre rapport.

B. — LA PERSISTANCE DE LA PAUVRETÉ

73. Des constatations intéressantes découlent de cette analyse de la relation entre l'évolution générale des revenus et celle de la pauvreté ou de l'insuffisance de revenus.

1. — LA CROISSANCE ET LE REVENU *

74. Au total, le nombre de personnes pauvres a régressé de 1.8 à 1.2 million en 10 ans et le pourcentage de personnes pauvres de 35.7 à 20 pour cent; ce qui représente une diminution de 44 pour cent de la population pauvre. Le revenu moyen réel s'est accru de 41 pour cent ¹.

75. On a vu également que la réduction du taux de pauvreté touche peu les personnes vivant hors famille ²; en effet nous retrouvons parmi ce groupe une fraction plus élevée de personnes qui ne participent pas à la main-d'œuvre et de personnes en chômage.

76. La comparaison entre l'évolution du taux de pauvreté et celle de l'insuffisance de revenus est révélatrice. S'il y a progression sensible dans le premier cas et non dans le second, c'est que, d'une part, la croissance permet aux familles de franchir le seuil de pauvreté lorsqu'elles sont très près de ce seuil et que, d'autre part, les revenus des familles qui demeurent en deçà du seuil de pauvreté se maintiennent à une distance égale de ce seuil, alors que celui-ci s'éloigne du niveau de revenus moyens.

77. Il faut souligner que le choix plus ou moins arbitraire d'un seuil de pauvreté, maintenu constant par l'ajustement à un indice de prix, implique que le taux de pauvreté diminue nécessairement (sans pour autant devenir nul) lorsque le revenu réel s'accroît. En somme, le déplacement de la courbe des revenus, sans déplacement du niveau d'insuffisance de revenus, maintient nécessairement un certain nombre de personnes au delà du seuil, mais n'améliore pas forcément leur

* Les données et les commentaires qui suivent s'inspirent largement d'observations qu'on retrouve dans l'annexe 28 de notre rapport.

¹ On pourrait en conclure que l'élasticité de la pauvreté par rapport à la croissance oscille autour de l'unité. Toutefois, pour tirer une telle conclusion, il faut éliminer l'incidence des cycles économiques de nature conjoncturelle. Or, la distribution des revenus en 1965 et en 1967 a servi à la projection de la situation en 1971, et il est évident que cette situation révèle une phase conjoncturelle différente de celle de 1961. L'observation et la projection étant basées sur deux phases extrêmes du cycle conjoncturel, on peut être certain que l'élasticité de la pauvreté par rapport à la croissance est substantiellement plus faible que l'unité.

² Cette observation doit être assortie des réserves mentionnées précédemment.

position relative. Les relations entre les habitudes de consommation moyenne et le budget minimal qui servent à fixer le seuil de pauvreté changent forcément au cours d'une période de 10 ans. Le rapport entre le seuil pondéré de pauvreté et le revenu médian était de 75.56 pour cent en 1961 et il est descendu à environ 60 pour cent en 1971. Cependant, le tableau I.13 montre que, dans l'hypothèse où ce rapport demeure constant, le taux de pauvreté se stabilise lui aussi autour de 30 pour cent.

78. On peut tirer deux conclusions principales de cette analyse de l'évolution de l'incidence de la pauvreté et de l'insuffisance de revenus. Premièrement, l'ajustement des seuils de pauvreté au revenu médian ou moyen au cours d'une période implique la constance de l'incidence de la pauvreté. Deuxièmement, même avec des seuils constants de pauvreté, la réduction des taux de pauvreté qu'on observe n'entraîne pas une diminution proportionnelle de l'insuffisance de revenus. Ces conclusions révèlent certains traits du caractère irréductible de l'insuffisance de revenus et soulignent que la croissance du revenu moyen n'améliore pas sensiblement la distribution des revenus.

TABLEAU I.13

Importance numérique des familles pauvres au Québec pour un seuil de pauvreté représentant une proportion constante du revenu médian, de 1951 à 1971

<i>Année</i>	<i>Familles non agricoles</i>	<i>Ensemble des familles</i>
1951	29.0%	—
1954	30.0%	—
1957	29.8%	—
1959	28.9%	—
1961	31.7%	—
1965	31.1%	31.6%
1967	—	31.3%
1971	—	31.1%

Source : données tirées du tableau 26 de l'annexe 28 de notre rapport.

2. — L'ÉVOLUTION DE LA DISTRIBUTION DES REVENUS

79. L'étendue de la pauvreté, compte tenu des niveaux d'insuffisance de revenus, dépend à un moment donné du niveau des revenus et de leur répartition. La réduction ou l'aggravation de la pauvreté résulte de la croissance des revenus et des changements dans sa répartition.

80. Le graphique I.2 montre que les changements dans la répartition des revenus ont réduit l'inégalité des revenus au cours de la période 1961-1971. En 1961, 70 pour cent des familles et des personnes hors famille détiennent 45 pour cent des revenus, prestations incluses, et, en 1971, 50 pour cent. Le même graphique montre cependant que cette amélioration n'est pas sensible à la base car, en 1971 comme en 1961, le quart des familles et des personnes hors famille ne disposent que de 6 pour cent du total des revenus.

81. Ces résultats confirment nos prévisions sur la croissance des salaires et des revenus gagnés, puisqu'une certaine fraction de la population ne peut bénéficier des hausses générales de revenus. Mais vu qu'il s'agit de revenus, prestations incluses, on peut mettre en question l'incidence de celles-ci, car leur effet sur la distribution des revenus semble trop faible pour améliorer la position relative des familles et des personnes à faibles revenus.

III. — L'INCIDENCE DES PRESTATIONS SOCIALES SUR L'INSUFFISANCE DE REVENUS

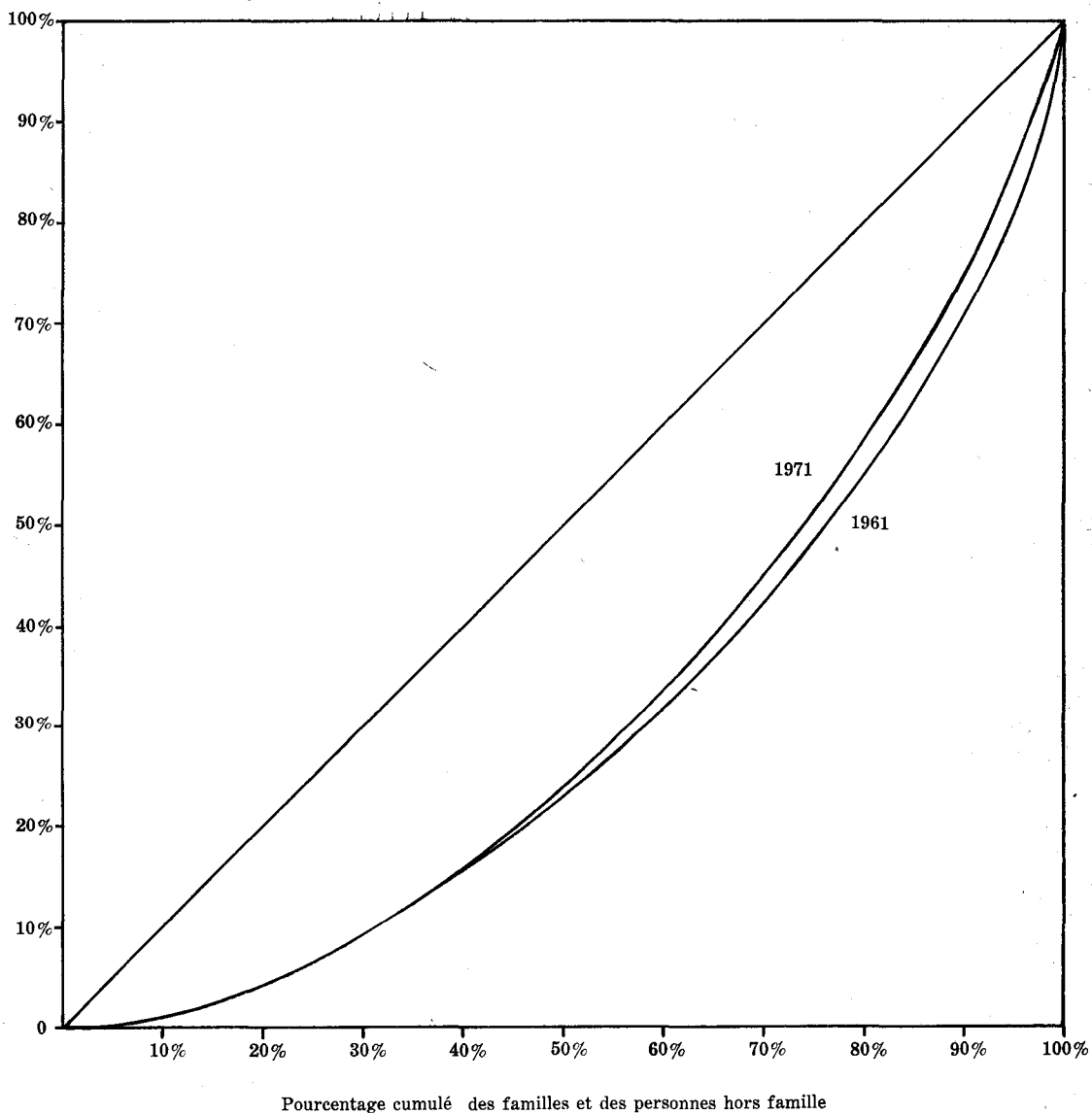
82. Dans l'ensemble, les prestations sociales améliorent la distribution des revenus. Le graphique I.3 qui porte sur l'année 1965 montre le profil de la distribution des revenus au Canada avant et après transfert. Au tableau I.14, nous observons que l'effet net de ces prestations est de redistribuer une fraction de 2.5 pour cent du revenu total des classes de revenus de \$5,500 et plus vers les classes de \$4,000 et moins¹. Puisque nous avons choisi de porter notre attention sur les personnes dont les revenus sont insuffisants et sur la mesure quantitative de cette insuffisance, il nous faut analyser l'effet des prestations sur les revenus de ces personnes.

¹ On obtient ce résultat en soustrayant la colonne (3) de la colonne (2) du tableau I.14. Le résultat est positif mais décroissant jusqu'à \$4,000. Il est nul jusqu'à \$5,500 et devient négatif de façon croissante par la suite.

GRAPHIQUE I.2

Répartition des revenus en 1961 et en 1971 selon la courbe de Lorenz

Pourcentage cumulé des revenus



Source : graphique reproduit de l'annexe 28 de notre rapport (graphique 2).

TABLEAU I.14

**Effet des prestations versées aux familles et aux personnes hors famille
sur la distribution du revenu au Canada en 1965**

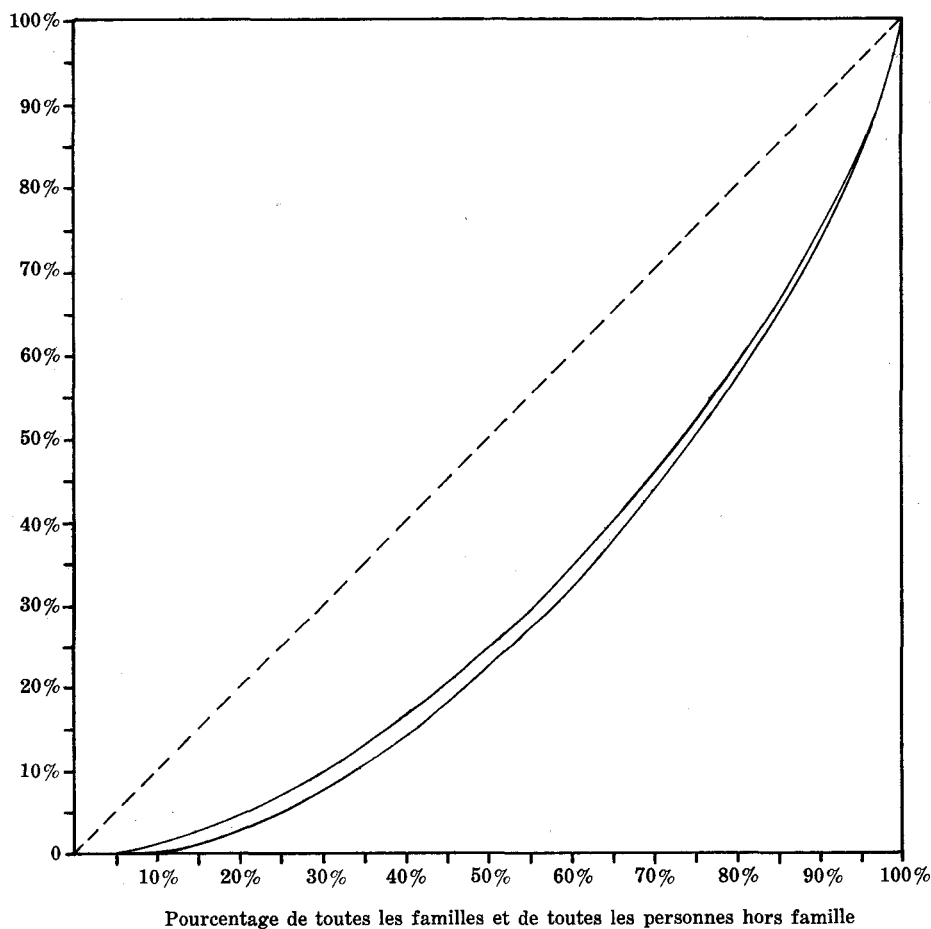
<i>Classes de revenu</i>	<i>(1) Distribution des familles et des personnes</i>	<i>(2) (3) Distribution du revenu</i>	
		<i>Avant versement des prestations</i>	<i>Après versement des prestations</i>
Total (toutes les classes)	100.0%	100.0%	100.0%
Moins de \$ 1,000 . .	5.9%	0.2%	0.7%
\$ 1,000 — \$ 1,499 . .	4.3%	0.5%	0.9%
\$ 1,500 — \$ 1,999 . .	4.6%	0.8%	1.4%
\$ 2,000 — \$ 2,499 . .	4.4%	1.3%	1.7%
\$ 2,500 — \$ 2,999 . .	4.8%	1.9%	2.2%
\$ 3,000 — \$ 3,499 . .	5.4%	2.8%	3.0%
\$ 3,500 — \$ 3,999 . .	5.4%	3.3%	3.4%
\$ 4,000 — \$ 4,499 . .	5.4%	3.8%	3.8%
\$ 4,500 — \$ 4,999 . .	5.8%	4.6%	4.6%
\$ 5,000 — \$ 5,499 . .	6.4%	5.7%	5.7%
\$ 5,500 — \$ 5,999 . .	5.7%	5.6%	5.5%
\$ 6,000 — \$ 6,499 . .	5.7%	6.2%	6.1%
\$ 6,500 — \$ 6,999 . .	5.0%	5.8%	5.7%
\$ 7,000 — \$ 7,999 . .	7.7%	9.9%	9.6%
\$ 8,000 — \$ 9,999 . .	11.4%	17.5%	16.9%
\$10,000 — \$14,999 . .	8.9%	18.2%	17.5%
\$15,000 et plus	3.0%	12.0%	11.4%

Source : ibid.

GRAPHIQUE 1.3

**Effet des prestations versées aux familles et aux personnes hors famille
sur la distribution du revenu au Canada en 1665**

En pourcentage
du revenu total



Source : B. F. S., *Income Distributions by Size in Canada, 1965*, Imprimeur de la Reine, Ottawa, cat. 13-528.

A. — LES PRESTATIONS COMME COMPOSANTE DU REVENU

83. Rappelons qu'en 1961 l'insuffisance de revenus chez les familles non agricoles¹ représentait, prestations incluses, \$468 millions, soit 6.4 pour cent du revenu personnel.

84. Le tableau I.15 indique la répartition des prestations entre les familles dont les revenus sont insuffisants et les autres familles de même qu'entre les personnes pauvres vivant hors famille et les autres personnes. Nous y voyons que les familles pauvres, c'est-à-dire 31 pour cent de toutes les familles, touchaient 43 pour cent des prestations. De même les 44 pour cent des personnes vivant hors famille qui étaient pauvres après paiements de transfert touchaient 68 pour cent des prestations². Au total, les personnes pauvres auraient reçu 45 pour cent des prestations versées par les gouvernements aux citoyens du Québec. Celles-ci constituaient le cinquième du revenu des familles pauvres, le tiers du revenu des personnes pauvres vivant hors famille et le cinquième du revenu brut global de toutes les personnes pauvres.

85. Toutefois, on doit souligner que l'estimation du montant des prestations sociales versées en 1961, d'après les données du recensement, est très inférieure au montant effectivement versé par l'ensemble des régimes de sécurité du revenu. D'après le tableau I.16, et compte tenu du fait que le recensement ne fournit que la répartition par régimes des prestations versées à la population non agricole, on peut estimer cette différence à \$105 millions, soit 20 pour cent³. Cet écart concerne en particulier la partie résiduelle du transfert, à savoir les prestations versées au titre des régimes d'assurance et d'assistance sociale. Deux facteurs peuvent expliquer un tel écart : d'une part, la difficulté pour les personnes interrogées de faire rapport des prestations qu'elles avaient reçues durant l'année se terminant le 31 mai 1961 et, d'autre part, une certaine réticence à déclarer des

¹ Les données disponibles sur la répartition des prestations par classes de revenus et suivant la taille des familles nous obligent à limiter notre analyse à la seule population non agricole de 1961. On peut souligner toutefois qu'au total, c'est-à-dire lorsqu'on inclut la population agricole, le montant global de l'insuffisance de revenus avant le versement des prestations passe de \$649 à \$720 millions.

² Il s'agit de la population non agricole seulement, la seule pour laquelle se trouvent calculés par catégories les montants versés en prestations de toutes sortes.

³ A défaut de connaître le montant versé en prestations à la population agricole, nous faisons l'hypothèse que le montant connu (\$378 millions) pour la population non agricole représente 90 pour cent de l'ensemble des prestations versées à toute la population. Ce montant est ensuite réparti entre pauvres et non pauvres (tableau I.17). Le montant de \$378 millions inclut les prestations versées aux familles (\$347.8 millions) et celles versées aux personnes vivant hors famille (\$30.2 millions). Voir à ce sujet les tableaux 9 et 10 de l'annexe 28 de notre rapport.

TABLEAU I.15

Répartition en pourcentage des prestations versées aux familles québécoises pauvres et non pauvres * ainsi qu'aux personnes vivant hors famille en 1961

	Familles		Personnes vivant hors famille		Total	
	pauvres	non pauvres	pauvres	non pauvres	pauvres	non pauvres
1. <i>Allocations familiales</i>						
Pourcentage des prestations . . .	41.47 %	58.53 %	27.79 %	72.21 %	41.5 %	58.5 %
Pourcentage des bénéficiaires . .	34.61 %	65.39 %	40.37 %	59.63 %	34.6 %	65.4 %
2. <i>Pensions de sécurité de la vieillesse</i>						
Pourcentage des prestations . . .	43.83 %	56.17 %	77.10 %	22.90 %	49.3 %	50.7 %
Pourcentage des bénéficiaires . .	40.62 %	59.38 %	76.88 %	23.12 %	47.9 %	52.1 %
3. <i>Autres prestations</i>						
Pourcentage des prestations . . .	44.67 %	55.33 %	55.90 %	44.10 %	45.6 %	54.4 %
Pourcentage des bénéficiaires . .	46.61 %	53.39 %	59.00 %	41.00 %	47.9 %	52.1 %
4. <i>Ensemble des prestations</i>						
Pourcentage des prestations . . .	43.22 %	56.78 %	68.31 %	31.69 %	45.2 %	54.8 %
Pourcentage des bénéficiaires . .	31.03 %	68.97 %	43.68 %	56.32 %	33.9 %	66.1 %

Source : données tirées des tableaux 9, 10 et 11 de l'annexe 28 de notre rapport.

* La pauvreté est ici mesurée sur la base des revenus après réception des prestations.

TABLEAU I.16

Réduction de l'insuffisance de revenus par le versement de prestations sociales. Selon les prestations déclarées au cours du recensement pour l'année se terminant le 31 mai 1961. Selon les montants versés par les divers régimes de sécurité du revenu au cours de l'année fiscale 1960-1961

	<i>Population non agricole (recensement)</i>		<i>Selon les montants versés par les régimes (toutes les familles et personnes seules) Total</i>	
	<i>Familles et personnes seules pauvres</i>	<i>Toutes les fa- milles et per- sonnes seules</i>		
	<i>En \$ millions</i>	<i>En \$ millions</i>	<i>En \$ millions</i>	
Total	\$189	\$420*	\$525	
Allocations familia- les		\$148	\$155	
Pensions de sécurité de la vieillesse . .		\$120	\$125	
Autres		\$152	\$245	
(1) Insuffisance de revenus avant versement des prestations . . .		\$720	\$720	
(2) Montant des prestations ver- sées aux pau- vres		\$189	<i>Hypothèse a) **</i>	<i>Hypothèse b) ***</i>
			\$235	\$294
(2) en pourcentage de (1)		26%	33%	41%
Pourcentage des prestations versées aux familles et per- sonnes seules		45%	45%	56%

Source : voir les tableaux 9 et 10 de l'annexe 28 de notre rapport.

* Montant des prestations versées à la population non agricole en 1961 (\$378 millions) plus 10 pour cent (estimation du montant des prestations versées à la population agricole).

** Hypothèse a) les paiements additionnels au montant de \$103 millions sont répartis de la même façon que ceux rapportés par le recensement.

*** Hypothèse b) les paiements additionnels sont tous canalisés vers les familles et les personnes pauvres.

sources de revenus, telles l'assurance-chômage et l'assistance-chômage¹.

86. Afin de corriger cette sous-évaluation, on peut faire plusieurs hypothèses relativement à la répartition de ces prestations entre les pauvres et les non-pauvres. Parmi ces hypothèses, les deux suivantes constituent les cas extrêmes : a) ces revenus additionnels se répartissent de la même manière que ceux rapportés par le recensement; b) ces revenus additionnels vont en totalité aux personnes et aux familles pauvres. Dans ce dernier cas, la proportion des prestations sociales versées à ces familles ou à ces personnes seules passerait de 45 à 56 pour cent du total des prestations. Voyons ce qu'il en est de l'insuffisance de revenus après transfert. L'estimation à partir du recensement indique que les prestations versées aux pauvres, au total de \$189 millions, auraient réduit l'insuffisance de revenus de 26 pour cent par rapport à ce qu'elle était avant réception des prestations (tableau I.16). Par contre, la correction que nous y apportons dans le cadre d'une première hypothèse porte les prestations versées aux pauvres à \$235 millions, ce qui permet de réduire du tiers l'insuffisance de revenus avant transfert. Enfin, selon l'hypothèse où la totalité des prestations additionnelles atteindrait les familles et les personnes pauvres, le montant total des prestations ainsi versées atteindrait \$294 millions et l'insuffisance de revenus se trouverait ainsi réduite de 41 pour cent de ce qu'elle était avant transfert (tableau I.16).

87. Toutefois, ces prestations exercent, par rapport à la pauvreté, un rôle additionnel à celui analysé jusqu'ici. Une partie des prestations permet à des familles pauvres de franchir le seuil de pauvreté.

B. — L'EFFET DES PRESTATIONS SUR L'INSUFFISANCE DE REVENUS

88. Nous avons estimé que les prestations permettent à 5.6 pour cent des familles de franchir le seuil de pauvreté². En d'autres termes, si ce n'était de ces prestations, l'incidence de la pauvreté dans les familles atteindrait 36.6 pour cent au lieu de 31.0 pour cent³. De la

¹ Entre aussi en ligne de compte la difficulté d'estimer les montants qui ont été versés par les régimes d'assistance et ceux d'assurance entre la date du 31 mai 1960 et celle du 31 mai 1961. En fait, nous avons utilisé une moyenne des montants versés en 1960 et en 1961. Or, on aura remarqué par exemple que le régime d'assistance-chômage étant à ses débuts en 1960, les prestations furent multipliées par trois en 1961.

² Voir à ce propos le tableau 12 et l'appendice II de l'annexe 28 de notre rapport.

³ Nous ne tenons pas compte, ici, des effets des prélèvements fiscaux. Dès lors, on peut imaginer qu'un certain nombre des familles classées comme familles non pauvres avant le calcul des impôts franchissent à rebours le seuil de pauvreté, c'est-à-dire deviennent « pauvres », une fois payés leurs impôts.

même manière, nous estimons qu'elles ont permis à 5.13 pour cent des personnes vivant hors foyer de franchir le seuil de pauvreté. Dans l'ensemble, 15 pour cent des personnes (familles et personnes vivant hors foyer), pauvres avant le paiement des prestations, ne le sont plus après.

89. En résumé, on estime qu'une proportion de 45 pour cent des prestations sociales versées aux Québécois en 1961 l'a été aux familles et aux personnes vivant hors foyer dont les revenus étaient insuffisants même après paiements de transfert et une fraction légèrement supérieure est allée aux personnes pauvres avant paiements de transfert. Selon une hypothèse plus favorable, on peut estimer la fraction des prestations versées à ces familles à 56 pour cent. Dans le premier cas, ces prestations réduisent l'insuffisance de revenus de 26 pour cent et, dans le second cas, de 40 pour cent.

90. Ajoutons une dimension à cette analyse. Nous avons observé précédemment que les régimes de sécurité du revenu avaient subi, depuis 1961, des transformations importantes, notamment les allocations familiales et la pension de sécurité de la vieillesse. Quel aurait été l'effet de ces modifications si elles avaient été faites en 1961 ? L'entrée en vigueur du régime québécois d'allocations familiales portait ces dernières à un montant annuel moyen de \$124 par enfant¹. Quant à la sécurité de la vieillesse, le montant versé aux personnes pauvres aurait été de \$110 par mois, au lieu de \$55, y inclus le SRG, et de \$75 au lieu de \$55 pour les personnes non pauvres. De plus, le groupe d'âge de 65-69 ans aurait été parmi les bénéficiaires de ces prestations. Le tableau I.17 présente les résultats de ces changements hypothétiques.

91. On y observe que ces modifications auraient porté les prestations versées en vertu de ces régimes aux familles et aux personnes pauvres de \$128 à \$256 millions, soit exactement le double. Par contre, étant donné l'importance de la composante universelle dans la structure de ces régimes, il faut, pour obtenir ces résultats, un accroissement presque aussi considérable du montant global des allocations. En effet, au total, la part des prestations versée aux familles et aux personnes dans le besoin n'augmente que de 5 pour cent.

¹ Les allocations québécoises sont graduées selon le rang de l'enfant. En incluant l'allocation familiale fédérale, en moyenne de 81 dollars par année par enfant, une famille du Québec reçoit \$114 pour son premier enfant, \$119 pour le deuxième, \$124 pour le troisième, \$134 pour le quatrième, \$144 pour le cinquième et \$154 pour le sixième et les suivants.

TABLEAU I.17

Montants des prestations qui auraient été versées en 1961 en vertu des régimes d'allocations familiales et de sécurité de la vieillesse en vigueur à partir de 1967

	<i>Selon les régimes en vigueur en 1961*</i>	<i>Selon les régimes en vigueur en 1967 appliqués en 1961**</i>
	<i>en \$ millions</i>	<i>en \$ millions</i>
1. Allocations familiales		
1.1 Familles pauvres	\$ 66.5	\$102.5
1.2 Ensemble des familles .	\$155.0	\$238.9
1.3 Proportion des presta- tions versées aux famil- les pauvres	43.0%	42.9%
2. Pensions de sécurité de la vieillesse et SRG		
2.1 Familles et personnes pauvres	\$ 61.7	\$153.4
2.2 Ensemble des familles et des personnes	\$125	\$271
2.3 Proportion des presta- tions versées aux famil- les pauvres	49.3%	56.6%
Total		
Familles et personnes pauvres	\$128	\$256
Ensemble des familles et des personnes	\$280	\$510
Proportion des presta- tions versées aux famil- les pauvres	45.8%	50.2%
Réduction de l'insuffisance de revenus par le versement des prestations en pourcentage de l'insuffisance de revenus avant versement des prestations . . .	26 %	50 %

* En 1961, l'allocation familiale est de \$81 par année par enfant et la pension de sécurité de la vieillesse est de \$55 par mois.

** Selon les régimes en vigueur à partir de 1967, l'allocation familiale varie de \$114 à \$154 par enfant selon le rang; la pension de sécurité de la vieillesse est de \$75 par mois, le SRG s'y ajoute et les personnes de 65 ans et plus y sont admissibles.

CONCLUSION

92. Dans la mesure où les critères que nous utilisons pour définir l'insuffisance de revenus sont satisfaisants, nous pouvons dire que la privation de ressources financières atteint environ le tiers de la population du Québec même après le paiement des prestations sociales.

93. Les régimes d'assistance sociale ont été considérablement améliorés depuis une dizaine d'années. Cependant, la moitié des prestations versées au titre de la sécurité du revenu se situe dans le cadre de régimes universels au lieu de s'insérer dans des régimes d'assurance ou d'assistance sociale qui s'adressent plus spécifiquement aux personnes privées de revenus. Les régimes de sécurité sociale, faut-il s'en étonner, ne corrigent pas de façon satisfaisante les inégalités dans la distribution des revenus que maintient l'élévation du niveau de vie moyen.

94. Enfin, la pauvreté au Québec ne résulte pas principalement de l'incapacité de travail, mais surtout du chômage, de l'insuffisance de l'emploi et des faibles salaires.

Appendice I.1

Evolution et répartition des prestations sociales versées aux Québécois, par types de régimes, de 1954 à 1969

Evolution et répartition des prestations sociales versées aux Québécois, par types de régimes, de 1954 à 1969

1. La série des tableaux et des graphiques présentés ici montre l'évolution des prestations sociales versées aux Québécois par chacun des régimes de sécurité du revenu, au cours de la période 1954-1969.
2. Ces prestations sont versées par trois catégories de régimes : les régimes universels comprenant la pension de sécurité de la vieillesse et les allocations familiales et scolaires; les régimes d'assistance sociale auxquels s'ajoute le supplément de revenu garanti qui a remplacé, à partir de 1967 et par étapes, le régime d'assistance-vieillesse; enfin, les régimes d'assurances sociales comprenant assurance-chômage, régime de rentes et régime des accidents de travail.
3. Les tableaux I.1.5 à I.1.9 inclusivement présentent l'évolution des montants affectés à la sécurité du revenu comparée à celle du PNB québécois, ou comme composante du revenu personnel au Québec.
4. Les séries sont parfois converties en dollars constants de 1968, selon l'indice des prix à la consommation, dans le cas des prestations sociales, ou selon l'indice synthétique du prix du PNB dans le cas de ce dernier.

TABLEAU I.1.1

Évolution des déboursés * annuels au titre des prestations sociales versées aux Québécois (prestations universelles et régimes d'assistance et d'assurance) de 1954 à 1969 **

	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
RÉGIMES UNIVERSELS																
Allocations familiales fédérales *** . . .	115.0	119.5	123.5	131.9	145.2	149.6	153.4	157.0	159.9	161.9	163.7	165.0	165.4	165.1	165.0	162.3
Allocations familiales du Québec *** . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	53.6	80.3	77.7
Allocations scolaires	—	—	—	—	—	—	—	2.8	10.6	12.3	13.0	17.1	18.3	19.3	19.0	21.2
Ensemble des prestations familiales . . .	115.0	119.5	123.5	131.9	145.2	149.6	153.4	159.8	170.5	174.2	176.7	182.1	183.7	238.0	264.3	261.2
Pensions de sécurité de la vieillesse . . . (années fiscales)	74.7	77.0	79.6	99.5	117.0	120.3	124.3	131.7	155.3	172.0	189.7	201.0	224.5	250.8	288.0	331.0
Total	189.7	196.5	203.1	231.4	262.2	269.9	277.7	291.5	325.8	346.2	366.4	383.1	408.2	488.8	552.3	592.2
RÉGIMES D'ASSISTANCE																
Assistance-vieillesse	14.7	14.8	14.6	15.3	21.7	21.4	21.8	22.0	27.4	29.2	33.4	35.3	28.5	20.6	10.7	2.6
Allocations supplémentaires à la sécurité de la vieillesse	—	—	—	—	—	—	—	0.1	2.3	1.8	1.2	1.7	2.9	2.2	2.3	3.9
Aveugles	1.4	1.4	1.4	1.5	2.0	2.0	1.9	1.9	2.3	2.3	2.5	2.6	2.4	2.4	2.3	2.2
Invalides	—	3.5	6.8	9.7	16.6	16.7	16.2	15.2	17.5	16.8	18.2	18.3	17.9	17.6	17.4	16.7
Inaptes pour 12 mois ou plus	—	—	—	—	—	—	2.1	9.3	11.8	13.2	14.4	15.6	15.8	16.2	17.0	—
Assistance aux chômeurs	—	—	—	—	—	—	15.3	40.9	44.4	46.7	49.6	54.7	64.7	86.6	129.1	162.4
Veuves et célibataires de sexe féminin de 60 à 65 ans	—	—	—	—	—	—	—	0.04	3.0	4.7	5.9	6.7	7.1	7.5	7.3	5.9
Mères nécessiteuses	7.9	7.9	7.8	13.2	17.9	19.9	19.8	18.9	22.5	20.4	21.6	20.7	24.2	27.8	28.2	27.4
SRG	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	57.1	62.4	71.9
Total	24.0	27.6	30.6	39.7	58.2	60.0	77.1	108.3	131.2	135.1	146.8	155.6	163.5	238.0	276.7	293.0
TOTAL (assistance et régimes universels)	213.7	224.1	233.7	271.1	320.4	329.9	354.8	399.8	457.0	481.3	513.2	538.7	571.7	726.8	829.0	885.2

* En millions de dollars courants.

** A moins d'indication contraire, il s'agit des années civiles.

*** Dans le présent appendice, les chiffres pour les allocations familiales ont été reconvertis des années fiscales aux années civiles à l'aide des données mensuelles du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, Ottawa, et du ministère de la Famille et du Bien-être social, Québec.

TABLEAU I.1.1 (suite)

	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
RÉGIMES D'ASSURANCE																
Assurance-chômage	53.4	79.7	76.3	73.1	98.2	158.4	136.9	154.9	150.8	120.8	103.8	92.6	94.5	100.3	132.0	164.3
Accidents de travail	16.2	17.8	19.2	24.7	24.4	23.8	25.8	26.4	28.2	30.1	34.2	42.8	49.8	52.8	60.8	60.6
Employés d'État	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	0.5	0.6	0.6	0.5	0.8	0.8	1.0	1.0	1.2
Régimes de rentes	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	3.4	12.5
retraite	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
survivants	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	.2	—	—
Total	69.6	97.5	95.5	97.8	122.6	182.2	162.7	181.8	179.6	151.5	138.5	136.2	145.1	154.3	197.2	238.6
GRAND TOTAL	283.3	321.6	329.2	368.9	443.0	512.1	517.5	581.6	636.6	632.8	651.7	674.9	716.8	881.1	1,026.2	1,123.8

Légende : N.D. = non disponible.

Sources : pour les prestations, voir les rapports annuels du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, Ottawa, et ceux du ministère de la Famille et du Bien-être social, Québec. Pour l'assurance-chômage, voir le *Rapport statistique sur l'application de la loi sur l'assurance-chômage*, rapports mensuels, Bureau fédéral de la statistique, Imprimeur de la Reine, Ottawa, cat. 73-001F. Pour les accidents de travail, voir l'*Annuaire du Canada*, Imprimeur de la Reine, Ottawa. Pour le régime de rentes, voir les rapports annuels de la Régie des rentes du Québec.

TABLEAU I.1.2

Répartition en pourcentage des différents types de prestations sociales versées aux Québécois de 1954 à 1969 *

	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
RÉGIMES UNIVERSELS																
Allocations familiales fédérales	40.6	37.1	37.5	35.8	32.8	29.2	29.6	27.0	25.1	25.6	25.1	24.5	23.1	18.7	16.1	14.5
Allocations familiales du Québec	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	6.1	7.8	6.9
Allocations scolaires	—	—	—	—	—	—	—	0.5	1.7	1.9	2.0	2.5	2.6	2.2	1.9	1.9
Ensemble des prestations familiales	40.6	37.1	37.5	35.8	32.8	29.2	29.6	27.5	26.8	27.5	27.1	27.0	25.7	27.0	25.8	23.3
Pensions de sécurité de la vieillesse	26.4	23.9	24.2	27.0	26.4	23.5	24.0	22.6	24.4	27.2	29.1	29.8	31.3	28.5	28.2	29.5
Total	67.0	61.0	61.7	62.8	59.2	52.7	53.6	50.1	51.2	54.7	56.2	56.8	57.0	55.5	54.0	52.8
RÉGIMES D'ASSISTANCE																
Assistance-vieillesse	5.2	4.6	4.4	4.1	4.9	4.2	4.2	3.8	4.3	4.6	5.1	5.2	4.0	2.3	1.0	0.2
Allocations supplémentaires à la sécurité de la vieillesse	—	—	—	—	—	—	—	0.0	0.4	0.3	0.2	0.3	0.4	0.2	0.2	0.3
Aveugles	0.5	0.4	0.4	0.4	0.5	0.4	0.4	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.2	0.2
Invalides	—	1.1	2.1	2.6	3.7	3.3	3.1	2.6	2.7	2.7	2.8	2.7	2.5	2.0	1.7	1.5
Inaptes pour 12 mois ou plus	—	—	—	—	—	—	0.4	1.6	1.8	2.1	2.2	2.3	2.2	1.8	1.7	14.4
Assistance aux chômeurs	—	—	—	—	—	—	3.0	7.1	7.0	7.4	7.6	8.1	9.0	9.8	12.5	
Veuves et célibataires de sexe féminin de 60 à 65 ans	—	—	—	—	—	—	—	0.0	0.5	0.7	0.9	1.0	1.0	0.9	0.7	0.5
Mères nécessiteuses	2.8	2.5	2.4	3.6	4.0	3.9	3.8	3.2	3.5	3.2	3.3	3.1	3.4	3.2	2.7	2.4
Total	8.5	8.6	9.3	10.7	13.1	11.8	14.9	18.6	20.6	21.4	22.5	23.1	22.8	20.5	20.7	19.5
SRG	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	6.5	6.1	6.4

* Années civiles.

TABLEAU I.1.2 (suite)

	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
<i>RÉGIMES D'ASSURANCE</i>																
Assurance-chômage	18.8	24.8	23.2	19.8	22.2	30.9	26.5	26.7	23.7	19.1	15.9	13.7	13.2	11.4	12.9	14.6
Accidents de travail	5.7	5.6	5.8	6.7	5.5	4.6	5.0	4.5	4.4	4.7	5.3	6.3	6.9	6.0	5.9	5.5
Employés d'État	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Régimes de rentes	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0.3	1.1
Total	24.5	30.4	29.0	26.5	27.7	35.5	31.5	31.3	28.2	23.9	21.3	20.1	20.2	17.5	19.2	21.3
GRAND TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Légende : N.D. = non disponible.

Sources : *ibid.*

TABLEAU I.1.3

Évolution et répartition en pourcentage des divers types de prestations sociales * versées aux Québécois de 1954 à 1969.
En millions de dollars courants

	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
Allocations familiales et scolaires	115.0	119.5	123.5	131.9	145.2	149.6	153.4	159.8	170.5	174.2	176.7	182.1	183.7	238.0	264.3	261.2
En pourcentage	40.6	37.1	37.5	35.8	32.8	29.2	29.6	27.5	26.8	27.5	27.1	27.0	25.7	27.0	25.8	23.8
Pensions de sécurité de la vieillesse	74.7	77.0	79.6	99.5	117.0	120.3	124.3	131.7	155.3	172.0	189.7	201.0	224.5	250.8	288.0	331.0
En pourcentage	26.4	23.9	24.2	27.0	26.4	23.5	24.0	22.6	24.4	27.2	29.1	29.8	31.3	28.5	28.2	29.5
Assistance sociale	24.0	27.6	30.6	39.7	58.2	60.0	77.1	108.3	131.2	135.1	146.8	155.6	163.5	180.9	214.3	221.1
En pourcentage	8.5	8.6	9.3	10.7	13.1	11.8	14.9	18.6	20.6	21.4	22.5	23.1	22.8	20.5	20.7	19.5
SRG	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	57.1	62.4	71.9
En pourcentage	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	6.5	6.1	6.4
Assurance sociale	69.6	97.5	95.5	97.8	122.6	182.2	162.7	181.8	179.6	151.5	138.5	136.2	145.1	154.3	197.2	238.6
En pourcentage	24.5	30.4	29.0	26.5	27.7	35.5	31.5	31.3	28.2	23.9	21.3	20.1	20.2	17.5	19.2	21.3
TOTAL (incluant SRG)	283.3	321.6	329.2	368.9	443.0	512.1	517.5	581.6	636.6	632.8	651.7	674.9	716.8	881.1	1,026.2	1,123.8
En pourcentage	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Sources : *ibid.*

* A l'exclusion des prestations d'assurance-maladie.

TABLEAU I.1.4

Répartition par types de prestations du montant des prestations sociales * versées aux Québécois de 1954 à 1969
En millions de dollars constants de 1968 **

	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
Allocations familiales et scolaires	153.5	159.3	162.3	168.0	180.1	183.6	185.9	191.8	202.3	202.3	202.4	203.7	198.0	247.8	264.3	250.0
Pensions de sécurité de la vieillesse	99.7	102.7	104.6	126.8	145.2	147.6	150.7	158.1	184.2	200.5	217.3	224.8	252.7	261.1	288.0	316.0
Assistance sociale	32.0	36.8	40.2	50.6	72.2	73.6	93.5	130.0	155.6	157.5	168.2	174.0	176.2	188.3	214.3	211.5
SRG	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	59.4	62.4	68.8
Assurance-sociale	92.9	130.0	125.5	124.6	152.1	223.6	197.2	218.2	213.0	176.6	159.8	152.3	156.4	160.6	197.2	228.4
TOTAL (incluant SRG)	378.1	428.8	432.6	470.0	549.6	628.4	627.3	698.1	755.1	737.4	747.7	754.8	783.3	917.2	1,026.2	1,074.7

Sources : *ibid.*

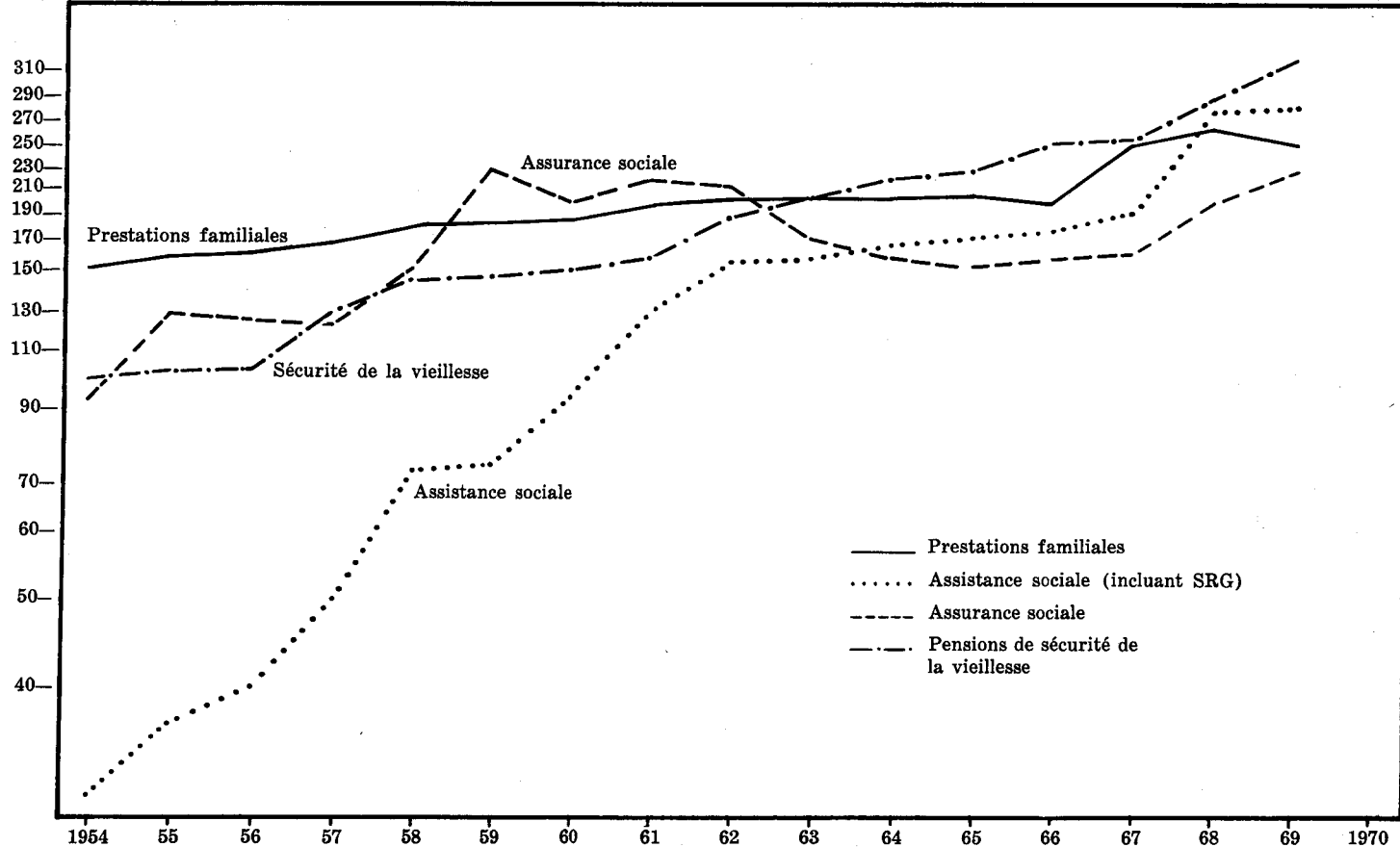
* A l'exclusion des prestations d'assurance-maladie.

** La série en dollars courants a été corrigée au moyen de l'indice des prix à la consommation.

GRAPHIQUE I.1.1

Répartition par types de prestations du montant total des prestations sociales * versées aux Québécois de 1954 à 1969

En \$ millions **



Sources : *ibid.*

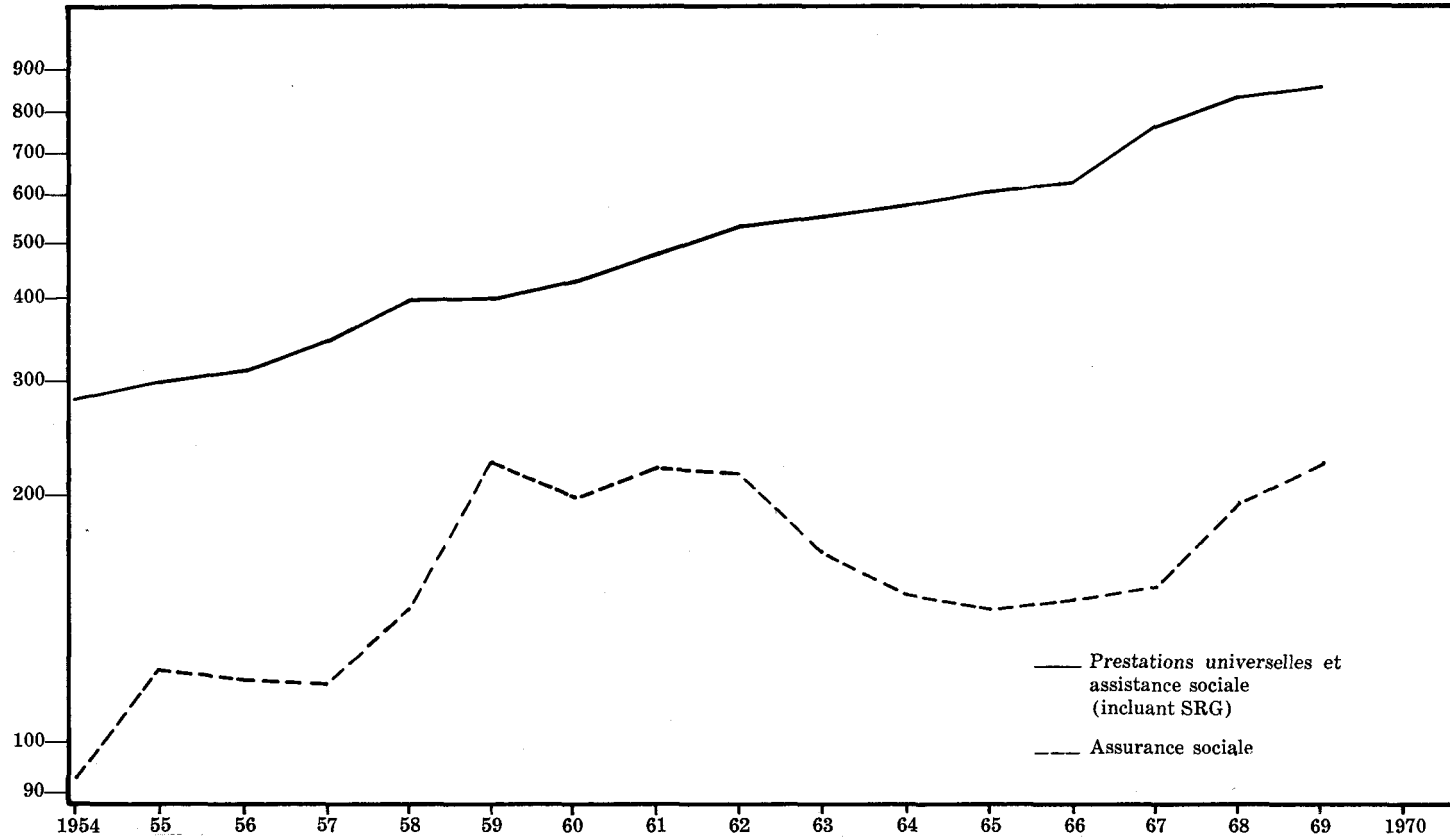
* A l'exclusion de l'assurance-maladie.

** Dollars constants de 1968.

GRAPHIQUE I.1.2

Évolution du montant des prestations sociales versées aux Québécois de 1954 à 1969

En \$ millions *



Sources : *ibid.*

* Dollars constants de 1968.

TABLEAU I.1.5

Évolution du montant * des prestations sociales ** versées aux Québécois par rapport à la croissance du produit national brut (PNB) québécois de 1954 à 1969

	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
(1) Produit national brut au prix du marché	6,458	6,996	7,770	8,306	8,520	9,163	9,664	10,226	10,644	11,331	12,784	14,233	15,832	17,025	18,314	19,900 ****
(2) Prestations universelles et assistance sociale *** (incluant SRG)	213.7	224.1	233.7	271.1	320.4	329.9	354.8	399.8	457.0	481.3	513.2	538.7	571.7	726.8	829.0	885.2
(3) (2) en pourcentage de (1)	3.3	3.2	3.0	3.3	3.8	3.6	3.7	3.9	4.3	4.2	4.0	3.8	3.6	4.3	4.5	4.4
(4) Prestations d'assurance sociale	69.6	97.5	95.5	97.8	122.6	182.2	162.7	181.8	179.6	151.5	138.5	136.2	145.1	154.3	197.2	238.6
(4) en pourcentage de (1)	1.1	1.4	1.2	1.2	1.4	2.0	1.7	1.8	1.7	1.3	1.1	1.0	1.0	1.0	1.1	1.2
(2) + (4) en pourcentage de (1)	4.4	4.6	4.2	4.5	5.2	5.6	5.4	5.7	6.0	5.5	5.1	4.8	4.6	5.3	5.6	5.6

Sources : *ibid.* Pour le PNB, voir *Les tableaux types des comptes économiques du Québec, 1946-1968*, ministère de l'Industrie et du Commerce, Gouvernement du Québec, Québec, 1969, pp. 34-35.

* En millions de dollars courants.

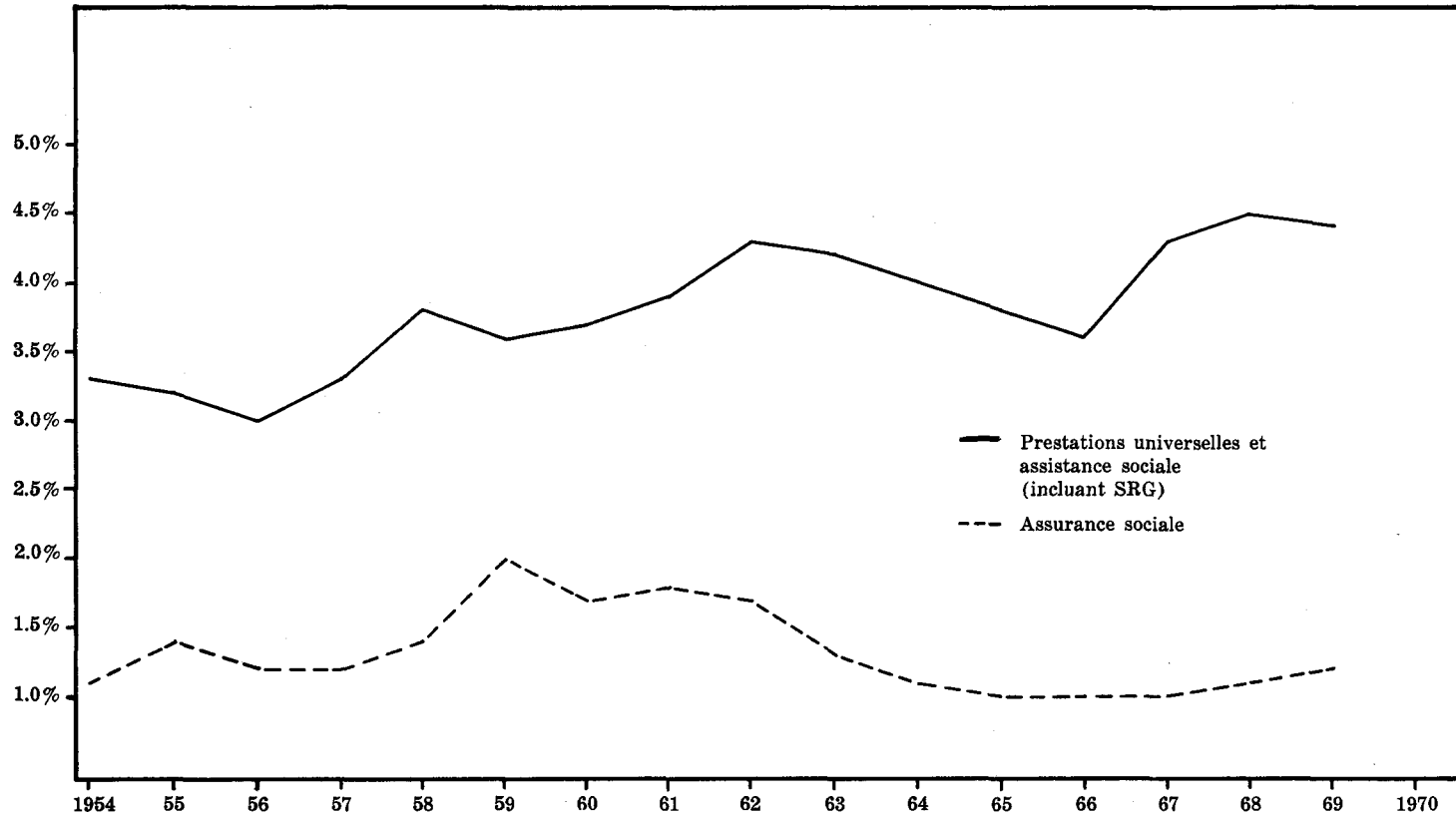
** A l'exclusion de l'assurance-maladie.

*** Les données pour les allocations familiales ont été recalculées sur la base de l'année civile.

**** Estimation.

GRAPHIQUE I.1.3

Montant * des prestations sociales versées aux Québécois en pourcentage du produit national brut (PNB) du Québec de 1954 à 1969



Sources : *ibid.*

* Dollars courants.

TABLEAU I.1.6

Évolution du montant * des prestations sociales ** versées aux Québécois par rapport à la croissance du revenu personnel total au Québec de 1954 à 1968

	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
(1) Revenu personnel total	4,862	5,137	5,679	6,210	6,485	6,853	7,276	7,674	8,250	8,726	9,572	10,583	11,851	13,169	14,295
(2) Prestations universelles et assistance sociale (incluant SRG)	213.7	224.1	233.7	271.1	320.4	329.9	354.8	399.8	457.0	481.3	513.2	538.7	571.0	726.3	829.0
(3) Prestations d'assurance sociale	69.6	97.5	95.5	97.8	122.6	132.2	162.7	181.8	179.6	151.5	138.5	136.2	145.1	154.3	197.2
(2) en pourcentage de (1)	4.4	4.4	4.1	4.4	4.9	4.8	4.9	5.2	5.5	5.5	5.4	5.1	4.8	5.5	5.8
(3) en pourcentage de (1)	1.4	1.9	1.7	1.6	1.9	2.7	2.2	2.4	2.2	1.7	1.5	1.3	1.2	1.2	1.4
(2) et (3) en pourcentage de (1) . . .	5.8	6.3	5.8	6.0	6.8	7.5	7.1	7.6	7.7	7.2	6.9	6.4	7.0	6.7	7.2

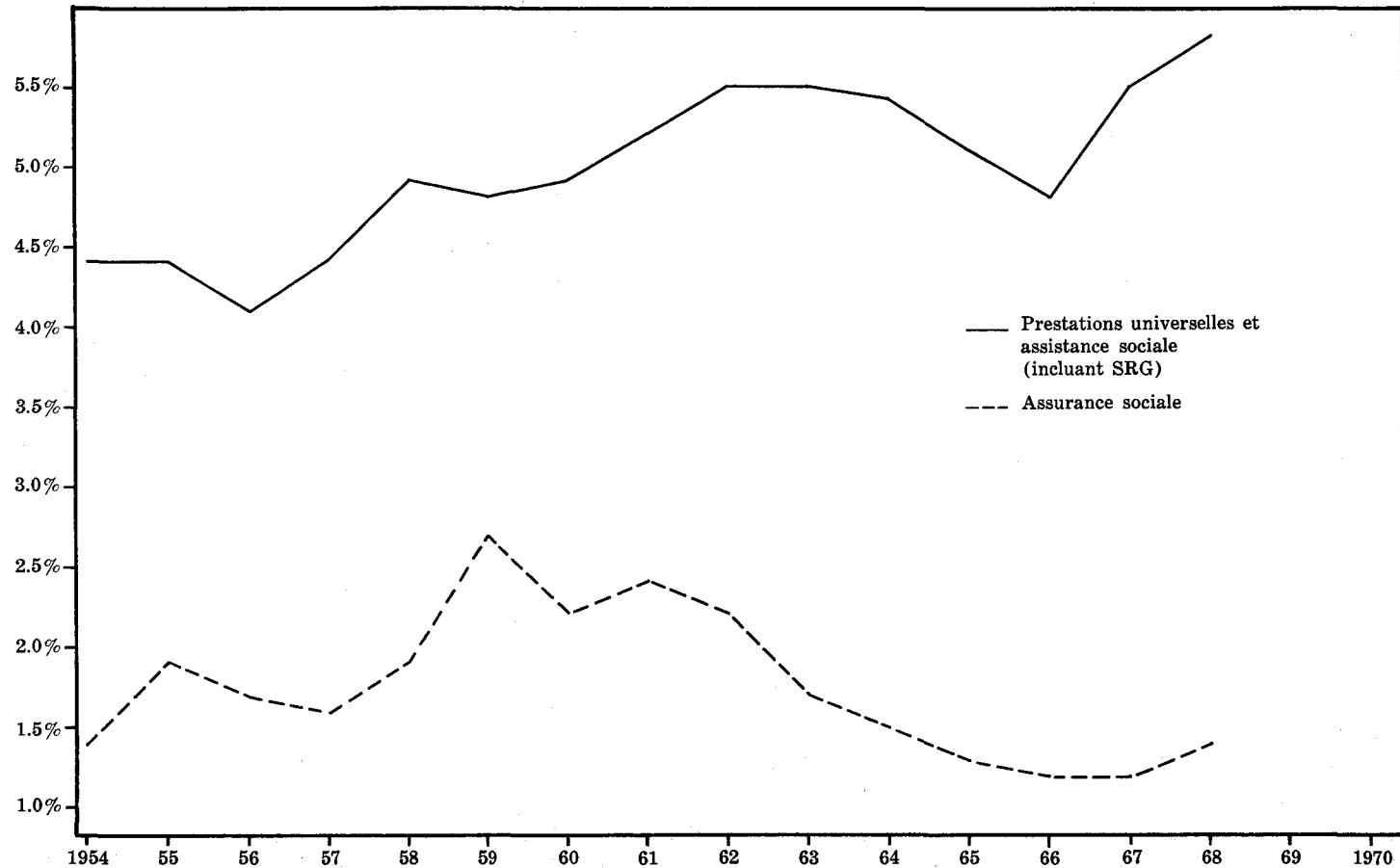
Sources : ibid. Pour le revenu personnel au Québec, voir Les tableaux types des comptes économiques du Québec, 1946-1968, op. cit., pp. 36-37.

* En millions de dollars courants.

** A l'exclusion de l'assurance-maladie.

GRAPHIQUE I.1.4

Montant * des prestations sociales versées aux Québécois en pourcentage du revenu personnel total au Québec de 1954 à 1968



Sources : *ibid.*

* Dollars courants.

TABLEAU I.1.7

**Évolution du produit national brut (PNB) québécois, du revenu personnel et du montant des prestations sociales versées
aux Québécois de 1954 à 1969 ***

	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
(1) Produit national brut québécois au prix du marché **	9,088	9,785	10,486	10,886	10,952	11,482	11,931	12,532	12,871	13,441	14,813	15,938	16,951	17,624	18,314	19,007 ****
(2) Revenu personnel québécois ***	6,491	6,858	7,463	7,911	8,046	8,409	8,819	9,212	9,786	10,170	10,964	11,838	12,770	13,703	14,295	N.D.
(3) Prestations sociales *** (incluant SRG)	378.1	428.8	432.6	470.0	549.6	628.4	627.3	698.1	755.1	737.4	747.7	754.8	783.3	917.2	1,026.2	1,074.7

Légende : N.D. = non disponible.

Sources : ibid.

* En millions de dollars constants de 1968 (années civiles).

** La série en dollars courants a été corrigée au moyen de l'indice synthétique du prix du PNB du Canada.

*** La série en dollars courants a été corrigée au moyen de l'indice des prix à la consommation.

**** Estimation.

TABLEAU I.1.8

**Évolution du produit national brut per capita, du revenu personnel per capita et des prestations sociales per capita
au Québec de 1954 à 1969 ***

	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
Produit national brut <i>per capita</i> ** . .	\$2,069	\$2,166	\$2,266	\$2,283	\$2,233	\$2,285	\$2,320	\$2,383	\$2,396	\$2,452	\$2,653	\$2,804	\$2,932	\$3,003	\$3,089.9	\$3,176.3
Revenu personnel <i>per capita</i> ** (à l'ex- clusion de l'assurance-maladie) . . .	\$1,479	\$1,518	\$1,613	\$1,659	\$1,641	\$1,674	\$1,715	\$1,752	\$1,822	\$1,855	\$1,963	\$2,082	\$2,209	\$2,335	\$2,411.8	N.D.
Prestations sociales <i>per capita</i> *** (incluant SRG)	\$ 86.17	\$ 94.93	\$ 93.47	\$ 98.53	\$ 112.07	\$ 125.06	\$ 122.0	\$ 132.76	\$ 140.61	\$ 134.52	\$ 133.90	\$ 132.79	\$ 135.50	\$ 156.30	\$ 173.20	\$ 179.50

Légende : N.D. = non disponible.

Sources : *ibid.* Pour les chiffres de population, voir *Statistique de l'état civil*, rapports annuels, Bureau fédéral de la statistique, Imprimeur de la Reine, Ottawa, cat. 84-202.

* En dollars constants de 1968 et suivant les années civiles, sauf pour les prestations d'assurance-maladie.

** La série en dollars courants a été corrigée au moyen de l'indice synthétique des prix du PNB du Canada.

*** Englobent les prestations universelles, les assurances sociales et les prestations d'assistance sociale et excluent les prestations d'assurance-maladie.

TABLEAU I.1.9

Taux de croissance annuel réel * des prestations sociales versées aux Québécois, du produit national brut (PNB) québécois et du revenu personnel de 1955 à 1969

<i>Année **</i>	<i>Prestations sociales ***</i>	<i>PNB</i>	<i>Revenu personnel</i>
1955	13.4%	7.7%	5.7%
1956	0.9%	7.2%	8.8%
1957	8.6%	3.8%	6.0%
1958	16.9%	0.6%	1.7%
1959	14.3%	4.8%	4.5%
1960	— 0.2%	3.9%	4.9%
1961	11.3%	5.0%	4.5%
1962	8.1%	2.7%	6.2%
1963	— 2.4%	4.4%	3.9%
1964	1.4%	10.2%	7.8%
1965	0.9%	7.6%	8.0%
1966	3.7%	6.4%	7.9%
1967	17.1%	4.0%	7.3%
1968	11.9%	3.9%	4.3%
1969	4.6%	3.7%	N.D.
Moyenne d'augmentation annuelle **** . .	7.6%	5.1%	5.7%

Légende : N.D. = non disponible.

Sources : ces pourcentages ont été calculés sur la base des sources mentionnées aux tableaux précédents.

* C'est-à-dire en dollars constants de 1968.

** Années civiles.

*** A l'exclusion des prestations d'assurance-maladie.

**** A l'exclusion de l'année 1969.

TABLEAU I.1.10

Déboursés * annuels totaux en vertu des régimes d'assistance sociale au Québec pour certaines années **, de 1954 à 1968

	1954	1956	1958	1960	1962	1964	1966	1968
Assistance-vieillesse	19,665	19,134	26,887	26,388	32,546	38,240	30,740	10,659
Supplément à la sécurité de la vieillesse . .	—	—	—	—	2,701	1,410	3,150	2,335
Veuves et célibataires de sexe féminin de 60 à 65 ans	—	—	—	—	3,527	6,785	7,608	7,335
Total	19,665	19,134	26,887	26,388	38,774	46,435	41,498	20,329
Aveugles	1,842	1,834	2,510	2,366	2,717	2,899	2,645	2,284
Invalides	—	8,982	20,653	19,692	20,716	20,806	19,304	17,355
Total	1,842	10,816	23,163	22,058	23,433	23,705	21,949	19,639
Mères nécessiteuses	10,522	10,323	22,211	23,992	26,699	24,787	26,054	28,236
Inaptes pour 12 mois ou plus	—	—	—	2,596	13,967	16,509	17,043	16,955
Assistance aux chômeurs	—	—	—	18,504	52,716	56,797	69,735	129,151
Total	10,522	10,323	22,211	45,092	93,382	98,093	112,832	174,342
GRAND TOTAL *** . .	32,029	40,273	72,261	93,538	155,589	168,233	176,279	214,310

Sources : voir les rapports annuels de la Commission des allocations sociales. Ces données ont été compilées pour la Commission par le Service de programmation et de la recherche du ministère de la Famille et du Bien-être social, Québec.

* En milliers de dollars constants de 1968 corrigés au moyen de l'indice des prix à la consommation.

** Années civiles.

*** L'augmentation en pourcentage du coût des trois derniers régimes de 1960 à 1968 est de 286 pour cent alors que, pour cette même période, le nombre de bénéficiaires s'accroît de 170 pour cent. Cette différence s'explique par le relèvement des taux de prestations régulières et de prestations spéciales.

TABLEAU I.1.11

Répartition en pourcentage des déboursés en vertu des divers régimes d'assistance sociale au Québec pour certaines années *, de 1954 à 1968

	1954	1956	1958	1960	1962	1964	1966	1968
Assistance-vieillesse	61.4	47.5	37.2	28.2	20.9	22.7	17.4	5.0
Supplément à la sécurité de la vieillesse	—	—	—	—	1.7	0.8	1.8	1.1
Veuves et célibataires de sexe fé- minin de 60 à 65 ans	—	—	—	—	2.3	4.0	4.3	3.4
Total	61.4	47.5	37.2	28.2	24.9	27.5	23.5	9.5
Aveugles	5.8	4.6	3.5	2.5	1.7	1.7	1.5	1.1
Invalides	—	22.3	28.6	21.1	13.3	12.4	11.0	8.1
Total	5.8	26.9	32.1	23.6	15.0	14.1	12.5	9.2
Mères nécessiteuses	32.9	25.6	30.7	25.6	17.2	14.7	14.8	13.2
Inaptes pour 12 mois ou plus . .	—	—	—	2.8	9.0	9.8	9.7	7.9
Assistance aux chômeurs	—	—	—	19.8	33.9	33.8	39.6	60.3
Total	32.9	25.6	30.7	48.2	60.1	58.3	64.1	81.4
GRAND TOTAL .	100.1	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.1	100.1

Sources : *ibid.*

* Années civiles.

TABLEAU I.1.12

**Évolution des déboursés totaux en vertu des régimes d'assistance sociale
au Québec de 1954 à 1969 par comparaison avec l'augmentation
du PNB québécois**

<i>Année *</i>	<i>(1) Déboursés totaux **</i>	<i>(2) Taux d'augmen- tation annuel ***</i>	<i>(3) Taux d'augmen- tation annuel du PNB</i>
1954	\$ 32,029,000		
1955	\$ 36,875,000	15.1%	7.7%
1956	\$ 40,273,000	9.2%	7.2%
1957	\$ 50,566,000	25.6%	3.8%
1958	\$ 72,261,000	42.9%	0.6%
1959	\$ 73,652,000	1.9%	4.8%
1960	\$ 93,538,000	27.0%	3.9%
1961	\$130,243,000	39.2%	5.0%
1962	\$155,589,000	19.5%	2.7%
1963	\$157,536,000	1.3%	4.4%
1964	\$168,233,000	6.8%	10.2%
1965	\$174,191,000	3.5%	7.6%
1966	\$176,279,000	1.2%	6.4%
1967	\$188,288,000	6.9%	4.0%
1968	\$214,310,000	13.8%	3.9%
1969	\$211,700,000	— 1.2%	3.7%

Source : rapports annuels de la Commission des allocations sociales du Québec.

* Années civiles.

** En dollars constants de 1968. L'ajustement est réalisé au moyen de l'indice des prix à la consommation.

*** Le taux moyen d'augmentation annuel fut de 15.2 pour cent de 1954 à 1968.

TABLEAU I.1.13

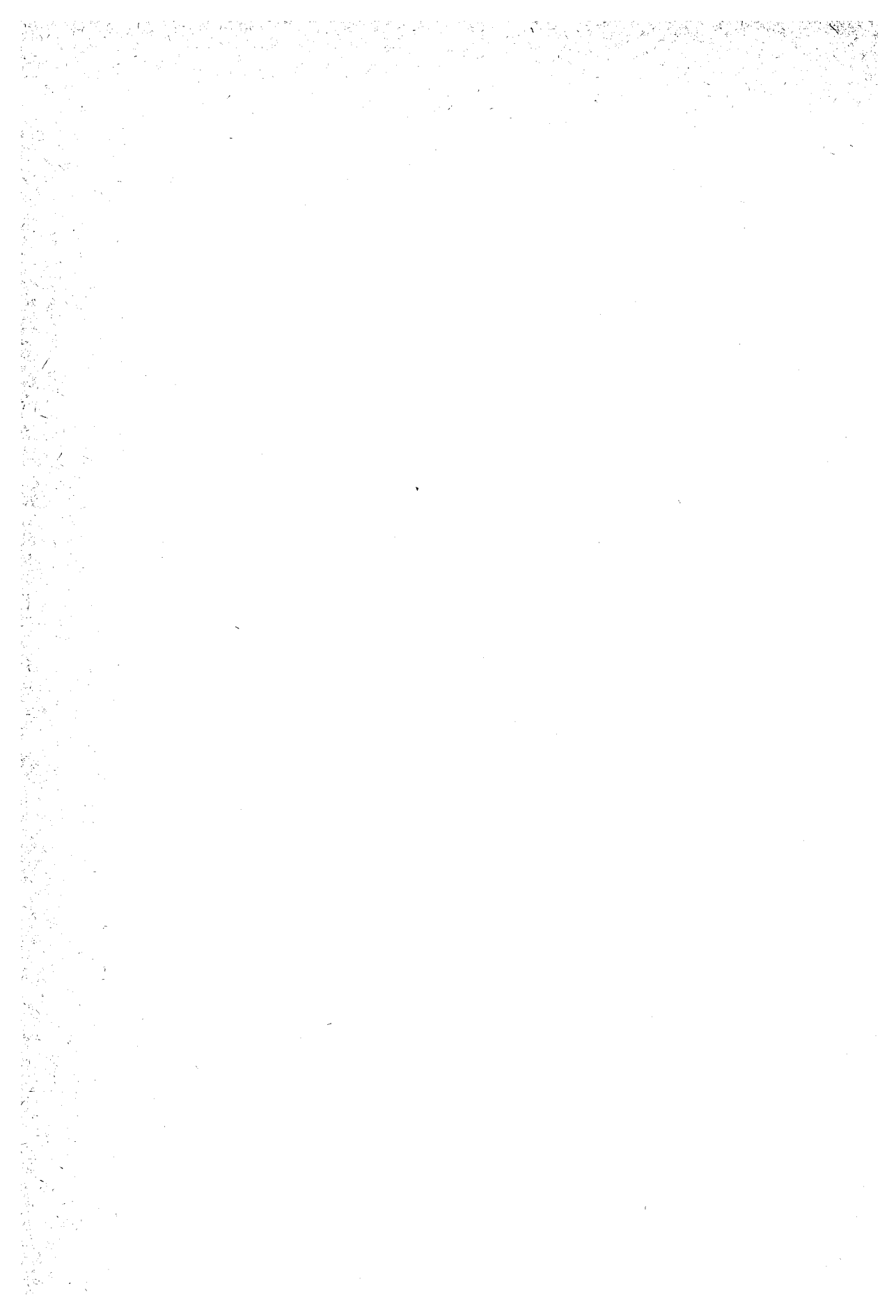
Montant du revenu des provinces affecté au paiement de la quote-part provinciale au régime d'assistance publique en 1968-1969

Provinces	(1)	(2)	(3)
	Montant des revenus provinciaux à l'exclusion des paiements de péréquation	Quote-part provinciale au régime d'assistance publique ajustée en fonction du rapport : revenu à l'exclusion des paiements de péréquation revenu total	Quote-part provinciale en pourcentage des revenus provinciaux *
	en \$ millions	en \$ millions	
Terre-Neuve	139,1	14.3	10.3%
Île-du-Prince-Édouard	20,7	1.5	7.4%
Nouvelle-Écosse	189,6	9.3	4.9%
Nouveau-Brunswick	175,2	8.2	4.7%
QUÉBEC	2,004,1	142.8	7.1%
Ontario	2,979,4	119.8	4.0%
Manitoba	267,3	13.2	5.0%
Saskatchewan	324,0	14.1	4.4%
Alberta	654.4	30.1	4.6%
Colombie Britannique	737,2	39.3	5.3%
Total	7,491,0	392.8	5.2%

Source : Sécurité du revenu et services sociaux, document de travail sur la Constitution, Gouvernement du Canada, op. cit., p. 122.

* Etant donné cet ajustement, le rapport $\frac{\text{quote-part provinciale ajustée}}{\text{revenu à l'exclusion des paiements de péréquation}} \times 100$
est égal au rapport $\frac{\text{quote-part provinciale}}{\text{revenu total}} \times 100$, c'est-à-dire 7.1 pour cent pour le Québec (colonne 3).

**La situation des bénéficiaires
d'allocations sociales**



La situation des bénéficiaires d'allocations sociales

INTRODUCTION

95. Comme nous l'avons vu précédemment, chacun des régimes de sécurité du revenu porte sur un risque social ou économique qui menace généralement l'individu de la perte temporaire, prolongée ou même définitive d'un emploi et, par conséquent, d'une carence de revenus. Dans ce chapitre où nous examinons la portée de ces régimes sur les bénéficiaires (taux de couverture des besoins et champ d'application par rapport à la partie de la population victime de l'un ou l'autre de ces risques), notre démarche suit non pas la structure des régimes mais les types de situations qui entraînent généralement une carence ou une insuffisance de revenus. Ces situations sont : la perte d'un emploi, la maladie, l'invalidité, l'incapacité physique ou mentale de travailler, le décès ou l'absence du chef de famille, l'âge et, dans le cas des familles, les charges familiales ou, de façon plus générale, l'insuffisance de l'emploi ou du revenu de travail.

96. Avant d'aborder cette analyse spécifique, il faut donner quelques indications sur la portée générale des mesures considérées. La première partie de ce chapitre traitera de l'évolution du nombre de bénéficiaires des régimes de sécurité du revenu et de leur répartition par rapport aux diverses situations déjà énumérées.

I. — LE NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES D'ALLOCATIONS SOCIALES

97. Un certain nombre d'individus, dont les revenus sont insuffisants, reçoivent des prestations sociales : allocations familiales, pensions de sécurité de la vieillesse et suppléments de revenu garanti, prestations d'assurance (s'ils ont fait régulièrement partie de la main-d'œuvre et si le chômage, l'invalidité ou le statut d'ancien combattant y ouvrent droit) et allocations d'assistance (dans les cas d'incapacité, d'absence du chef de famille ou de chômage prolongé).

A. — LE TAUX PAR 1,000 HABITANTS

98. En 1968, alors qu'on verse des pensions de sécurité de la vieillesse à toute la population québécoise admissible, 10,473 personnes reçoivent une rente de retraite de la Régie des rentes du Québec, soit 6 pour cent de la population ayant atteint l'âge de la retraite. Par ailleurs, on estime à 50 pour cent au moins la proportion des personnes ayant atteint l'âge de la retraite qui reçoivent, en plus de la pension de sécurité de la vieillesse, le supplément de revenu garanti.

99. Le nombre de bénéficiaires des prestations de décès et des rentes de veuve et d'orphelin, encore peu élevé, varie entre 2,000 et 3,000 (tableau II. 1).

100. En 1969, la Commission des accidents du travail verse des prestations dans 193 cas de décès et dans 30 nouveaux cas d'invalidité totale permanente. La fréquence des accidents diminue chaque année. Le régime des accidents de travail a surtout pour rôle d'assurer un revenu en cas de maladie, puisqu'il atteint 52,912 personnes qui ont subi une incapacité totale mais temporaire à la suite d'un accident de travail survenu au cours de l'année 1969.

101. En décembre 1968, 84,400 travailleurs québécois (hommes et femmes) bénéficient du régime d'assurance-chômage et 202,313 personnes recourent aux mesures résiduelles d'assistance sociale (tableau II. 2).

102. Le nombre total de bénéficiaires d'allocations d'assistance représente 34 personnes sur 1,000 habitants, soit 3.4 pour cent de la population du Québec. Cinq personnes sur 1,000, soit 16 pour cent des bénéficiaires, recourent à l'assistance financière pour des raisons d'âge : allocations d'assistance-vieillesse ou allocations aux veuves et aux célibataires de sexe féminin âgées de 60 à 65 ans. Six personnes sur 1,000 reçoivent des prestations pour incapacité de travail prolongée : allocations aux invalides, aux aveugles et aux personnes inaptes pour 12 mois ou plus. Les familles dont le chef est absent représentent 8.3 pour cent des bénéficiaires, soit 3 habitants sur 1,000. Enfin, les personnes qui recourent à l'assistance sociale pour cause de chômage représentent 59 pour cent du total des bénéficiaires, soit 20 habitants sur 1,000 (tableau II.2).

103. Vu le caractère résiduel des régimes d'assistance par rapport aux autres mesures de sécurité du revenu, il est intéressant de sui-

TABLEAU II.1

**Nombre de bénéficiaires de prestations d'assurance sociale
au Québec en 1968 et en 1969**

	Nombre de bénéficiaires	
	1968	1969
<i>Supplément de revenu garanti (SRG)</i>	180,000	197,000
En pourcentage du nombre de pensionnés	50%	50%
<i>Régime de rentes du Québec</i>		
Rentes de retraite	10,473	24,127
En pourcentage du nombre de pensionnés	3%	6%
Prestations de décès	2,307	5,123
Rentes de veuve	2,032	6,181
Rentes d'orphelin	3,099	8,410
<i>Accidents de travail *</i>		
Prestations de décès	202	193
Indemnités pour incapacité totale permanente	44	30
Indemnités pour incapacité totale temporaire	48,852	52,912
Indemnités pour incapacité partielle permanente	5,595	5,869
<i>Assurance-chômage</i>	84,000	
En pourcentage de la main-d'œuvre	3.8%	

Sources : rapports annuels de la Commission de l'assurance-chômage, de la Régie des rentes et de la Commission des accidents du travail.

* Dans le cas du régime des accidents de travail, les statistiques portent uniquement sur le nombre de nouveaux cas.

TABLEAU II.2

**Nombre et répartition par catégories d'assistance des bénéficiaires de
prestations d'assistance sociale au Québec en 1968**

	(1) <i>Nombre de bénéficiaires</i>	(2) <i>Nombre sur 1,000 habitants</i>	(3) <i>En pourcentage du total des bénéficiaires</i>
Assistance aux per- sonnes âgées	32,003	5.0	15.8%
Assistance aux mè- res nécessiteuses . .	16,880	3.0	8.3%
Assistance aux a- veugles et aux inva- lides	17,977	3.5	10.1%
Assistance aux inap- tes pour 12 mois ou plus	13,541	2.5	6.7%
Assistance aux ap- tes et aux inaptes pour moins de 12 mois	<u>119,555</u>	20.0	<u>59.1%</u>
TOTAL	202,313	34.0	100.0%

Source : Voir l'appendice II.1.

vre l'évolution du nombre de bénéficiaires au cours des dernières années. Au cours de la période 1954-1958, le nombre de bénéficiaires s'élève à 23 sur 1,000 habitants en 1960 et à 28 sur 1,000 en 1962. Le taux demeure stationnaire jusqu'en 1966, année où il atteint un nouveau palier de 32 habitants sur 1,000, pour grimper à 34 en 1968 et revenir à 32 sur 1,000 en 1969 (tableau II.3).

104. Pendant les premiers mois de 1969, le nombre de bénéficiaires des mesures d'assistance sociale diminue régulièrement, à l'exception du groupe des personnes âgées qui reçoivent une allocation d'assistance supplémentaire à la pension de sécurité de la vieillesse¹. Les compilations préparées par la Direction de la recherche et de la programmation du ministère de la Famille et du Bien-être social, reprises au graphique II.1, indiquent que cette tendance à la baisse se poursuit. En janvier 1970, le nombre de bénéficiaires de chacune des mesures, sauf de celle mentionnée ci-dessus, a diminué par rapport à ce qu'il était au même mois de l'année 1969 (graphique II.1).

105. Si on ajoute à ces bénéficiaires les personnes qui sont à leur charge, on porte à 87 habitants sur 1,000 le nombre de personnes pour lesquelles on verse des prestations d'assistance sociale au Québec en 1968. Remarquons que ce nombre est à peine le double de celui des bénéficiaires. Le nombre moyen de personnes à charge pour chaque bénéficiaire d'assistance sociale est plus faible que le nombre moyen de personnes à charge d'un travailleur, et ceci, à cause de l'incidence des mesures d'assistance aux personnes âgées parmi l'ensemble des mesures.

B. — LA RÉPARTITION DES BÉNÉFICIAIRES D'ASSISTANCE SOCIALE

106. La répartition des bénéficiaires par mesures d'assistance permet généralement de classer les situations de besoins en deux grandes catégories : premièrement, les besoins créés par l'incapacité de travail en raison de l'âge, de l'invalidité, de la maladie ou de l'absence du chef de famille; deuxièmement, les besoins créés uniquement par l'impossibilité d'obtenir un emploi sur le marché du travail.

¹ Il s'agit d'une allocation dont le montant mensuel est relativement bas et que l'on verse surtout pour l'achat de médicaments. Comme on le sait, le fait d'être bénéficiaire de l'une ou l'autre des mesures d'assistance sociale permet l'accès aux soins médicaux gratuits (régime d'assistance médicale qui a disparu avec l'instauration de l'assurance-maladie).

TABLEAU II.3

Évolution du nombre de bénéficiaires d'assistance sociale, de la population totale et du nombre de bénéficiaires sur 1,000 habitants au Québec, de 1954 à 1969

<i>Année civile</i>	<i>Nombre de bénéficiaires * (excluant les dépendants)</i>	<i>Population totale **</i>	<i>Nombre de bénéficiaires sur 1,000 habitants</i>
1954	52,229	4,388,000	12
1955	61,387	4,517,000	14
1956	65,320	4,629,000	14
1957	72,725	4,769,000	15
1958	81,942	4,904,000	17
1959	83,312	5,024,000	17
1960	118,263	5,142,000	23
1961	135,662	5,259,000	26
1962	149,717	5,371,000	28
1963	147,891	5,481,000	27
1964	154,412	5,584,000	28
1965	164,055	5,685,000	29
1966	186,534	5,781,000	32
1967	191,724	5,868,000	32
1968	202,313	5,927,000	34
1969	190,865	5,984,000	32
1970 (au 31 mars)	192,323		

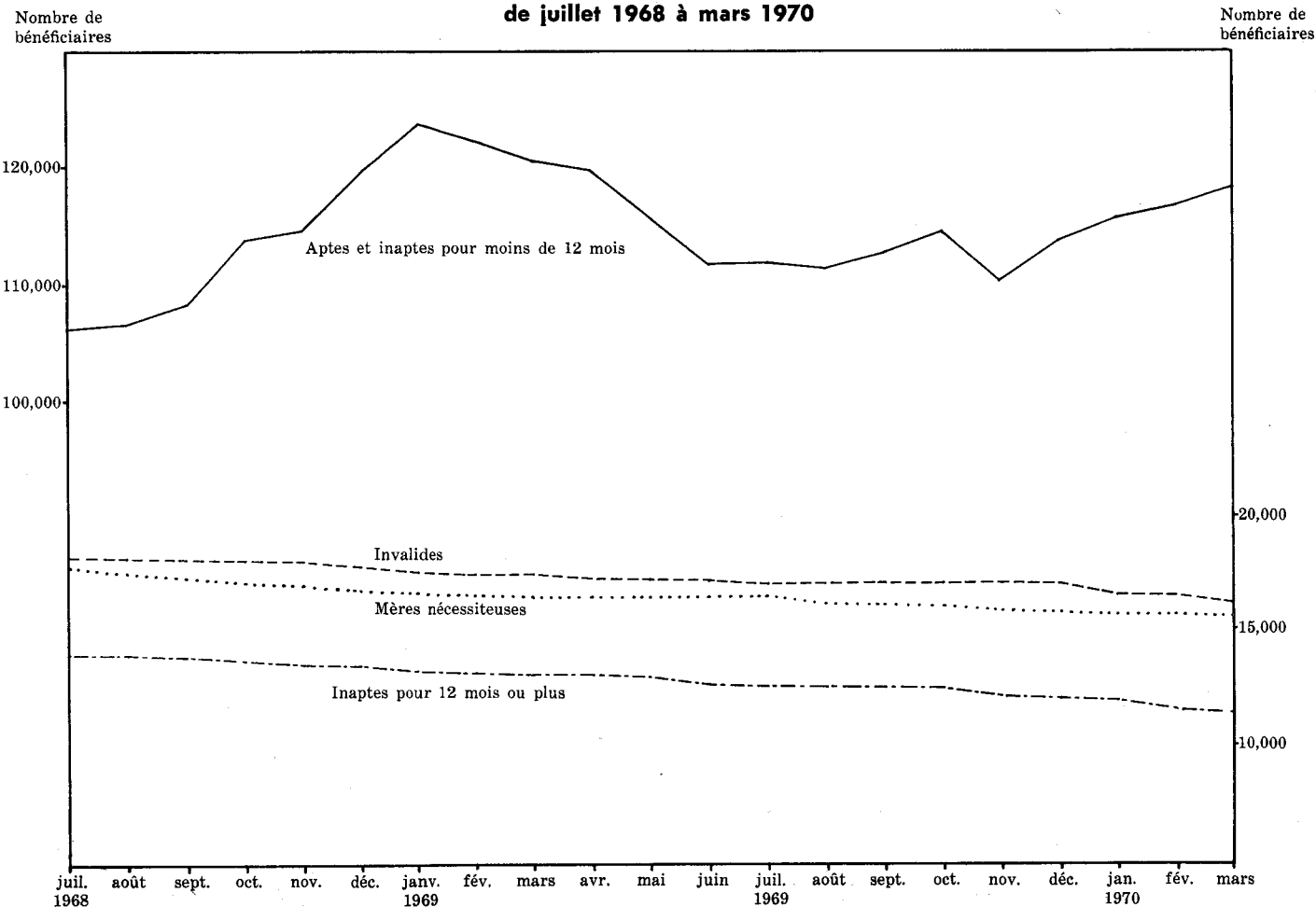
Sources : données compilées par la Commission des allocations sociales du Québec, la Direction générale de l'assistance sociale et le Service de programmation et de recherche du ministère de la Famille et du Bien-être social.

* Au 31 décembre de chaque année. Le taux moyen d'augmentation annuelle des bénéficiaires de 1954 à 1969 est de 10 pour cent.

** Selon les statistiques du B.F.S., cat. 84-201. Le taux moyen d'augmentation annuelle de la population du Québec pour la période est de 2.1 pour cent. Durant la même période, le taux moyen d'augmentation annuelle des personnes employées est de 2.5 pour cent.

GRAPHIQUE II.1

Évolution du nombre de bénéficiaires des principaux programmes d'assistance sociale au Québec, de juillet 1968 à mars 1970



Sources : *ibid.*

107. Selon l'importance relative de chacune de ces situations, deux opinions prévalent généralement quant aux solutions à apporter au problème de l'insuffisance de revenus. Dans la perspective où les facteurs liés à l'incapacité de travail dominent les facteurs liés aux chances d'emploi, on soutient que, les allocataires d'assistance sociale n'étant pas susceptibles de participer de façon régulière à la main-d'œuvre, on doit assimiler leurs besoins à ceux des retraités. Si, au contraire, la plupart des bénéficiaires sont dans l'impossibilité d'obtenir un emploi, et que ceci s'explique par des facteurs liés à ces circonstances économiques (pénurie d'emplois) et parfois à des circonstances personnelles (absence de qualification et de mobilité, faillite successive sur le marché du travail, inadaptation sociale), on insiste davantage sur les possibilités de réintégration du marché du travail et sur la nécessité de créer des débouchés et de mettre sur pied des services de réadaptation.

108. En général, on pense que l'importance relative de ces deux catégories de situations dans une région donnée varie en fonction du taux relatif de chômage à long terme, du taux de participation à la main-d'œuvre ainsi que du dynamisme ou de l'absence de dynamisme des conditions économiques générales.

109. Quelques comparaisons entre les diverses régions du Canada démontrent qu'il y a une certaine corrélation entre le taux de chômage, le taux global d'assistance et le nombre relatif de personnes qui bénéficient des allocations d'assistance sociale pour des raisons déclarées autres que l'incapacité de travail (c'est-à-dire, à toute fin pratique, la pénurie d'emplois qui réduit une proportion de la population à un chômage à long terme).

110. Avant de procéder à ces comparaisons, nous ferons certaines réserves qui n'invalident pas ces statistiques, mais qui infirment certains chiffres absolus présentés et les rendent inutilisables à d'autres fins que celles auxquelles nous nous limitons. Ces données proviennent en effet de compilations faites par chacune des provinces, dont on n'a pas examiné l'exacte comparabilité. Il appert que, pour certaines provinces, on a sous-évalué le nombre total de bénéficiaires par l'exclusion d'une mesure pour laquelle on ne disposait pas de données. Cette remarque ne vaut ni pour le Québec, ni pour l'Ontario. Par contre, au Québec, le nombre total des allocations dépasse celui des bénéficiaires : certaines mesures prévoyant une allocation d'assistance régulière et une allocation d'assistance supplémentaire ou

spéciale, le nombre de 228,904¹ repose sur le nombre d'allocations versées plutôt que sur celui des bénéficiaires (202,313)².

111. Malgré toutes ces raisons, l'écart entre le nombre de bénéficiaires de l'Ontario (17 sur 1,000 habitants) et celui de Terre-Neuve (46 sur 1,000 habitants) demeure significatif. C'est dans les Maritimes et au Québec que l'on retrouve le plus grand nombre de bénéficiaires d'assistance. Par contre, l'Ontario et l'Alberta sont les deux provinces qui en comptent le moins. Dans une certaine mesure, on relie ce phénomène au chômage.

112. Par exemple, lorsque nous comparons la répartition des bénéficiaires d'assistance de l'Alberta à celle du Québec (tableau II.5), nous remarquons une prépondérance des raisons déclarées d'incapacité en Alberta et, à l'inverse, une prépondérance des raisons déclarées de chômage au Québec. Pour l'année 1968, les bénéficiaires d'assistance pour la seule raison déclarée de chômage constituent 11 pour cent du total des bénéficiaires en Alberta, tandis que le nombre de bénéficiaires d'assistance pour la même raison atteint 59 pour cent au Québec.

113. Selon ces données, le nombre de bénéficiaires d'assistance aux chômeurs est de 2 habitants sur 1,000 en Alberta comparative-ment à 25 sur 1,000 au Québec.

114. Toutefois, ici encore, soulignons que les règles administratives qui classifient les bénéficiaires des diverses mesures d'assistance sociale déforment grandement la signification de ces catégories. En Alberta, par exemple, ce sont les municipalités qui administrent l'assistance aux chômeurs, tandis que le gouvernement provincial gère le régime intégré d'assistance à long terme. Il se peut que l'assistance à long terme soit plus populaire que celle à court terme, ce qui accroîtrait de façon artificielle le nombre relatif de bénéficiaires pour des raisons autres que le manque d'emploi. Au Québec par contre, on assiste à un transfert important de bénéficiaires d'autres mesures à l'assistance aux chômeurs³. Dans bien des cas, comme dans celui des mères chefs de famille, il s'agit de personnes qui ne font pas partie de la main-d'œuvre.

¹ C'est le nombre utilisé au tableau II.6 qui porte le nombre de bénéficiaires à 39 sur 1,000 habitants (tableau II.4).

² Voir le tableau II.2. C'est le nombre réel de bénéficiaires qui porte leur total à 34 sur 1,000 habitants.

³ Voir l'appendice II.1.

TABLEAU II.4

Nombre de bénéficiaires d'assistance sociale sur 1,000 habitants dans les provinces canadiennes en 1961-1962 et en 1968-1969

	Nombre de bénéficiaires sur 1,000 habitants		Taux de chômage		
	1961-62	1968-69	1961	1962	1968
Terre-Neuve	47	46	19.5%	17.1%	9.7%
Île-du-Prince-Édouard . .	22	40	5.9%	8.6%	5.6%
Québec	26	39*	9.2%	7.5%	6.5%
Manitoba	25	27	5.0%	4.4%	3.5%
Nouveau-Brunswick . . .	24	25	—	—	—
Saskatchewan	31	19**	4.1%	3.3%	2.3%
Colombie-Britannique . .	22	20	8.5%	6.6%	5.9%
Alberta	14	17	4.7%	4.0%	3.0%
Ontario	14	17	5.5%	4.3%	3.5%
Nouvelle-Écosse	18	17	—	—	—
Moyenne canadienne . .	24	25	7.1%	5.9%	4.8%

Source : données tirées du *Rapport intérimaire à la Conférence fédérale-provinciale des ministres du Bien-être social sur le coût des programmes de bien-être social*, 2-3 octobre 1969, op. cit., tableau 4, p. 75.

* Le nombre de bénéficiaires est assimilé au nombre de chèques émis, soit 228,904. Le nombre réel de bénéficiaires est celui qui figure au tableau II.2, soit 34 sur 1,000 habitants au lieu de 39.

** 1967-1968.

TABLEAU II.5

Raisons déclarées d'absence de revenus chez les bénéficiaires d'assistance sociale en Alberta et au Québec en 1968

	Alberta	Québec
Personnes âgées	25%	16%
Inaptes au travail	31%	17%
Chefs de famille féminins	33%	8%
Chômeurs	11%	59%
Total	100%	100%

Sources : *Social Development : A Position Paper*, Government of Alberta, Edmonton, avril 1969, p. 2, et les rapports annuels de la Commission des allocations sociales du Québec.

115. Un examen plus approfondi montre qu'on peut facilement exagérer, bien qu'elles soient fondées, les différences observées dans le taux d'assistance pour cause d'absence d'emplois. On ne peut nier toutefois que le recours à l'assistance sociale est, en général, beaucoup plus important au Québec qu'il ne l'est en moyenne au Canada, et que cette différence s'accroît quand on considère seulement le recours lié à l'absence d'emplois. Au cours de l'année fiscale 1968-1969, 44 pour cent des Canadiens qui reçoivent des allocations d'assistance résident au Québec. De 1961 à 1968, le nombre de bénéficiaires a augmenté en moyenne de 9.5 pour cent au Québec, par comparaison à 6.2 pour cent en moyenne au Canada (tableau II.6). Si l'on corrige ces chiffres pour tenir compte du nombre « réel » de bénéficiaires, la proportion tombe à 40.3 pour cent (tableau II.7).

116. On relie cette proportion de 40 pour cent au fardeau du chômage canadien qui prédomine au Québec. Elle doit encore augmenter en 1970, alors que le chômage grève de plus en plus la population québécoise. Mais si, comme on le verra, le nombre de bénéficiaires de l'assistance aux chômeurs augmente le plus rapidement, on ne peut ignorer non plus que, dans l'ensemble, le Québec a un taux d'insuffisance de revenus élevé par rapport à la moyenne canadienne, un taux d'invalidité également plus important et un taux de participation à la main-d'œuvre plus faible; enfin plus de personnes âgées recourent au supplément de revenu garanti.

II. — LA SITUATION DES BÉNÉFICIAIRES DES DIVERSES ALLOCATIONS SOCIALES

117. Par rapport à la situation de revenu d'une personne victime d'un risque social ou économique, il importe de situer la protection que représentent les allocations sociales.

118. À cette fin, il aurait été essentiel de procéder à une enquête d'après un échantillonnage de la population à faibles revenus. Ainsi on cernerait mieux l'importance des allocations sociales par rapport aux besoins de revenu. Or, aucune statistique n'identifie la population totale des personnes à faibles revenus, ce qui exclut pour longtemps encore une étude systématique sur les besoins de la population à faibles revenus.

119. Nous tenterons donc d'évaluer l'importance de ces mesures, uniquement par référence à une clientèle potentielle, souvent in-

TABLEAU II.6

**Nombre de bénéficiaires d'assistance sociale au Québec et au Canada
en 1960-1961 et en 1968-1969**

<i>Année fiscale</i>	<i>Nombre de bénéficiaires</i>		
	<i>Québec</i>	<i>Canada</i>	<i>Québec en pourcentage du Canada</i>
1960-1961	111,039	322,385	34.4%
1968-1969	228,904*	520,548	44.0%
Augmentation annuelle moyenne	9.5%	6.2%	

Source : Rapport intérimaire à la Conférence fédérale-provinciale des ministres du Bien-être social sur le coût des programmes de bien-être social, 2-3 octobre 1969, op. cit., tableau 3, p. 74.

* Le nombre moyen de bénéficiaires mensuels au Québec pour l'année fiscale 1968-69 a été de 196,682. Ce chiffre de 228,304, basé sur le nombre de chèques envoyés aux bénéficiaires, ne tient pas compte du fait que deux chèques peuvent parfois être émis au nom du même bénéficiaire, l'un comme allocation d'assistance régulière et l'autre comme allocation d'assistance spéciale ou supplémentaire.

TABLEAU II.7

**Nombre ajusté des bénéficiaires d'assistance sociale au Québec et au
Canada en 1968-1969**

<i>Année fiscale</i>	<i>Québec</i>	<i>Canada</i>	<i>Québec en pourcentage du Canada</i>
1968-1969	196,682	488,326	40.3%

Source : données fournies à la Commission par la Commission des allocations sociales du Québec et la Direction générale de l'assistance sociale du ministère de la Famille et du Bien-être social.

complètement définie, et par rapport à un revenu présumé nul, dans le cas où la personne reçoit des prestations d'assurance ou d'assistance.

A. — LE TRAVAILLEUR SANS EMPLOI

120. Parce que beaucoup de chômeurs échappaient à la protection offerte par l'assurance-chômage, on a institué l'assistance aux chômeurs. La durée et la fréquence du chômage pour certains travailleurs, leur statut d'emploi et leurs charges familiales sont autant de raisons qui expliquent leur incapacité de trouver auprès du régime d'assurance-chômage une protection adéquate de leurs revenus.

121. Cette perspective laissait croire que l'assurance-chômage et l'assistance aux chômeurs s'adressaient à la même clientèle, soit à la main-d'œuvre qui subit le chômage. Le régime d'assistance fut conçu pour prendre la relève au moment où les restrictions implicites du mécanisme d'assurance privent certains chômeurs d'un revenu de remplacement adéquat. En effet, les dispositions du régime d'assurance-chômage sont limitatives en raison de la couverture qui n'est pas universelle, du niveau des prestations qui ne tient pas compte du nombre d'enfants et des conditions d'admissibilité aux prestations relatives à la durée antérieure de l'emploi et à la durée maximale des prestations.

122. Devant l'augmentation rapide du nombre de bénéficiaires de l'assistance aux chômeurs observée au cours des dernières années, il est normal de chercher des explications dans le régime d'assurance-chômage et d'ébaucher une solution qui entraîne un certain allègement du fardeau financier supporté par les régimes d'assistance. Certaines relations entre l'évolution et la structure du chômage, d'une part, et les fluctuations du nombre de bénéficiaires d'assurance-chômage, d'autre part, corroborent cette perspective.

123. En premier lieu, quant à la restriction de la couverture et de l'accès aux prestations du régime d'assurance-chômage, on remarque, à l'analyse d'un échantillon de chômeurs masculins inscrits au Service national de placement¹ et selon un questionnaire envoyé en février 1966, que 37 pour cent d'entre eux ne retirent pas de prestations d'assurance-chômage. Sans doute faut-il ajouter que l'enquête s'effectue au cours d'une période de fort chômage saisonnier et que 78 pour cent des personnes interviewées déclarent man-

¹ *Characteristics of Unplaced Applicants (NES) and Trainees in Program 5*, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, Ottawa, 1966 (document mimeographié).

quer d'ouvrage régulièrement à ce temps-là de l'année. Le revenu familial de ces chômeurs tombe alors en moyenne à \$48 par semaine, alors que la moitié d'entre eux ont plus de deux personnes à leur charge (tableau II.8).

124. En deuxième lieu, bien que le nombre de bénéficiaires d'assurance-chômage soit effectivement lié à l'évolution du nombre de chômeurs, on observe que la proportion de ces bénéficiaires n'augmente pas proportionnellement au nombre de chômeurs (tableau II.9). Ces phénomènes s'expliquent par certaines caractéristiques du chômage. Lorsque son taux augmente, la proportion des jeunes chômeurs tend à s'élever; souvent, dans le cas du Québec, l'accroissement du chômage a coïncidé avec une hausse relative du taux de croissance de la main-d'œuvre par rapport à celle de l'emploi. Pour ces jeunes chômeurs ou pour ces nouveaux venus sur le marché du travail, l'admissibilité aux prestations d'assurance-chômage est limitée, sinon inexistante.

125. Une explication complémentaire de cette baisse relative du taux de couverture effectif en période de ralentissement économique général tient à ce que, plus le chômage augmente, plus sa durée¹ se prolonge, de sorte qu'un plus grand nombre de chômeurs épuisent leur droit aux prestations. Il est donc urgent d'éliminer ces effets, c'est-à-dire d'accroître l'efficacité de la protection accordée par le régime d'assurance-chômage en pareille situation.

126. Cependant, une efficacité plus grande du régime d'assurance-chômage ne saurait seule diminuer l'importance relative du recours à l'assistance aux chômeurs. En effet, une analyse sommaire des caractéristiques des bénéficiaires de l'assistance aux chômeurs révèle que la clientèle de ce régime dépasse parfois de façon significative le nombre de chômeurs. Les données des tableaux II.9 et II.10, bien qu'elles ne répondent pas à tous les critères d'homogénéité souhaitée pour fins de comparaison, permettent de mesurer l'incidence du chômage par rapport à celle de l'aide au chômage. Le tableau II.10 distribue la main-d'œuvre, le nombre moyen de chômeurs et le nombre de bénéficiaires de l'assistance aux chômeurs selon l'âge. Notons qu'au plan de la répartition des bénéficiaires de l'assistance aux chômeurs, l'impact du chômage est beaucoup moins fort dans les groupes d'âge 14-19 et 20-24, car cette mesure ne rejoint

¹ Sylvia Ostry : *Unemployment in Canada — 1961* (One of A Series of Labour Forces Studies in the 1961 Census Monograph Programme), Dominion Bureau of Statistics, Ottawa, 1968, pp. 20ss.

TABLEAU II.8

Indices du chômage et gains des chômeurs de sexe masculin inscrits au Service national de placement au Québec en février 1966

	<i>Médiane</i>	<i>En pourcentage du total</i>
<i>Durée du chômage</i>		
1. Nombre de mois écoulés depuis le dernier emploi	3	
2. Nombre de mois de chômage durant l'année précédente	3.5	
3. Ordinairement chômeurs durant l'hiver		78 %
4. Ont changé d'emploi plus de 2 fois depuis les trois dernières années		40 %
<i>Gains</i>		
5. Gains hebdomadaires — emploi le plus récent	\$75.00	
6. Recevant des prestations d'assurance-chômage		62.9%
7. Dettes (autres qu'hypothèque) supérieures à \$1,000		51.1%
8. Revenu familial hebdomadaire pendant la durée du chômage . . .	\$48.00	
9. Chômeurs dont l'épouse travaille .		25.0%
<i>Statut et âge</i>		
10. Âge	36 ans	
11. Mariés		59.3%
12. Ayant plus de deux dépendants . .		47.6%

Source : *Characteristics of Unplaced Applicants (NES) and Trainees in Program 5, op. cit.*

TABLEAU II.9

Évolution du nombre de chômeurs, du nombre de bénéficiaires d'assurance-chômage et du nombre de bénéficiaires de l'assistance aux chômeurs au Québec de 1961 à 1969

<i>Mois de décembre de l'année</i>	<i>Chômeurs</i>		<i>Bénéficiaires d'assurance-chômage</i>		<i>Bénéficiaires de l'assistance aux chômeurs</i>	
	<i>Nombre</i>	<i>En pourcentage de la main-d'œuvre totale</i>	<i>Nombre</i>	<i>En pourcentage de la main-d'œuvre totale</i>	<i>Nombre</i>	<i>En pourcentage de la main-d'œuvre totale</i>
1961	129,000	7.1%	91,400	5.0%	39,962	2.2%
1962	155,000	8.4%	95,800	5.2%	41,046	2.2%
1963	131,000	6.8%	87,100	4.5%	40,930	2.2%
1964	104,000	5.3%	77,300	4.0%	46,439	2.4%
1965	97,000	4.8%	72,300	3.5%	52,224	2.6%
1966	93,000	4.4%	67,700	3.2%	74,610	3.5%
1967	126,000	5.8%	75,100	3.5%	91,071	4.1%
1968	152,000	6.8%	84,400	3.8%	119,555	5.4%
1969	—	—	—	—	113,768	—

Sources : La main-d'œuvre, Bureau fédéral de la statistique, op. cit. Statistical Report on the Operation of the Unemployment Insurance Act, Bureau fédéral de la statistique, Imprimeur de la Reine, Ottawa, cat. 73-001. Le Service de recherche et de programmation du ministère de la Famille et du Bien-être social.

TABLEAU II.10

Répartition par groupes d'âge de la main-d'œuvre, des chômeurs et des bénéficiaires de l'assistance aux chômeurs au Québec en 1967 *

<i>Age</i>	<i>Main-d'œuvre</i>	<i>Chômeurs</i>	<i>Bénéficiaires de l'assistance aux chômeurs</i>	<i>Main-d'œuvre par groupes d'âge en pour- centage de la main-d'œuvre totale</i>	<i>Chômeurs par groupes d'âge en pourcentage du nombre total de chômeurs</i>	<i>Bénéficiaires de l'assistance par groupes d'âge en pourcentage du nombre total de bénéficiaires</i>
14-19	242,000	27,000	926	11.0%	23.2%	1.2%
20-24	364,000	22,000	5,633	16.5%	19.0%	7.1%
25-44	946,000	37,000	28,093	43.0%	31.9%	35.5%
45-64	588,000	26,000	40,855	26.7%	22.5%	51.6%
65 +	56,000	4,000	3,596	2.8%	3.0%	4.5%
Total	2,196,000	116,000	—	100.0%	100.0%	100.0%

Sources : B. F. S., (Special Surveys Division), cat. 9712-516, et *Evolution du coût de l'assistance sociale, ministère de la Famille et du Bien-être social, op. cit.*

* Moyenne annuelle (mars 1967).

qu'environ 10 pour cent de ces groupes. Par contre, parmi les bénéficiaires de l'assistance aux chômeurs, âgés de 45 à 64 ans, un certain nombre ne participent pas à la main-d'œuvre.

127. L'analyse de l'évolution quantitative des bénéficiaires de l'assistance aux chômeurs à laquelle a procédé le Service de recherche et de programmation du ministère de la Famille et du Bien-être social¹ confirme cette impression : pour la période 1961-1968, les fluctuations saisonnières et conjoncturelles du chômage n'expliquent que partiellement cette évolution. Il fallait recourir à d'autres facteurs explicatifs, tels le transfert des bénéficiaires d'une mesure à une autre et certains autres éléments liés à l'élargissement temporaire de l'admissibilité. Des contrôles administratifs plus sévères quant aux abus pourraient expliquer la diminution des bénéficiaires en 1969, alors que le taux de chômage s'est élevé de 6.5 en 1968 à 6.9 pour cent en 1969².

128. Néanmoins, il y a aussi un rapport étroit entre le niveau du chômage et le taux de participation à la main-d'œuvre. C'est pourquoi, au Québec, on observe une certaine relation entre le nombre de bénéficiaires de l'assistance aux chômeurs et même celui des bénéficiaires de l'aide aux personnes inaptes pour 12 mois ou plus et le profil du chômage (tableau II.11), soit le même type de corrélation observé au cours de l'analyse des taux d'assistance et de chômage dans les grandes régions du Canada.

129. Par rapport à la main-d'œuvre ou à la population active en général, les bénéficiaires de l'assistance aux chômeurs sont handicapés, soit par une incapacité de travail (incidence de la maladie), soit par l'âge, ou encore par une faible scolarité et l'absence de formation professionnelle.

130. En 1966, l'âge médian du chômeur de sexe masculin est de 36 ans (tableau II.8). En 1967, on observe que 30 pour cent des travailleurs et 25 pour cent des chômeurs ont 45 ans et plus, alors que 66 pour cent des bénéficiaires de l'assistance aux chômeurs ont 45 ans et plus (tableau II.10).

¹ *Evolution du coût de l'assistance sociale*, Service de recherche et de programmation, ministère de la Famille et du Bien-être social, Québec, 1969 (document mimeographié).

² *Evolution du coût de l'assistance sociale*, op. cit.

TABLEAU II.11

Répartition en pourcentage et par régions administratives des bénéficiaires de l'assistance aux chômeurs, des bénéficiaires de l'assistance aux inaptes pour 12 mois ou plus, de la population et du taux de chômage au Québec en mars 1966

Régions	Bénéficiaires de l'assistance aux chômeurs	Bénéficiaires de l'assistance aux inaptes pour 12 mois ou plus	Population totale	Taux de chômage *
1. Bas St-Laurent — Gaspésie	10.5%	12.5%	4.2%	15.2%
2. Saguenay — Lac St-Jean	3.5%	6.7%	4.9%	13.7%
3. Québec	19.1%	28.4%	15.5%	9.0%
4. Trois-Rivières . . .	6.7%	10.9%	7.3%	11.1%
5. Cantons-de-l'Est .	4.2%	5.9%	3.8%	9.0%
6. Montréal	45.0%	26.1%	55.8%	7.5%
7. Outaouais	6.8%	3.8%	3.8%	9.1%
8. Nord-Ouest . . .	2.2%	4.1%	2.8%	—
9. Côte-Nord	2.1%	1.6%	1.7%	12.7%
10. Nouveau-Québec .	—	—	0.2%	—
QUÉBEC	100.0%	100.0%	100.0%	8.6%

Sources : *Caractéristiques des assistés sociaux*, étude préparée pour la Commission par M. Rubin Sirkis, tableau VIII, p. 13 (document mimeographié). *Annuaire du Québec, 1966-1967*, l'Éditeur officiel du Québec, Québec, 1967, p. 469.

* Il s'agit de la moyenne des taux annuels pour la période 1955-1964.

131. La disparité est encore plus grande quant à la scolarité. Alors que 48 pour cent ¹ de la main-d'œuvre québécoise n'a qu'un cours primaire ou même élémentaire en 1965, ce pourcentage passe à 68.7 pour cent ² pour les chômeurs et à 88 pour cent pour tous les bénéficiaires d'assistance, selon un relevé de mars 1967. À Montréal seulement, 81 pour cent des bénéficiaires de l'assistance aux chômeurs n'ont pas dépassé la septième année en 1965, alors que pour l'ensemble de la population montréalaise ce pourcentage est de 51.3 pour cent ³.

132. Quant à l'incidence de la maladie, on sait que des prestations d'assistance aux chômeurs sont versées à des personnes inaptes au travail pour une durée de moins de 12 mois. Pour être classifié inapte, il faut détenir un certificat médical attestant l'incapacité temporaire de travailler ⁴. Pendant certaines périodes qui semblent coïncider avec une amélioration relative de la situation de l'emploi, la proportion des bénéficiaires temporairement inaptes de l'assistance aux chômeurs augmente. Par exemple, de décembre 1963 à décembre 1966, la proportion des inaptes pour moins de 12 mois passe de 56 à 75 pour cent des bénéficiaires de l'assistance aux chômeurs. Par la suite, la proportion diminue : en décembre 1969, elle est de 64 pour cent ⁵.

133. À Montréal, à partir de 1965, le nombre de personnes classifiées « inaptes », qui forment près de 90 pour cent des aptes et inaptes qui reçoivent l'aide à domicile, a tendance à diminuer de sorte qu'en novembre 1968 elles comptent pour 86 pour cent du total ⁶. Les certificats médicaux attestent une fréquence élevée des maladies nerveuses et des maladies des os et des organes du mouvement comparée à la fréquence des mêmes diagnostics qui entraînent l'hospitalisation ⁷.

134. Parfois, devant l'importance relative du nombre de bénéficiaires de l'assistance aux chômeurs détenant un certificat médical, on émet des doutes sérieux sur la valeur de la classification « inapte

¹ B.F.S., *Niveau d'instruction de la population canadienne et de la main-d'œuvre, 1960-1965, Etudes spéciales de la main-d'œuvre, No 1*, Imprimeur de la Reine, Ottawa, cat. 71-505F.

² *Ibid.*

³ Données fournies à la Commission par le Service du bien-être social de la Ville de Montréal.

⁴ Ce certificat doit être délivré par un médecin.

⁵ Voir le tableau II.1.13 de l'appendice II.1.

⁶ Données fournies à la Commission par le Service du bien-être social de la Ville de Montréal.

⁷ Voir le tableau II.1.14 de l'appendice II.1.

au travail » et sur sa relation avec une incapacité physique ou mentale réelle. Jusqu'à quel point les personnes classifiées comme incapables au travail le sont-elles vraiment ? La définition de l'aptitude ou de l'inaptitude au travail est étroitement liée à des facteurs dépendant, soit de la personne, soit du marché du travail. L'inaptitude au travail ne découle pas nécessairement de l'incapacité physique ou mentale. Détenir un métier périmé, avoir été souvent victime d'un chômage prolongé, être d'un âge trop avancé ou encore avoir une scolarité trop faible constituent autant de handicaps réels qui n'ont rien de commun avec l'incapacité définie uniquement en fonction de la santé physique ou mentale.

135. La majorité des personnes qui reçoivent des allocations d'assistance aux chômeurs font face à des situations de chômage fréquentes et prolongées. La caractéristique de cette population relatives à l'âge et à la scolarité sont les mêmes ¹, qu'elle soit classifiée « apte » ou « inapte » au travail. En somme le caractère plus ou moins indéterminé de cette classification revêt une importance bien mitigée.

B. — L'INVALIDE ET LA PERSONNE SOUFFRANT D'INCAPACITÉ DE TRAVAIL

136. Actuellement, la forme de sécurité du revenu apportée à l'invalidé, ou à la personne souffrant d'incapacité physique ou mentale de travail, dépend surtout du type d'invalidité et de ses circonstances.

137. Le graphique II.2 illustre la différence entre la rente d'invalidité totale versée, d'une part, à une personne victime d'incapacité physique totale et permanente au sens de la loi sur les accidents de travail et, d'autre part, à un cotisant du régime de rentes qui souffre d'une invalidité de nature permanente.

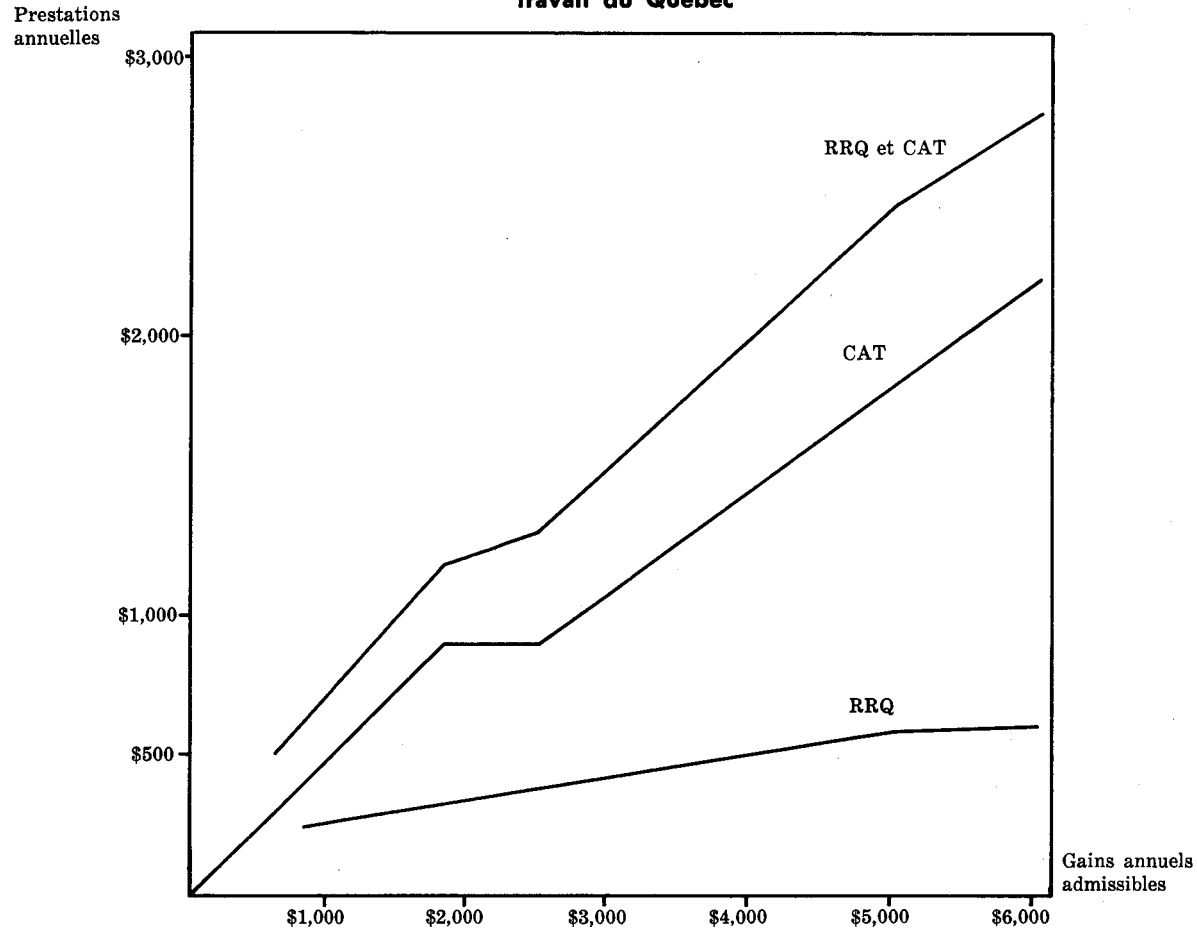
138. De plus, étant donné la portée très limitée du régime des accidents de travail et considérant que la Régie des rentes ne verse des rentes d'invalidité que depuis 1970, un certain nombre de personnes peuvent recourir aux allocations d'assistance sociale, lorsque l'invalidité ou la maladie implique un retrait prolongé du marché du travail. Elles reçoivent, selon le cas, des allocations d'assistance aux aveugles ou des allocations d'assistance aux invalides, celles-ci étant versées sur une attestation d'invalidité totale et permanente. Le graphique II.3 montre l'évolution du montant de l'allocation

¹ Renseignements fournis à la Commission par le Service du bien-être social de la Ville de Montréal.

GRAPHIQUE II.2

Prestations annuelles d'invalidité permanente actuellement versées par le régime de rentes et par celui des accidents de travail du Québec

104



Sources : rapports annuels de la Régie des rentes du Québec et de la Commission des accidents du travail.

moyenne versée à titre d'assistance aux invalides, aux aveugles et aux inaptes pour une durée de 12 mois ou plus. Au cours des récentes années, la hausse des taux d'assistance n'a pas été suffisante pour contrer l'effet de la hausse des prix ¹. L'allocation, plus élevée dans le cas de la personne inapte pour 12 mois ou plus, indique que celle-ci a en moyenne un plus grand nombre de personnes à charge que l'aveugle ou l'invalidé. En moyenne, l'inapte a 2.05 personnes à sa charge, tandis que le nombre moyen de personnes à charge par chef de famille est de 3.3. La personne inapte reçoit \$10 par mois par enfant qu'il faut comparer au \$35 par enfant qu'elle recevrait si son incapacité résultait d'un accident de travail, au \$25 que prévoit le régime de rentes pour chacun des quatre premiers enfants du cotisant victime d'invalidité permanente et au \$20 par mois par enfant que reçoit la mère nécessiteuse.

139. Le tableau II.1.6 ² montre l'évolution du nombre de bénéficiaires d'allocations aux aveugles et aux invalides. Dans un cas comme dans l'autre, le nombre diminue. Dans le cas des aveugles, cette baisse s'explique par la chute de l'incidence de cette maladie, d'où un vieillissement et un passage progressif de la population aux régimes pour les personnes âgées ³. Par contre, dans le cas des invalides, on assiste au transfert d'un certain nombre d'entre eux à l'assistance aux chômeurs. L'incidence de l'invalidité comme facteur d'insuffisance de revenus reste plus forte au Québec que dans l'ensemble du Canada.

140. Cependant, le nombre de bénéficiaires de l'assistance aux inaptes pour 12 mois ou plus diminue à partir de 1968, alors qu'il y avait aussi dans ce cas transfert à l'assistance aux chômeurs. En plus d'assister les personnes victimes d'incapacité prolongée de travail à la suite de maladie, cette mesure touche également les personnes victimes de chômage prolongé. En effet, les bénéficiaires de l'assistance aux chômeurs, toujours sans emploi après une période de deux ou trois ans, étaient transférés, pour des raisons d'ordre administratif, dans la catégorie des inaptes pour 12 mois ou plus. Au Québec, ce transfert explique que la relation entre le taux de chômage et la répartition des bénéficiaires de l'assistance aux inaptes pour 12 mois ou plus soit tout aussi étroite que celle qui existe entre le taux de chômage et le nombre de bénéficiaires de l'assistance aux chômeurs ⁴.

¹ Voir l'appendice II.1.

² *Ibid.*

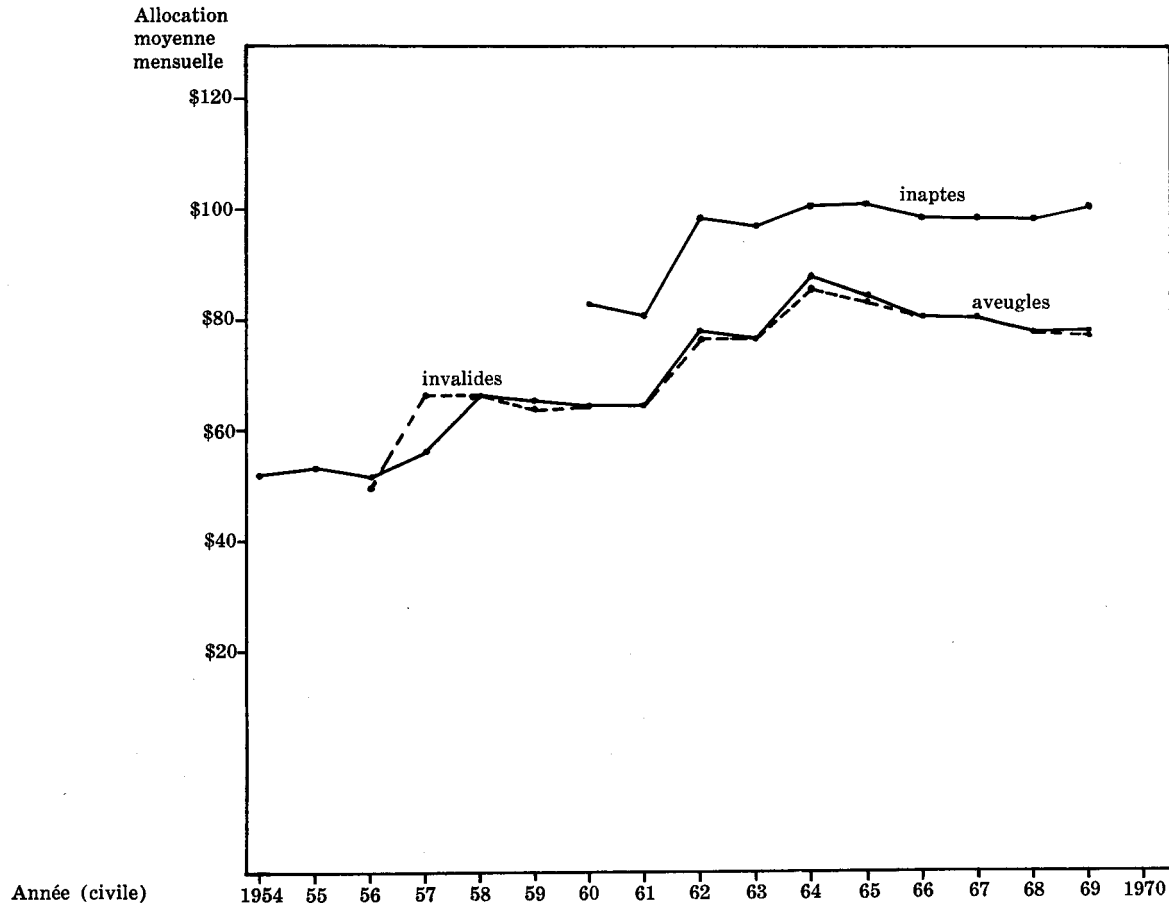
³ *Ibid.*

⁴ Voir *supra*, tableau II.11.

GRAPHIQUE II.3

Allocation * moyenne mensuelle versée en assistance aux aveugles, aux invalides et aux inaptes pour 12 mois ou plus de 1954 à 1969

106



* En dollars constants de 1968.

C. — LA VEUVE SANS PERSONNE À CHARGE ET LA MÈRE CHEF DE FAMILLE

141. Les régimes de rentes et des accidents de travail prévoient des prestations à l'épouse d'un assuré qui décède. Dans le cas du régime des accidents de travail, le décès doit survenir des suites de l'accident. Dans celui du régime de rentes, la veuve, pour retirer des prestations, doit avoir au moins 45 ans ou 35 ans si elle a des enfants à charge. Elle peut cumuler les prestations de ces deux régimes.

142. La veuve, dont le mari n'est pas décédé des suites d'un accident de travail et qui n'était pas assuré ou qui ne remplit pas les conditions d'admissibilité aux prestations du régime de rentes, peut être admissible à l'assistance aux veuves et aux célibataires de sexe féminin âgées de 60 à 65 ans si elle est âgée de 60 ans ou plus ou, encore, à l'assistance aux mères nécessiteuses, si elle a des enfants à charge.

143. Le diagramme II.1 compare le niveau des prestations maximales versées par ces régimes. Si l'on adopte comme barème les seuils de pauvreté proposés par le Conseil économique du Canada, en cas de décès du chef de famille, la veuve peut recevoir des prestations qui varient entre 20 et 113 pour cent des normes minimales. Aucun de ces régimes n'étant universel, la veuve ne reçoit pas nécessairement une allocation de sécurité du revenu.

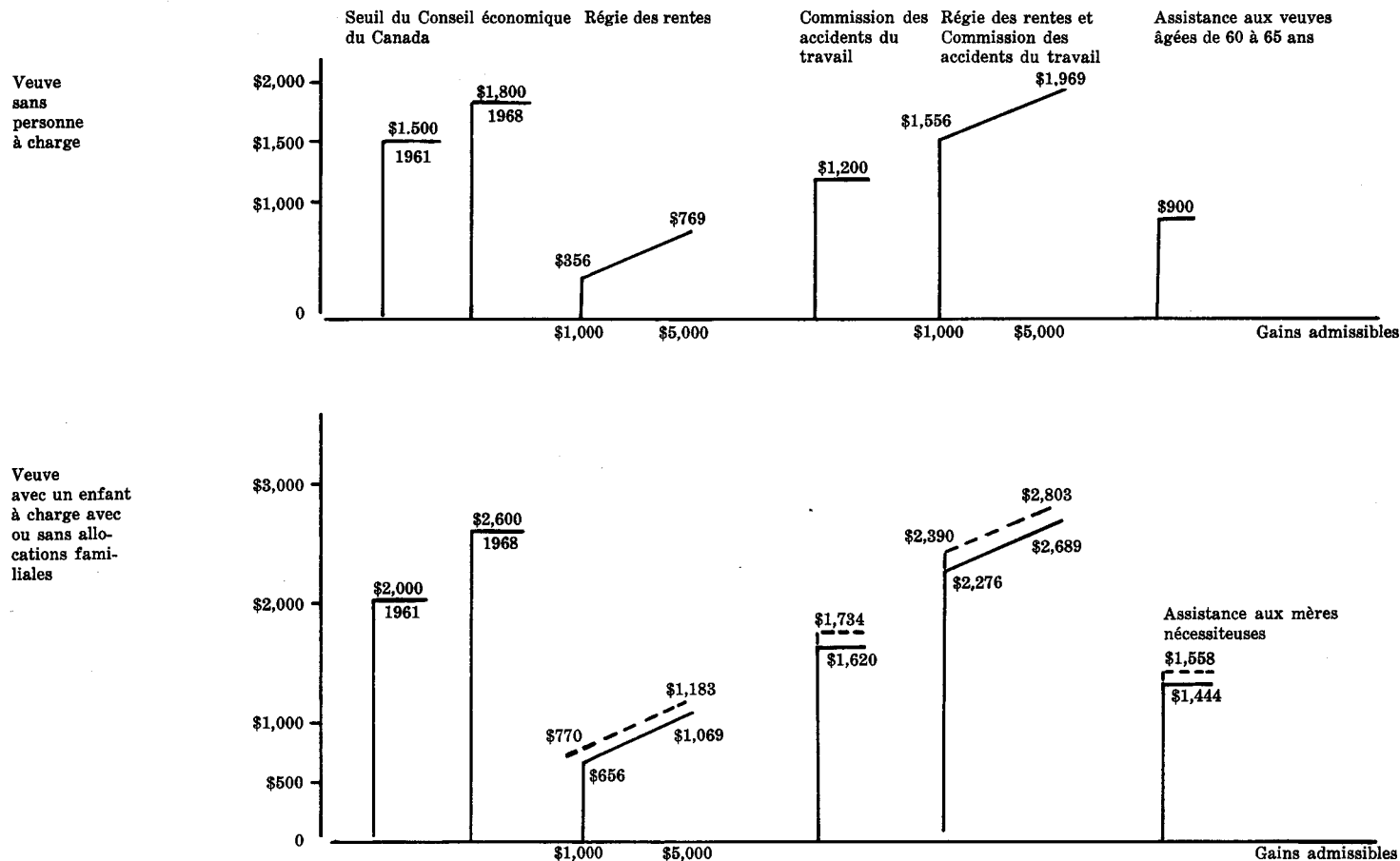
144. Ces régimes n'assurent cependant pas à la veuve un revenu adéquat. Alors qu'il existe des régimes assez bien adaptés aux besoins des personnes âgées, c'est surtout la veuve de 35 à 55 ans, susceptible d'avoir des enfants à charge et d'avoir difficilement accès au marché du travail, qui se trouve dans une situation de revenu précaire à cause de l'intervention timide des régimes de sécurité du revenu et de leur manque de complémentarité.

145. Le régime d'assistance aux mères nécessiteuses inclut un certain nombre de veuves et aussi les chefs de famille féminins dont le mari est absent. Les personnes aidées en vertu de ce régime sont relativement âgées : 35 pour cent d'entre elles ont entre 50 et 54 ans et plus de 70 pour cent, 40 ans et plus. En outre, 80 pour cent des enfants de ces mères nécessiteuses ont 13 ans ou plus et 28 pour cent ont entre 16 et 18 ans. Fait paradoxal, plusieurs chefs de famille féminins reçoivent une allocation d'assistance aux chômeurs plutôt qu'une allocation de mère nécessiteuse, la première étant parfois la seule à laquelle elles sont admises¹.

¹ Un transfert administratif, particulièrement important dans la région de Montréal explique la diminution du nombre de bénéficiaires (appendice II.1, tableau II.1.5)

DIAGRAMME II.1

Prestations de décès versées aux veuves avec ou sans personne à charge en vertu des divers régimes d'assurance et d'assistance sociale au Québec



Source : *ibid.*

146. En 1968, la mère nécessiteuse, qui a en moyenne 2.2 enfants à charge, reçoit \$132.57 par mois ou \$1,590 par année. Si on compare cette allocation moyenne au taux retenu de \$1,260 pour une personne seule dans le régime de supplément de revenu garanti pour la vieillesse et au coût minimum d'entretien de \$400 par enfant¹, on constate que, combinée aux allocations familiales, elle couvre 80 pour cent des besoins minima.

147. En 1968, cette allocation n'atteint pas la moitié du seuil indexé sur le coût de la vie, selon les normes de revenu minimum retenues par le Conseil économique canadien. Enfin, rappelons qu'en 1961 l'incidence de la pauvreté chez les chefs de famille féminins est de 41 pour cent, par rapport à 30 pour cent dans le cas des chefs masculins².

D. — LES PERSONNES ÂGÉES

148. L'entrée en vigueur en 1967 du régime de supplément de revenu garanti permet de mesurer la portée plutôt limitée des régimes traditionnels de sécurité du revenu. En effet, près de la moitié des pensionnés du Québec, dont le revenu était inférieur au minimum de \$1,260 pour un pensionné vivant seul et de \$2,520 pour un pensionné et son conjoint, se sont prévalus de cette allocation complémentaire.

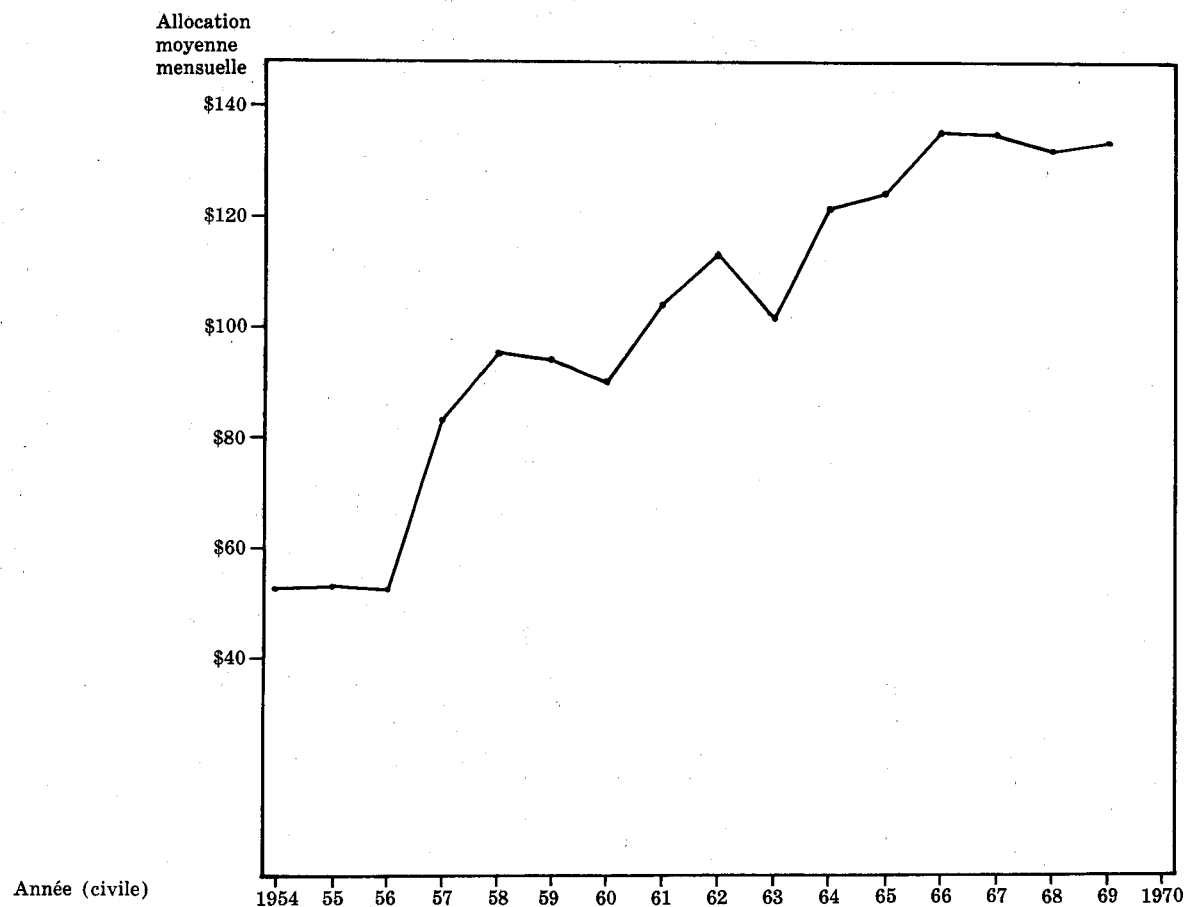
149. Le tableau II.12 indique le nombre de bénéficiaires de chacun des régimes de sécurité de la vieillesse. L'assistance supplémentaire à la pension de sécurité de la vieillesse ne rejoint qu'un petit nombre de ces personnes. À partir de 1966 le nombre d'allocataires augmente sensiblement, par suite de l'instauration du régime d'assistance médicale offert exclusivement aux bénéficiaires d'assistance sociale. Depuis l'entrée en vigueur du régime de supplément de revenu garanti, ces personnes, nécessitant beaucoup de soins, continuent de recevoir une allocation d'assistance supplémentaire ayant pour but de les rendre admissibles aux soins médicaux gratuits et de financer directement le coût des médicaments et d'autres soins non couverts par le régime d'assistance médicale. L'allocation moyenne est de \$17 par mois³.

¹ Voir *infra* : « Les familles à revenus insuffisants ».

² Voir le tableau I.9 du chapitre premier du présent volume.

³ Une enquête de la Régie des rentes du Québec auprès des bénéficiaires d'une rente de retraite établit que la dépense budgétaire moyenne pour ceux qui recourent à des soins totalise environ \$250 par année, soit \$20 par mois.

GRAPHIQUE II.4

Allocation * moyenne mensuelle versée en assistance aux mères nécessiteuses de 1954 à 1969

* En dollars constants de 1968.

TABLEAU II.12

Nombre de bénéficiaires de la pension de sécurité de la vieillesse, du supplément de revenu garanti et d'une allocation d'assistance supplémentaire au Québec de 1961 à 1969

<i>Année fiscale</i>	<i>(1) Age d'admissibilité à la pension de sécurité de la vieillesse</i>	<i>(2) Nombre de bénéficiai- res de la pension de sécurité de la vieillesse au dernier mois de l'année fiscale</i>	<i>(3) Estimation du nombre de bénéfi- ciaires du SRG</i>	<i>(4) Nombre de bénéficiaires de l'assistance supplémentaire au régime de sécurité de la vieillesse</i>	
				<i>Au dernier mois de l'année fiscale</i>	<i>En pourcentage de (2)</i>
1961-62	70 ans	196,827			
1962-63	70 ans	202,405			
1963-64	70 ans	207,917		5,954	2.86%
1964-65	70 ans	214,294		8,429	3.93%
1965-66	69 ans	242,865		12,839	5.29%
1966-67	68 ans	275,515		21,631	7.85%
1967-68	67 ans	316,000	158,000	15,451	4.89%
1968-69	66 ans	360,000	180,000	17,643	4.90%
1969-70	65 ans	394,000	197,000	23,581	5.98%

150. Le tableau II.13, qui porte sur l'ensemble des bénéficiaires du SRG au Canada, indique que l'âge et le sexe influencent grandement le taux de participation à ce régime. Chez les femmes, le revenu moyen est de plus de deux fois inférieur à celui des hommes. Chez les hommes, le revenu moyen diminue du tiers entre 68 et 85 ans. Si à 68 ans, 31.4 pour cent des pensionnés recourent au supplément, à 85 ans, 67.7 pour cent des femmes et 63.2 pour cent des hommes y font appel; mais ce n'est pas là un indice réel du revenu des personnes âgées, parce que la définition du revenu du SRG exclut, outre les pensions de sécurité de la vieillesse, tous les autres types de prestations sociales ainsi que les revenus exclus pour fin d'impôt.

151. En 1976, alors que les cotisants au régime de rentes parvenus à l'âge de la retraite recevront le plein montant de leur rente, les prestations versées par ce régime remplaceront en grande partie le supplément de revenu garanti. La plupart de ces retraités recevront une rente équivalente ou supérieure à celle que prévoit le régime de supplément de revenu garanti.

152. L'âge de la retraite, soit 65 ans en 1970, permet l'accès à un régime complet de sécurité du revenu. De plus, les revenus annuels assurés aux retraités sont supérieurs aux allocations maximales prévues dans des circonstances autres que la retraite.

153. Quant aux personnes âgées qui n'avaient pas atteint l'âge de la retraite, elles pouvaient bénéficier d'une allocation d'assistance-vieillesse si elles avaient l'âge d'admissibilité. Cette forme d'assistance, dont le graphique II.5 rappelle l'évolution, disparaît en 1970, alors que toutes les personnes de 65 ans reçoivent la pension de sécurité de la vieillesse et sont admissibles au supplément de revenu garanti.

154. En 1966, alors que ce régime s'adresse aux personnes âgées de 65 à 68 ans, le tiers des femmes et le quart des hommes reçoivent une allocation. Une proportion légèrement supérieure des veufs ou des veuves y ont recours. Même si le Québec compte 28 pour cent de la population canadienne et que sa population est relativement plus jeune, il groupe plus de 35 pour cent des bénéficiaires d'allocations d'assistance-vieillesse (tableau II.14).

155. Afin de comprendre ces taux de couverture, rappelons qu'en 1961, 46 pour cent des familles dont le chef est âgé de 65 à 69 ans

TABLEAU II.13

**Pourcentage des bénéficiaires du SRG par rapport au nombre de pensionnés
et revenu moyen déclaré au Canada en 1967**

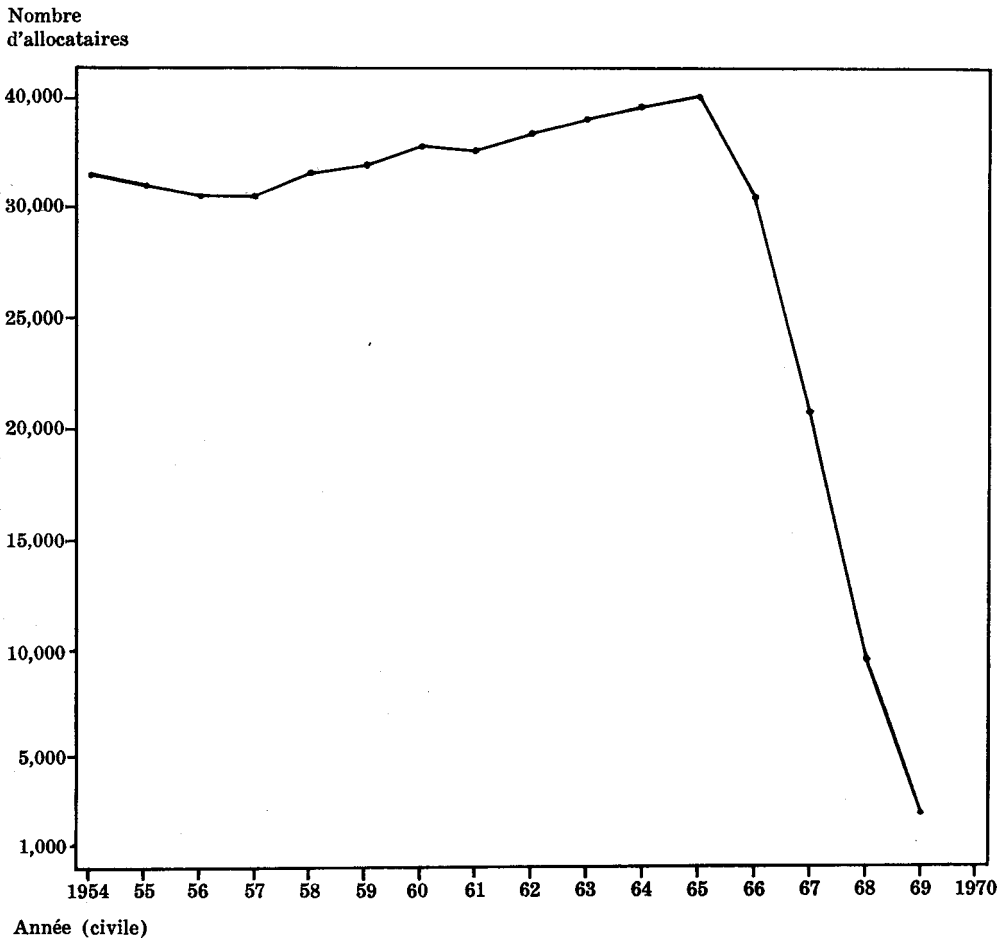
<i>Âge</i>	<i>Bénéficiaires du SRG en pourcentage des pensionnés</i>	<i>Revenu annuel moyen déclaré pour tous les pensionnés *</i>
<i>Hommes</i>		
68	31.4%	\$299.67
69	32.5%	\$263.88
70-74	39.8%	\$248.28
75-79	51.6%	\$202.87
80-84	56.8%	\$157.39
85-89	63.2%	\$112.56
90-94	63.6%	\$ 96.59
95 +	85.1%	\$ 77.70
Tous âges	45.8%	\$207.49
<i>Femmes</i>		
68	41.4%	\$ 69.50
69	41.9%	\$ 70.11
70-74	49.0%	\$ 80.11
75-79	60.0%	\$ 81.34
80-84	67.4%	\$ 79.68
85-89	67.7%	\$ 72.64
90-94	73.6%	\$ 55.13
95 +	79.4%	\$ 36.55
Tous âges	55.3%	\$ 77.55

Source : Les caractéristiques de la population admise au bénéfice du supplément de revenu garanti sous le régime de la sécurité de la vieillesse au Canada en 1967, ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, Ottawa, 1968, tableaux II et VII (document mimeographié).

* Avec ou sans revenus déclarés.

GRAPHIQUE II.5

Nombre d'allocataires de l'assistance-vieillesse au Québec de 1954 à 1970 *



* En 1966, les personnes âgées de 69 ans reçoivent la pension de sécurité de la vieillesse; en 1967, les personnes âgées de 68 ans; en 1968, les personnes âgées de 67 ans; en 1969, les personnes âgées de 66 ans et en 1970, les personnes âgées de 65 ans, ce qui entraîne la disparition du régime d'assistance-vieillesse.

TABLEAU II.14

**Nombre de bénéficiaires du régime d'assistance-vieillesse en pourcentage
du total des personnes âgées de 65 à 68 ans en 1966 et nombre de béné-
ficiaires au Québec en pourcentage du total de bénéficiaires au Canada en
1961-1962 et en 1965-1966**

Nombre de bénéficiaires en pourcentage
de l'ensemble des personnes âgées de
65 à 68 ans en 1966 *

Hommes	24.7%
Femmes	32.7%
Veufs et veuves	35.1%

Nombre de bénéficiaires au Québec
en pourcentage de l'ensemble des
bénéficiaires au Canada ** en
1961-1962 et en 1965-1966

1961-62	35.4%
1965-66	37.6%

* Calculs effectués à partir d'une enquête du Service de recherche et de programmation du ministère de la Famille et du Bien-être social, Québec.

** Calculs effectués à partir des rapports annuels du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social.

avaient un revenu insuffisant. Dans le cas des personnes seules, l'incidence de la pauvreté est supérieure. Elle augmente sans cesse avec l'âge¹.

156. Les veuves et les célibataires de sexe féminin âgées de 60 à 65 ans peuvent bénéficier d'une allocation d'assistance. Cette assistance rejoint 11 pour cent des célibataires et 25 pour cent des veuves de cet âge en 1966. Quatre-vingt pour cent des bénéficiaires de cette assistance sont des veuves ou des personnes mariées mais séparées.

157. Malgré le relèvement des taux maxima en 1961, puis en 1968, la valeur réelle de l'allocation moyenne versée au titre de l'assistance-vieillesse et de l'assistance aux veuves et aux célibataires de sexe féminin âgées de 60 à 65 ans diminue à partir de 1964, à cause de la hausse importante de l'indice des prix à la consommation (graphique II.6).

E. — LES FAMILLES À REVENUS INSUFFISANTS

158. Jusqu'à maintenant, les situations de besoin que nous avons examinées comportaient généralement deux éléments auxquels la politique de sécurité du revenu entend parer : l'interruption totale du travail, condition essentielle d'admissibilité aux prestations d'assurance sociale, et la privation des moyens de subsistance, déterminant l'admissibilité à l'assistance financière.

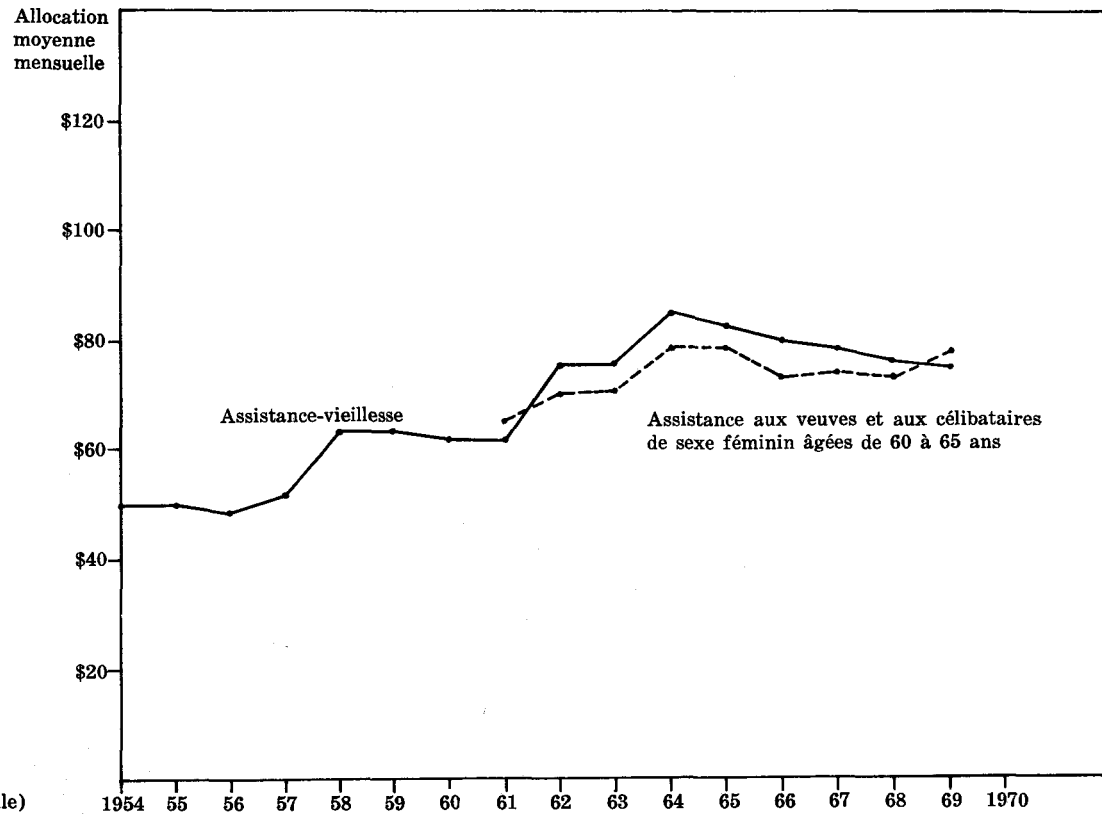
159. À l'absence de revenus se greffe le problème d'insuffisance de revenus. Il se révèle particulièrement aigu chez les familles nombreuses où les charges familiales sont un facteur important de pauvreté. Dans ces familles, le nombre d'enfants est plus élevé que dans les familles plus fortunées, soit en moyenne 3.0 comparé à 2.5 (tableau II.16). La taille de la famille est étroitement associée à la pauvreté. En effet, le tableau II.15 indique que 23 pour cent seulement des familles n'ayant qu'un seul enfant de moins de 16 ans ont un revenu insuffisant, alors que le pourcentage atteint 60 pour cent dans le cas des familles de 6 enfants ou plus âgés de moins de 16 ans.

160. De même, les familles de 4 enfants et plus comptent 58.1 pour cent des enfants pauvres, alors que, d'après la répartition

¹ Voir l'annexe 28 de notre rapport.

GRAPHIQUE II.6

Allocation * moyenne mensuelle versée en assistance aux vieillards ainsi qu'aux veuves et aux célibataires de sexe féminin âgées de 60 à 65 ans, de 1954 à 1969



* En dollars constants de 1968.

TABLEAU II.15

Incidence de la pauvreté et insuffisance du revenu selon la taille des familles au Québec en 1961

<i>Nombre d'enfants de moins de 16 ans par famille</i>	<i>Incidence de la pauvreté selon le nombre d'enfants de moins de 16 ans (proportion des familles pauvres selon la taille)</i>	<i>Répartition des familles pauvres</i>	<i>Taux d'insuffisance du revenu * sans allocations familiales</i>	<i>Taux d'insuffisance du revenu avec allocations familiales</i>	<i>Réduction du taux d'insuffisance du revenu par les allocations familiales (en points de pourcentage)</i>
	%	%	%	%	%
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (3) - (4)
aucun	24.2	27.8	—	—	—
1	23.4	14.7	58.1	51.9	6.2
2	28.6	16.4	53.2	44.0	9.2
3	36.8	14.1	55.4	43.0	12.4
4	49.5	11.0	60.9	44.5	16.4
5	58.8	7.3	72.8	49.9	22.9
6 et plus	60.3	8.7	80.8	52.0	28.8
<i>Total ou toutes les familles</i>		100.0	61.7	47.0	14.7

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

* Taux d'insuffisance du revenu = [(revenu correspondant au seuil de pauvreté de la famille - revenu de la famille) × 100] ÷ revenu correspondant au seuil de pauvreté de la famille.

TABLEAU II.16

Répartition selon la taille de la famille a) du total des familles et des enfants et b) des familles pauvres et des enfants vivant dans ces familles au Québec en 1967

Nombre d'enfants dans la famille	Répartition selon la taille du total des familles et des enfants			Répartition selon la taille des familles pauvres et des enfants vivant dans ces familles		
	Nombre de familles	Nombre d'enfants	Répartition des enfants selon la taille de la famille	Nombre de familles	Nombre d'enfants	Répartition des enfants selon la taille de la famille
1	270,138	270,138	13.3	63,212	63,212	7.5
2	225,259	450,518	22.2	64,424	128,848	15.3
3	144,005	432,015	21.3	52,994	158,982	18.9
4	81,526	326,104	16.1	40,355	161,420	19.2
5	43,792	218,960	10.8	25,750	128,750	15.3
6 et plus	47,176	329,284	16.2	28,447	198,532	23.6
Total	811,896	2,027,019	100.0	275,182	839,744	100.0

Nombre moyen d'enfants par famille : 2.5

Pourcentage des enfants vivant dans des familles pauvres : 41.4%

totale selon la taille des familles — pauvres et non pauvres —, les familles de 4 enfants et plus comprennent seulement 43.1 pour cent des enfants (tableau II.16).

161. Bien que le caractère universel des allocations familiales limite le montant disponible pour chacune des familles à faibles revenus, ces allocations contribuent à soulager l'insuffisance de revenus. En 1961, alors que seul le régime fédéral d'allocations familiales est en vigueur, on note que ces allocations contribuent à une baisse moyenne de 14.7 pour cent du taux de l'insuffisance de revenus (tableau II.15, col. 5). Dans les familles de cinq et de six enfants, cette diminution atteint 23 et 29 pour cent. La création, en 1967, du régime québécois d'allocations familiales a permis une amélioration sensible de la situation. Ce régime relève l'allocation familiale fédérale de 40 pour cent dans le cas du premier enfant et de 90 pour cent dans le cas du sixième enfant et des suivants (tableau II.17).

162. Que représentent ces montants par rapport au coût minimum d'entretien d'un enfant ? Dans la présentation de son projet de restructuration des allocations familiales, le ministère de la Famille et du Bien-être social établit que le coût additionnel d'entretien de chaque enfant décroît jusqu'au sixième enfant, même en le pondérant pour tenir compte de l'âge des enfants (tableau II.18) ¹.

163. Toutefois, nous devons souligner que ces coûts excluent le logement; l'inclusion de celui-ci diminue de façon marquée l'écart entre les coûts marginaux, selon le rang. De plus, les montants retenus paraissent faibles comparés à ceux qui proviennent d'autres sources ².

164. D'autres régimes de sécurité du revenu prévoient des allocations pour les enfants à charge. La disparité dans les taux de couverture des besoins des enfants (tableau II.19) de familles dont le revenu est censé être nul entraîne des injustices inacceptables. Ces régimes de sécurité du revenu ne s'adressent cependant qu'aux familles dont le revenu de travail est interrompu. Quant aux familles dont le chef participe à la main-d'œuvre et qui ont un revenu inférieur au minimum établi, elles doivent se contenter des allocations familiales pour satisfaire les besoins de leurs enfants.

¹ Ministère de la Famille et du Bien-être social : *Orientation pour une nouvelle politique des allocations familiales du Québec*, Québec, novembre 1969, p. 18 (document mimeographié).

² En particulier, ceux du *Montreal Diet Dispensary* et ceux du Conseil économique du Canada. Voir *infra*, chapitre VI.

TABLEAU II.17

Montant des allocations familiales versées par les régimes actuels, canadien et québécois, selon le rang de l'enfant, sur une base annuelle

<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>	
1 ^{er}	\$72	\$96	\$81	\$30	\$40	\$33	\$114
2 ^e	\$72	\$96	\$81	\$35	\$45	\$38	\$119
3 ^e	\$72	\$96	\$81	\$40	\$50	\$43	\$124
4 ^e	\$72	\$96	\$81	\$50	\$60	\$53	\$134
5 ^e	\$72	\$96	\$81	\$60	\$70	\$63	\$144
6 ^e et plus	\$72	\$96	\$81	\$70	\$80	\$73	\$154

Source : Allocations familiales et sécurité sociale, étude préparée par le Service de programmation et de recherche du ministère de la Famille et du Bien-être social, Québec, 30 mai 1968, p. 2 (document mimeographié).

TABLEAU II.18

Coût marginal et cumulatif d'entretien des enfants selon la taille des familles au Québec en 1967

<i>Nombre d'enfants</i>	1	2	3	4	5	6
Coût marginal	\$353	\$322	\$303	\$ 302	\$ 297	\$ 297
Coût annuel cumulatif .	\$353	\$675	\$978	\$1,280	\$1,577	\$1,874

Source : Allocations familiales et sécurité sociale, op. cit.

165. Les déficiences des régimes de sécurité du revenu face à l'insuffisance de revenus dans les familles entraînent des conséquences qui peuvent être particulièrement graves.

166. En premier lieu, l'insuffisance de revenus de ces familles peut priver des enfants de biens et de services essentiels.

167. En second lieu, les chefs de famille qui ont un revenu insuffisant, dû à l'irrégularité de l'emploi ou à l'importance de leurs charges familiales, sont placés dans une situation où ils pourraient obtenir un revenu plus adéquat en abandonnant leur emploi et en recourant aux allocations sociales.

168. Enfin, l'impossibilité pour les familles dont les charges sont nombreuses de recevoir un supplément de revenu des régimes d'assistance par catégories a conféré à l'allocation d'assistance sociale des aspects très négatifs (attitude générale vis-à-vis de la dépendance sociale et procédés d'enquête). Ce sont ces aspects particuliers du sort fait aux allocataires d'assistance que nous aborderons à la section suivante.

III. — LES BÉNÉFICIAIRES D'ALLOCATIONS D'ASSISTANCE FACE À LA LÉGISLATION SOCIALE

169. Il faut insister sur le fait que les « assistés sociaux » ne sont pas les seuls bénéficiaires d'allocations sociales. Comme nous

TABLEAU II.19

Allocations par enfant à charge, versées en vertu des régimes de sécurité du revenu dans le cas d'une famille de 3 enfants, au Québec en 1970

	<i>Moyenne annuelle par enfant</i>		<i>Allocations fa- miliales plus les autres allo- cations</i>	<i>En pourcentage du coût minimum moyen d'entretien d'un enfant (\$400)</i>
Allocations fami- liales		\$124	—	29.7%
Rente d'orphelin (régime de rentes) *	\$300		\$424	106.0%
Rente d'enfant d'invalidé (régime des accidents de travail)	\$420		\$544	136.0%
Mère chef de famille (mères nécessi- teuses)	\$240		\$364	91.0%
Assistance aux chômeurs	\$120		\$244	61.0%

* Ce taux est versé pour chacun des quatre premiers enfants. A partir du cinquième, l'allocation est de \$150.

l'avons vu précédemment¹, les montants versés aux bénéficiaires d'assistance ne constituent que le quart des déboursés d'allocations sociales. Loin de reconnaître cette réalité, la société établit une distinction très nette entre ceux qui vivent d'allocations sociales et ceux qui tirent principalement leur revenu de leur travail. Il y a exception pour les personnes âgées qui peuvent compter exclusivement sur leurs prestations sociales sans pour autant être étiquetées comme « dépendants » et « marginaux ».

170. La « mère nécessiteuse », « l'incapable » et le « chômeur chronique » connaissent bien ce qui différencie leur allocation de \$150 par mois de celle que d'autres reçoivent sous forme d'allocation familiale ou de pension de sécurité de la vieillesse. Pour ces derniers, c'est un droit acquis et souvent, dans le cas des allocations familiales, c'est un surplus au budget de consommation courante. L'allocation d'assistance représente pour le bénéficiaire un dernier recours pour lequel il a dû prouver incapacité et faillite. On lui verse cette aide financière après démonstration de sa privation et examen approfondi de ses besoins, et parfois aussi de ses attitudes. Pour une personne qualifiée d'invalidé, d'incapable ou de chômeur chronique, l'assistance financière nie toute participation au travail et au progrès de la société, alors que ce progrès se traduit pour les autres groupes de la société par une augmentation du pouvoir d'achat et une amélioration des conditions de vie, des conditions de travail et de loisirs, une jouissance de droits sociaux ou un droit aux services essentiels. L'accès à l'éducation, aux soins et aux services de main-d'œuvre ne lui est permis souvent qu'au prix de nombreuses humiliations liées à la fois à des conditions de privation et au statut d'assisté social.

171. Donc, deux caractéristiques fondamentales distinguent l'allocation familiale, la pension de sécurité de la vieillesse, le supplément de revenu garanti et les prestations d'assurance sociale, d'une part, des allocations d'assistance sociale, d'autre part.

172. Le premier type de prestations, ayant l'apparence d'un gain, coïncide normalement avec une participation régulière au travail, actuelle ou antérieure. Le second type, qui est l'allocation d'assistance sociale, sanctionne une incapacité de travailler jugée plus ou moins comme une tolérance de la part de la société.

173. La lutte contre cette attitude, qui témoigne de l'égoïsme et de l'intolérance des sociétés d'abondance, dépasse notre étude des

¹ Voir *supra*, chapitre premier.

régimes de sécurité du revenu dont la structure toutefois tend à enraciner ce préjugé. La législation sociale, dans sa définition même de l'allocation d'assistance, comporte une ambiguïté; elle permet de combiner la pension de sécurité de la vieillesse ou l'allocation familiale à des revenus de travail, alors qu'elle exclut l'allocataire d'assistance de toute participation au travail, à moins que les rémunérations provenant de celui-ci soient inférieures au niveau de revenu permis, soit de \$6 à \$10 par semaine. C'est encore elle qui prescrit la poursuite en justice d'assistés sociaux qui ont combiné des revenus d'emploi excédant \$25 à \$40 par mois et des allocations d'assistance sociale. Quiconque démontre le besoin d'une assistance financière s'engage à ne pas accepter concurremment d'emploi, à défaut de quoi « il fraude le bien-être social »¹.

174. L'importance que l'on accorde actuellement aux programmes de retour à la vie normale des assistés sociaux (reclassement et réadaptation au marché du travail) laisse pour le moins songeur. Considérant qu'une démission de tout travail est en quelque sorte la condition d'admissibilité à l'allocation d'assistance, il est logique que, par la suite, la personne ayant bénéficié de cette aide pendant plus de trois ans n'aspire plus à se chercher un emploi. C'est alors qu'interviennent les services qui visent essentiellement à redonner au bénéficiaire cette motivation à la participation économique que le régime lui-même a sans aucun doute contribué à faire disparaître.

175. Dans un bref exposé théorique concernant l'aliénation et présenté à la conférence fédérale-provinciale des ministres du Bien-être social², un groupe de travail a mis en lumière le comportement équivoque de la société à l'égard des groupes défavorisés.

L'importance accordée à la réussite met les ratés dans une catégorie à part; souvent, on considère qu'ils sont eux-mêmes à blâmer pour ce qui leur arrive. Or il est évident que là où il y a succès, il doit y avoir aussi l'échec...

Dans une société qui accepte tacitement le chômage dans sa structure même, la grande valeur attachée au travail crée chez le chômeur un sentiment injustifié d'échec personnel.³

176. Le comité souligne, qu'en plus de créer chez la personne un sentiment d'exclusion de la société, le recours à l'assistance sociale

¹ On peut sans doute se féliciter de ce que la pénalité soit moins sévère que celle qui menace la fraude de l'impôt. Elle exige le remboursement, mais exclut les intérêts et l'amende.

² *Premier rapport à la Conférence fédérale-provinciale des ministres du Bien-être social, 2-3 octobre 1969, Ottawa, 1969 (document mimeographié).*

³ *Ibid.*, p. 15.

nie ou viole les valeurs humaines les plus fondamentales, par suite de la nature des enquêtes qui visent à confirmer ou à infirmer la preuve des besoins.

177. On peut s'imaginer ce que représente pour la famille nécessiteuse la visite à domicile d'enquêteurs nantis non seulement du droit de vérifier le besoin de ressources financières, mais aussi de celui d'étudier le comportement et les problèmes des assistés. Qui peut approuver la pression qui s'exerce à cette occasion sur les gestes à poser et les décisions à prendre ? Sans nier la nécessité et la valeur des services de réadaptation, il est inacceptable, à notre avis, que le versement d'allocations sociales soit relié à l'utilisation de ces services ¹.

178. Une étude de la Commission, fondée sur les témoignages des groupes bénéficiaires d'allocations d'assistance sociale, dénonce cet état de fait ².

IV. — LES LIMITES DES RÉFORMES PROPOSÉES PAR LA LOI SUR L'AIDE SOCIALE

179. Encadrée par les dispositions du régime canadien d'assistance publique, la loi sur l'aide sociale constitue, avec le projet de restructuration des allocations familiales, la principale réforme amorcée par les régimes québécois de sécurité du revenu.

A. LA LOI SUR L'AIDE SOCIALE

180. La loi sur l'aide sociale ³ envisage l'unification des divers régimes d'assistance sociale, un accès plus facile à cette assistance ainsi que la correction de la disparité des taux d'allocation et de l'insuffisance de certains taux qui négligent la taille de la famille. Nous présentons en appendice à ce chapitre une analyse des principales dispositions de cette loi ⁴.

¹ Sans doute, peut-on citer ici le commentaire suivant fait en marge du régime américain d'allocations sociales — *Family Assistance Plan* — soumis récemment au Congrès américain : « Unlike many programs surrounded by theories and processes, this plan comes to grip in principle with the one salient basic fact about poverty : people are poor because they have no money ». Cité dans « Welfare and Pragmatism », par J.C. Wilson (président de la Corporation Xerox), *Saturday Review*, 23 mai 1970, p. 32.

² Voir l'annexe 22 de notre rapport : *La voix des hommes sans voix*, préparée par la Commission.

³ Entrée en vigueur le 1er novembre 1970.

⁴ Voir l'appendice II.3.

181. La privation de moyens de subsistance ou l'absence d'un emploi régulier déterminent l'admissibilité à l'aide sociale.

182. L'emploi régulier lié à la réadaptation et l'emploi régulier d'un invalide sont considérés comme deux exceptions à la condition d'absence d'emploi régulier. Si le niveau des ressources familiales n'atteint pas celui du revenu permis par la loi, ces deux exceptions donnent ouverture à l'aide sociale.

183. Elles ont pour but de motiver les personnes handicapées à persister dans un programme de réadaptation.

184. La définition très large de l'emploi régulier, qui incidemment inclut l'emploi à temps partiel et saisonnier, a rendu nécessaires ces deux exceptions. Cependant, cette définition, qui n'avantage en plus que les travailleurs occasionnels, limite le nouveau régime quant à l'amélioration de l'admissibilité. En effet, elle exclut l'insuffisance de revenus qui découle du caractère saisonnier de l'emploi et de l'emploi à temps partiel de même que l'insuffisance qui subsiste malgré un emploi régulier, à cause du taux de rémunération ou de l'importance des charges familiales.

185. L'allocation mensuelle d'aide sociale comble la différence entre les ressources dont dispose la personne seule ou la famille et le niveau des besoins minima reconnus. Cette référence explicite à des besoins minima entraîne l'élimination des taux variables d'allocation, le revenu minimum de subsistance d'une famille de taille donnée étant le même, que le chef de famille soit chômeur, invalide ou simplement absent.

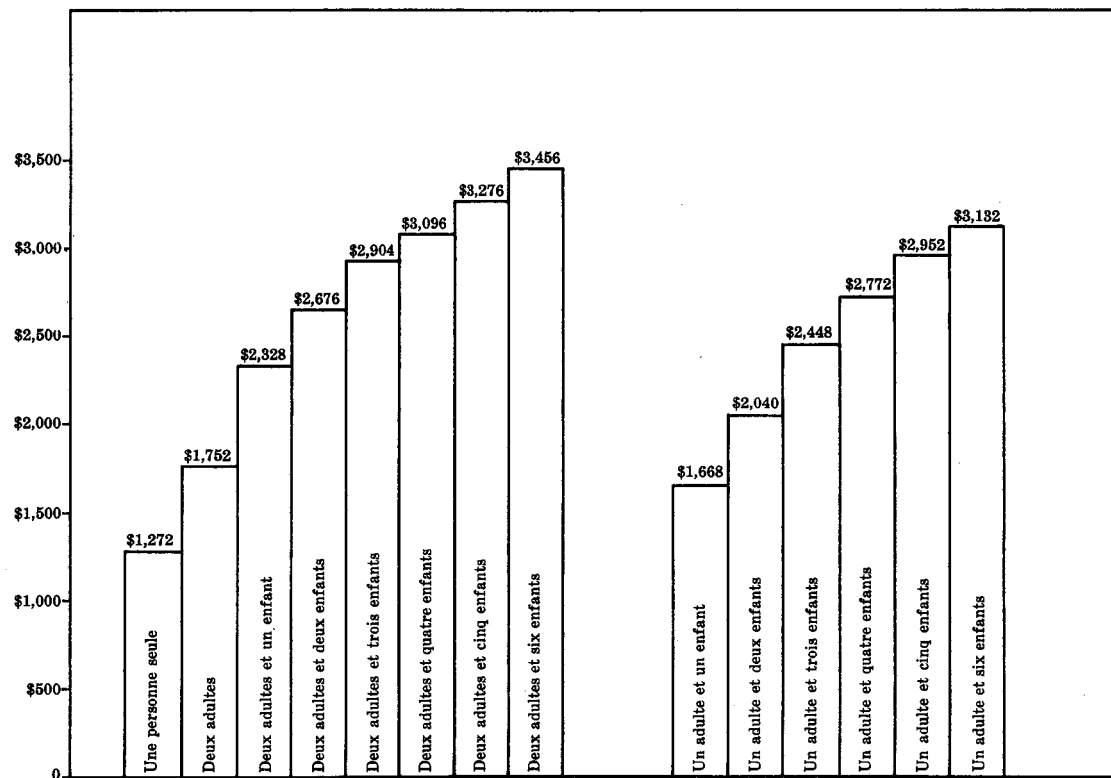
186. L'allocation maximale pour deux personnes adultes, soit \$1,752 par année, est de 8 pour cent plus élevée que celle versée par les mesures antérieures d'assistance sociale (diagrammes II.2 et II.3)¹; l'allocation pour une personne seule se situe au niveau de celle accordée par les régimes d'assistance aux aveugles et aux invalides. Les familles qui émargeaient à l'assistance aux chômeurs ou à l'assistance aux inaptes pour 12 mois ou plus voient leur allocation totale passer d'un montant annuel maximum de \$1,860 à \$2,676 si elles ont deux enfants, de \$1,980 à \$2,904 si elles ont trois enfants,

¹ Pour calculer le montant de l'allocation maximale versée en vertu de la loi sur l'aide sociale, nous avons considéré le montant de l'allocation de base pour les besoins ordinaires selon le nombre d'adultes et d'enfants, tous présumés âgés de 10 à 15 ans, et l'allocation maximale de logement correspondant à la zone métropolitaine.

DIAGRAMME II.2

Nouvelle loi sur l'aide sociale

Montants * des allocations versées au titre de la nouvelle loi sur l'aide sociale (besoins ordinaires) selon les caractéristiques des bénéficiaires

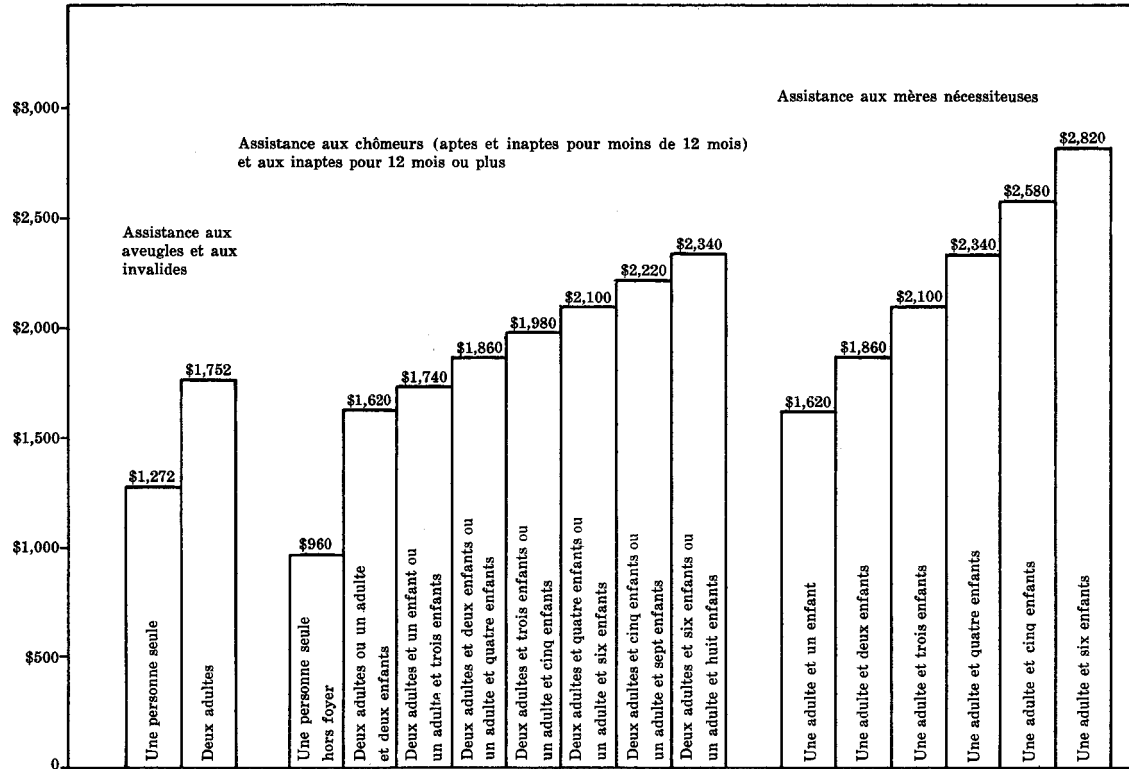


* Incluant l'allocation de base et l'allocation de logement; l'allocation de base varie suivant l'âge des enfants. Nous avons retenu l'allocation de base pour les besoins ordinaires selon le nombre d'adultes et d'enfants, tous présumément âgés de 10 à 15 ans. L'allocation maximale de logement est celle versée aux résidents de la zone métropolitaine.

DIAGRAMME II.3

Anciennes lois d'assistance

Montants* des allocations versées au titre des anciennes lois d'assistance** selon les caractéristiques des bénéficiaires



* Comprennent les allocations régulières et supplémentaires versées suivant les barèmes de 1970.

** Pour les bénéficiaires habitant les régions métropolitaines du Québec.

et ainsi de suite. La mère nécessiteuse a aussi droit à des ressources budgétaires plus élevées que celles qu'elle pouvait obtenir antérieurement.

187. Cette allocation, composée d'un montant de base et d'une allocation moyenne de logement pour les besoins ordinaires, peut être complétée par une allocation pour besoins spéciaux que prévoit l'article 8 et qu'on met également à la disposition des familles dont le chef a un emploi régulier mais des revenus insuffisants ¹.

188. L'aide sociale est compatible avec un niveau permis de ressources propres, qui s'échelonne entre \$300 pour la personne seule et \$780 par année pour une famille de 5 enfants et qui s'applique au revenu net d'emploi. Au delà de cette exemption de base, les règlements sur l'aide sociale accordent à certaines personnes, déjà bénéficiaires d'une allocation, la possibilité de toucher à la fois une allocation et un revenu de travail. C'est le cas du bénéficiaire qui occupe un emploi de façon irrégulière ou un emploi marginal (aveugle ou invalide), ou un emploi lié à la réadaptation. Dans le cas du bénéficiaire qui réintègre un emploi régulier, la loi permet ce cumul pour une période maximale de 6 mois.

189. La loi sur l'aide sociale accroît l'aide aux familles ou aux individus privés de ressources par le relèvement des prestations pour les familles avec enfants et en permettant aux bénéficiaires de toucher à la fois plusieurs types de revenus.

190. Toutefois, cette innovation reste timide et peut avoir une portée très restreinte ou même illusoire, lorsqu'on considère que seuls bénéficient de cet avantage les allocataires sans emploi régulier ou ceux dont la réintégration du marché du travail fait suite à un programme de réadaptation et exige le maintien de l'aide.

191. La loi restreint l'admissibilité, ce qui a pour effet, à quelques exceptions près, de limiter l'assistance financière à ceux dont la situation était déjà catégorisée par les lois, soit l'incapacité de travail pour des raisons de santé physique ou mentale, soit le chômage. Cette dernière circonstance vise également l'emploi irrégulier et l'interruption volontaire de l'emploi pour des raisons de formation professionnelle. L'insuffisance des revenus ne constitue donc pas une condition suffisante d'admissibilité, à moins qu'elle ne présente un danger pour l'intéressé.

¹ Voir l'appendice II.3 du présent chapitre sur les conditions d'admissibilité à des allocations pour besoins spéciaux.

192. En raison de ces restrictions, la nouvelle loi comporte des modalités d'application et des mécanismes administratifs qui diffèrent peu des méthodes appliquées jusqu'ici. Elle ne modifie pas la conception traditionnelle de l'assistance sociale.

B. — LA RESTRUCTURATION DES ALLOCATIONS FAMILIALES

193. Le ministère de la Famille et du Bien-être social a envisagé une restructuration du régime québécois d'allocations familiales qui a déjà fait l'objet d'une étude rendue publique¹. Les réformes envisagées prévoient, d'une part, une augmentation de la progressivité selon le rang de l'enfant et, d'autre part, la taxation des allocations familiales. Selon ce projet, on porterait les allocations à 50, 60 et 75 pour cent du coût minimum d'entretien² de l'enfant de 4e, 5e et 6e rang respectivement. On puiserait les montants nécessaires à cette fin à même l'allocation au premier enfant, qu'on diminuerait à 15 pour cent du coût minimum d'entretien, ou qu'on pourrait même supprimer (tableau II.20). Ce projet n'a pas fait jusqu'ici l'objet de discussions publiques, mais une optique différente nous amène à y apporter des réserves³.

V. — LA PORTÉE GÉNÉRALE DES MESURES DE SÉCURITÉ DU REVENU

194. Après examen de l'incidence des mesures de sécurité du revenu sur les besoins de la population et des implications des réformes mises en œuvre par le gouvernement du Québec, résumons nos principales observations.

195. Il est déplorable que les mesures de sécurité du revenu n'atteignent qu'un sous-ensemble de la population dont le revenu est insuffisant.

196. Pour ceux qui ont moins de 65 ans, la disparité entre l'incidence des prestations sociales et celle de l'insuffisance de revenus provient de deux éléments : d'une part, ces mesures ne rejoignent pas une certaine proportion de la population dont le revenu est insuffisant et, d'autre part, les taux d'allocations, y compris les revenus permis, sont inférieurs aux seuils de revenu minimum.

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

² Coût marginal minimum, tel qu'estimé par le ministère.

³ Voir *infra*, chap. VI.

TABLEAU II.20

Projets de restructuration des allocations familiales du Québec envisagés par le Livre blanc québécois de 1969 (selon les statistiques de l'état civil pour 1967)

Allocation totale versée à la famille, taux de couverture des besoins et dépense totale

Taille de la famille (nombre d'enfants admissibles)	Restructurations *											
	I			II			III			IV		
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
			En \$ millions			En \$ millions			En \$ millions			En \$ millions
1 . . .	\$ 114	32.3%	30.8	\$ 53	15.0%	14.3	\$ 35	10.0%	9.4	0	0	0
2 . . .	\$ 233	34.5%	52.5	\$ 166	24.6%	37.4	\$ 148	21.9%	33.3	\$ 161	23.9%	36.3
3 . . .	\$ 357	36.5%	51.4	\$ 378	38.6%	54.4	\$ 406	41.5%	58.5	\$ 419	42.8%	60.3
4 . . .	\$ 659	51.5%	53.7	\$ 680	53.1%	55.4	\$ 708	55.3%	57.7	\$ 721	56.3%	58.8
5 . . .	\$ 956	60.6%	41.9	\$ 977	61.9%	42.8	\$1,005	63.7%	44.0	\$1,018	64.6%	44.6
au moins 6 **	\$1,543	71.5%	72.8	\$1,564	72.5%	73.8	\$1,594	73.9%	75.2	\$1,605	74.4%	75.7
Total ***	\$ 373.3	45.7%	303.1	\$ 342.5	41.9%	278.1	\$ 342.5	41.9%	278.1	\$ 339.5	41.5%	275.7

Source : Orientation pour une nouvelle politique des allocations familiales du Québec, op. cit., pp. 47ss.

* Pour chacune des restructurations envisagées, la colonne (1) indique le montant total des allocations familiales versées à la famille, la colonne (2), le taux de couverture des besoins de la famille par les allocations familiales et la colonne (3), la dépense totale entraînée pour chacun des niveaux des différents projets de restructuration.

** Les allocations et les taux de couverture indiqués correspondent à la moyenne de celles et de ceux assurés à l'ensemble des familles ayant au moins 6 enfants admissibles.

*** La dernière ligne indique pour chacun des régimes l'allocation moyenne par famille, le taux de couverture assuré par le régime et le coût total d'un tel régime.

197. Par contre, pour ceux qui ont 65 ans et plus, la disparité entre l'incidence des bas revenus et celle des prestations sociales ne provient que d'un seul facteur : l'écart entre le seuil de revenu annuel garanti et le seuil de pauvreté. Les personnes âgées disposent donc d'un régime efficace et adéquat en comparaison des autres régimes.

198. Toutefois, les travailleurs ne trouvent pas dans les régimes de sécurité du revenu une protection qui couvre la majorité des situations de besoin. En rapport avec nos observations sur la portée des régimes d'assurance sociale, nous songeons en particulier :

- au travailleur qui interrompt son activité à court terme, par suite d'une maladie ou d'un accident;
- au travailleur dont l'expérience d'emploi est trop irrégulière pour lui valoir une protection adéquate par l'assurance-chômage;
- aux jeunes chômeurs arrivés récemment sur le marché du travail;
- à l'immigrant;
- au travailleur des secteurs de service domestique;
- aux agriculteurs.

Dans une situation de besoin, ces groupes de travailleurs doivent faire valoir leurs droits aux allocations de l'assistance aux chômeurs.

199. Quant à la population active qui ne fait pas partie de la main-d'œuvre — parmi les hommes, pour des raisons psychologiques, d'inaptitude, ou simplement d'échec chronique dans l'emploi ou dans le milieu social; parmi les femmes, parce qu'elles doivent brusquement assumer la charge des dépendants — c'est auprès des régimes d'assistance sociale qu'il lui faut trouver une réponse à ses problèmes de revenu. Malgré l'importance relative des raisons déclarées de chômage, tout porte à croire que ces groupes de personnes forment une grande proportion des bénéficiaires de l'assistance sociale.

200. Dans la structure de ces régimes, les conditions d'admissibilité nécessitent une explication nette et une confirmation, soit de l'incapacité de travail, soit de l'impossibilité de trouver un emploi. Aussi, ne doit-on pas s'étonner que des personnes dans le besoin ne reçoivent aucune assistance, parce que les circonstances dans lesquelles elles se trouvent les excluent des régimes d'assistance.

201. Les réformes envisagées par la loi sur l'aide sociale assoupliront ces conditions, puisqu'en principe, en plus de la preuve de nécessité, l'absence d'un emploi régulier suffit à rendre admissible à l'aide sociale¹. Selon ces nouvelles dispositions, toute personne ne disposant pas du revenu d'un emploi régulier peut faire appel à l'aide sociale lorsque son revenu n'atteint pas le niveau permis par la loi.

202. L'écart entre l'incidence de la pauvreté et la proportion de la population admissible aux allocations d'assistance sociale résulte aussi en grande partie de la disparité entre les normes de revenu minima proposées par le Conseil économique du Canada, normes qui ont établi l'incidence de la pauvreté, et les taux d'allocations maximales retenus par les divers régimes d'assistance sociale. Le tableau II.21 illustre cette disparité qui, à son tour, s'explique en partie par une différence de critères servant à établir les niveaux de revenu minima².

203. Pour être plus réaliste, on peut simplement comparer les divers taux d'allocations d'assistance sociale et ceux que prévoit le régime de supplément de revenu garanti pour les personnes âgées. En 1968, un adulte seul recevait une allocation annuelle maximale de \$1,285 à condition d'être âgé de 67 ans; de \$1,200, s'il était aveugle ou invalide; et de \$960, s'il était inapte au travail pour 12 mois ou plus. De même, un couple retire \$2,570, \$2,340 ou \$1,620, selon que le chef de famille est pensionné, aveugle ou invalide, ou encore inapte au travail ou chômeur.

204. Quant aux allocations pour les enfants des familles bénéficiaires, nous avons vu que, combinées aux allocations familiales, elles totalisent annuellement de \$244 à \$424 par enfant, selon les différents régimes (tableau II.19, *supra*).

205. Les règlements sur l'aide sociale corrigent la disparité de l'ensemble de ces taux; les prestations pour enfants à charge s'en trouvent haussées, mais elles demeurent inchangées dans le cas des personnes seules ou des familles sans enfant³.

¹ Nous excluons les limites apportées par les dispositions qui obligent la famille à accepter un plan de relèvement, ou certains services, à défaut de quoi on peut lui refuser l'aide.

² La définition adoptée par le Conseil économique du Canada implique une marge supérieure de 30 pour cent par rapport à une définition basée sur des critères de besoins minima, tels qu'adoptés par le *Montreal Diet Dispensary* et par le ministère de la Famille et du Bien-être social.

³ Voir *supra*.

TABLEAU II.21

Comparaison entre les normes de revenu minimum proposées par le Conseil économique du Canada et les taux d'allocations maximales de certaines mesures d'assistance en vigueur dans les régions métropolitaines du Québec

	Conseil économique du Canada		Maximum de l'allocation régulière et supplémentaire	
	1961	1967	1968	
1 adulte	\$1,500	\$1,740	\$960 *, \$1,200 ** <i>Assistance aux chômeurs — Al- location plus revenu permis</i>	
2 adultes	\$2,500	\$2,900	\$1,620	(\$1,740)
2 adultes, 1 enfant .	\$3,000	\$3,480	\$1,740	(\$1,860)
" 2 enfants	\$3,500	\$4,060	\$1,860	(\$1,980)
" 3 enfants	\$4,000	\$4,640	\$1,980	(\$2,100)
" 4 enfants	\$4,500	\$5,220	\$2,100	(\$2,220)
" 5 enfants	\$5,000	\$5,800	\$2,220	(\$2,340)
			<i>Mères nécessiteuses</i> <i>Assistance aux chômeurs et aux inaptes pour 12 mois ou plus</i>	
1 adulte, 1 enfant .	\$2,000	\$2,320	\$1,620	\$1,500
" 2 enfants	\$2,500	\$2,900	\$1,860	\$1,620
" 3 enfants	\$3,000	\$3,480	\$2,100	\$1,740
" 4 enfants	\$3,500	\$4,060	\$2,340	\$1,860
" 5 enfants	\$4,000	\$4,640	\$2,580	\$1,980

* Personne seule vivant hors foyer (assistance aux chômeurs).

** Personne seule aveugle ou invalide.

TABLEAU II.22

Comparaison entre l'allocation maximale prévue pour diverses mesures d'assistance et le seuil de revenu garanti pour la vieillesse

	<i>Personne seule</i>	<i>2 adultes</i>
SRG	\$1,285	\$2,570
Assistance aux aveugles ou aux invalides	\$1,200	\$2,340
Assistance aux chômeurs et aux inaptes pour 12 mois ou plus	\$ 960	\$1,620
Aide sociale (règlements sur l'aide sociale)	\$ 960	\$1,560

206. Enfin, aux aspects quantitatifs de cette législation sociale se joignent des aspects qualitatifs qui retardent notamment sur l'évolution de la responsabilité collective en matière de sécurité du revenu. Pour résumer tous les aspects négatifs de ces mesures, disons que la notion péjorative de l'assistance sociale revêt l'importance que les personnes et les groupes frustrés lui attachent¹.

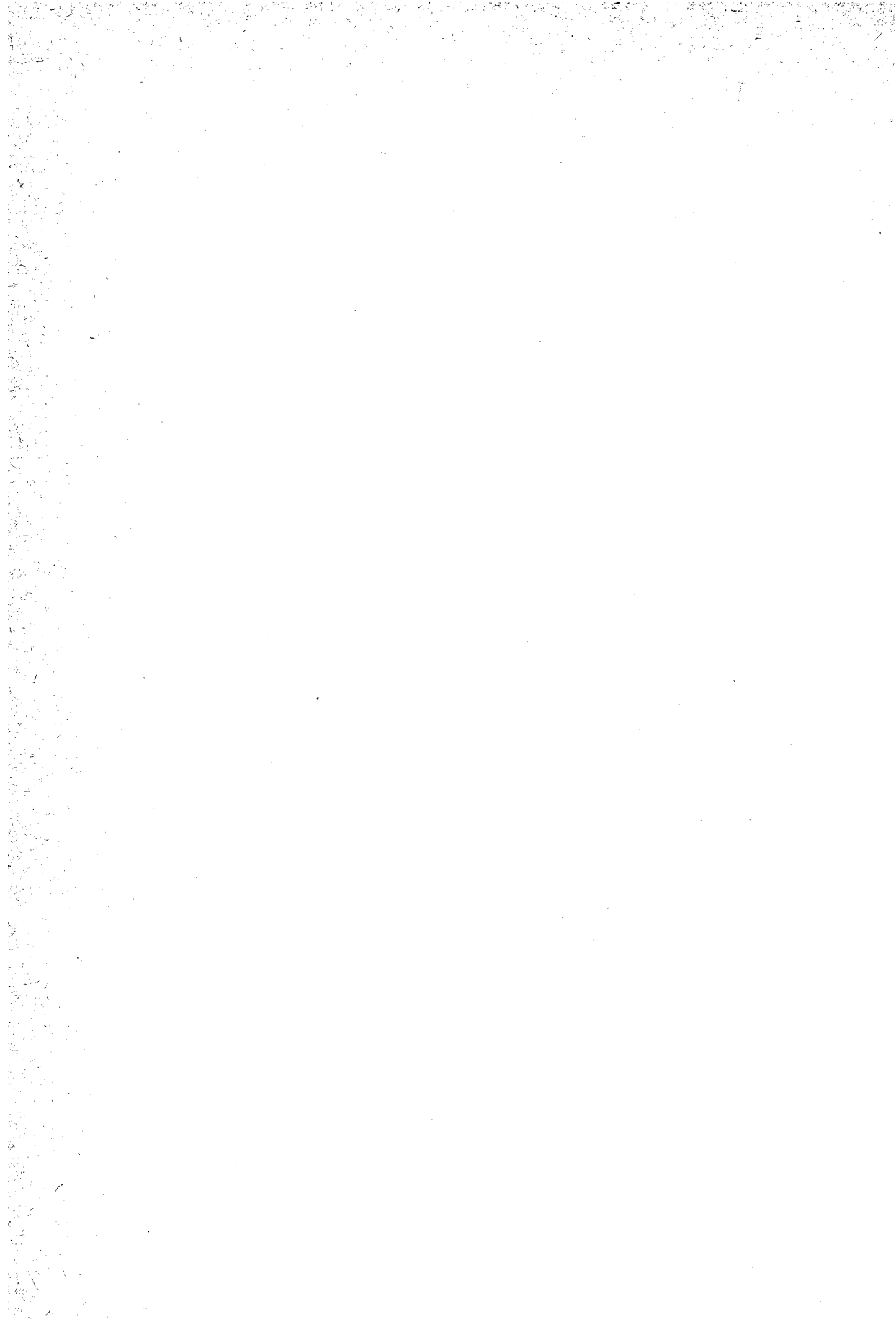
207. Bien que la loi sur l'aide sociale et l'évolution normale des mesures de sécurité du revenu ne peuvent provoquer de changement profond dans le cadre de leurs structures actuelles, nous tenterons, avec nos propositions, de forcer le développement à moyen et à long terme du système de sécurité du revenu.

208. Cependant, avant d'aborder les modifications proposées, considérons le contexte des structures socio-économiques de la sécurité du revenu afin de préciser à la fois les différentes solutions possibles et les limites d'une réforme des mesures de sécurité économique. Dans notre économie, le revenu de travail, le salaire minimum, l'emploi lui-même, les avantages sociaux procurés par les contrats de travail, l'incidence du syndicalisme, celle de la fiscalité et les mesures de protection du revenu sont autant d'éléments qui, avec les mesures de sécurité sociale, contribuent à la sécurité du revenu.

¹ Il suffit de consulter les témoignages des comités de citoyens et des représentants des « assistés sociaux » auprès du Conseil canadien du bien-être ou de la Commission parlementaire sur l'étude du projet de loi sur l'aide sociale pour se convaincre de la gravité de cette question. Voir également l'annexe 22 de notre rapport : *La voix des hommes sans voix*.

Appendice 11.1

Evolution du nombre de bénéficiaires des diverses mesures d'assistance sociale au Québec



Evolution du nombre de bénéficiaires des diverses mesures d'assistance sociale au Québec

1. La série de tableaux présentée dans le cadre du présent appendice montre l'évolution du nombre de bénéficiaires des diverses mesures d'assistance sociale au Québec entre 1954 et 1969. L'évolution de l'assistance sociale est surtout marquée par l'extension du régime de l'assistance publique, notamment en 1960-61 : assistance aux chômeurs, aptes au travail ou inaptes au travail pour moins de 12 mois, assistance aux inaptes pour 12 mois ou plus, assistance aux veuves et aux célibataires de sexe féminin âgées de 60 à 65 ans, assistance supplémentaire aux bénéficiaires de la pension de sécurité de la vieillesse.

2. Au tableau II.1.1, on constate que le nombre de bénéficiaires s'est accru cinq fois plus rapidement que la population totale du Québec et près de quatre fois plus vite que le nombre de personnes employées. Il faut noter que le nombre de bénéficiaires apparaissant au tableau exclut les personnes à la charge des bénéficiaires chefs de famille.

3. La répartition du nombre d'allocataires par mesures d'assistance révèle le phénomène suivant. Alors que le nombre de personnes bénéficiant de l'aide aux chômeurs augmente jusqu'en 1969, le nombre de bénéficiaires des autres mesures accuse, dès 1967 ou 1968, une diminution. Or, il s'est avéré, à l'étude des caractéristiques des bénéficiaires, qu'un certain nombre d'aveugles, d'invalides, de veuves et de célibataires de sexe féminin âgées de 60 à 65 ans et même de mères nécessiteuses sont passés aux mesures d'assistance aux chômeurs, à cause de certaines difficultés dans l'administration des mesures d'assistance et de la grève des postes survenue en 1968.

4. En effet, les bénéficiaires de ces diverses mesures devaient recevoir leurs allocations de Québec, les bureaux régionaux et locaux de bien-être n'ayant le droit d'agréer les demandes d'assistance que dans le cas des bénéficiaires de l'assistance aux chômeurs.

5. Les trois derniers tableaux établissent quelques comparaisons entre le Québec et l'Ontario relativement à l'évolution du nombre de bénéficiaires et au montant total des déboursés. Des réserves s'imposent en rapport avec ces comparaisons qui, basées sur les statistiques financières, assimilent le nombre de chèques au nombre de

bénéficiaires : au Québec au moins, le cas représente une surestimation. Par contre, l'observation selon laquelle l'augmentation, au Québec, du nombre de bénéficiaires de 1960 à 1970 serait un peu moins du double de celle de l'Ontario reste valide. Il s'ensuit que les montants globaux déboursés au titre de l'assistance sociale sont de beaucoup supérieurs au Québec qu'en Ontario.

TABLEAU II.1.1

Évolution du nombre total de bénéficiaires d'assistance sociale, de la population totale et du nombre total des personnes employées au Québec de 1954 à 1969

<i>Année civile</i>	<i>Nombre de bénéficiaires * (excluant les dépendants)</i>	<i>Population totale **</i>	<i>Bénéficiaires en pourcentage de la population totale</i>	<i>Nombre de personnes employées ***</i>
1954 . .	52,229	4,388,000	1.19%	1,470,000
1955 . .	61,387	4,517,000	1.36%	1,493,000
1956 . .	65,320	4,629,000	1.41%	1,535,000
1957 . .	72,725	4,769,000	1.52%	1,574,000
1958 . .	81,942	4,904,000	1.67%	1,577,000
1959 . .	83,312	5,024,000	1.66%	1,613,000
1960 . .	118,263	5,142,000	2.30%	1,632,000
1961 . .	135,662	5,259,000	2.58%	1,644,000
1962 . .	149,717	5,371,000	2.79%	1,703,000
1963 . .	147,891	5,481,000	2.70%	1,751,000
1964 . .	154,412	5,584,000	2.77%	1,877,000
1965 . .	164,055	5,685,000	2.89%	1,912,000
1966 . .	186,534	5,781,000	3.23%	2,016,000
1967 . .	191,724	5,868,000	3.27%	2,080,000
1968 . .	202,313	5,927,000	3.41%	2,081,000
1969 . .	190,865	5,984,000	3.19%	—

Source : données compilées par la Commission des allocations sociales du Québec, la Direction générale de l'assistance sociale et le Service de programmation et de recherche du ministère de la Famille et du Bien-être social.

* Au 31 décembre de chaque année. Le taux moyen d'augmentation annuelle des bénéficiaires de 1954 à 1969 est de 10 pour cent.

** Selon les données du B.F.S., cat. 84-201, le taux moyen d'augmentation annuelle de la population du Québec pour la période est de 2.1 pour cent.

*** Selon les données du B.F.S., cat. 71-001F, le nombre de personnes employées au Québec s'est accru, en moyenne, de 2.5 pour cent par année.

TABLEAU II.1.2

**Assistance aux chômeurs, aux mères nécessiteuses et aux inaptes
pour 12 mois ou plus**

Nombre d'allocataires de 1954 à 1969

<i>Année civile</i>	<i>Nombre d'allocataires* (excluant les dépendants)</i>	<i>En pourcentage de la population totale</i>	<i>En pourcentage du nombre de bénéficiaires d'assistance</i>
1954	16,377	0.37 %	31.4 %
1955	16,045	0.36 %	26.1 %
1956	16,147	0.35 %	24.7 %
1957	17,994	0.38 %	24.7 %
1958	19,987	0.41 %	24.4 %
1959	21,188	0.42 %	25.8 %
1960	55,458	1.08 %	46.9 %
1961	72,014	1.37 %	53.2 %
1962	72,177	1.34 %	48.2 %
1963	73,926	1.35 %	50.0 %
1964	76,361	1.37 %	49.4 %
1965	83,613	1.47 %	50.4 %
1966	106,121	1.84 %	56.9 %
1967	123,914	2.11 %	64.6 %
1968	149,976	2.53 %	74.1 %
1969	141,818	2.37 %	74.3 %

Source : Direction générale de l'assistance sociale, Service de programmation et de recherche, et rapports annuels de la Commission des allocations sociales du Québec.

* Au 31 décembre.

TABLEAU II.1.3

Assistance aux chômeurs

Nombre d'allocataires de 1960 à 1969

<i>Année civile</i>	<i>Nombre d'allocataires * (excluant les dépendants)</i>	<i>En pourcentage de la population totale</i>	<i>En pourcentage du nombre de bénéficiaires d'assistance</i>
1960	27,094	0.53 %	22.9 %
1961	39,962	0.76 %	29.5 %
1962	41,046	0.76 %	27.4 %
1963	40,930	0.75 %	27.7 %
1964	46,439	0.83 %	30.1 %
1965	52,224	0.92 %	31.8 %
1966	74,610	1.29 %	40.0 %
1967	91,071	1.55 %	47.5 %
1968	119,555	2.02 %	59.1 %
1969	113,768	1.90 %	59.6 %

Source : Direction générale de l'assistance sociale, Service de programmation et de recherche, et rapports annuels de la Commission des allocations sociales du Québec.

* Au 31 décembre.

TABLEAU II.1.4

Assistance aux inaptes pour 12 mois ou plus

Nombre d'allocataires de 1960 à 1969

<i>Année civile</i>	<i>Nombre d'allocataires * (excluant les dépendants)</i>	<i>En pourcentage de la population totale</i>	<i>En pourcentage du nombre de bénéficiaires d'assistance</i>
1960	8,053	0.16%	6.8%
1961	12,695	0.24%	9.4%
1962	11,876	0.22%	7.9%
1963	13,778	0.25%	9.3%
1964	14,278	0.26%	9.2%
1965	14,693	0.26%	9.0%
1966	14,174	0.25%	7.6%
1967	14,595	0.25%	7.6%
1968	13,541	0.23%	6.7%
1969	12,123	0.20%	6.4%

Source : Direction générale de l'assistance sociale, Service de programmation et de recherche, et rapports annuels de la Commission des allocations sociales du Québec.

* Au 31 décembre.

TABLEAU II.1.5

Assistance aux mères nécessiteuses

Nombre d'allocataires de 1954 à 1969

<i>Année civile</i>	<i>Nombre d'allocataires * (excluant les dépendants)</i>	<i>En pourcentage de la population totale</i>	<i>En pourcentage du nombre de bénéficiaires d'assistance</i>
1954	16,377	0.37 %	31.4 %
1955	16,045	0.36 %	26.1 %
1956	16,147	0.35 %	24.7 %
1957	17,994	0.38 %	24.7 %
1958	19,987	0.41 %	24.4 %
1959	21,188	0.42 %	25.4 %
1960	20,311	0.40 %	17.2 %
1961	19,357	0.37 %	14.3 %
1962	19,255	0.36 %	12.9 %
1963	19,218	0.35 %	13.0 %
1964	15,644	0.28 %	10.1 %
1965	15,696	0.28 %	9.6 %
1966	17,337	0.30 %	9.3 %
1967	18,248	0.31 %	9.5 %
1968	16,880	0.28 %	8.3 %
1969	15,927	0.27 %	8.3 %

Source : rapports annuels de la Commission des allocations sociales du Québec.

* Au 31 décembre.

TABLEAU II.1.6

Assistance aux aveugles et aux invalides

Nombre d'allocataires de 1954 à 1969

<i>Année civile</i>	<i>Nombre d'allocataires aveugles * (excluant les dépendants)</i>	<i>Nombre d'allocataires invalides (excluant les dépendants)</i>	<i>En pourcentage de la population totale</i>	<i>En pourcentage du nombre de bénéficiaires d'assistance</i>
1954 . . .	2,882	—	0.06 %	5.5 %
1955 . . .	2,889	10,411	0.29 %	21.7 %
1956 . . .	2,928	15,110	0.39 %	27.6 %
1957 . . .	2,922	20,724	0.50 %	32.5 %
1958 . . .	3,059	25,316	0.58 %	34.6 %
1959 . . .	3,044	25,215	0.56 %	33.9 %
1960 . . .	2,961	24,281	0.53 %	23.0 %
1961 . . .	2,925	22,693	0.49 %	18.9 %
1962 . . .	2,879	21,572	0.46 %	16.3 %
1963 . . .	2,849	20,887	0.43 %	16.0 %
1964 . . .	2,857	20,290	0.41 %	15.0 %
1965 . . .	2,798	19,778	0.40 %	13.8 %
1966 . . .	2,643	19,399	0.38 %	11.8 %
1967 . . .	2,534	18,931	0.37 %	11.2 %
1968 . . .	2,357	17,977	0.34 %	10.1 %
1969 . . .	2,223	17,137	0.32 %	10.1 %

Source : rapports annuels de la Commission des allocations sociales du Québec.

* Au 31 décembre.

TABLEAU II.1.7

**Nombre de bénéficiaires québécois d'allocations aux aveugles et aux
invalides par rapport au nombre total de bénéficiaires canadiens
en 1961-1962 et en 1965-1966**

	1961-62 1965-66	
Nombre de bénéficiaires québécois d'al- locations aux aveugles en pourcentage du nombre total de bénéficiaires canadiens	34.1 %	33.3 %
Nombre de bénéficiaires québécois d'al- locations aux invalides en pourcentage du nombre total de bénéficiaires canadiens	47.0 %	34.0 %

Source : calculs effectués à partir des rapports annuels du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, Ottawa.

TABLEAU II.1.8

**Assistance-vieillesse, assistance supplémentaire à la sécurité de la vieillesse
et assistance aux veuves et aux célibataires de sexe féminin
âgées de 60 à 65 ans**

Nombre d'allocataires de 1954 à 1969

<i>Année civile</i>	<i>Nombre d'allo- cataires * (excluant les dépendants)</i>	<i>En pourcentage de la population totale</i>	<i>En pourcentage du nombre de bénéficiaires d'assistance</i>
1954	32,970	0.75%	63.1%
1955	32,042	0.71%	52.2%
1956	31,135	0.67%	47.7%
1957	31,085	0.65%	42.7%
1958	33,580	0.68%	41.0%
1959	33,895	0.67%	40.7%
1960	35,563	0.69%	30.1%
1961	38,030	0.72%	28.0%
1962	53,089	1.00%	35.5%
1963	50,229	0.92%	34.0%
1964	54,904	1.98%	35.6%
1965	58,866	1.03%	35.9%
1966	58,371	1.01%	31.3%
1967	46,345	0.79%	24.2%
1968	32,003	0.54%	15.8%
1969	29,687	0.50%	15.5%

Source : rapports annuels de la Commission des allocations sociales du Québec.

* Au 31 décembre.

TABLEAU II.1.9

Assistance-vieillesse

Nombre d'allocataires de 1954 à 1969

<i>Année civile</i>	<i>Nombre d'allocataires * (excluant les dépendants)</i>	<i>En pourcentage de la population totale</i>	<i>En pourcentage du nombre de bénéficiaires d'assistance</i>
1954	32,970	0.75 %	63.1 %
1955	32,042	0.71 %	52.2 %
1956	31,135	0.67 %	47.7 %
1957	31,085	0.65 %	42.7 %
1958	33,580	0.68 %	41.0 %
1959	33,895	0.67 %	40.7 %
1960	35,563	0.69 %	30.0 %
1961	35,129	0.67 %	25.9 %
1962	36,965	0.69 %	24.7 %
1963	38,073	0.69 %	25.7 %
1964	39,187	0.70 %	25.4 %
1965	40,059	0.70 %	24.4 %
1966	31,512	0.54 %	16.9 %
1967	22,498	0.38 %	11.7 %
1968	9,531	0.16 %	4.7 %
1969	2,254	0.03 %	1.2 %

Source : rapports annuels de la Commission des allocations sociales du Québec.

* Au 31 décembre.

TABLEAU II.1.10

**Assistance aux veuves et aux célibataires de sexe féminin
âgées de 60 à 65 ans
Nombre d'allocataires de 1961 à 1969**

<i>Année civile</i>	<i>Nombre d'allo- cataires * (excluant les dépendants)</i>	<i>En pourcentage de la population totale</i>	<i>En pourcentage du nombre de bénéficiaires d'assistance</i>
1961	828	0.02%	0.6%
1962	5,929	0.10%	3.9%
1963	7,065	0.13%	4.8%
1964	7,784	0.14%	5.0%
1965	8,280	0.15%	5.0%
1966	8,689	0.15%	4.7%
1967	8,796	0.15%	4.6%
1968	7,190	0.15%	3.5%
1969	5,707	0.10%	3.0%

Source : rapports annuels de la Commission des allocations sociales du Québec.

* Au 31 décembre.

TABLEAU II.1.11

**Assistance supplémentaire à la sécurité de la vieillesse
Nombre d'allocataires de 1961 à 1969**

<i>Année civile</i>	<i>Nombre d'allo- cataires * (excluant les dépendants)</i>	<i>En pourcentage de la population totale</i>	<i>En pourcentage du nombre de bénéficiaires d'assistance</i>
1961	2,073	0.03%	1.5%
1962	10,195	0.19%	6.8%
1963	5,091	0.09%	3.4%
1964	7,933	0.14%	5.1%
1965	10,527	0.19%	6.4%
1966	18,170	0.31%	9.7%
1967	15,051	0.26%	7.9%
1968	15,282	0.26%	7.6%
1969	21,726	0.36%	11.4%

Source : rapports annuels de la Commission des allocations sociales du Québec.

* Au 31 décembre.

TABLEAU II.1.12

**Évolution du nombre total de bénéficiaires d'assistance au Québec et en Ontario
de 1960 à 1969 ***

<i>Année fiscale</i>	<i>Québec</i>		<i>Ontario</i>	
	<i>Nombre (ex- cluant les dépendants)</i>	<i>Nombre par mil- liers de popula- tion dans la province</i>	<i>Nombre (ex- cluant les dépendants)</i>	<i>Nombre par mil- liers de popula- tion dans la province</i>
1960-61 ..	111,039	22	78,954	13
1961-62 ..	135,252	26	87,211	14
1962-63 ..	147,795	28	91,413	14
1963-64 ..	151,908	28	98,710	15
1964-65 ..	153,703	28	109,239	16
1965-66 ..	160,193	28	112,031	17
1966-67 ..	176,103	30	113,784	16
1967-68 ..	193,413	33	109,283	15
1968-69 ..	228,904	39	122,842	17

Augmentation du nombre de
bénéficiaires (QUÉBEC) : 106%

Augmentation du nombre de
bénéficiaires (ONTARIO) : 55%

Source : Rapport intérimaire à la Conférence fédérale-provinciale des ministres du Bien-être social sur le coût des programmes de bien-être social, 2-3 octobre 1969, op. cit., tableaux 3 et 4, pp. 74-75.

* Aucun programme n'est exclu pour les deux provinces concernées ici.

TABLEAU II.1.13

Répartition entre aptes et inaptes au travail pour une durée de moins de 12 mois des bénéficiaires de l'assistance aux chômeurs au Québec de 1961 à 1969 *

	<i>Aptes</i>		<i>Inaptes</i>	
	<i>Chefs de famille</i>	<i>Personnes seules</i>	<i>Chefs de famille</i>	<i>Personnes seules</i>
Décembre 1961	14,001	6,545	10,163 **	
Décembre 1962	12,800	5,800	11,400 **	
Décembre 1963	12,685	5,169	12,145	10,727
Décembre 1964	11,846	4,985	14,768	14,560
Décembre 1965	11,354	5,788	17,033	17,392
Décembre 1966	→ 10,186 ←		→ 31,199 *** ←	
Décembre 1967	→ 21,614 ←		→ 41,265 ←	
Mars 1968	→ 31,921 ←		→ 51,508 ←	
Décembre 1969	→ 22,985 **** ←		→ 40,560 **** ←	

Source : *Evolution du coût de l'assistance sociale*, ministère de la Famille et du Bien-être social, *op. cit.*, p. 22. Les données pour 1969 ont été compilées pour la Commission par le ministère de la Famille et du Bien-être social.

* Ne comprend pas ceux des bénéficiaires qui recevaient leur chèque des organismes de services sociaux et des services municipaux de bien-être autres que le Service du bien-être social de Montréal, pour lesquels la distinction entre aptes et inaptes n'existait pas. En 1967-1968, ces bénéficiaires comptaient pour 24.8 pour cent de l'ensemble.

** Distinction non disponible pour ces deux années.

*** On ne fait plus la distinction à partir de 1966.

**** Exclut tous les bénéficiaires recevant leur chèque des organismes de services sociaux.

TABLEAU II.1.14

Comparaison entre la fréquence des diagnostics inscrits aux certificats médicaux des bénéficiaires de l'assistance aux incapables au travail, à Montréal en janvier 1966, et la fréquence de ces mêmes diagnostics qui entraînent l'hospitalisation

Diagnostics	Bénéficiaires incapes au travail						Malades hospitalisés en raison de ce diagnostic	En pourcentage du total des malades hospitalisés
	Répartition selon l'âge				Total			
	20-49 ans		50 ans et plus					
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage	Nombre	
Troubles mentaux	1,232	32.0 %	803	12.5%	2,035	19.8%	27,205	4.0%
Système nerveux	358	9.3%	321	5.0%	679	6.6%	18,954	2.8%
Appareil circulatoire	456	11.8%	1,861	29.0%	2,317	22.6%	63,507	9.4%
Maladies des os et des organes du mouvement	379	9.8%	1,021	15.9%	1,400	13.6%	28,520	4.2%
Total des quatre diagnostics . .	2,425	62.9%	4,006	62.4%	6,431	62.6%	138,186	20.4%

Source : données fournies à la Commission par le ministère de la Santé et le Service du bien-être social de la Ville de Montréal.

TABLEAU II.1.15

Assistance sociale

Déboursés totaux au Québec de 1954 à 1969

<i>Année civile</i>	<i>Déboursés totaux *</i>	<i>Taux d'augmentation annuelle des déboursés de l'assistance</i>
1954	\$ 32,029	
1955	\$ 36,875	15.1%
1956	\$ 40,273	9.2%
1957	\$ 50,566	25.6%
1958	\$ 72,261	42.9%
1959	\$ 73,652	1.9%
1960	\$ 93,538	27.0%
1961	\$130,243	39.2%
1962	\$155,589	19.5%
1963	\$157,536	1.3%
1964	\$168,233	6.8%
1965	\$174,191	3.5%
1966	\$176,279	1.2%
1967	\$188,288	6.9%
1968	\$214,310	13.8%
1969	\$211,500	— 1.3%

Taux moyen d'augmentation annuelle des déboursés : 15.2%

Source : rapports annuels de la Commission des allocations sociales du Québec.

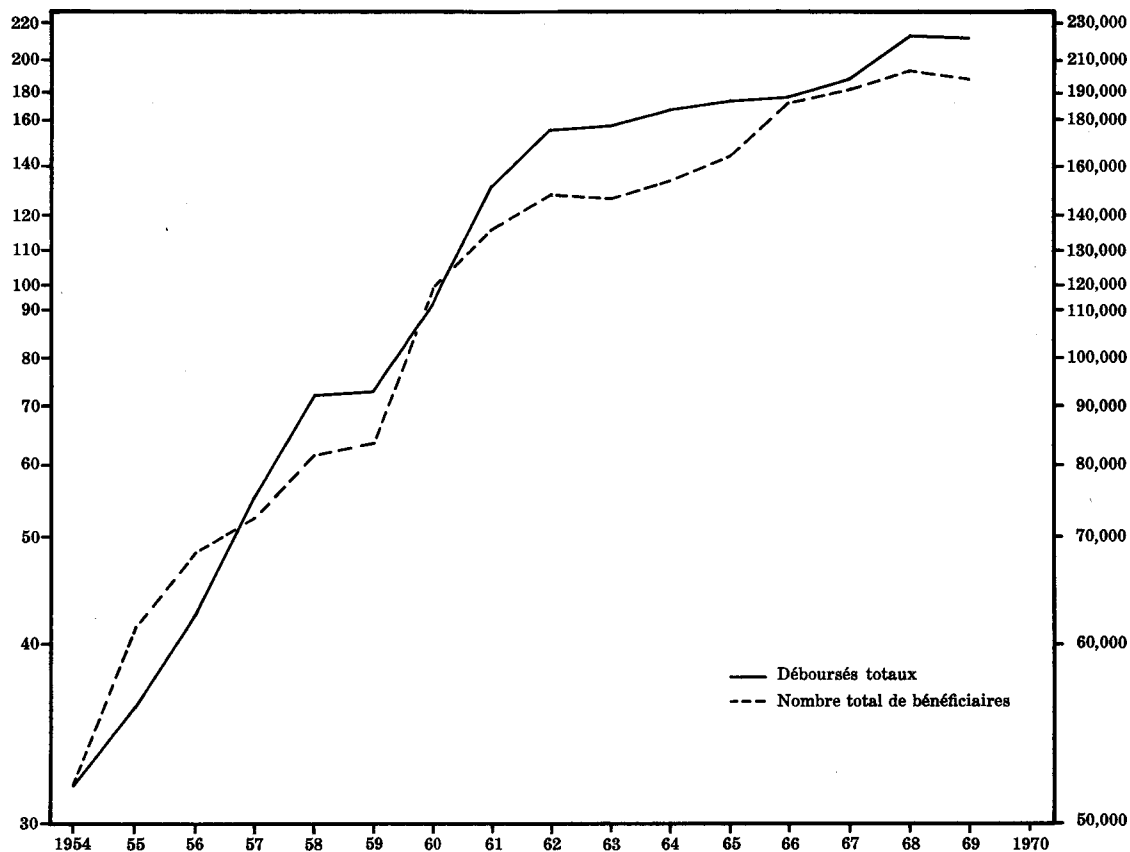
* En milliers de dollars constants de 1968. L'ajustement est réalisé au moyen de l'indice des prix à la consommation.

GRAPHIQUE II.1.1

Assistance sociale

Déboursés totaux
en \$ millions *Nombre total
de bénéficiaires

Déboursés totaux annuels et nombre total de bénéficiaires de 1954 à 1969



Source : voir les tableaux II.1.1 et II.1.15.

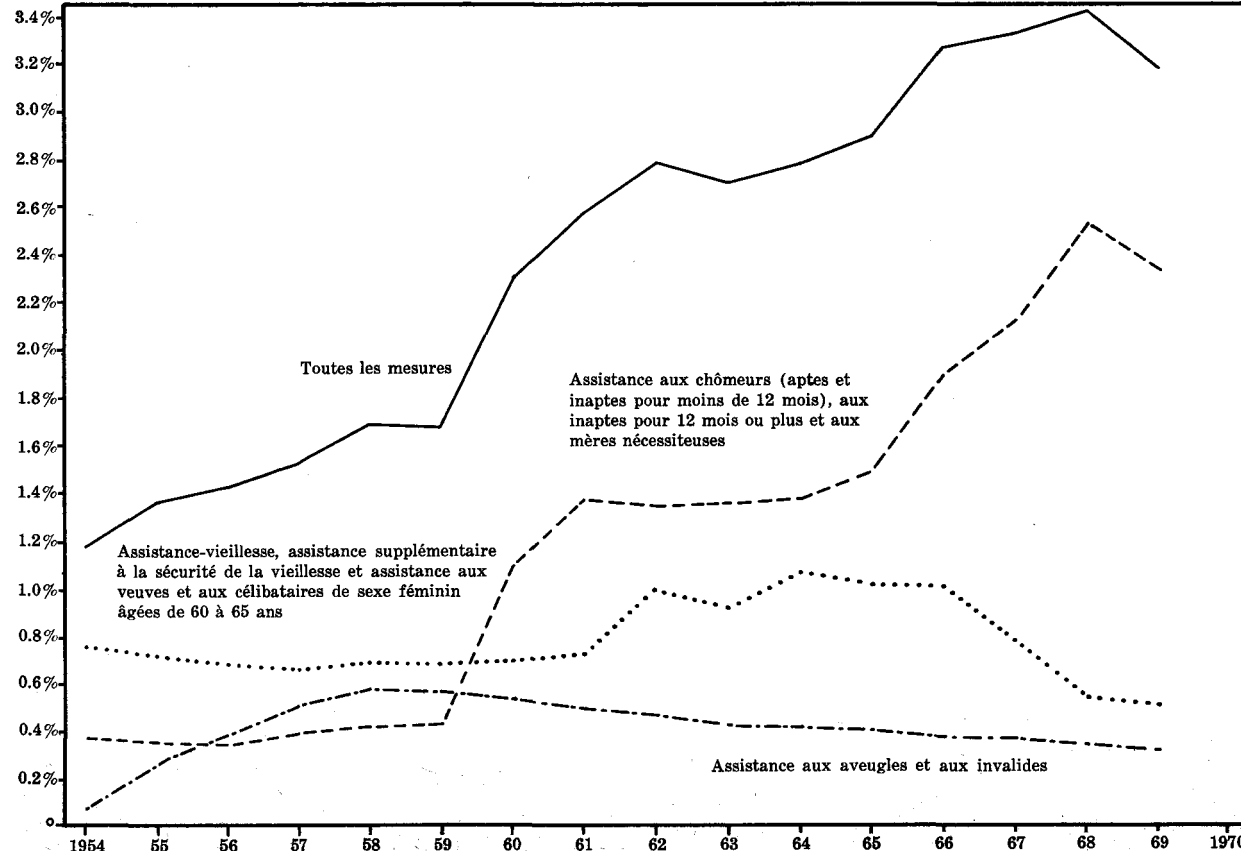
* Dollars constants de 1968.

GRAPHIQUE II.1.2

Assistance sociale

Bénéficiaires en pourcentage
de la population totale

Nombre total de bénéficiaires en pourcentage de la population totale du Québec de 1954 à 1969



Source : données présentées dans les tableaux précédents.

TABLEAU II.1.16

Assistance sociale

Déboursés totaux * au Québec et en Ontario de 1958 à 1969

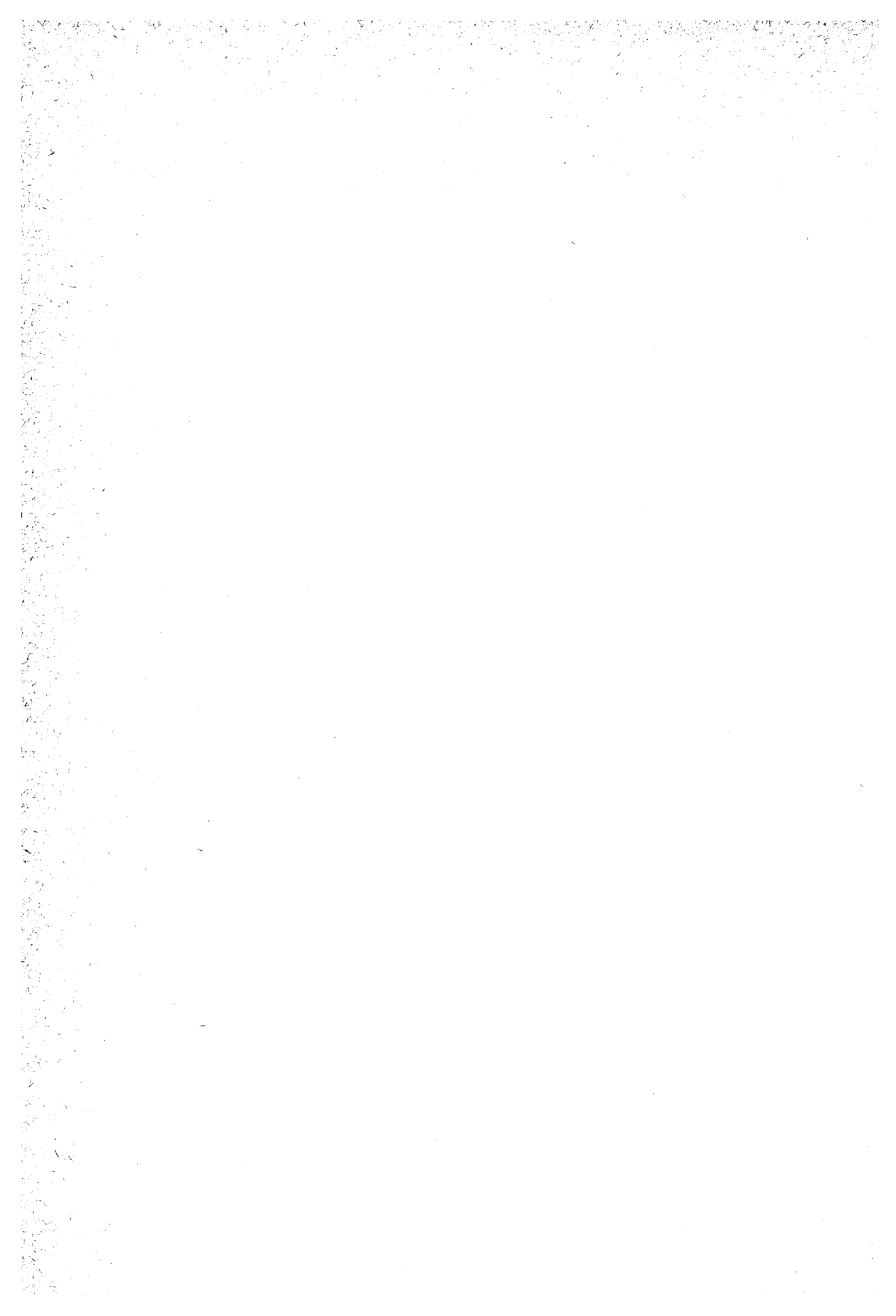
<i>Année fiscale</i>	<i>Québec</i>	<i>Ontario</i>
1958-59	\$ 86,151.4	\$ 60,107.8
1959-60	\$ 92,769.6	\$ 63,202.8
1960-61	\$105,513.9	\$ 69,553.0
1961-62	\$139,100.6	\$ 80,308.8
1962-63	\$156,752.0	\$ 89,686.2
1963-64	\$160,645.8	\$102,449.4
1964-65	\$171,816.8	\$119,178.5
1965-66	\$174,957.7	\$125,212.6
1966-67	\$179,523.8	\$125,971.8
1967-68	\$198,278.1	\$134,277.2
1968-69	\$237,998.3	\$153,903.0

Source : Rapport intérimaire à la Conférence fédérale-provinciale des ministres du Bien-être social sur le coût des programmes de bien-être social, 2-3 octobre 1969, op. cit., tableau 1, p. 72.

* En milliers de dollars constants de 1968; l'ajustement est réalisé au moyen de l'indice des prix à la consommation pour l'année civile. Ainsi, par exemple, on a mis en dollars constants les déboursés de l'année fiscale 1964-65, en utilisant l'indice des prix à la consommation de 1964.

Appendice 11.2

Evolution des déboursés totaux et de l'allocation moyenne par bénéficiaire des diverses mesures d'assistance sociale au Québec



Evolution des déboursés totaux et de l'allocation moyenne par bénéficiaire des diverses mesures d'assistance sociale au Québec *

1. La série de tableaux et de graphiques regroupés dans cet appendice reprend l'évolution des déboursés totaux au titre de chacune des mesures d'assistance sociale. Cette évolution qui va de 1954 à 1969 est donnée en dollars constants de 1968. Chacun des déboursés annuels couvre l'année de calendrier, plutôt que l'année fiscale; des graphiques correspondant à ces tableaux comparent cette évolution des déboursés à celle du nombre de bénéficiaires de la mesure d'assistance, à l'exclusion des personnes à charge.

2. Une série de graphiques retrace également l'évolution de l'allocation moyenne par bénéficiaire pour chacune des mesures. L'allocation moyenne, tout comme le déboursé total, est convertie en dollars de 1968. Ceci permet de suivre l'évolution de la valeur réelle des prestations d'assistance.

* Toutes les données de cet appendice sont tirées des rapports annuels de la Commission des allocations sociales du Québec et ont été compilées pour la Commission par la Direction générale de l'assistance sociale et le Service de programmation et de recherche du ministère de la Famille et du Bien-être social, Québec.

TABLEAU II.2.1

**Assistance aux chômeurs (aptés et inaptés pour moins de 12 mois)
Déboursés totaux annuels et allocation moyenne mensuelle par bénéficiaire,
de 1960 à 1969**

<i>Année civile</i>	<i>Déboursés *</i>			<i>Allocation moyenne mensuelle par bénéficiaire *</i>		
	<i>réguliers (en \$ milliers)</i>	<i>addi- tionnels (en \$ milliers)</i>	<i>totaux (en \$ milliers)</i>	<i>moyenne régulière **</i>	<i>addi- tionnelle</i>	<i>moyenne totale</i>
1960	18,504	—	18,504	\$112.97	—	\$112.97
1961	49,122	—	49,122	\$117.43	—	\$117.43
1962	52,716	—	52,716	\$109.29	—	\$109.29
1963	54,467	—	54,467	\$110.23	—	\$110.23
1964	56,797	—	56,797	\$107.37	—	\$107.37
1965	61,168	—	61,168	\$105.22	—	\$105.22
1966	69,735	—	69,735	\$ 90.38	—	\$ 90.38
1967	90,143	—	90,143	\$ 97.22	—	\$ 97.22
1968	129,151	—	129,151	\$ 99.99	—	\$ 99.99
1969	139,882	—	139,882	\$100.91	—	\$100.91

* En dollars constants de 1968.

** Au 31 décembre de l'année.

GRAPHIQUE II.2.1

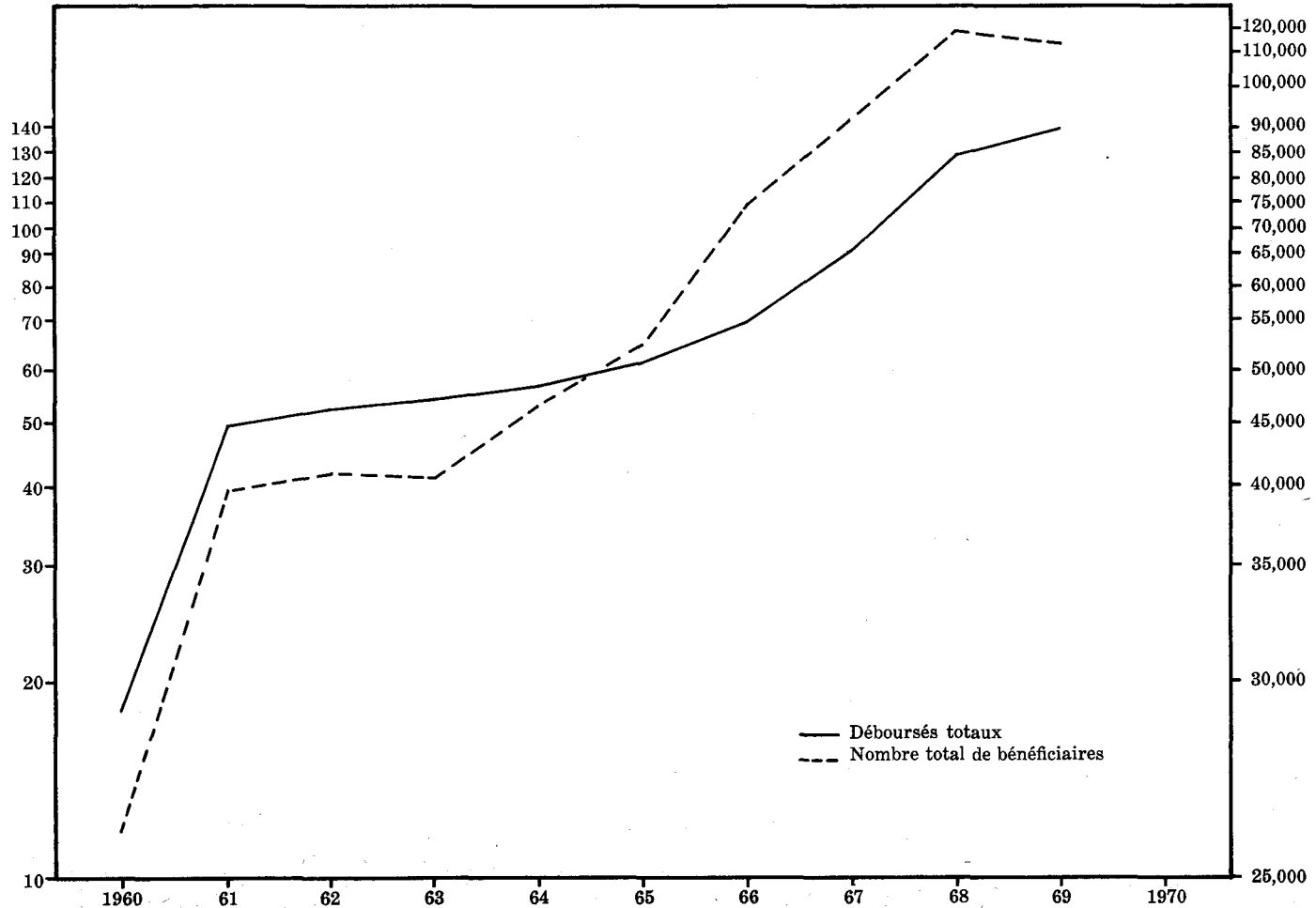
Assistance aux chômeurs (aptés et inaptes pour moins de 12 mois)

Déboursés totaux

en \$ millions *

Déboursés totaux annuels et nombre total de bénéficiaires, de 1960 à 1969

Nombre total de
bénéficiaires



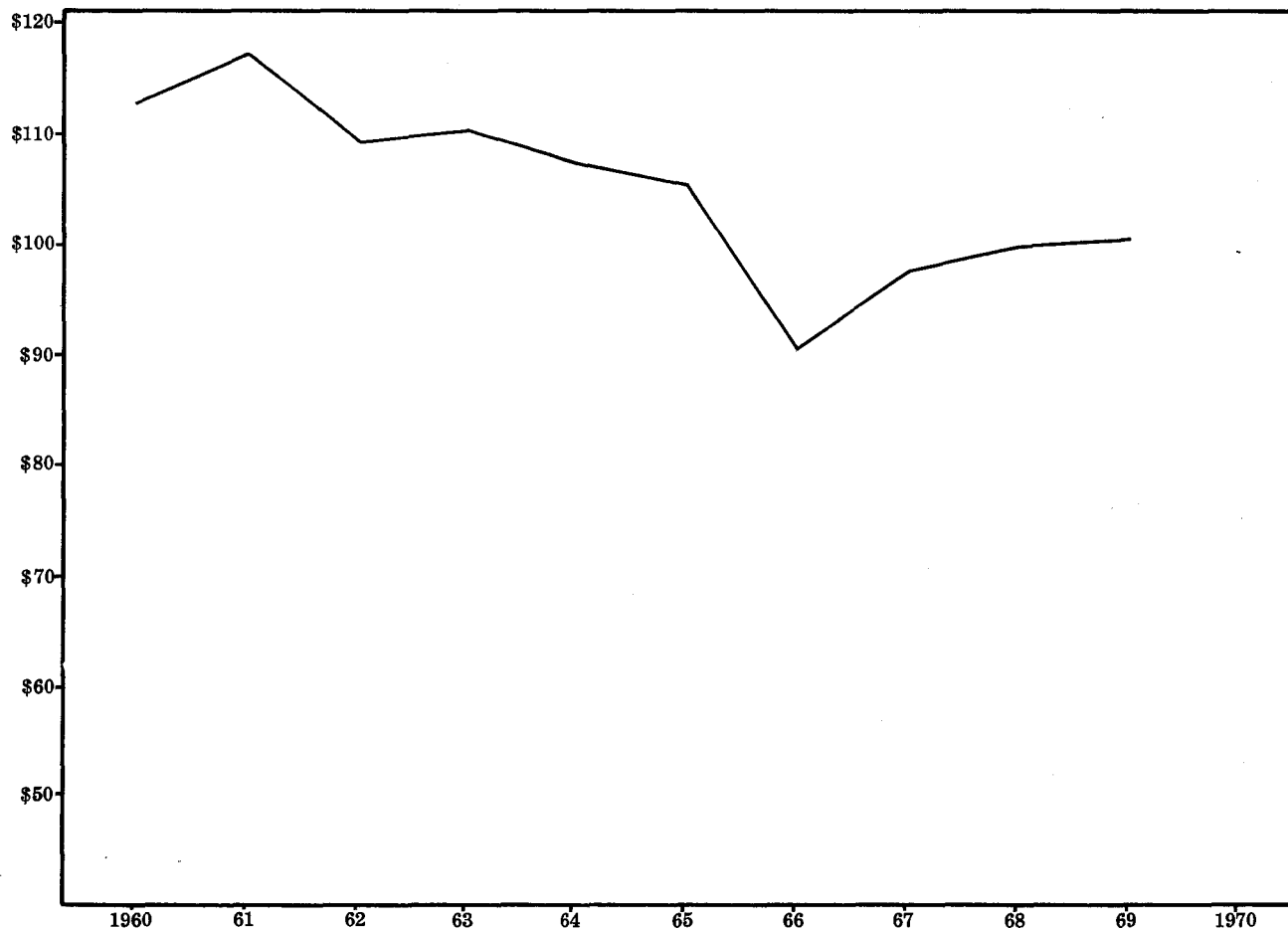
* Dollars constants de 1968.

GRAPHIQUE II.2.2

Assistance aux chômeurs (aptes et inaptes pour moins de 12 mois)

Allocation moyenne
mensuelle *

Allocation moyenne mensuelle par bénéficiaire, de 1960 à 1969



* En dollars constants de 1968.

TABLEAU II.2.2

Assistance aux inaptes pour 12 mois ou plus

Déboursés totaux annuels et allocation moyenne mensuelle par bénéficiaire,
de 1960 à 1969

Année civile	Déboursés *			Allocation moyenne mensuelle par bénéficiaire *		
	réguliers (en \$ milliers)	addi- tionnels (en \$ milliers)	totaux (en \$ milliers)	moyenne régulière **	addi- tionnelle	moyenne totale
1960	2,596	—	2,596	\$ 82.42	—	\$ 82.42
1961	11,193	—	11,193	\$ 80.56	—	\$ 80.56
1962	13,967	—	13,967	\$ 99.13	—	\$ 99.13
1963	15,333	—	15,333	\$ 97.11	—	\$ 97.11
1964	16,509	—	16,509	\$101.80	—	\$101.80
1965	17,504	—	17,504	\$101.99	—	\$101.99
1966	17,043	—	17,043	\$ 99.58	—	\$ 99.58
1967	16,864	—	16,864	\$ 99.60	—	\$ 99.60
1968	16,955	—	16,955	\$ 99.78	—	\$ 99.78
1969	15,506	—	15,506	\$100.60	—	\$100.60

* En dollars constants de 1968.

** Au 31 décembre de l'année.

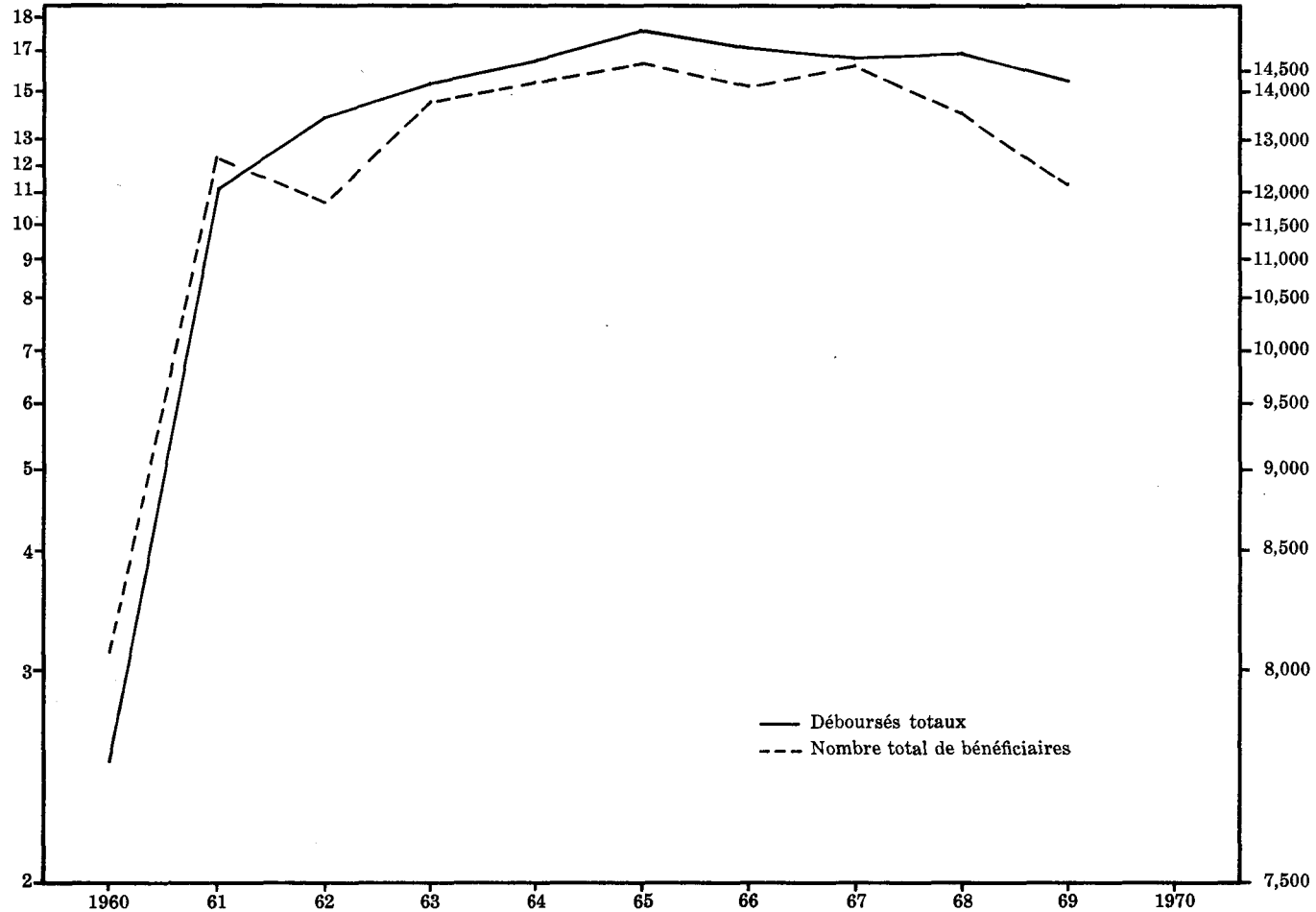
GRAPHIQUE II.2.3

Assistance aux inaptes pour 12 mois ou plus

Déboursés totaux
en \$ millions *

Déboursés totaux annuels et nombre total de bénéficiaires, de 1960 à 1969

Nombre total de
bénéficiaires



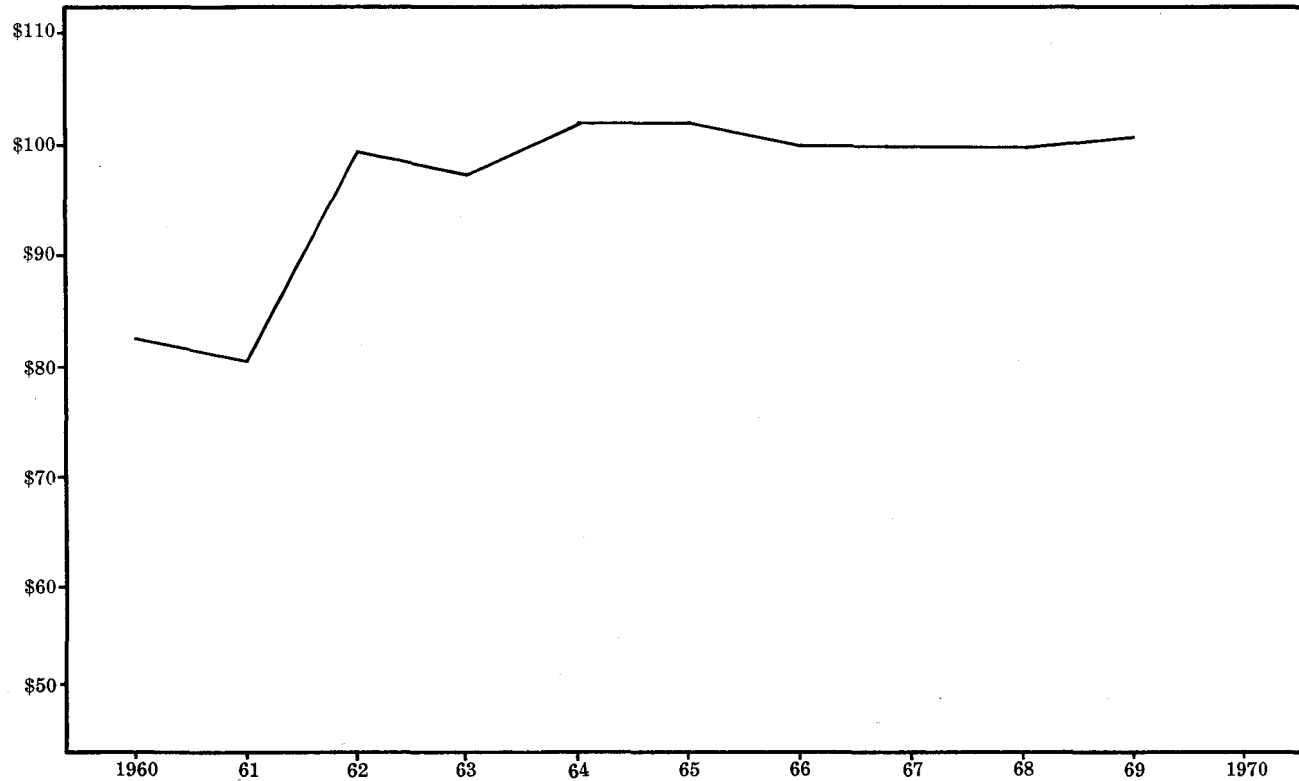
* Dollars constants de 1968.

GRAPHIQUE II.2.4

Assistance aux inaptes pour 12 mois ou plus

Allocation moyenne
mensuelle*

Allocation moyenne mensuelle par bénéficiaire, de 1960 à 1969



* En dollars constants de 1968.

TABLEAU II.2.3

Assistance aux mères nécessiteuses

Déboursés totaux annuels et allocation moyenne mensuelle par bénéficiaire,
de 1954 à 1969

Année civile	Déboursés *			Allocation moyenne mensuelle par bénéficiaire *		
	réguliers (en \$ milliers)	addi- tionnels (en \$ milliers)	totaux (en \$ milliers)	moyenne régulière **	addi- tionnelle	moyenne totale
1954	10,522	—	10,522	\$ 52.40	—	\$ 52.40
1955	10,527	—	10,527	\$ 52.63	—	\$ 52.63
1956	10,323	—	10,323	\$ 51.89	—	\$ 51.89
1957	16,796	—	16,796	\$ 83.83	—	\$ 83.83
1958	22,211	—	22,211	\$ 95.38	—	\$ 95.38
1959	24,426	—	24,426	\$ 94.49	—	\$ 94.49
1960	23,992	—	23,992	\$ 90.13	—	\$ 90.13
1961	22,732	—	22,732	\$104.62	—	\$104.62
1962	26,699	—	26,699	\$113.06	—	\$113.06
1963	23,754	—	23,754	\$101.25	—	\$101.25
1964	24,787	—	24,787	\$121.16	—	\$121.16
1965	23,119	—	23,119	\$124.49	—	\$124.49
1966	26,054	—	26,054	\$135.73	—	\$135.73
1967	28,976	—	28,976	\$135.55	—	\$135.55
1968	28,236	—	28,236	\$132.57	—	\$132.57
1969	26,186	—	26,186	\$133.09	—	\$133.09

* En dollars constants de 1968.

** Au 31 décembre de l'année.

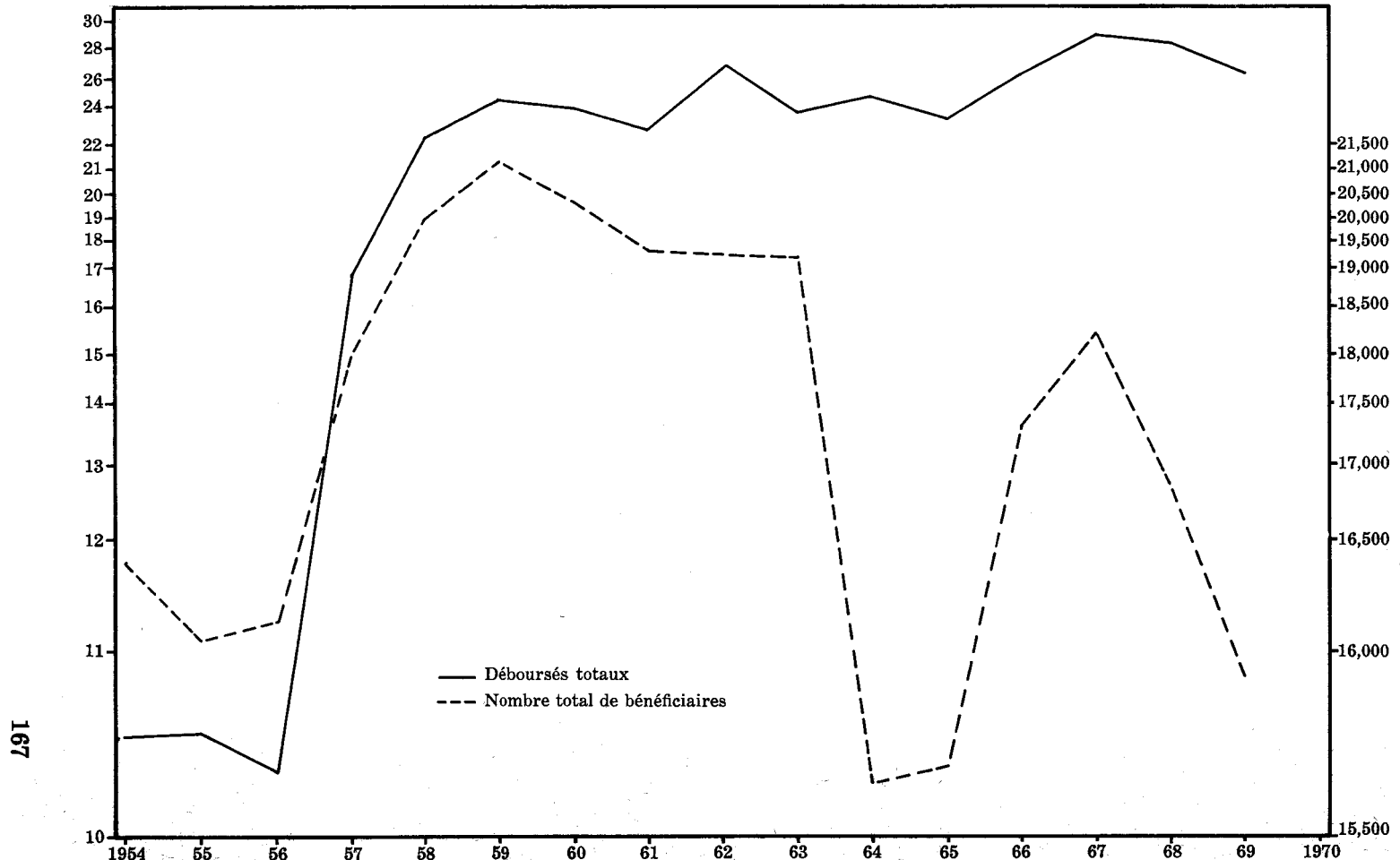
GRAPHIQUE II.2.5

Assistance aux mères nécessiteuses

Déboursés totaux
en \$ millions *

Déboursés totaux annuels et nombre total de bénéficiaires, de 1954 à 1969

Nombre total de
bénéficiaires



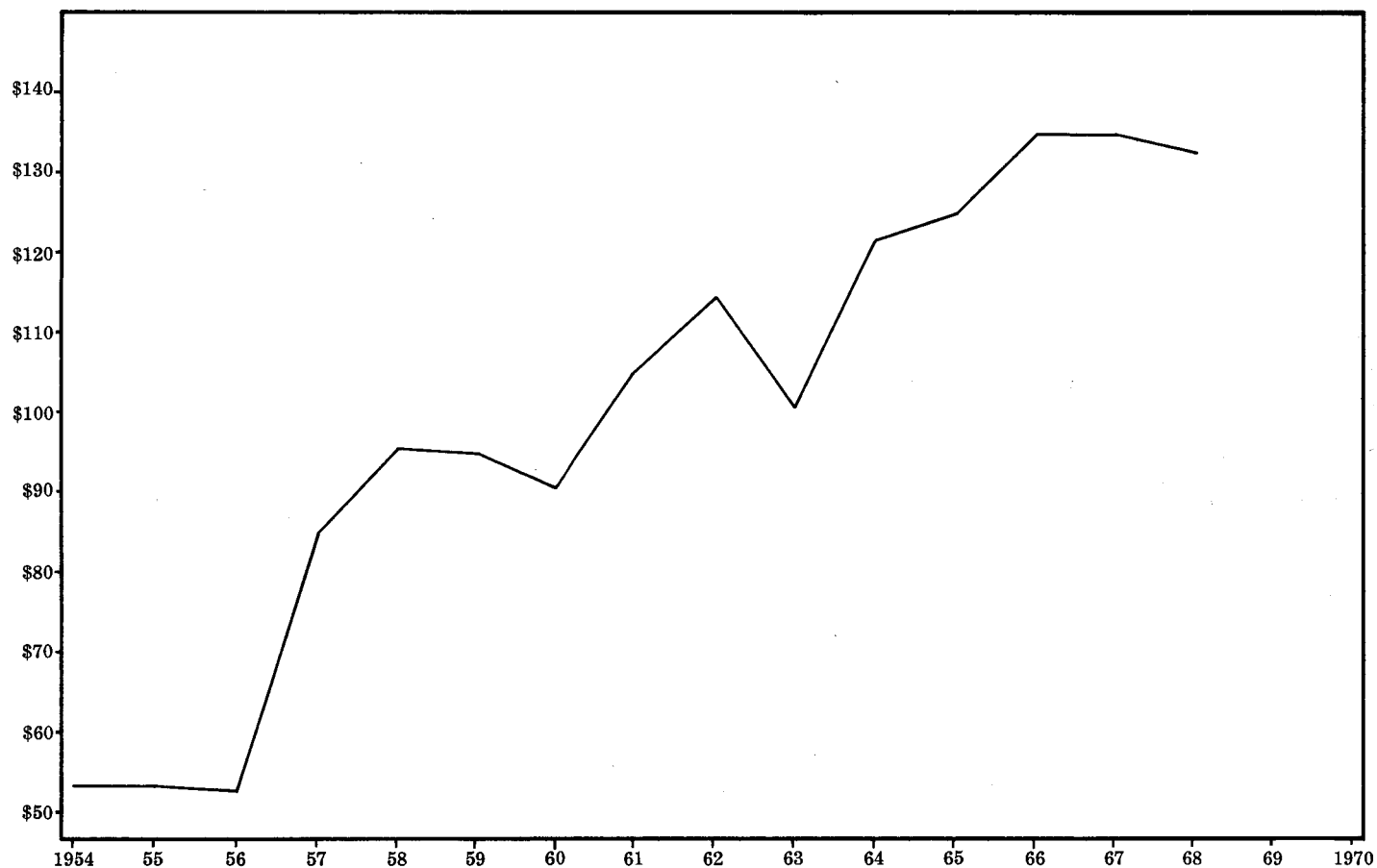
* Dollars constants de 1968.

Allocation moyenne
mensuelle *

GRAPHIQUE II.2.6

Assistance aux mères nécessiteuses

Allocation moyenne mensuelle par bénéficiaire, de 1954 à 1969



* En dollars constants de 1968.

TABLEAU II.2.4

Assistance aux aveugles

Déboursés totaux annuels et allocation moyenne mensuelle par bénéficiaire,
de 1954 à 1969

Année civile	Déboursés *			Allocation moyenne mensuelle par bénéficiaire *		
	réguliers (en \$ milliers)	addi- tionnels (en \$ milliers)	totaux (en \$ milliers)	moyenne régulière **	addi- tionnelle	moyenne totale
1954	1,842	—	1,842	\$52.20	—	\$52.20
1955	1,831	—	1,831	\$52.71	—	\$52.71
1956	1,834	—	1,834	\$51.70	—	\$51.70
1957	1,908	—	1,908	\$54.42	—	\$54.42
1958	2,510	—	2,510	\$67.20	—	\$67.20
1959	2,518	—	2,518	\$66.32	—	\$66.32
1960	2,366	—	2,366	\$65.77	—	\$65.77
1961	2,275	10	2,285	\$64.49	\$23.77	\$65.58
1962	2,528	189	2,717	\$76.49	\$29.56	\$78.98
1963	2,564	111	2,675	\$74.08	\$25.12	\$77.96
1964	2,795	104	2,899	\$85.03	\$25.37	\$88.21
1965	2,780	124	2,904	\$81.86	\$22.40	\$85.89
1966	2,505	140	2,645	\$76.22	\$18.99	\$81.08
1967	2,294	163	2,457	\$75.68	\$17.72	\$81.98
1968	2,086	198	2,284	\$72.44	\$24.63	\$79.30
1969	N.D.	N.D.	2,102	N.D.	N.D.	\$78.22

Légende : N.D. = non disponible.

* En dollars constants de 1968.

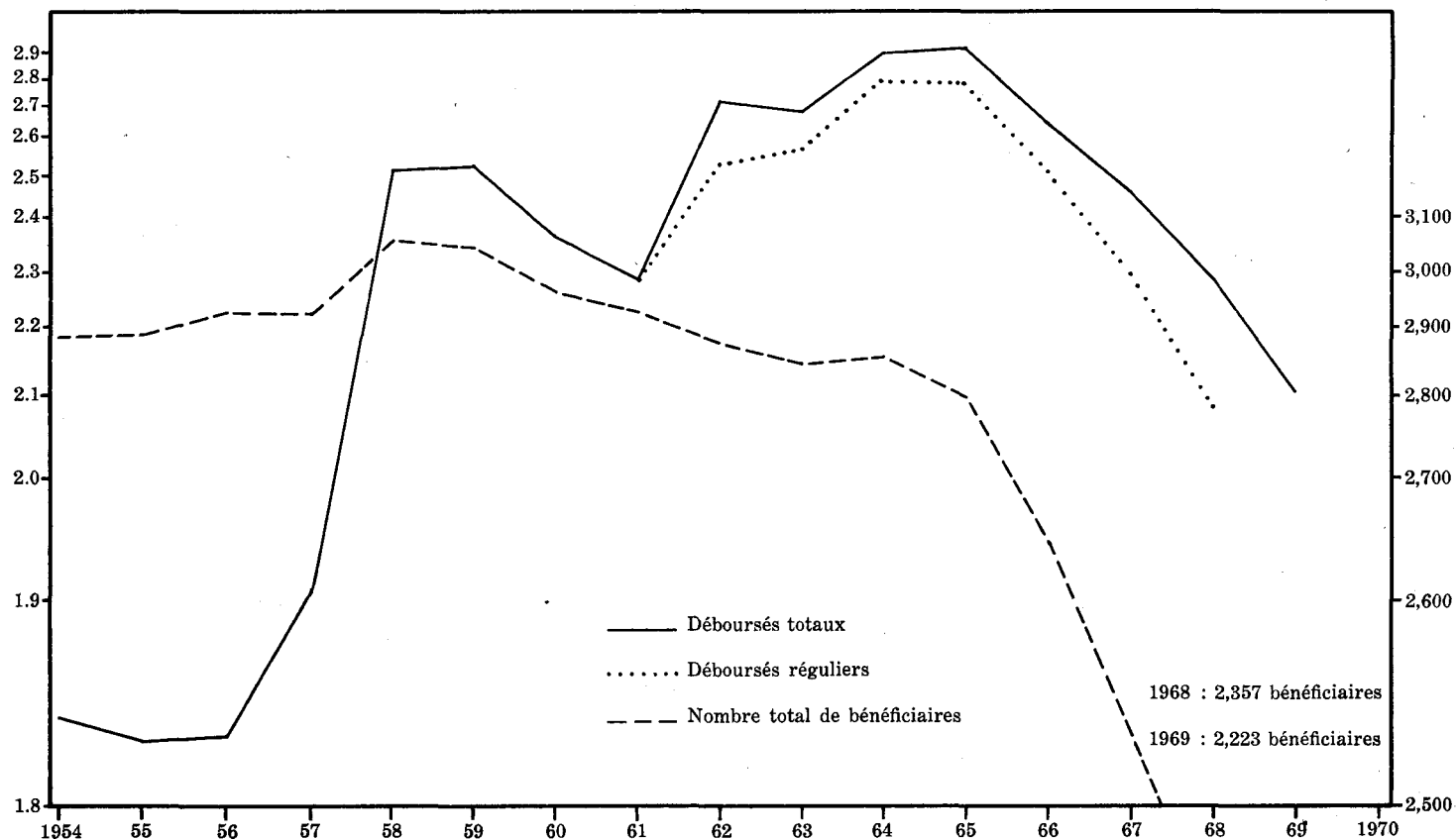
** Au 31 décembre de l'année.

GRAPHIQUE II.2.7

Assistance aux aveugles

Déboursés totaux
en \$ millions *

Déboursés totaux annuels et nombre total de bénéficiaires, de 1954 à 1969

Nombre total de
bénéficiaires

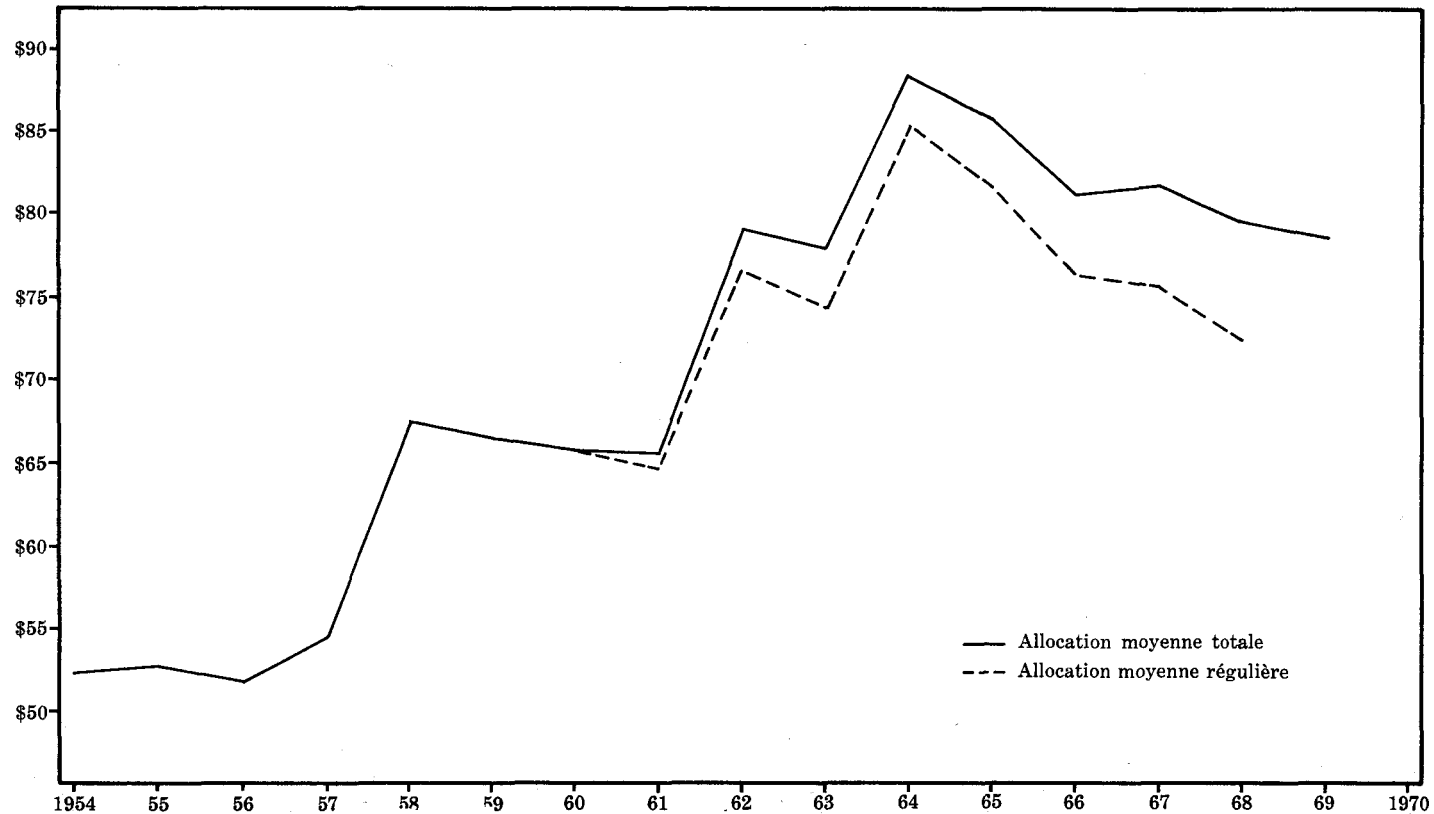
* Dollars constants de 1968.

GRAPHIQUE II.2.8

Assistance aux aveugles

Allocation moyenne
mensuelle *

Allocation moyenne mensuelle par bénéficiaire, de 1954 à 1969



* En dollars constants de 1968.

TABLEAU II.2.5

Assistance aux invalides

**Déboursés totaux annuels et allocation moyenne mensuelle par bénéficiaire,
de 1955 à 1969**

<i>Année civile</i>	<i>Déboursés *</i>			<i>Allocation moyenne mensuelle par bénéficiaire *</i>		
	<i>réguliers (en \$ milliers)</i>	<i>addi- tionnels (en \$ milliers)</i>	<i>totaux (en \$ milliers)</i>	<i>moyenne régulière **</i>	<i>addi- tionnelle</i>	<i>moyenne totale</i>
1955	4,721	—	4,721	\$51.92	—	\$51.92
1956	8,982	—	8,982	\$51.14	—	\$51.14
1957	12,340	—	12,340	\$49.62	—	\$49.62
1958	20,653	—	20,653	\$66.80	—	\$66.80
1959	20,452	—	20,452	\$66.21	—	\$66.21
1960	19,692	—	19,692	\$65.45	—	\$65.45
1961	18,226	72	18,298	\$64.73	\$21.45	\$65.76
1962	19,809	907	20,716	\$76.25	\$25.77	\$78.04
1963	19,028	617	19,645	\$74.99	\$21.81	\$78.09
1964	20,262	544	20,806	\$85.36	\$21.72	\$87.62
1965	19,891	622	20,513	\$82.32	\$19.15	\$84.16
1966	18,552	752	19,304	\$78.07	\$15.79	\$81.58
1967	17,426	942	18,368	\$76.01	\$15.16	\$80.87
1868	16,170	1,185	17,355	\$73.21	\$22.03	\$78.57
1969	N.D.	N.D.	16,028	N.D.	N.D.	\$77.09

Légende : N.D. = non disponible.

* En dollars constants de 1968.

** Au 31 décembre de l'année.

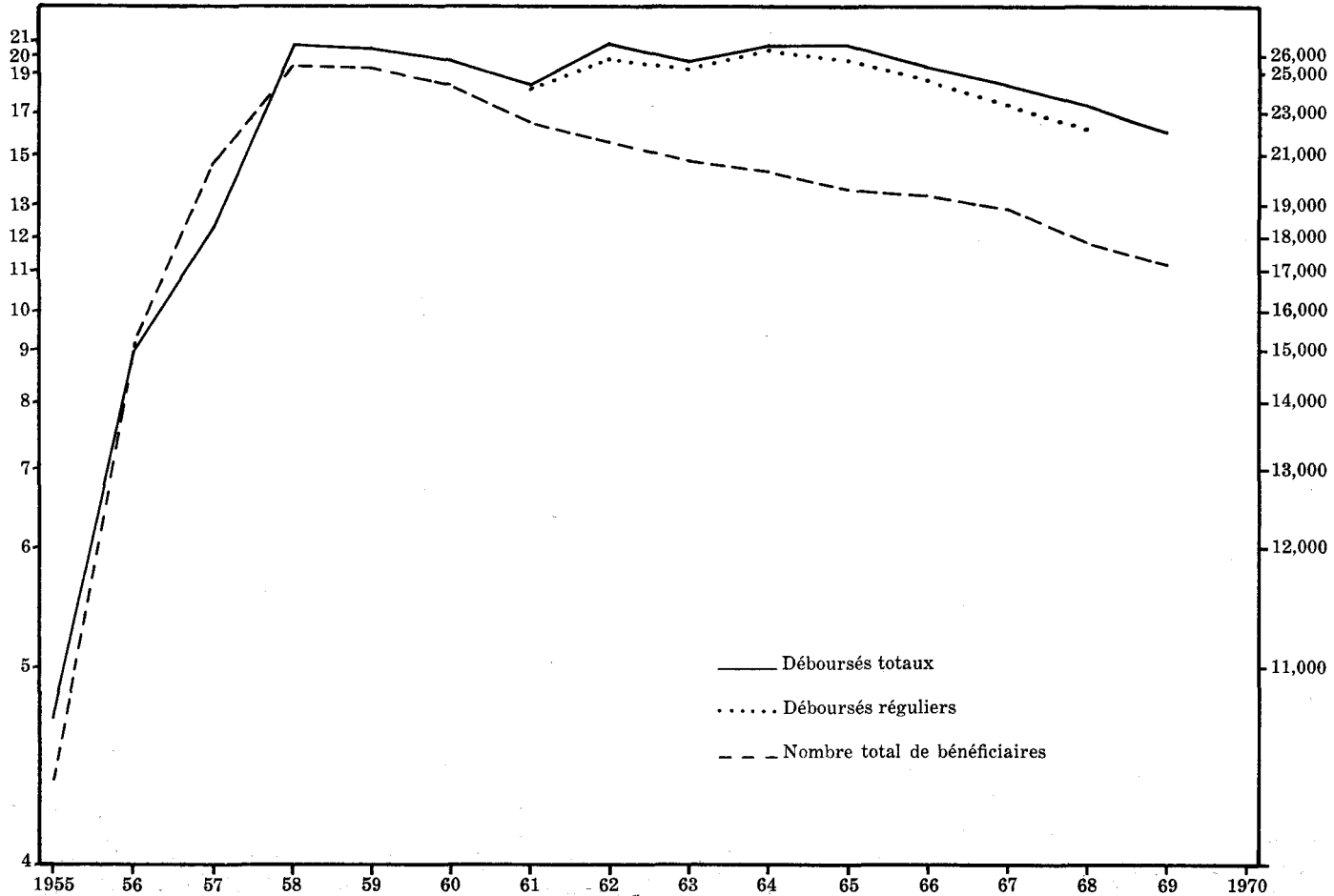
GRAPHIQUE II.2.9

Assistance aux invalides

Déboursés totaux
en \$ millions *

Nombre total
de bénéfici-
ciaires

Déboursés totaux annuels et nombre total de bénéficiaires, de 1955 à 1969



* Dollars constants de 1968.

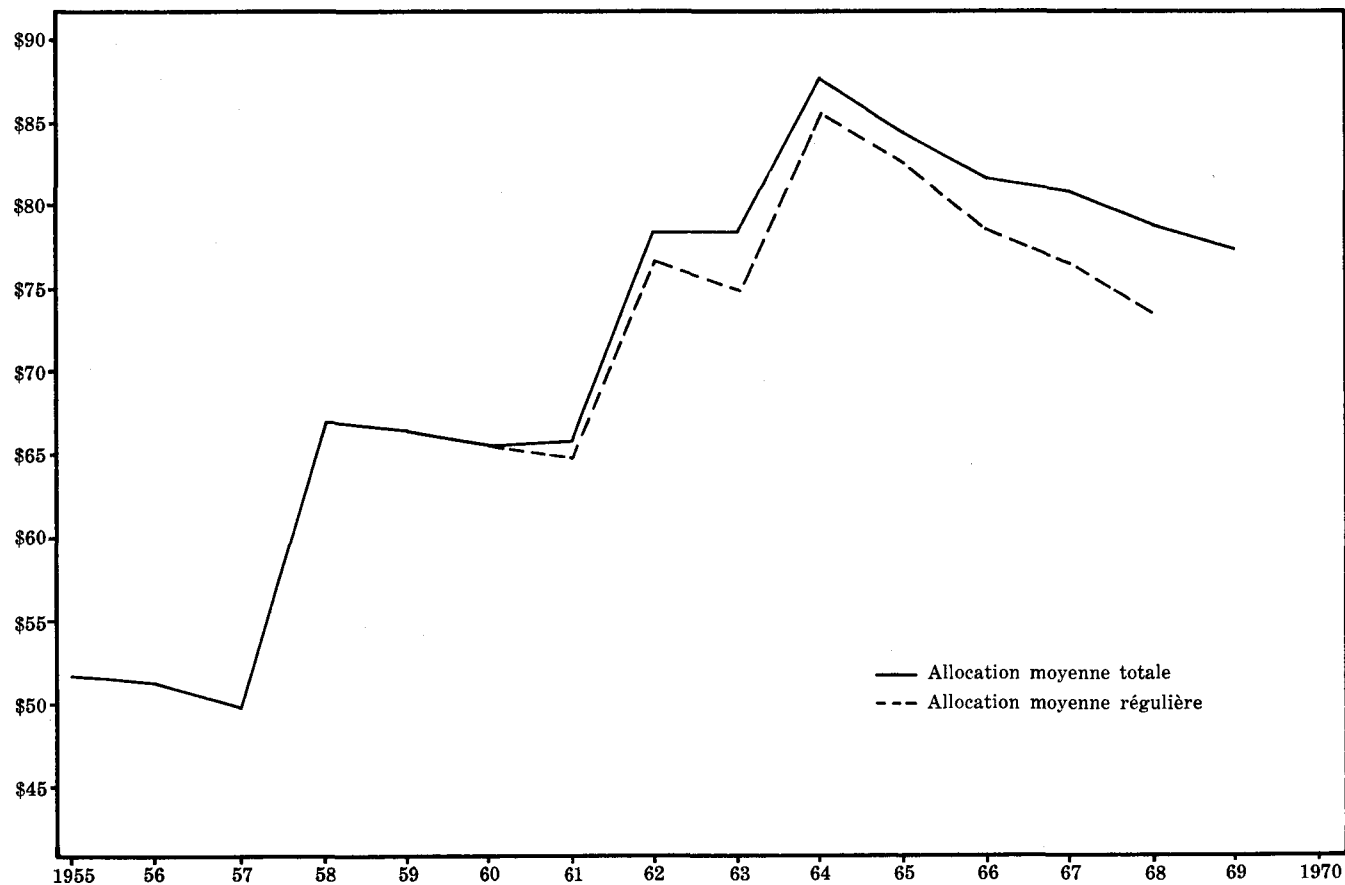
GRAPHIQUE II.2.10

Assistance aux invalides

Allocation moyenne
mensuelle*

174

Allocation moyenne mensuelle par bénéficiaire, de 1955 à 1969



* En dollars constants de 1968.

TABLEAU II.2.6

Assistance-vieillesse

Déboursés totaux annuels et allocation moyenne mensuelle par bénéficiaire,
de 1954 à 1969

Année civile	Déboursés *			Allocation moyenne mensuelle par bénéficiaire *		
	réguliers (en \$ milliers)	addi- tionnels (en \$ milliers)	totaux (en \$ milliers)	moyenne régulière **	addi- tionnelle	moyenne totale
1954	19,665	—	19,665	\$49.91	—	\$49.91
1955	19,796	—	19,796	\$49.96	—	\$49.96
1956	19,134	—	19,134	\$49.21	—	\$49.21
1957	19,522	—	19,522	\$52.34	—	\$52.34
1958	26,887	—	26,887	\$63.32	—	\$63.32
1959	26,256	—	26,256	\$63.48	—	\$63.48
1960	26,388	—	26,388	\$63.08	—	\$63.08
1961	26,346	91	26,437	\$61.99	\$22.70	\$62.85
1962	30,983	1,563	32,546	\$73.59	\$27.38	\$76.51
1963	32,303	1,719	34,022	\$71.46	\$24.43	\$76.26
1964	36,564	1,676	38,240	\$81.23	\$24.55	\$85.09
1965	37,511	2,026	39,537	\$78.94	\$23.18	\$83.78
1966	28,737	2,003	30,740	\$74.53	\$20.38	\$80.18
1967	19,743	1,718	21,461	\$72.28	\$22.84	\$79.75
1968	9,522	1,137	10,659	\$68.84	\$26.54	\$77.06
1969	N.D.	N.D.	2,468	N.D.	N.D.	\$75.63

Légende : N.D. = non disponible.

* En dollars constants de 1968.

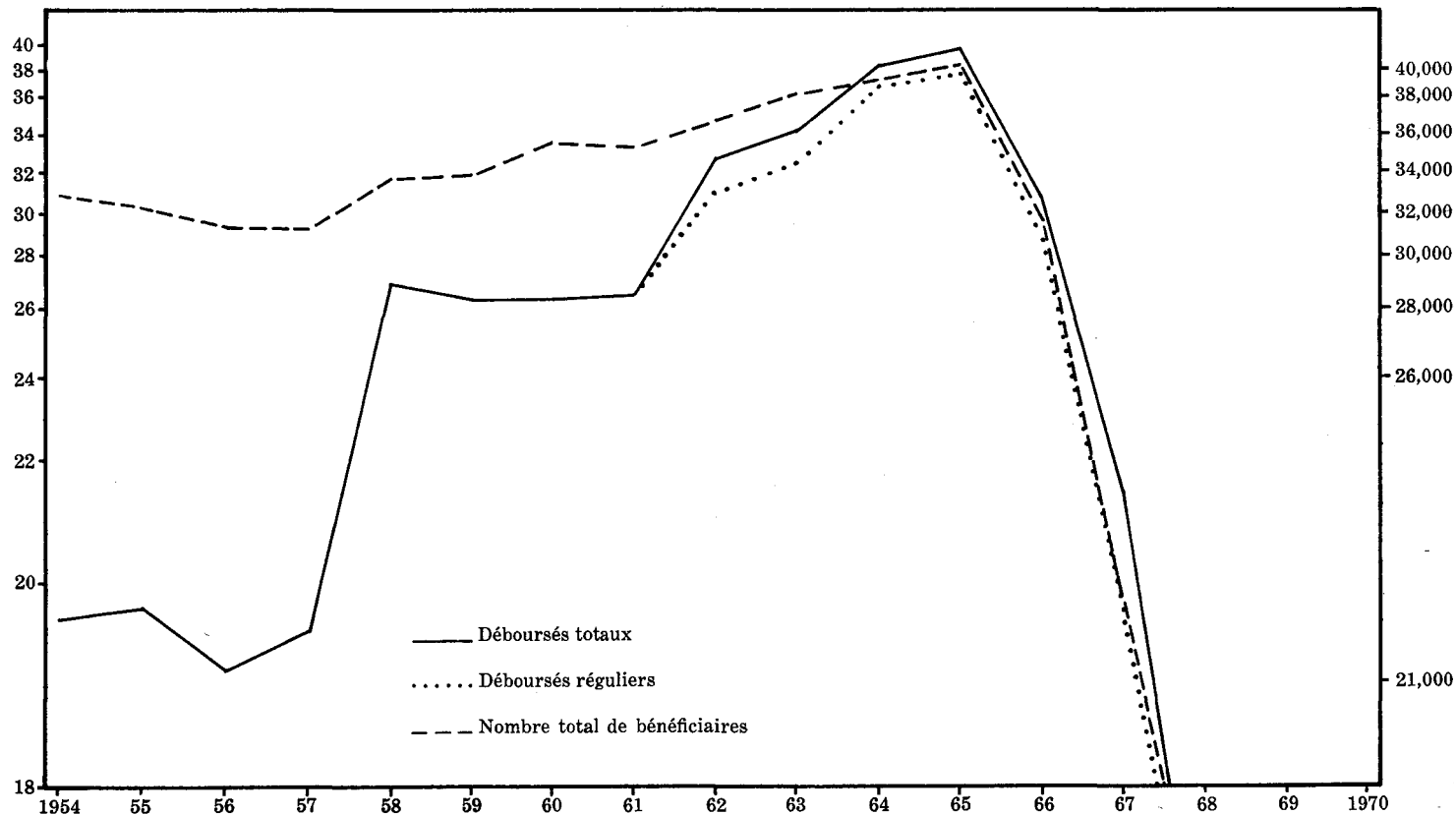
** Au 31 décembre de l'année.

GRAPHIQUE II.2.11

Assistance-vieillesse

Déboursés totaux
en \$ millions*

Déboursés totaux annuels et nombre total de bénéficiaires, de 1954 à 1969

Nombre total de
bénéficiaires

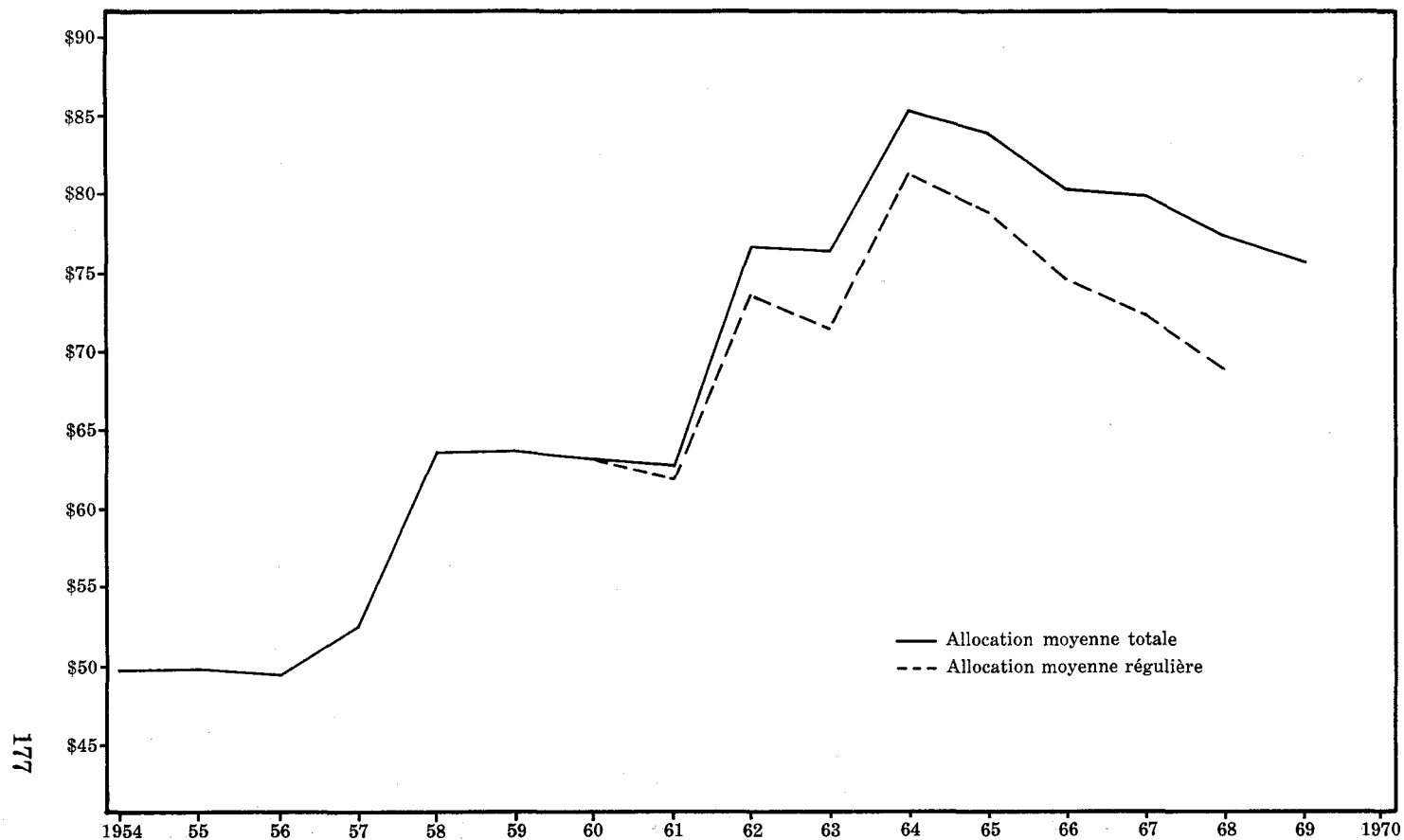
* Dollars constants de 1968.

GRAPHIQUE II.2.12

Assistance-vieillesse

Allocation moyenne
mensuelle *

Allocation moyenne mensuelle par bénéficiaire, de 1954 à 1969



* En dollars constants de 1968.

TABLEAU II.2.7

Assistance aux veuves et aux célibataires de sexe féminin âgées de 60 à 65 ans

Déboursés totaux annuels et allocation moyenne mensuelle par bénéficiaire,
de 1961 à 1969

Année civile	Déboursés *			Allocation moyenne mensuelle par bénéficiaire *		
	réguliers (en \$ milliers)	addi- tionnels (en \$ milliers)	totaux (en \$ milliers)	moyenne régulière **	addi- tionnelle	moyenne totale
1961	54	N.D.	54	\$65.27	—	\$65.27
1962	3,527	N.D.	3,527	\$70.74	—	\$70.74
1963	5,542	N.D.	5,542	\$71.71	—	\$71.71
1964	6,785	N.D.	6,785	\$78.08	—	\$78.08
1965	7,466	21	7,487	\$75.40	\$8.94	\$78.01
1966	7,295	313	7,608	\$70.66	\$8.80	\$74.22
1967	7,451	330	7,781	\$72.77	\$8.50	\$75.31
1968	N.D.	N.D.	7,335	N.D.	N.D.	\$75.78
1969	N.D.	N.D.	5,678	N.D.	N.D.	\$76.31

Légende : N.D. = non disponible.

* En dollars constants de 1968.

** Au 31 décembre de l'année.

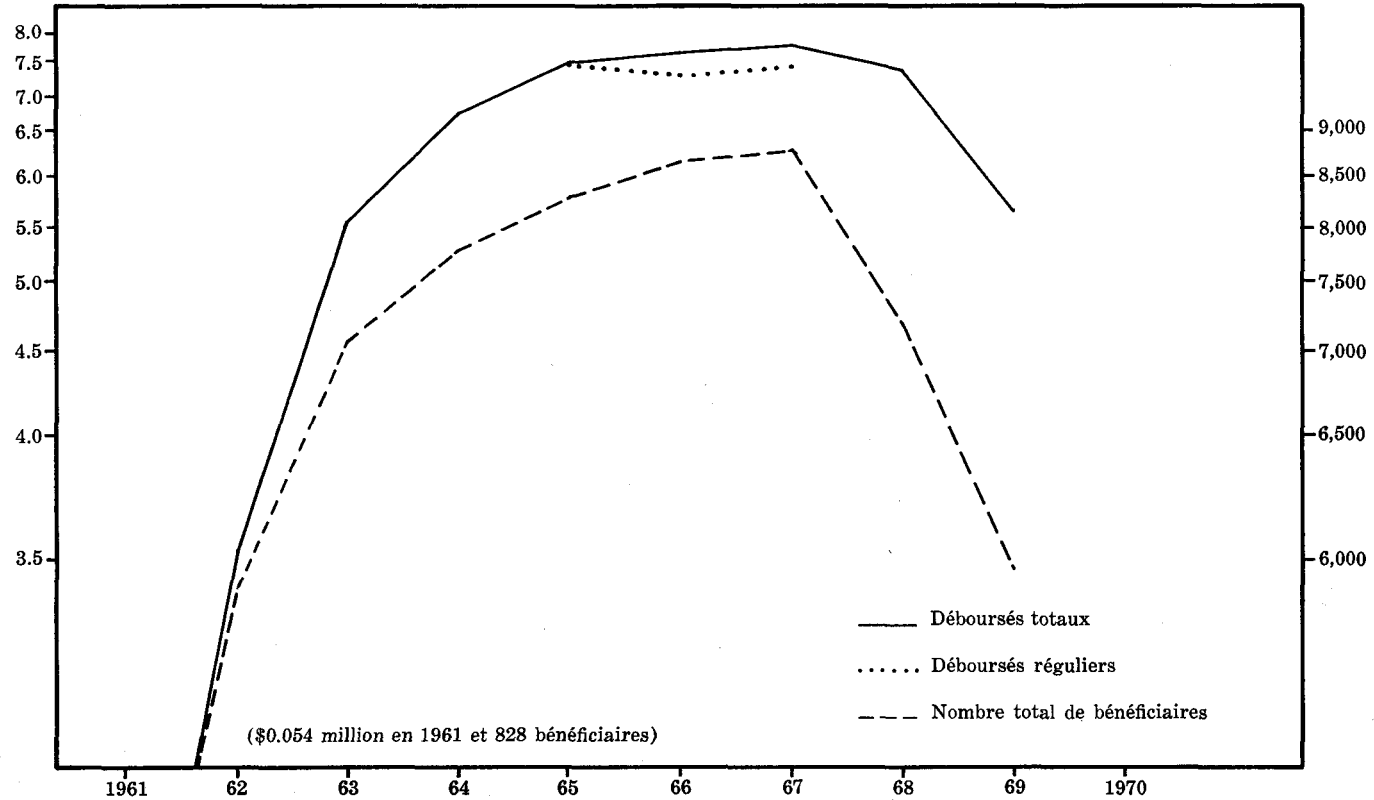
GRAPHIQUE II.2.13

Assistance aux veuves et aux célibataires de sexe féminin âgées de 60 à 65 ans

Déboursés totaux
en \$ millions*

Déboursés totaux annuels et nombre total de bénéficiaires, de 1961 à 1969

Nombre total de
bénéficiaires

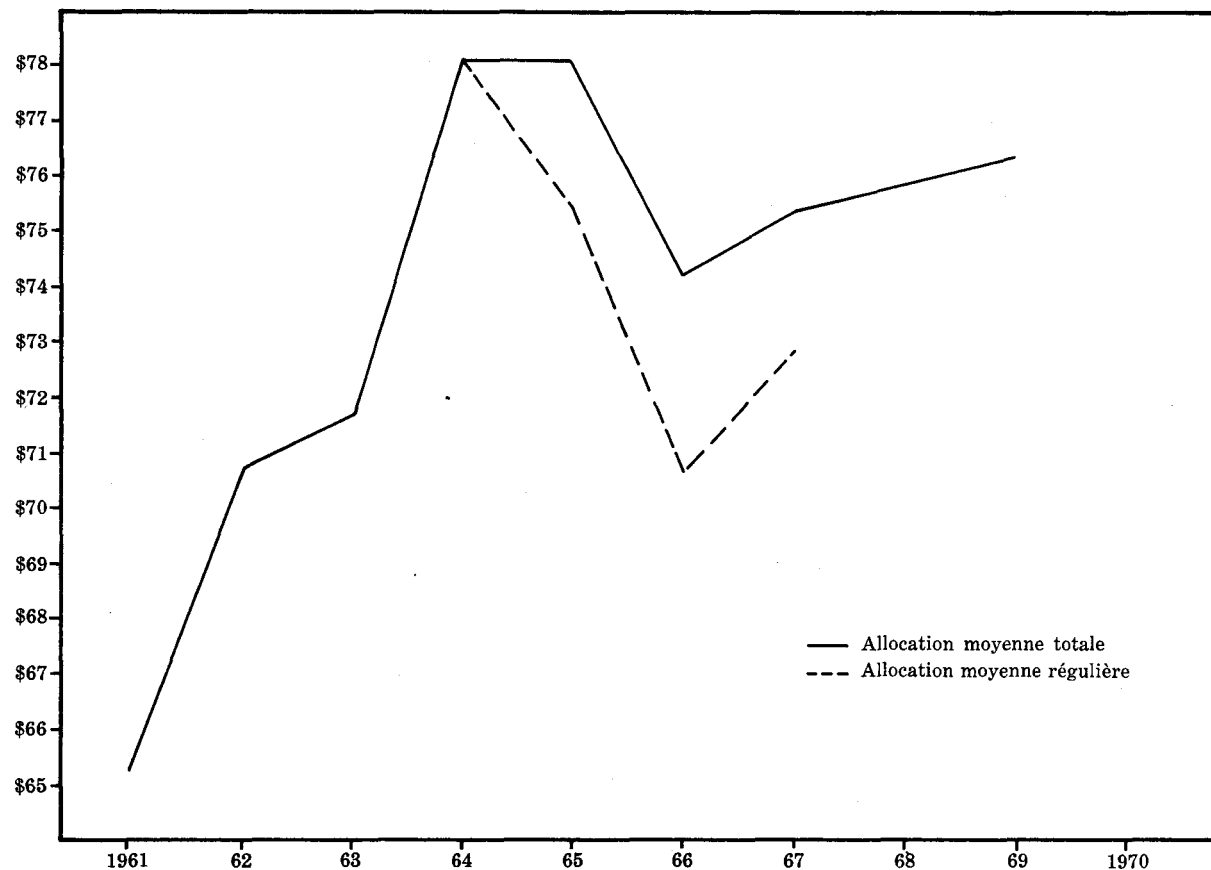


* Dollars constants de 1968.

GRAPHIQUE II.2.14

Assistance aux veuves et aux célibataires de sexe féminin âgées de 60 à 65 ans

Allocation moyenne mensuelle par bénéficiaire, de 1961 à 1969



* En dollars constants de 1968.

TABLEAU II.2.8

Assistance supplémentaire à la sécurité de la vieillesse

Déboursés totaux annuels et allocation moyenne mensuelle par bénéficiaire,
de 1961 à 1969

Année civile	Déboursés *			Allocation moyenne mensuelle par bénéficiaire *		
	réguliers (en \$ milliers)	addi- tionnels (en \$ milliers)	totaux (en \$ milliers)	moyenne régulière **	addi- tionnelle	moyenne totale
1961	122	—	122	\$23.79	—	\$23.79
1962	2,701	—	2,701	\$16.90	—	\$16.90
1963	2,098	—	2,098	\$17.68	—	\$17.68
1964	1,410	—	1,410	\$17.42	—	\$17.42
1965	1,893	66	1,959	\$16.44	\$8.99	\$18.37
1966	2,650	500	3,150	\$13.86	\$7.74	\$16.96
1967	1,971	367	2,338	\$10.31	\$5.25	\$12.15
1968	N.D.	N.D.	2,335	N.D.	N.D.	\$12.75
1969	N.D.	N.D.	3,567	N.D.	N.D.	\$16.45

Légende : N.D. = non disponible.

* En dollars constants de 1968.

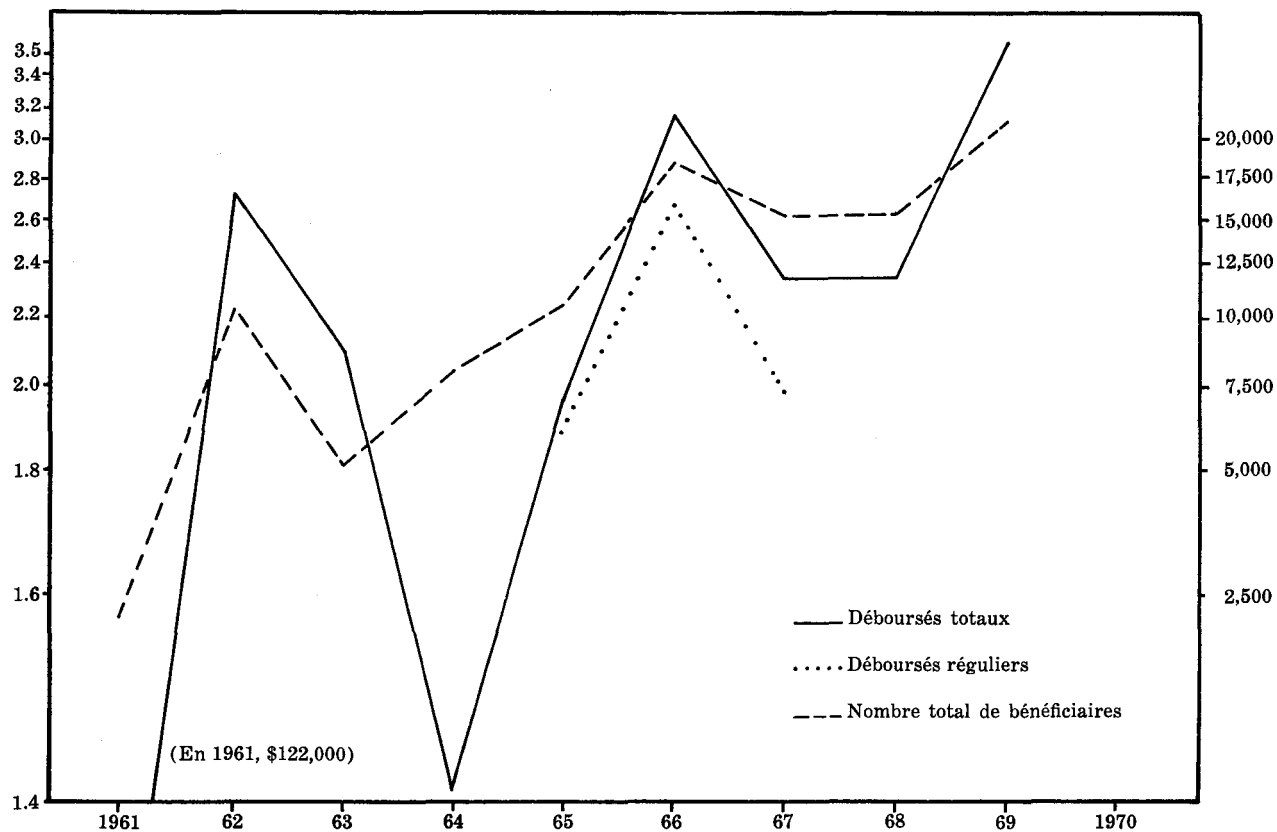
** Au 31 décembre de l'année.

GRAPHIQUE II.2.15

Assistance supplémentaire à la sécurité de la vieillesse

Déboursés totaux
en \$ millions*

Déboursés totaux annuels et nombre total de bénéficiaires, de 1961 à 1969

Nombre total de
bénéficiaires

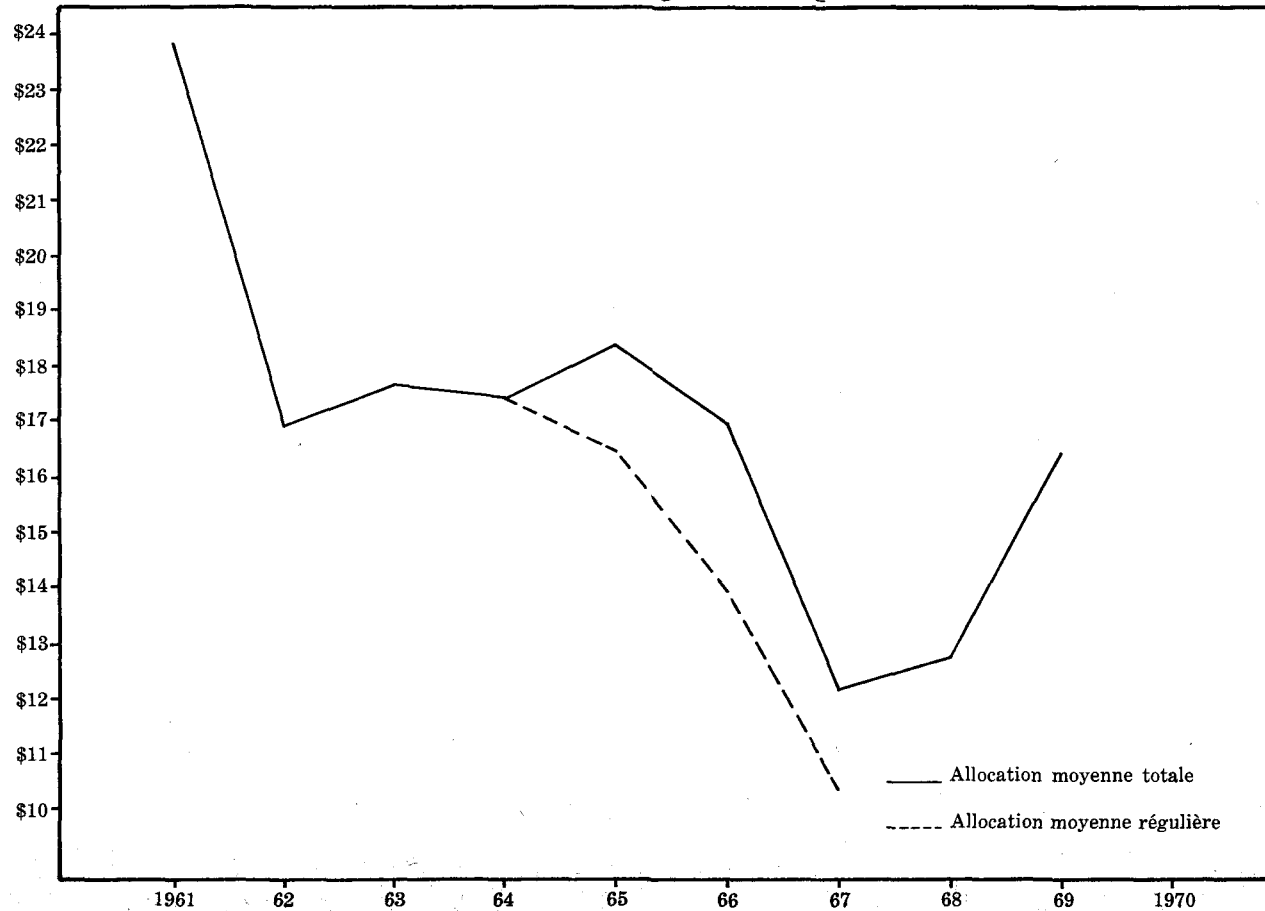
* Dollars constants de 1968.

GRAPHIQUE II.2.16

Assistance supplémentaire à la sécurité de la vieillesse

Allocation moyenne
mensuelle *

Allocation moyenne mensuelle par bénéficiaire, de 1961 à 1969

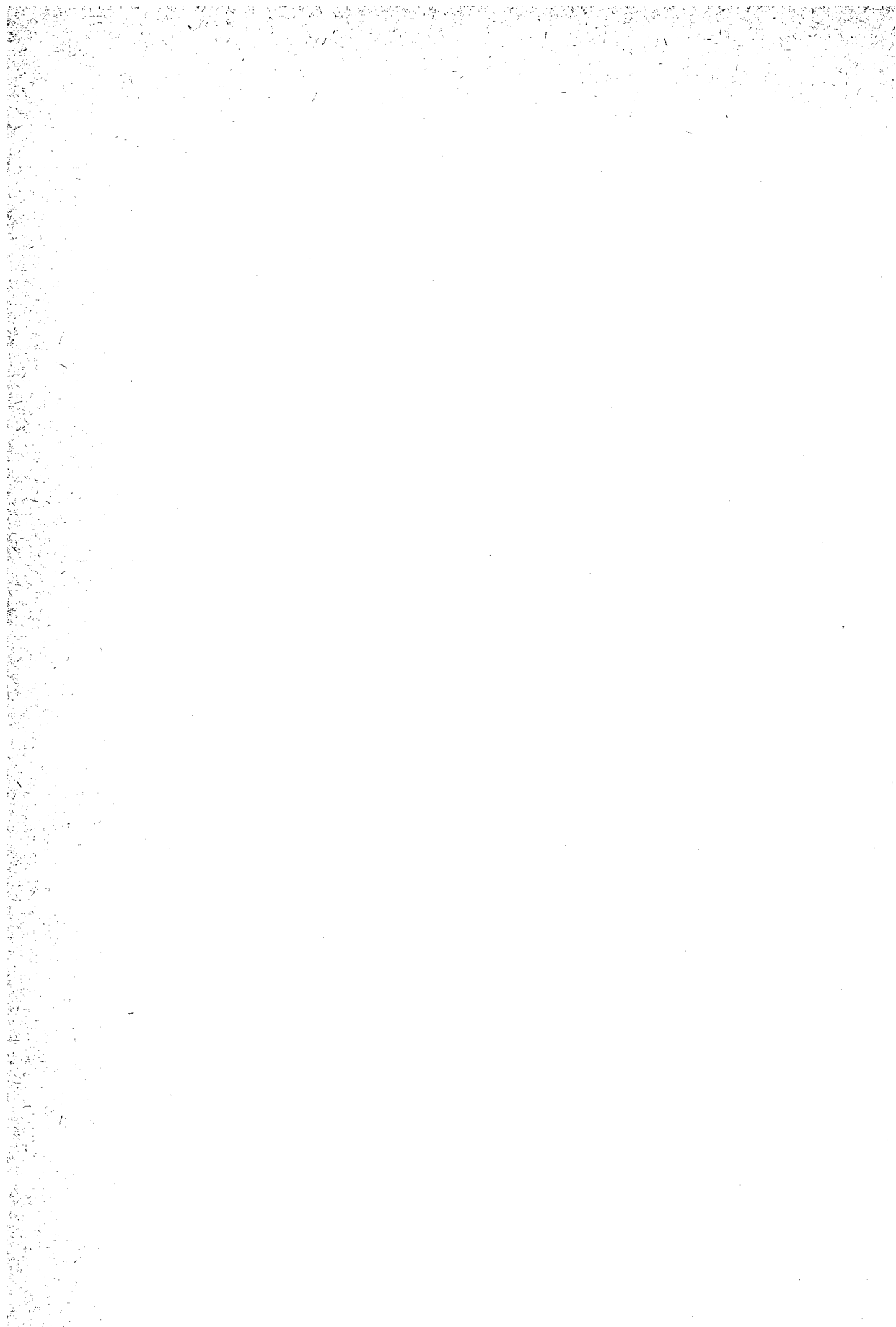


* En dollars constants de 1968.



Appendice II.3

Analyse des principales dispositions de la loi sur l'aide sociale



Analyse des principales dispositions de la loi sur l'aide sociale *

INTRODUCTION

1. La loi sur l'aide sociale a reçu la sanction du Lieutenant-gouverneur le 12 décembre 1969 et a été mise en application le 1er novembre 1970. Les règlements de cette loi sont contenus dans l'arrêté en conseil N° 3491 du 17 septembre 1970.

2. Cette nouvelle loi se situe dans le prolongement des recommandations du rapport Boucher et dans celui du régime canadien d'assistance publique. Depuis quelques années déjà, la participation fédérale au financement des mesures d'assistance vise à l'unification de l'administration des diverses lois d'assistance par catégories.

3. La loi sur l'aide sociale est beaucoup plus qu'une loi-cadre. Elle uniformise le niveau des prestations et le niveau des revenus admissibles, déterminés selon un critère de besoin et non plus selon les circonstances du besoin.

4. Le niveau des prestations est calculé en fonction du nombre de personnes à charge et est relevé de façon substantielle. Il représente un complément plutôt qu'un substitut à l'allocation familiale, à laquelle il s'ajuste d'ailleurs ¹.

5. Il ne fait aucun doute que la nouvelle loi sur l'aide sociale offre une assistance plus généreuse et présente plusieurs améliorations par rapport aux mesures précédentes. En effet :

1° la loi réalise dans une seule disposition l'intégration de toutes les mesures d'assistance par catégories, y compris celle de l'assistance aux chômeurs;

2° elle choisit l'unité familiale comme base de l'octroi des prestations;

3° elle définit l'aide sociale sur la base du déficit entre les besoins et les revenus;

* L.Q. 1969, chap. 63.

¹ Avec l'allocation pour le logement, les taux mensuels peuvent atteindre 25 à 35 dollars pour les premiers enfants, ce qui représente avec les allocations familiales des montants annuels couvrant les coûts minimum d'entretien des enfants.

4° elle fait une distinction entre la notion de besoins ordinaires et celle de besoins spéciaux;

5° elle donne ouverture à un droit précis¹;

6° elle décrit les mécanismes de révision, au cas où un individu se sentirait lésé, et prévoit un droit d'appel auprès d'une commission d'appel.

6. Toutefois, cette loi ne modifie pas sensiblement la conception traditionnelle de l'assistance financière. Pour cette raison, on peut douter qu'elle rejoigne une fraction beaucoup plus grande des individus et des familles dans le besoin. Ceci apparaît nettement à l'examen des conditions d'admissibilité et, principalement, des modalités d'application.

I. — LES CONDITIONS D'ADMISSIBILITÉ

7. Concernant l'admissibilité, les articles 6, 7, 8 et 9² contiennent de nombreuses limitations d'accès à l'assistance financière. Ils écartent cet objectif consistant à élargir l'admissibilité à tous les individus ou à toutes les familles dont les ressources sont insuffisantes, quelle que soit leur situation face au marché du travail et qu'ils soient ou non « privés de moyens de subsistance ».

8. En effet, les dispositions des articles 6 et 7 nous obligent à constater que la loi ne s'appliquera en général qu'aux bénéficiaires actuels des mesures d'assistance par catégories, à cette différence près que désormais tous sont sur le même pied, sans distinction. Le principe général est le suivant : pour être admissible à l'aide sociale, une personne ou une famille doit être privée de moyens de subsistance, c'est-à-dire :

ne pas détenir un emploi régulier, à plein temps ou à temps partiel, ou un emploi saisonnier, ou un emploi à son propre compte.

¹ En ce sens, la loi aurait gagné à être plus explicite et, bien qu'il soit évident que la déclaration d'un droit n'a de sens que par rapport à son contenu et à ses effets réels, il aurait été peut-être préférable d'y inclure la liste des droits sociaux de la famille, cités par le ministre lors de l'étude en commission. Si cette loi entend réaliser des objectifs qu'on a jugé opportun de présenter « à titre d'explication », nous ne voyons pas pourquoi ils n'apparaissent pas dans la loi, même si elle ne doit être interprétée quant à son contenu et à ses effets que comme une étape vers la réalisation de ces objectifs; une telle inclusion aurait peut-être eu pour effet de dépolitiser à l'avenir le débat et d'agir comme un rappel constant des étapes encore à parcourir.

² Voir *infra*, pp. 190-191.

Cette disposition établit clairement que la loi s'adresse uniquement aux personnes seules ou aux familles dans le besoin qui ne travaillent pas ou qui ne travaillent qu'occasionnellement.

9. On prévoit deux exceptions :

- lorsque le chef de famille ou la personne seule accomplit un travail dont le but est sa formation ou sa réadaptation, ou encore a quitté son emploi régulier pour poursuivre des études ;
- lorsque la personne est incapable, en raison de son état physique ou mental, de satisfaire par son travail les besoins ordinaires et spéciaux de sa famille ; ainsi la personne ou la famille est censée être privée de moyens de subsistance et, par conséquent, devient admissible.

10. Cette deuxième exception rejoint l'invalidé ou la personne souffrant d'une incapacité de travail, qui occupe néanmoins un emploi régulier à temps partiel ou à temps plein, mais dont les revenus restent insuffisants. Quant à la première exception, elle assure que le bénéficiaire inscrit à des programmes de récupération, de réadaptation ou de recyclage ne perdra pas son droit à l'assistance financière.

11. Nonobstant ces deux exceptions, les conditions restrictives d'admissibilité comportent deux faiblesses majeures qui ont déjà fait l'objet de critiques à l'endroit du régime précédent. En premier lieu, le nouveau régime ne fait aucune distinction entre la main-d'œuvre active et tous les autres bénéficiaires éventuels qui, pour une raison ou pour une autre, ne font pas partie de la main-d'œuvre et ne sont pas susceptibles de retourner sur le marché du travail. En second lieu, ces conditions restrictives rejettent en principe l'admissibilité pour insuffisance des revenus d'emploi, ce qui réduit de beaucoup la portée du nouveau régime et rappelle l'ancien. En somme, pour avoir droit à l'assistance financière, la personne aux ressources insuffisantes doit :

ou bien ne pas travailler,
ou bien détenir un emploi, mais souffrir d'incapacité physique ou mentale,
ou bien occuper un emploi en vue de sa réadaptation.

12. Qu'advient-il des chefs de famille ou des personnes seules qui occupent un emploi régulier à temps partiel ou à plein temps, ou encore de nature saisonnière, et dont les revenus sont inférieurs aux normes minimales définies, soit à cause de charges familiales trop lourdes, soit à cause de l'insuffisance des revenus d'emploi ? L'article

8 prévoit qu'on pourra accorder à ces personnes une assistance pour des besoins spéciaux :

lorsque cette aide est nécessaire pour éviter qu'elle ne soit privée ou qu'elle ne se trouve dans une situation qui constitue un danger pour sa santé au risque de la conduire au dénuement total.

13. L'article 9 prévoit que cette aide peut inclure les besoins ordinaires :

pourvu que la personne accepte de se conformer aux prescriptions d'un plan de relèvement qui lui est ainsi proposé.

L'aide accordée est donc exceptionnelle et conditionnelle. On doit s'interroger sur la définition des conditions donnant droit à l'aide et relever l'absence de critères objectifs pour évaluer une situation qui constitue, pour une personne ou une famille, un danger pour leur santé ou un risque de dénuement total.

14. De plus, l'efficacité d'une telle disposition d'exception comme moyen de prévention, d'encouragement à l'auto-détermination et de lutte contre la pauvreté reste problématique.

15. Quant à la situation d'une personne privée de moyens de subsistance et qui retourne sur le marché du travail, on note :

qu'elle peut continuer à recevoir cette aide... si cette aide est nécessaire pour assurer la réadaptation complète et permanente du chef de cette famille ou de cette personne seule, suivant le cas (article 10).

16. Le règlement N° 1,4.05 prévoit une durée maximum de six mois mais, encore une fois, ne mentionne aucun critère pour accorder l'aide nécessaire.

ARTICLES 6, 7, 8 ET 9 DE LA LOI DÉTERMINANT LES CONDITIONS D'ADMISSIBILITÉ

Article 6

L'aide sociale comble les besoins ordinaires et spéciaux d'une famille ou personne seule qui est privée de moyens de subsistance.

Article 7

Pour les fins de l'article 6, une famille ou une personne seule est réputée ne pas être privée de moyens de subsistance lorsque le chef de cette famille ou cette personne détient un emploi régulier, à plein temps ou à temps partiel, ou un emploi saisonnier, ou travaille pour son propre compte.

Toutefois, une famille ou personne seule est censée être privée de moyens de subsistance lorsque le chef de cette famille ou cette personne accomplit un travail approuvé par le ministre et dont le but principal est sa formation ou sa réadaptation ou a quitté un emploi régulier pour poursuivre des études en vertu d'un programme de formation ou de réadaptation approuvé par le ministre.

Une famille ou personne seule est aussi censée être privée de moyens de subsistance lorsque le chef de cette famille ou cette personne est incapable, en raison de son état physique ou mental, de combler par son travail les besoins ordinaires et spéciaux de sa famille, ou ses propres besoins s'il s'agit d'une personne seule.

Article 8

L'aide sociale comble les besoins spéciaux d'une famille ou personne seule qui n'est pas privée de moyens de subsistance, lorsque cette aide est nécessaire pour éviter qu'elle n'en soit privée ou qu'elle ne se trouve dans une situation qui constitue un danger pour sa santé ou risque de la conduire au dénuement total.

Article 9

Lorsque l'aide sociale accordée à une famille ou personne seule en vertu de l'article 8 n'est pas suffisante pour éviter qu'elle soit privée de moyens de subsistance ou qu'elle se trouve dans une situation qui constitue un danger pour sa santé ou risque de la conduire au dénuement total, le ministre peut lui proposer un plan de relèvement et lui accorder l'aide sociale pour combler ses besoins ordinaires et spéciaux pourvu qu'elle accepte de se conformer aux prescriptions du plan qui lui est ainsi proposé.

II. — LES MODALITÉS D'APPLICATION

17. Les modalités d'application comportent une série de contraintes qui restreignent le caractère novateur de cette loi. Une des plus sérieuses de ces contraintes concerne la démonstration des besoins¹. Bien qu'elle unifie les mesures d'assistance par catégories et qu'elle simplifie l'administration, la nouvelle loi, exigeant la démonstration des besoins et l'évaluation des ressources, expose aux mêmes difficultés de contrôle, d'uniformisation et d'équité. Par le maintien inévitable des dispositifs d'enquête reportés à l'échelle individuelle, elle perpétue pour tous les postulants les caractères bureaucratiques tracassiers et surtout humiliants.

¹ Cette contrainte n'a pas échappé aux observateurs, travailleurs sociaux ou assistés sociaux eux-mêmes, qui ont témoigné devant la Commission parlementaire. Voir à ce propos le compte rendu des *Débats de l'Assemblée nationale du Québec* du 11 au 18 septembre 1969 et du 6 au 20 novembre 1969.

18. En second lieu, la liberté de décision ministérielle, bien que théoriquement atténuée par l'existence d'une commission d'appel, est beaucoup trop grande. Il est en effet prévu qu'elle peut intervenir dans le choix du taux maximum des prestations. Elle peut aussi conditionner les prestations à l'adhésion du bénéficiaire à certains services complémentaires qu'on lui offre, notamment dans le cas où l'assisté doit se conformer à un plan de relèvement (article 9), ou s'il refuse ou néglige de se prévaloir des mesures appropriées de formation ou de réadaptation indiquées par le ministre (article 12) ¹.

19. De telles dispositions, qui confèrent aux prestations un caractère conditionnel discutable, apparaissent coercitives, voire punitives. Elles ne sont d'ailleurs accompagnées d'aucune garantie ou d'aucun critère objectif d'évaluation, ne semblent prévoir aucune exception et, par conséquent, peuvent frapper arbitrairement certains groupes ou individus et limiter ainsi leur droit à l'aide sociale.

III. — LE NIVEAU DE L'AIDE ACCORDÉE

L'aide sociale sera accordée sur la base du déficit qui existe entre les besoins d'une famille ou d'une personne seule et les ressources dont elle dispose, pourvu qu'elle n'en soit pas exclue en raison de la valeur des biens qu'elle possède ².

20. Les règlements et barèmes fixent le niveau des besoins reconnus ou l'allocation maximale possible, de même que le mode d'évaluation des ressources de la famille ou de la personne seule. Nous traiterons successivement de ces deux modalités qui délimitent la portée effective de la protection et son effet sur les conditions économiques des bénéficiaires.

A. — LE NIVEAU DES PRESTATIONS

21. Sur le plan des prestations, on doit souligner que la nouvelle loi améliore grandement l'aide accordée par les mesures précédentes. Pour la première fois, les besoins ordinaires font l'objet d'une définition et de normes objectives. C'est d'ailleurs là un des aspects les plus intéressants et les plus positifs de la loi. Les prestations versées pour satisfaire les besoins ordinaires seront plus élevées que les allocations antérieures. Ceci se dégage très clairement des ta-

¹ Il est fait exception des mesures de formation assurées dans le cadre du programme de formation professionnelle pour adultes. (Règl. N° 1, 507).

² *Loi d'aide sociale* : extrait des notes explicatives.

bleaux II.3.1 et II.3.2, qui permettent de comparer entre eux le régime précédent, le nouveau régime, les normes fixées par le Conseil économique du Canada et celles du *Montreal Diet Dispensary*.

22. Les règlements fixent d'abord un seuil en définissant les besoins minima ordinaires d'une personne ou d'une famille selon sa taille pour la nourriture, les vêtements et le logement. L'allocation maximale permise par la loi correspond à ces besoins. Au tableau II.3.1 qui compare ces prestations aux précédentes, nous remarquons que les prestations régulières accordées par la loi sur l'aide sociale pourraient signifier des montants de 40 à 60 pour cent supérieurs à ceux que permettait l'assistance par catégories pour les familles avec enfants¹. En somme, au niveau des prestations, la nouvelle loi corrige la situation des bénéficiaires ayant des enfants, en accordant plus d'importance aux charges familiales dans la fixation des besoins maxima.

23. Afin de voir comment les niveaux de prestations prévus par la nouvelle loi se comparent aux besoins minima des familles démunies, élargissons la comparaison à des normes de besoins établies en dehors du cadre de cette loi et des mesures qu'elle remplace. Le tableau II.3.2 présente deux séries de normes, l'une provenant du *Montreal Diet Dispensary* et l'autre déterminant le seuil de pauvreté défini par le Conseil économique du Canada. Les besoins minima établis par le *Montreal Diet Dispensary* se situent, selon la taille de la famille, entre 66 et 70 pour cent du seuil de pauvreté canadien. Toutefois, la différence entre ces seuils s'explique en presque totalité par une différence dans les définitions des besoins minima adoptées dans l'un et l'autre cas. Tandis que le *Montreal Diet Dispensary* fixe des normes à partir du calcul d'un coût minimum de subsistance pour la nourriture, les vêtements et les frais afférents à l'habitation et à l'entretien personnel, le Conseil économique du Canada fonde son seuil de pauvreté sur l'observation empirique des familles qui disposent uniquement de ce revenu minimum et qui doivent en allouer 70 pour cent au vêtement, à la nourriture et au logement. La définition adoptée par le Conseil admet au départ une marge de 30 pour cent au-dessus des besoins minima calculés par le *Montreal Diet Dispensary*.

24. Le tableau II.3.3 compare les prestations prévues par la nouvelle loi sur l'aide sociale aux normes du *Montreal Diet Dispensary*,

¹ Ces écarts sont quelque peu surévalués puisque, pour calculer l'allocation d'aide sociale, on prend le montant maximum permis pour le logement et on suppose que tous les enfants sont âgés de 10 à 15 ans.

TABLEAU II.3.1

Comparaison entre les prestations mensuelles permises par la nouvelle loi sur l'aide sociale et par les lois précédentes

	Prestations permises par la loi sur l'aide sociale			Prestations permises par les lois précédentes	
	Besoins ordinaires, y compris le logement (allocation maximale)			Loi sur l'assistance publique (prestations régulières seulement)	Lois catégorisées (prestations régulières et supplémentaires)
	Montant mensuel	Logement Zone III	Total des besoins ordinaires	Zone métropolitaine	Zone métropolitaine
	\$	\$	\$	\$	\$
1 adulte	46	60	106	90*	100***
2 adultes	76	70	146	70**	135
2 adultes					
+ 1 enfant	109	85	194	135	
+ 2 enfants	128	95	223	145	
+ 3 enfants	147	95	242	155	
+ 4 enfants	163	95	258	165	
+ 5 enfants	178	95	273	175	
+ 6 enfants	193	95	288	185	
1 adulte					
+ 1 enfant	79	60	139	125	135****
+ 2 enfants	100	70	170	135	155
+ 3 enfants	119	85	204	145	175
+ 4 enfants	136	95	231	155	195
+ 5 enfants	151	95	246	165	215
+ 6 enfants	166	95	261	175	235

* Prestations permises sous forme d'assistance aux chômeurs pour la personne seule vivant hors foyer.

** Prestations permises pour les veuves et célibataires de sexe féminin âgées de 60 à 65 ans.

*** Prestations permises pour les aveugles et les invalides.

**** Prestations permises pour les mères nécessiteuses.

TABLEAU II.3.2

Comparaison entre les normes de besoins minima définies par le Montreal Diet Dispensary, et le seuil de pauvreté déterminé par le Conseil économique du Canada

	<i>Conseil économique du Canada Seuil de pauvreté (1967)</i>		<i>Montreal Diet Dispensary Coûts minima mensuels</i>			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	<i>Base mensuelle \$</i>		<i>Nourriture \$</i>	<i>Logement * \$</i>	<i>Total \$</i>	<i>(5) en % de (1)</i>
1 adulte	145.00	100%				
2 adultes	241.66	100%	93.90	69.60	163.50	67.6%
2 adultes						
+ 1 enfant	290.00	100%	123.83	69.60	193.43	66.7%
+ 2 enfants	338.00	100%	149.36	87.00	236.36	69.9%
+ 3 enfants	386.00	100%	182.54	87.00	269.54	69.8%
+ 4 enfants	435.00	100%	215.72	101.50	317.22	72.9%
+ 5 enfants	483.00	100%	248.90	101.50	350.40	72.5%
+ 6 enfants	531.00	100%	291.24	101.50	392.74	73.9%

* Pour l'item logement, nous avons retenu la deuxième des quatre séries statistiques suivantes (nous fournissons les autres pour fins de comparaison) :

- (1) Montreal Diet Dispensary — Montréal 1967
 (2) Montreal Diet Dispensary 1967 — 5% pour 1969
 (3) BFS — Montréal — tous les appartements avec services 1962 + 15%
 (4) BFS — Montréal — service partiel ou sans service 1962 + 15%

	<i>1 adulte</i>	<i>2 ad.</i>	<i>1 ad. 1 enf.</i>	<i>2 ad. 1 enf.</i>	<i>2 ad. 2 enf.</i>	<i>2 ad. 3 enf.</i>	<i>2 ad. 4 enf.</i>
(1)	40	60	60	75	85	85	85
(2)	57.75	69.60	69.60	87	87	101.50	101.50
(3)	70	79	79	93	93	109	109
(4)	63	69	69	80	80	97	97

TABLEAU II.3.3

Comparaison entre les normes de besoins définies par la loi sur l'aide sociale et celles définies par le Montreal Diet Dispensary et le Conseil économique du Canada

	(1) <i>Loi sur l'aide sociale Allocation mensuelle permise</i>	(2) <i>Montreal Diet Dispensary (moins allocations familiales) Minimum mensuel</i>	(3) <i>Conseil économique du Canada (moins allocations fami- liales) Minimum mensuel</i>	(1) en pourcentage de (2)
	\$	\$	\$	
1 adulte	106		145	—
2 adultes	146	163.50	242	89.2%
2 adultes				
+ 1 enfant . . .	194	183.93	281.5	105.4%
+ 2 enfants . .	223	216.95	318.5	102.7%
+ 3 enfants . .	242	239.79	356	100.9%
+ 4 enfants . .	258	276.31	394	93.3%
+ 5 enfants . .	273	297.49	430	91.7%
+ 6 enfants . .	288	327.00	465	88.0%

d'une part, et à celles définies par le Conseil économique du Canada, d'autre part. Toutefois, avant de fixer des besoins minima gradués selon la taille de la famille, les barèmes budgétaires présentés dans le cadre de la loi sur l'aide sociale ont tenu compte de l'existence des allocations familiales et scolaires qui s'ajoutent aux ressources des familles et comblent une partie des besoins minima des enfants à charge. En d'autres termes, les normes de besoins définies par la loi sur l'aide sociale excluent cette proportion des besoins minima que compensent les allocations familiales. Afin d'ajuster la comparaison, nous avons soustrait les allocations familiales des normes de besoins définies par le Conseil économique du Canada et par le *Montreal Diet Dispensary*. Ainsi l'allocation permise par la loi sur l'aide sociale se situe à 90 pour cent des normes du *Montreal Diet Dispensary* définies pour 1967 dans le cas de deux adultes sans enfant; mais elle dépasse ces normes dans le cas où la famille a un, deux ou trois enfants à sa charge. Elle diminue relativement par la suite à 90 pour cent, s'il y a quatre ou cinq enfants, et à 88 pour cent, s'il y a six enfants ¹.

25. En somme, les barèmes budgétaires comblent une plus large proportion des besoins des familles. Toutefois, à partir du quatrième enfant, cet avantage relatif tend à disparaître ².

26. Cette loi favorise les familles avec enfants. Elle met ainsi l'accent sur un aspect négligé des lois précédentes qui ne tenaient pas suffisamment compte des charges familiales.

27. Nos comparaisons portent sur l'année 1967, quant aux normes de revenu minimum. La loi sur l'aide sociale est en vigueur en 1971, alors que l'indice du coût de la vie a augmenté de 17 pour cent depuis 1967. Toutefois, on remarquera que, pour la première fois, les prestations sociales seront ajustées pour tenir compte de la hausse des prix à la consommation à partir du 1^{er} janvier 1972 ³.

B. — LES CRITÈRES D'ÉVALUATION DES RESSOURCES

28. Nous avons vu qu'on a fixé l'allocation d'assistance de telle sorte qu'elle comble la différence entre les ressources dont dispose

¹ Cette diminution est due principalement au fait que dans le cas de la loi sur l'aide sociale, on maintient constante l'allocation pour le logement à partir d'une famille de 6 personnes et plus.

² Il faudrait, en plus de ces comparaisons, tenir compte des prestations pour besoins spéciaux.

³ Règlement N° 1, art. 3.06.

la personne seule ou la famille admissible et le niveau des besoins minima reconnus.

29. La définition des ressources ou des revenus disponibles et la façon dont on les comptabilise pour déterminer l'allocation constituent donc des modalités importantes dans le calcul du montant de l'aide apportée.

30. Notre analyse des dispositions concernant les critères d'évaluation des ressources portera sur les revenus de travail, les revenus de source autre que le travail et le traitement de l'actif.

1. — LES REVENUS DE TRAVAIL

31. L'admissibilité des revenus découlant d'un emploi a fait l'objet de dispositions nouvelles au Québec.

32. Tous les bénéficiaires de l'aide sociale peuvent avoir un revenu de base qui reste compatible avec l'allocation maximale. Ce revenu permis est de \$25 par mois, ou de \$300 par année, pour les personnes seules et de \$40 par mois plus \$5 par enfant pour les familles. Ainsi dans le cas d'une famille de 5 enfants, on fixe l'exemption de base à \$780 par année. Dans tous les cas, il s'agit d'un revenu net d'emploi, c'est-à-dire après déduction de l'impôt et des cotisations obligatoires.

33. Les lois précédentes admettaient un revenu mensuel variant entre \$10 et \$80 incluant toutes les sources de revenus, y compris les allocations familiales.

34. Au delà de cette exemption de base, les règlements sur l'aide sociale permettent à certains bénéficiaires de conserver une proportion de leurs revenus, mais les dispositions à ce sujet varient selon le type de bénéficiaires. Souvenons-nous que les conditions d'admissibilité décrites plus haut donnaient lieu à trois types de bénéficiaires. À ces trois types de bénéficiaires correspondent trois types de comptabilisation des revenus de travail.

35. Le premier type de bénéficiaire (admissible en vertu de l'article 6 de la loi) est celui qui ne travaille pas, celui qui occupe un emploi de façon irrégulière, celui à qui l'emploi, parce qu'il souffre d'incapacité physique ou mentale, n'apporte qu'un revenu insuffisant ou, encore, celui qui occupe un emploi dit de réadaptation. Pour cette personne, le tableau II.3.4 indique le taux marginal de dimi-

nution de l'allocation par rapport au revenu de travail. Dans le cas d'une personne seule, on ne tient pas compte du premier \$25. Entre \$25 et \$62, chaque dollar gagné entraîne une diminution équivalente de l'allocation. Par la suite, le taux décroît et passe rapidement de 100 à 60 pour cent. Il demeure stable jusqu'au moment où l'allocation devient nulle, c'est-à-dire lorsque la personne atteint un revenu de \$133 par mois ou de \$33 par semaine.

36. Ces dispositions découlant du règlement N° 1,405 sont difficiles à interpréter. On comprend bien l'application d'une détaxe de 40 pour cent des revenus. Elle a pour but d'encourager la personne à accepter un travail. Ce travail, bien qu'irrégulier et peu rémunérateur, fournit un revenu d'appoint, l'allocation n'étant diminuée que de 60 cents pour chaque dollar gagné, entre \$13 et \$33 par semaine. Pourquoi alors un taux de 100 pour cent entre \$6 et \$13 par semaine ? Sans doute s'agit-il de montants si peu importants qu'on n'a pas à appliquer cette disposition.

37. Toutefois, dans le cas de la famille de 5 enfants à laquelle s'appliquent des dispositions semblables, nous n'en sommes plus aux mêmes montants. Le revenu permis étant de \$65 par semaine, on a un taux de diminution de l'allocation de 100 pour cent entre \$16 et \$40 par semaine. Notons là qu'il peut y avoir plus d'une personne qui retire des revenus d'emploi et que, dans tous les cas, il s'agit d'un revenu net, c'est-à-dire après déduction de l'impôt et des cotisations obligatoires.

38. Le deuxième type de bénéficiaire (admissible en vertu des articles 8 et 9 de la loi) est celui qui détient un emploi régulier, mais dont les revenus satisfont si peu ses besoins que la situation de la famille ou de l'individu représente un danger pour sa santé ou risque de le conduire au dénuement total. On comptabilise alors tous les revenus de travail pour établir le déficit jusqu'à concurrence de l'exemption de base, soit \$25 par mois permis pour la personne seule ou \$40 plus \$5 par enfant permis pour la famille. Étant admis par exception, ce bénéficiaire ne jouit d'aucune détaxe de son revenu.

39. Enfin, le troisième type de bénéficiaire (admissible en vertu de l'article 10) est celui qui, bien qu'ayant retrouvé un emploi régulier, conserve son droit à l'aide accordée, parce qu'on juge celle-ci nécessaire pour assurer sa réadaptation complète et permanente. Dans ce cas, pour déterminer le montant de l'aide qu'on lui maintient, on comptabilise 75 pour cent de son revenu net d'emploi le premier mois, avec un pourcentage croissant graduellement de \$5 par mois pendant 6 mois.

TABLEAU II.3.4

Allocation d'aide sociale, revenu et taux marginal de diminution de l'allocation en fonction du revenu net

<i>Cas d'une personne seule qui n'occupe pas un emploi régulier</i>				<i>Cas de la famille de 5 enfants, dont le chef n'occupe pas un emploi régulier</i>			
<i>Revenu net</i>	<i>Allocation d'aide sociale</i>	<i>Revenu total</i>	<i>Taux marginal de diminution de l'allocation en fonction du revenu net</i>	<i>Revenu net</i>	<i>Allocation d'aide sociale</i>	<i>Revenu total</i>	<i>Taux marginal de diminution de l'allocation en fonction du revenu net</i>
0	\$106	\$106	0%	0	\$273	\$273	0%
\$ 25	\$106	\$131	100%	\$ 65	\$273	\$338	100%
\$ 50	\$ 81	\$131		\$162.50	\$175.50	\$338	
\$ 62.50	\$ 69.50	\$132		\$200	\$153	\$353	
\$ 70	\$ 64	\$134		\$250	\$123	\$373	60%
\$ 80	\$ 58	\$138		\$300	\$ 93	\$393	
\$100	\$ 46	\$146	60%	\$350	\$ 63	\$413	
\$120	\$ 34	\$154		\$455	0	\$455	
\$176.66	0	\$176.66					

40. On doit estimer l'ensemble de ces dispositions concernant l'admissibilité des revenus de travail, bien qu'elles ne soient pas révolutionnaires, par comparaison avec la situation tolérée par les régimes antérieurs : les revenus permis étant très faibles, l'acceptation d'un emploi signifiait dans plusieurs cas la perte de l'allocation totale et, en même temps, de la sécurité du revenu. Il faut cependant rappeler que le taux de détaxe le plus généreux prévu par la loi sur l'aide sociale s'applique dans le cas où la personne ne peut pas détenir un emploi régulier (condition d'admissibilité en vertu des articles 6 et 7), dans lequel cas elle devient non admissible à l'assistance financière. Il s'agit donc en somme d'une innovation dont la portée d'application reste très restreinte.

2. — LES AUTRES REVENUS ADMISSIBLES

41. Les règlements représentent aussi un élargissement de l'admissibilité des revenus autres que les revenus de travail. On ne considère pas les allocations familiales et scolaires comme un revenu. Il en est de même des dons occasionnels (règlement N° 1,405).

42. Il faut également souligner qu'on prévoit une importante exception concernant l'admissibilité de tous les revenus, y compris ceux du travail, dans le cas où le chef de famille dilapide ses biens et refuse de subvenir aux besoins de sa famille. On ne pénalise pas alors la famille puisqu'on ne comptabilise pas les biens et les revenus du chef de famille pour établir l'admissibilité et le déficit (règlement N° 1,406).

3. — LE TRAITEMENT DE L'ACTIF

43. Les règlements nous ont paru beaucoup plus libéraux quant à l'évaluation des biens des bénéficiaires lorsqu'on détermine le montant de l'allocation. La différence est particulièrement sensible quant à la comptabilisation de certains biens, tels les effets domestiques, les instruments, outils et véhicules nécessaires à la pratique d'un métier ainsi que la maison dont on calcule la valeur de façon beaucoup plus généreuse. N'entrent pas dans la comptabilisation des biens les instruments, véhicules automobiles ou autres jusqu'à concurrence de \$1,000, la propriété dont la valeur ne dépasse pas une évaluation municipale qui peut varier de \$8,000 à \$15,000, déduction faite des hypothèques et des biens qu'on ne peut immédiatement convertir en avoir liquide sans une perte importante qui excède le tiers de leur valeur marchande, la conversion devant se faire dans un délai de 6 mois (règlement N° 1,402).

44. On comptabilise les autres biens, qui ne doivent pas représenter un avoir de plus de \$2,000 et \$200 par enfant, dans le cas d'une famille, ou \$1,000 pour une personne seule (règlement N° 1,401).

45. L'ensemble de ces dispositions concernant le calcul du déficit des ressources familiales ou individuelles représente un progrès certain par rapport aux lois et règlements qu'elles remplacent. Le tableau II.3.5 illustre une situation permise par la nouvelle loi et qui s'applique dans le cas d'un père de famille de 5 enfants, admis en raison d'une incapacité de travail ou de l'irrégularité de son emploi.

TABLEAU II.3.5

Calcul du revenu total disponible dans le cas d'une famille de 5 enfants

<i>Actif</i>	<i>Base mensuelle</i>	<i>Base annuelle</i>
Valeur des biens admis		\$7,000
Valeur nette de la propriété admise .		\$8,000
<i>Revenus</i>		
Revenu net d'emploi de la famille . .	\$200	\$2,400
Allocation d'aide sociale	\$153	\$1,836
Allocations familiales et scolaires moyennes	\$ 52.91	\$ 635
<i>Revenu total disponible</i>	<i>\$405.91</i>	<i>\$4,871</i>

46. Cette illustration n'a pas pour but de discuter les montants en cause, mais simplement de montrer la possibilité de combiner l'aide sociale et des revenus d'autres sources, y compris de travail. En résumé, une fois admise à l'aide sociale, la personne ne voit pas ses efforts de réintégration du marché du travail annulés par la perte totale de l'aide accordée¹.

¹ Il faut ajouter ici un mot au sujet de la base de calcul. Sauf exception, le calcul du déficit s'établit mensuellement (règlement 2.01). L'exception comprend les personnes qui détiennent un emploi saisonnier, qui travaillent pour leur propre compte ou encore celles qui détiennent un emploi régulier et sont admises en vertu des articles 8 et 9 de la loi; dans ces cas, on calcule le déficit annuellement (règlement 2.02).

IV. — L'ADMINISTRATION

47. On ne peut guère juger de l'effet total de la loi sur l'aide sociale, tant au point de vue de l'accès à l'assistance financière et de l'acceptabilité des conditions exigées des bénéficiaires que de l'efficacité générale de cette mesure, sans étudier ses mécanismes administratifs d'application.

48. On a déjà souligné, d'une part, que les dispositions qui déterminent l'admissibilité accordent un très large pouvoir discrétionnaire ministériel et administratif. Il ne fait pas de doute que les bureaux chargés d'appliquer ces dispositions recevront des directives ou normes d'application plus précises pour interpréter ces dispositions, qui sont nécessaires pour éviter quelque forme de discrimination. Ces directives équivaldront-elles à un resserrement ou à un élargissement des conditions d'admissibilité ?

49. D'autre part, la détermination de l'admissibilité et des prestations s'appuie sur la démonstration du besoin (*needs test*). Quelle forme prendra cette démonstration ? Exigera-t-elle encore du citoyen ou des familles concernées la dépendance totale et l'aliénation ou l'abandon entier de son libre choix ? Le règlement N° 1,505 prévoit, qu'outre la vérification des déclarations, le fonctionnaire qui enquête lors d'une entrevue avec la famille doit apprécier la durée et la forme d'aide la mieux appropriée et faire une

analyse des circonstances et des besoins qui amènent les personnes en cause à recourir à l'aide sociale.

50. Ceci ne respecte pas à notre avis le droit à l'assistance sociale. Une fois qu'on a vérifié le manque de ressources, la loi sur l'assistance financière doit prévoir entièrement la forme d'aide nécessaire. L'analyse des circonstances est superflue pour accorder une assistance financière. En principe, ces procédures sont inacceptables, mais en pratique, elles peuvent être plus ou moins tolérables pour les personnes concernées, selon la qualité du personnel et de l'équipement nécessaires à leur application.

51. La conception elle-même de la loi, marquée par l'absence de critères objectifs d'admissibilité et basée sur une obligation de démonstration des besoins, et le maintien des dispositifs d'enquête à l'échelle individuelle auxquels d'ailleurs les individus et les familles n'ont jamais autrement à se plier (à moins qu'ils ne soient traduits en justice ou ne travaillent au ministère de la Défense nationale) ne peuvent que laisser perplexe quant au progrès réel qu'apportera

la loi sur l'aide sociale en regard de la conception traditionnelle de l'assistance sociale.

CONCLUSION

52. La loi sur l'aide sociale représente une amélioration très sensible du niveau de l'aide financière apportée aux familles ou aux individus privés de revenus. Cette amélioration provient à la fois du relèvement du niveau des prestations pour les familles ayant des enfants et de l'élargissement de l'admissibilité des sources de revenus autres que les allocations d'aide sociale.

53. La loi présente un caractère novateur quant à la combinaison possible des revenus d'emploi et de l'aide sociale. Toutefois, l'innovation reste timide et peut être d'utilité très restreinte ou même illusoire si l'on considère que seuls jouissent d'une détaxe les bénéficiaires sans emploi régulier ou ceux dont la réintégration sur le marché du travail suit un programme de réadaptation dont le succès exige le maintien de l'aide.

54. La loi sur l'aide sociale demeure très restrictive quant aux conditions d'admissibilité. Comme nous l'avons vu, ces restrictions équivalent, à quelques exceptions près, à limiter l'assistance financière aux familles dont les lois par catégories reconnaissent les circonstances de besoin (incapacité de travail pour des raisons de santé physique ou mentale et chômage). En plus du cas d'interruption de l'emploi, on inclut l'emploi irrégulier et l'interruption volontaire pour des raisons de formation. L'insuffisance des revenus ne constitue donc pas comme telle une condition unique d'admissibilité : il faut qu'on la reconnaisse comme un prélude au dénuement total.

55. En raison des restrictions quant à l'admissibilité, la nouvelle loi sur l'aide sociale fait appel à des modalités d'application et à des mécanismes administratifs qui ne diffèrent pas essentiellement des méthodes appliquées jusqu'ici. La nouvelle loi est insatisfaisante, car elle n'ébranle aucunement la conception traditionnelle de l'assistance sociale. L'assistance financière reste conditionnelle et l'allocataire, pour recevoir l'assistance financière, doit faire amende honorable et accepter les directives et les services imposés.

Titre deuxième

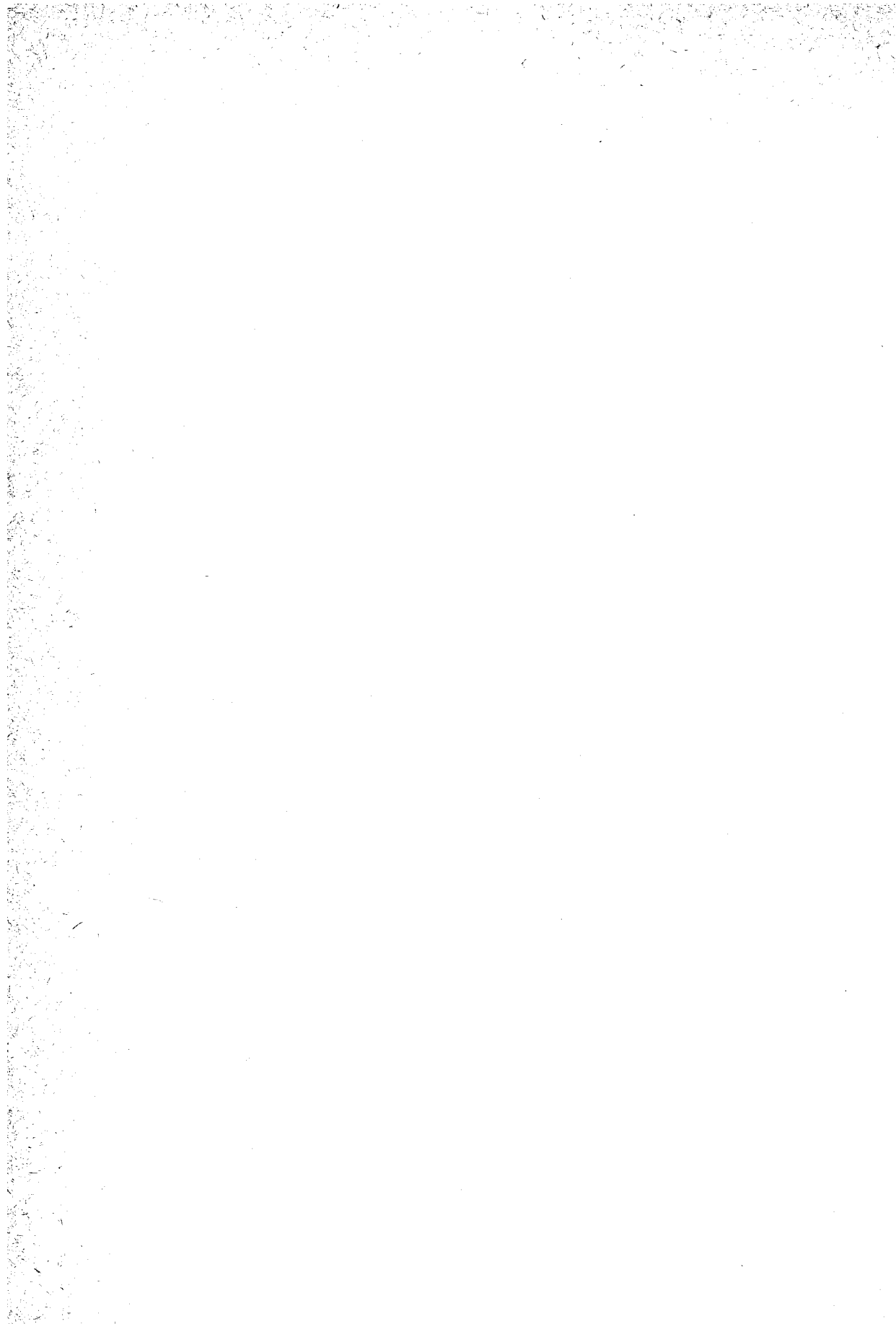
Les fondements d'une politique de sécurité du revenu

On identifie les besoins de sécurité du revenu à partir du contexte socio-économique. Les règles de fonctionnement de l'économie assurent à certaines personnes un pouvoir économique qui satisfait largement leurs besoins et leurs aspirations. Par contre, ces mêmes règles défavorisent d'autres personnes et provoquent des situations d'insécurité.

Les régimes de sécurité du revenu constituent l'un des éléments d'un ensemble de mesures et de programmes qui ont pour objectif, soit d'amortir les conséquences des règles de fonctionnement de l'économie sur la sécurité du revenu, soit d'améliorer les chances de succès des personnes dans la recherche d'une participation au travail et d'une rémunération adéquate.

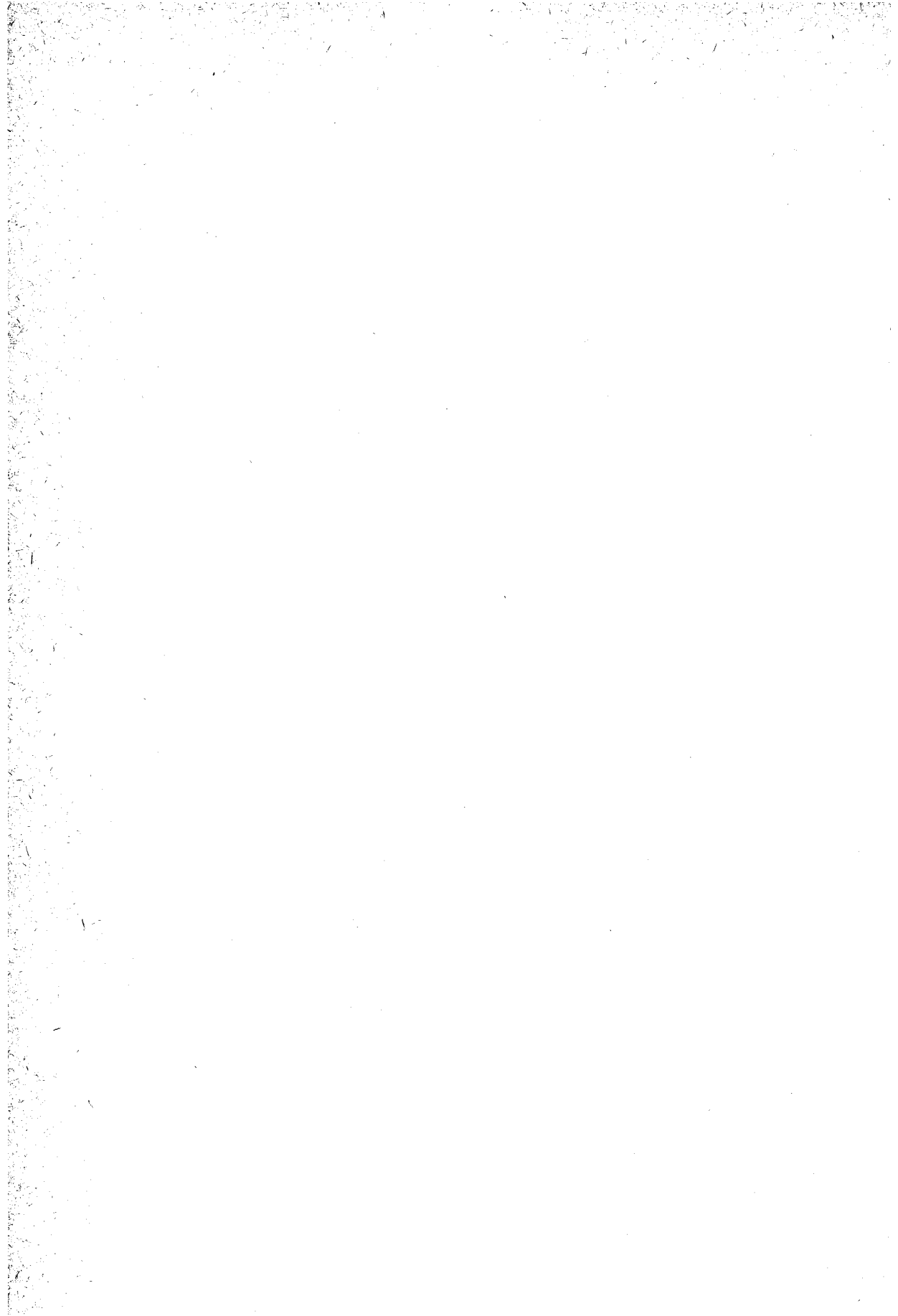
L'objet du chapitre III est d'examiner le contexte socio-économique et les mesures complémentaires afin de préciser les moyens de réaliser la sécurité du revenu et de situer les régimes de sécurité du revenu dans l'ensemble des politiques sociales et économiques.

La politique de sécurité du revenu doit préciser des objectifs à partir des besoins des personnes et en tenant compte de sa place dans l'ensemble des programmes d'investissement qui mettent en valeur les ressources humaines. La première partie du chapitre IV expose ces objectifs, alors que la deuxième partie présente les principales composantes d'un système de sécurité du revenu axé sur leur réalisation.





La prévention de l'insuffisance de revenus



La prévention de l'insuffisance de revenus

INTRODUCTION

209. Les études statistiques indiquent qu'au Québec l'insuffisance de revenus est fortement liée aux difficultés d'emploi, car le risque de chômage y est élevé¹. Une étude qui recherche les moyens de pallier l'insuffisance de revenus doit donc se pencher sur la notion d'emploi et sur les différentes politiques destinées à maintenir l'emploi et les revenus à un niveau maximum. En effet, avant d'élaborer un système de sécurité du revenu pour certaines catégories de personnes, il faut s'interroger sur la possibilité d'utiliser les instruments et les mécanismes économiques existants pour créer de nouveaux revenus et les augmenter là où ils sont insuffisants.

210. Cette démarche nous conduira à l'analyse de la notion de plein-emploi de même qu'à l'étude des différentes politiques qui existent actuellement pour maintenir les revenus au-dessus du minimum vital. Les interventions de l'État dans ce domaine peuvent prendre des formes générales, comme les politiques visant à l'adaptation de la main-d'œuvre, ou des formes plus précises, notamment la législation sur le salaire minimum et les politiques de subventions aux entreprises. Nous allons discuter de l'une et de l'autre de ces formes d'intervention de l'État.

I. — LE PLEIN-EMPLOI ET L'ADAPTATION DE LA MAIN-D'ŒUVRE

211. Au cours des dernières années, la notion de plein-emploi s'est modifiée profondément. On a souvent considéré le sous-emploi chronique qui a sévi en Amérique du Nord au cours de la dernière décennie comme un effet du fonctionnement de l'économie. Certains observateurs perçoivent ce fonctionnement comme une option entre une productivité élevée et l'emploi stagnant, d'une part, ou une faible productivité et un taux élevé de la croissance de l'emploi,

¹ On reconnaît qu'au Québec, plus que dans les autres provinces canadiennes, et indépendamment des écarts dans la composition de la main-d'œuvre (structure d'âge, niveau de scolarité et structure des occupations), le risque de chômage est élevé.

d'autre part. Il s'agit là d'un faux dilemme. On doit sans doute doser la notion de plein-emploi pour qu'elle conduise à des politiques plus réalistes, mais elle doit tout autant s'harmoniser avec la recherche d'une haute productivité. Le plein-emploi doit cesser d'être un objectif immédiat et instantané. On doit néanmoins élaborer une politique de reclassement de tous les sans-travail en recherchant un meilleur équilibre entre la compétence exigée et les disponibilités de main-d'œuvre.

212. Le plein-emploi demeure l'un des moyens essentiels d'assurer un revenu suffisant¹. En effet, en plus de garantir les taux de rémunération et le volume de revenu, il constitue pour l'individu la meilleure protection contre l'arbitraire et la discrimination sous toutes ses formes. Les économies de sous-emploi engendrent des injustices. La recherche du plein-emploi doit soutenir l'objectif d'une économie à efficacité maximum, car une économie moderne exige qu'on mette l'accent sur la productivité du travail. Cette recherche d'un haut niveau de productivité, source d'une croissance plus rapide du revenu national, est nécessaire pour maintenir l'économie du Québec en situation concurrentielle. Il est en effet difficile d'améliorer les conditions de vie de la population et de satisfaire les exigences de la concurrence internationale et nationale si l'on n'élève pas et l'emploi et la productivité. Il faut donc développer de nouvelles activités dans le cadre d'une intégration accélérée du progrès technique à l'économie.

213. L'objectif est de concilier une politique de plein-emploi et une économie productive. En réalité, le plein-emploi doit accompagner une productivité globale élevée et non pas s'y opposer ou la freiner.

214. En canalisant les investissements vers des secteurs de pointe, on suscitera des emplois à rémunération élevée. La main-d'œuvre doit cependant acquérir la compétence nécessaire pour répondre aux exigences des nouveaux emplois. Cette compétence nous paraît prioritaire parce qu'elle sert plusieurs objectifs.

215. En premier lieu, les politiques de main-d'œuvre entraînent une meilleure utilisation du potentiel de production. Malgré la persistance du chômage, il existe toujours des emplois vacants en rai-

¹ Nous ne sommes pas parvenus à un degré suffisant de développement et d'abondance pour qu'une répartition des revenus qui ne garde que des liens très ténus avec l'activité économique soit dès maintenant possible.

son d'une carence de main-d'œuvre hautement qualifiée. Il s'ensuit donc qu'une main-d'œuvre plus qualifiée et mieux informée peut diminuer l'importance de ce déséquilibre. En second lieu, la compétence de la main-d'œuvre conditionne le progrès technique. En effet, le perfectionnement de l'outillage nécessite une main-d'œuvre de plus en plus qualifiée, faute de quoi on freine le progrès technique.

216. Enfin, une main-d'œuvre hautement qualifiée et mobile est un facteur de stabilité économique. Les recherches sur les relations entre les prix et l'emploi démontrent que, lorsqu'on est sur le point d'atteindre le plein-emploi, les prix tendent à augmenter rapidement. Si la façon la plus efficace de réduire le chômage consiste en une augmentation de la production, on doit toutefois reconnaître qu'à partir d'un certain niveau de la demande, l'augmentation de la production et le maintien de la stabilité économique requièrent des politiques reliées à l'offre de travail : recyclage, aide à la mobilité, reclassement, cours de pré-emploi, etc. Ces politiques permettent d'éviter la formation de goulots d'étranglement. Ainsi, tout en assurant une amélioration du niveau de qualification de la main-d'œuvre, elles évitent une baisse du niveau de vie causée par l'inflation.

217. L'amélioration de la compétence de la main-d'œuvre s'inscrit dans une politique générale qui vise à améliorer le marché du travail et les perspectives d'emploi à moyen terme. Ainsi la politique de main-d'œuvre s'appuie sur des objectifs de croissance économique. La contribution essentielle de l'homme au développement de l'économie a fait naître et évoluer des politiques qui valorisent les ressources humaines. Par contre, si on veut par une politique de main-d'œuvre utiliser au maximum le potentiel humain, on devra concilier les besoins des travailleurs et ceux de l'économie; nous traiterons cet aspect dans une section ultérieure.

218. Mais en plus des politiques de main-d'œuvre, d'ailleurs récentes, les gouvernements ont traditionnellement pratiqué des politiques ayant pour but de relever les salaires d'autorité et de créer ou de maintenir artificiellement des emplois. Ce sont là d'autres moyens de prévenir l'insuffisance de revenus et d'alléger le fardeau des régimes de sécurité du revenu, dont nous examinons maintenant l'opportunité et l'incidence.

II. — LE SALAIRE MINIMUM ET LES SUBVENTIONS AUX ENTREPRISES

219. Dans une économie, il existe toujours des secteurs à haute productivité et, parallèlement, d'autres secteurs dont les produits sont désuets ou les méthodes de production dépassées. L'existence de ces deux catégories de secteurs nous oblige à choisir entre le maintien d'occupations et de métiers non rentables mais pourvoyeurs d'emplois, d'une part, et la recherche de l'efficacité maximale, d'autre part.

220. La dynamique même du développement économique rend inévitable la coexistence de secteurs de production non rentables et de secteurs de pointe. Les premiers perpétuent des services ou des méthodes de production d'une période révolue. Pour cette raison, on rémunère la main-d'œuvre de ces secteurs à des taux de salaire inférieurs aux taux courants.

221. Certains facteurs, en particulier la faible mobilité de la main-d'œuvre et le peu d'élasticité de substitution entre le capital et le travail, empêchent le jeu des forces du marché de rapprocher les taux de rémunération des secteurs à bas salaires de ceux des autres secteurs industriels et commerciaux.

222. Par ailleurs, même s'il paraît généralement souhaitable au point de vue du rendement économique, l'abandon de ces secteurs non rentables oblige à recycler des travailleurs dont la préparation technique est souvent dépassée. La difficulté d'adapter à des métiers et à des occupations plus utiles une partie de ces travailleurs force souvent l'État à maintenir de tels emplois.

223. Plusieurs formes d'intervention sont possibles pour suppléer au manque à gagner des travailleurs des secteurs à bas salaires : les unes incitent à l'abandon, les autres au maintien des secteurs non rentables.

A. — LE SALAIRE MINIMUM

224. Par opposition aux autres formes d'intervention (politique de subventions aux entreprises ou de subventions directes au revenu des travailleurs de ces secteurs), le relèvement des salaires par l'autorité gouvernementale se traduit à plus ou moins longue échéance soit par l'élimination des secteurs les moins rentables, soit par la trans-

formation des méthodes de production en usage dans ces secteurs. L'imposition d'un salaire minimum apparaît comme un substitut au mécanisme d'allocation des ressources là où les forces du marché sont inopérantes.

225. En raison des principes énoncés précédemment qui, d'une certaine façon, favorisent le rendement plutôt que le nombre d'emplois, on serait tenté d'opter pour une utilisation plus intensive d'une telle mesure. Mais le relèvement du salaire minimum est une mesure à caractère global, donc peu souple. L'élaboration d'une telle politique doit tenir compte non seulement de ses effets immédiats sur les taux de salaire, mais aussi de ses répercussions possibles sur l'emploi.

1. — LE RÔLE DU SALAIRE MINIMUM COMME MESURE D'INTERVENTION AU PLAN DE L'ÉCONOMIE

226. Une enquête, qui a précédé les recommandations relatives au relèvement du salaire minimum au Québec, a mis en lumière un certain nombre d'observations qui ressortent de l'analyse des effets de cette mesure ¹.

227. En examinant les données de l'appendice III.1, tiré en majeure partie de cette étude, on constate que le nombre de travailleurs touchés par cette mesure n'est pas négligeable ². En 1966, 14.4 pour cent des travailleurs de la zone I recevaient un salaire horaire de moins de \$1.25 ³. Parmi ceux-là, 8,338 étaient des hommes (soit 5.9 pour cent des travailleurs masculins) et 16,474 (soit 18.7 pour cent des travailleurs féminins) étaient des femmes. Par contre, 12.1 pour cent des travailleurs de la zone II, soit 20,425 travailleurs ⁴, obtenaient moins de \$1.15 l'heure ⁵.

228. On constate toutefois que les effets d'un salaire minimum imposé varient grandement d'un secteur industriel à l'autre. Parmi les industries qui comptent un grand nombre de travailleurs qui gagnent moins de \$1.25 ou \$1.15 l'heure, il y a celles des vêtements, des textiles, du bois et du cuir ainsi que certaines branches du commerce et des services.

¹ Jean Baril : *Le relèvement du salaire minimum*, Service de recherche du ministère du Travail, Québec, 1968 (document mimeographié).

² Voir l'appendice III.1 du présent chapitre : « Implications et conséquences du relèvement du salaire minimum au Québec ».

³ Voir le tableau III.1.1 de l'appendice.

⁴ Voir le tableau III.1.2 de l'appendice.

⁵ Pour les fins du salaire minimum, on a partagé le territoire québécois en deux zones : la zone I, qui comprend Montréal et Québec, et la zone II, qui comprend le reste du territoire québécois.

229. À la suite de cette étude, une première hausse du salaire minimum est entrée en vigueur en novembre 1968. On portait le salaire minimum à \$1.25 dans la région de Montréal et à \$1.15 dans le reste de la province. Entre 1966 et 1968, la proportion des travailleurs dont le salaire horaire était inférieur à cette norme avait diminué et le danger d'effets négatifs sur l'emploi s'était amoindri.

230. Le relèvement du salaire minimum s'inscrit maintenant dans le cadre d'un échancier ¹, et ce, pour la première fois au Québec. Le 1er novembre 1971, le salaire minimum sera porté à un taux uniforme de \$1.50 l'heure pour toute la province.

231. L'augmentation du salaire minimum doit se faire en considération de ses conséquences possibles sur l'emploi. En premier lieu, elle peut entraîner une hausse des prix du produit fini dans le secteur touché et, en conséquence, affecter ce secteur par la substitution de produits relativement moins chers : effet d'autant plus probable qu'il s'agit de produits concurrencés sur les marchés étrangers.

232. En général, les effets sur les prix se produisent rapidement. À long terme, la hausse du salaire minimum entraînera une substitution du capital au travail. En effet, toute variation dans les prix relatifs, taux de salaire par rapport à la rémunération du capital, amène un changement inverse dans le rapport quantitatif du travail et du capital, ce qui ne peut se produire dans l'immédiat. Ces industries s'adapteront lentement à la nouvelle structure des prix du travail en modernisant leur équipement. Il s'ensuit un effet négatif sur l'emploi, mais l'augmentation du capital permet d'incorporer le progrès technique dans les processus de production.

233. Dans les industries les plus susceptibles d'être touchées par une hausse du salaire minimum, soit le textile, le vêtement, le bois et le cuir, on doit donc s'interroger sur les possibilités de substituer

¹ L'échéancier prévu est le suivant :

	<i>Zone I</i> <i>Montréal et Québec</i>	<i>Zone II</i> <i>Reste du Québec</i>
Novembre 1968	\$1.25	\$1.15
Mai 1970	\$1.35	\$1.25
Novembre 1970	\$1.40	\$1.35
Mai 1971	\$1.45	\$1.45
Novembre 1971	\$1.50	\$1.50

le capital au travail. À l'aide des statistiques qui couvrent la période d'après-guerre, certains tests sur les possibilités de substitution du capital au travail démontrent que, pour les trois dernières industries, une augmentation de 10 pour cent dans le rapport des salaires au prix du capital produit une augmentation à peu près équivalente dans le rapport de la quantité de capital à celle du travail¹. Dans l'industrie textile, la hausse des salaires provoquera sans doute une mécanisation très rapide, puisqu'un changement de 10 pour cent dans le prix du travail par rapport à celui du capital entraîne une augmentation du stock de capital de 20 pour cent, la quantité de travail demeurant la même².

234. De plus, dans les industries où nous avons étudié les effets des variations de salaires sur l'emploi, il semble que ceux-ci ne soient pas très importants (sauf pour le textile), car ils se rapprochent assez de la moyenne dans l'ensemble de l'industrie manufacturière. En général l'augmentation de la production due à la demande accrue des consommateurs compense ces réductions relatives d'emplois. Cependant, lorsqu'il s'agit d'une hausse soudaine décrétée d'autorité, les effets peuvent être beaucoup plus importants et conduire à la disparition des entreprises marginales.

235. Le relèvement du salaire minimum comme mesure d'intervention au plan de l'économie nous amène à des conclusions variées. De quelque façon que l'on aborde la question, les effets sur l'emploi apparaissent négatifs de prime abord. Il s'agit là toutefois de premières constatations. En effet, les substitutions du capital au travail provoquent un accroissement de productivité et la création de nouveaux emplois plus rémunérateurs. En incitant les chefs d'entreprise à une plus grande automatisation, les hausses de salaires forcent les industries marginales à s'aligner sur les industries les plus productives.

2. — LE RÔLE DU SALAIRE MINIMUM AU PLAN DE LA SÉCURITÉ DU REVENU DES TRAVAILLEURS

236. Au Québec, on adopta une première loi sur le salaire minimum en 1937. Cette loi, dite loi des salaires raisonnables, fixait

¹ Techniquement, on peut exprimer ainsi l'élasticité de substitution des différents produits mentionnés (il s'agit d'une estimation préliminaire) :

produits du bois	: .97
produits du cuir	: .99
vêtements	: .82
produits du textile	: 2.00

² D'après les premières estimations, tout indique que le taux de progrès technique de l'industrie du textile est nettement supérieur à celui des autres industries étudiées.

les salaires dans les entreprises où il s'avérerait impossible de syndiquer les employés. Face à l'évolution de la sécurité sociale, cette loi qui avait un rôle véritable de protection sociale s'est adaptée et élargie. Cependant, aujourd'hui encore, vu la masse des travailleurs québécois non syndiqués, cette protection demeure essentielle.

237. Il est clair que le salaire minimum jouera un rôle clef dans cette zone limithrophe entre l'économie et la sécurité du revenu. Par le relèvement périodique du salaire minimum, on assure un minimum vital aux travailleurs insuffisamment rémunérés, à condition qu'ils travaillent un nombre d'heures raisonnable par semaine et qu'ils conservent leur emploi. Par le salaire minimum, on contrôle aussi le point de fermeture des entreprises marginales, mais, à ce moment-là, se pose le problème du reclassement des travailleurs sérieusement handicapés sur le marché du travail.

238. Ce rôle exige plus qu'une hausse sporadique des taux de salaire minimum; il faut en effet que le relèvement en soit régulier et qu'il demeure en étroite relation avec le mouvement des salaires et des prix; il faut aussi que le taux soit uniforme sur tout le territoire et qu'il s'applique à toutes les entreprises. De plus, il est très important d'anticiper les effets de ce relèvement sur l'emploi afin de prévoir les mécanismes de reclassement des travailleurs concernés. D'où l'à propos de la remarque suivante :

Le problème ne se pose pas vraiment de savoir si l'on doit augmenter ou ne pas augmenter le salaire minimum. Dans la mesure où s'accroissent le coût de la vie, la productivité des entreprises et le niveau moyen des salaires, la seule question est celle de savoir à quel rythme l'on doit faire progresser le salaire minimum et suivant quelles modalités ¹.

239. Il s'avère indispensable d'adopter une politique de salaire minimum qui soit cohérente avec la politique de sécurité du revenu. En effet, si l'on hésite à hausser le salaire minimum à cause de ses effets sur l'emploi et que, par contre, on relève le niveau des prestations sociales, on affecte quand même le domaine de l'emploi. Les prestations sociales deviennent alors plus intéressantes que l'emploi rémunéré au taux minimum qui assure très peu de sécurité.

240. Compte tenu de l'irrégularité de l'emploi qui caractérise souvent les occupations de ce niveau, on ne peut s'attendre à ce que le salaire minimum offre une protection équivalente à une garantie

¹ Extrait de *La politique de salaire minimum*, colloque du Centre de relations industrielles de l'université McGill, 10 et 11 juin 1968, Robert Sauvé (éd.), p. 15.

de revenu minimum. Par contre, si on élabore des mesures de sécurité du revenu ayant pour but de combler l'insuffisance du revenu d'emploi, on risque qu'elles exercent le rôle qu'une politique de salaire minimum devrait normalement jouer. En somme, l'efficacité des mesures de sécurité du revenu dépend de celle du secteur du salaire minimum. On s'attend, par exemple, à ce qu'un soutien de famille, dont l'emploi est régulier, puisse assurer à sa famille des ressources suffisantes pour répondre aux besoins minima d'une famille de taille moyenne. La raison d'être fondamentale d'une politique de salaire minimum est d'assurer au travailleur une rémunération au moins équivalente aux normes de subsistance.

241. Grâce au taux de salaire minimum, à la fin de 1971, un travailleur québécois qui travaillera pendant 52 semaines de 40 heures obtiendra un revenu annuel de \$3,120. Les seuils de pauvreté du Conseil économique du Canada, ajustés selon la hausse des prix, fixent à \$3,408 le revenu minimum pour une famille de deux adultes. En principe, les prestations sociales et le taux de salaire minimum devraient respecter ces seuils, mais, en pratique, ni l'un ni l'autre ne s'y conforment.

242. Vu qu'elle est complémentaire des mesures de sécurité du revenu, la politique de salaire minimum ne devrait souffrir aucune exception. Elle jouera pleinement son rôle seulement si elle permet aux travailleurs isolés ou dominés sur tous les marchés d'obtenir une rémunération qui corresponde au moins au niveau de revenu minimum. Cette efficacité est limitée par les contradictions que renferme la loi ¹.

243. Dans le passé, l'adoption de taux différenciés selon les régions constituait une première contradiction. En effet, le taux de salaire minimum correspond à un niveau de salaire de subsistance. Seuls des écarts significatifs dans le coût de la vie justifieraient l'adoption de taux de salaire minimum différenciés selon des zones géographiques. Actuellement, l'absence de données sur le coût de la vie dans différentes régions du Québec ne justifie pas des écarts fondés sur ce principe. En pratique, on adopte ces politiques de différenciation à cause de l'existence d'une plus large proportion des travailleurs à faible rémunération dans les régions autres que métropolitaines, donc, par crainte d'un effet négatif plus considérable sur l'emploi si le même taux était en vigueur. Or ceci ne peut être qu'un

¹ Gérald Marion : « Evaluation de la réglementation gouvernementale des salaires au Québec, le salaire minimum », dans *Politiques des salaires : exigences nouvelles*, Les presses de l'université Laval, Québec, 1964, p. 45.

compromis temporaire, car la loi sur le salaire minimum ne devrait pas contribuer à maintenir des bas salaires, comme nous l'avons déjà souligné, mais devrait plutôt les éliminer.

244. Une deuxième contradiction concerne les taux différenciés qui s'appliquent aux employés des services et à ceux des hôtels et des restaurants. On a maintes fois dénoncé cette politique et on peut rappeler ici un des jugements sévères portés à cet égard :

En maintenant un écart entre le salaire minimum prévu par les ordonnances générales et ceux qui sont prévus par les ordonnances 5 et 8, il (le gouvernement) établit les plus bas niveaux de salaire dans les secteurs qui ne sont aucunement menacés par la concurrence extérieure, qui sont les moins organisés syndicalement, les plus difficiles à organiser et à surveiller ¹.

245. En un mot, l'évolution des mesures d'assistance sociale aux individus et aux familles vers un revenu garanti exige la plus grande efficacité de la loi sur le salaire minimum elle-même et de son application, ainsi que du mouvement de syndicalisation et des autres formes de protection des travailleurs, sans quoi la garantie d'un revenu minimum assuré par les régimes de sécurité du revenu risque de devenir une subvention déguisée aux employeurs qui paient des bas salaires.

246. Une politique efficace de salaire minimum doit viser à ajuster le salaire au coût de la vie et à l'augmentation de la productivité. À ce propos, les auteurs de l'article précédemment cité suggèrent qu'on indexe le salaire minimum sur le taux de salaire horaire moyen; voici en résumé leur argumentation dans l'hypothèse où le salaire minimum ne serait indexé que sur le coût de la vie :

... tout se passerait alors comme si la société acceptait qu'un certain nombre d'entreprises puissent justifier de n'avoir aucune augmentation de productivité, et donc de n'avoir à faire face à aucune augmentation de salaires réels. Il n'y a aucune raison pour laquelle une société et un gouvernement devraient accepter une condition de cet ordre ².

247. Ces remarques rejoignent celles que nous avons faites au début. Une politique de salaire minimum doit stimuler la productivité des entreprises tout en suivant un rythme d'évolution qui tempère ses effets sur l'emploi.

248. On ne peut considérer toutefois le salaire minimum comme un parfait substitut aux régimes d'allocations sociales : son effet sur

¹ Extrait de *La politique de salaire minimum*, op. cit., p. 28.

² *Ibid.*, p. 18.

le revenu d'un travailleur est fonction de la régularité de l'emploi et, à cause de son incidence sur l'emploi global, il est soumis à des contraintes semblables à celles qui pèsent sur le taux de rémunération, la principale étant la productivité du travail.

B. — LES SUBVENTIONS AUX ENTREPRISES

249. Le secteur public subventionne depuis longtemps les entreprises. À l'origine, il intervenait uniquement dans les secteurs à faible rentabilité, mais on a élargi cette politique : les subventions accordées dans le but de maintenir certains secteurs d'activité constituent un cas particulier d'un ensemble de régimes de subventions aux entreprises dont les objectifs ont une dimension, soit économique, soit sociale. Voici une énumération des objectifs de ces programmes :

- stimulation de l'investissement dans les secteurs de pointe ;
- création de nouveaux investissements et de nouveaux emplois ;
- implantation des industries dans certaines régions choisies ;
- maintien de certains secteurs d'activité à bas revenus ;
- création de débouchés pour certaines classes de travailleurs privés d'emploi.

250. Le problème de reclassement et de débouchés pour les travailleurs privés d'emploi et pour les travailleurs à bas revenus a des répercussions sociales et économiques considérables. C'est aussi un problème complexe. Il paraît opportun alors de se demander jusqu'à quel point il justifie le recours à une politique de subventions aux entreprises. À notre point de vue, il est clair qu'en longue période on ne peut s'accommoder pour résoudre ce problème des programmes de subventions aux entreprises marginales, bien que par le passé, on ait utilisé cette méthode pour maintenir certains emplois et ainsi faire faussement jouer aux subventions aux entreprises le rôle de substituts aux allocations d'assistance sociale.

251. Ce type d'allocation des fonds publics nous amène à deux constatations. D'une part, on maintient des emplois en dépit du progrès technique, alors que la solution la plus efficace serait de moderniser l'équipement afin d'augmenter la productivité. D'autre part, les subventions aux entreprises, en vue de maintenir les emplois et les salaires concurrentiels, ne sont qu'une redistribution déguisée du revenu national et auraient pu être versées directement en revenus de compensation aux salariés.

252. Pour les entreprises dont les salaires se situent autour du salaire minimum, cette mesure est peu efficace et ne doit être appliquée qu'avec certaines réserves. En effet, les subventions permettent de conserver des entreprises marginales qui, en longue période, peuvent constituer un fardeau pour le budget de l'État. En courte période toutefois, on doit tenir compte de la situation de l'emploi.

253. Dans la mesure où le maintien de ces activités est discutable parce qu'il freine la création d'emplois plus productifs et que, du point de vue social, la valeur des débouchés ainsi offerts aux travailleurs ne peut que se détériorer avec le temps, il nous paraît préférable de verser directement des revenus de compensation complémentaires des salaires plutôt que de verser des subventions aux entreprises. En effet, dans ce cas, les subventions aux entreprises sont un moyen fort éloigné de l'objectif recherché. Le versement de revenus d'appoint atteindrait directement cet objectif alors que les subventions aux entreprises risquent d'être un subside à l'employeur et d'avoir sur la distribution des revenus un effet parfois inverse à celui recherché. Toutefois, de telles subventions peuvent être valables sur une base temporaire ou en courte période, comme complément des politiques de relèvement du salaire minimum, à condition de les compléter par d'autres mesures permettant leur cessation dans un laps de temps raisonnable.

254. La compensation directe des revenus, ne tenant compte que du droit au revenu, néglige le droit au travail, alors que les subventions aux entreprises fournissent à la fois un revenu et un emploi. Du point de vue d'une politique de développement orientée vers la mise en valeur des ressources humaines, la participation à l'activité économique est d'une aussi grande importance que la sécurité du revenu et la productivité de l'économie.

255. D'autres parties de notre rapport¹ ont affirmé que la possession d'un emploi, dans la société telle qu'elle est organisée, est une condition nécessaire à l'épanouissement et à la valorisation de la personne humaine. Mais pour satisfaire pleinement ces besoins dans notre société, les emplois doivent représenter pour le travailleur, soit une phase transitoire dans la recherche d'un débouché, soit un véritable débouché et non pas une panacée.

256. Dans cette perspective, on peut croire que les fonds publics attribués en subventions à des secteurs en déclin ou à des secteurs

¹ Voir le volume III de notre rapport : *Le développement*.

d'activité non rentables atteindront mieux leurs objectifs s'ils favoriseraient l'implantation d'activités qui, tout en avantageant certains travailleurs, peuvent à moyen ou à long terme devenir intéressantes du point de vue économique. Comme, par définition, la productivité immédiate de ces activités ne permet pas une rémunération suffisante, on peut verser directement à ces travailleurs un revenu d'appoint. C'est ainsi que l'on doit encourager les programmes sélectifs de reclassement et de réadaptation des travailleurs, qui incluent un investissement dans la création d'activités nouvelles et un complément de revenu sous forme d'allocations aux travailleurs.

257. Il s'agit en somme d'identifier des activités utiles, dont la rentabilité économique peut être différée, à cause, par exemple, d'une faible demande individuelle. Nous songeons en particulier aux activités de pointe dans les secteurs de services : récréation, parcs, secteur de la pollution et reboisement.

258. À côté de la création de ces activités qui fournissent un emploi de transition, d'autres options paraîtront plus valables à long terme parce qu'offrant plus de débouchés, tels la formation professionnelle et le placement du travailleur au sein d'une entreprise.

259. En somme, il faut un cadre de services aux travailleurs, à l'intérieur duquel les options sont faites en fonction de leurs besoins, si l'on veut susciter l'intérêt pour la création d'un type nouveau d'activités. Ainsi le placement d'un travailleur au sein d'une entreprise dans laquelle sa productivité sera, pour un temps limité, plus faible que celle des autres employés peut justifier un programme de subventions à l'employeur.

260. Étant donné la difficulté de choisir entre le plein-emploi et la maximisation du revenu, on doit tout mettre en œuvre pour garantir à chaque travailleur un débouché sur le marché du travail. Mais cette garantie ne sera valable que si l'emploi représente un véritable débouché pour le travailleur et que sa productivité à moyen terme est comparable à celle de l'emploi moyen. Seule la création de tels emplois justifie les subventions aux entreprises comme complément de la politique de sécurité du revenu.

III. — LES SERVICES AUX TRAVAILLEURS

261. Les services de main-d'œuvre n'offrent pas encore une solution complète aux problèmes du travailleur qui recherche un débouché sur le marché du travail. En effet, l'optique de la politique de

main-d'œuvre restait jusqu'à tout récemment très éloignée d'un tel objectif. Des experts dans ce domaine décrivent ainsi quelques traits de l'évolution des programmes américains de main-d'œuvre :

Manpower programs used to consist almost entirely of vocational training and various but limited types of assistance for the worker in searching for jobs within labor markets. But with the recent emphasis on problems of poverty and the disadvantaged worker, manpower programs have come to involve remedial and general education, to intermesh with community action programs providing a variety of welfare services, and on a trial basis, to assist in integration between labor markets. They are parts of a broader class of programs which, for the lack of a better term, we might call social action programs ¹.

262. Les programmes de main-d'œuvre relèvent à la fois de la politique sociale et de la politique économique. Cela est inévitable puisque toute action sur l'offre de main-d'œuvre doit tenir compte de la demande ou des débouchés actuels et de ses effets sur la demande future. En somme, les programmes de main-d'œuvre, comme les politiques d'éducation, mais à un degré plus élevé, représentent un choix difficile à faire entre les besoins des travailleurs et ceux du marché du travail.

263. Au Québec et au Canada, les programmes de main-d'œuvre ne tiennent pas suffisamment compte des besoins des travailleurs, particulièrement de ceux des travailleurs défavorisés. C'est pour remédier à cette carence que les ministères du Bien-être mettent sur pied des programmes de réadaptation et de reclassement. À notre point de vue, une telle politique est nettement déficiente, car, du moment qu'on refuse d'accepter les travailleurs défavorisés aux programmes de main-d'œuvre, on admet du même coup qu'on ne peut les intégrer au marché du travail. Ainsi les programmes que l'on développera parallèlement deviendront des expédients ou, comme on les a déjà surnommés, des mesures d'assistance sociale déguisée.

A. — UN BILAN

264. Des facteurs historiques expliquent que le chômage chronique ne préoccupe pas outre mesure les services de main-d'œuvre. Née d'une recherche de stabilité économique, la politique de main-d'œuvre s'est inscrite nettement dans une politique économique à

¹ Extrait de « Evaluating Manpower Programs for the Disadvantaged », par Glen G. Gain et R.G. Hollister, dans *Cost-Benefit Analysis of Manpower Policies* (Proceedings of a North American Conference), Ed. Sonners and Woods, 1969, p. 119.

court terme. Jusqu'à tout récemment, on entendait principalement contrer la rareté de la main-d'œuvre et les tensions caractéristiques du marché du travail à l'approche du plein-emploi, afin d'atteindre celui-ci sans trop d'effets inflationnistes. De plus, lorsqu'il fallait rendre compte du chômage, les services de main-d'œuvre prenaient toujours pour prétexte la distinction classique entre une politique globale d'emploi, qui crée des emplois, et une politique de la main-d'œuvre, qui adapte l'offre de main-d'œuvre aux emplois existants. C'est à partir de cette distinction très nette qu'on a mis l'accent sur le placement, la prévision des besoins du marché du travail et les problèmes de rareté de la main-d'œuvre.

265. Pendant longtemps, les services de main-d'œuvre ont été exclusivement des agences de placement et leur mandat était de recruter les meilleurs candidats possibles aux postes vacants. Ils rendaient ainsi service aux travailleurs, mais il est important de faire remarquer qu'ils identifiaient les besoins à satisfaire par le nombre et la nature des postes vacants et non par le nombre de travailleurs en quête d'emplois. Ces bureaux de placement se préoccupaient, par contre, des personnes en quête d'un emploi, qui bénéficiaient dans l'intervalle de prestations d'assurance-chômage, puisqu'ils étaient en étroite liaison avec les bureaux locaux d'assurance-chômage dont ils dépendaient administrativement.

266. L'Accord sur la formation technique et professionnelle conclu entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux en 1961 a permis d'orienter différemment la politique de la main-d'œuvre. Celle-ci s'élargit pour répondre aux impératifs de formation complémentaire, de reclassement et de recyclage des travailleurs. Cette nouvelle orientation occasionne des changements structurels : le Service national de placement, intégré au ministère du Travail (1965), passe au ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration (1966) qui devient par la suite le ministère de la Main-d'œuvre (1966) ¹.

267. Pendant cette même période, le Québec instaure une politique de la main-d'œuvre par des essais de reclassement ², puis la création d'un service de reclassement et, en 1967, d'une direction générale de la main-d'œuvre à laquelle sont rattachés les centres de main-d'œuvre du Québec. Des programmes nombreux et variés con-

¹ Voir à ce propos l'annexe 21 de notre rapport : *L'assurance-chômage et les services aux travailleurs*, préparée par Bernard Solasse et Jean Boivin.

² *Ibid.*, p. 188. On y retrace, entre autres, les expériences de Windsor et de Thetford Mines.

crétisent cette philosophie nouvelle de la politique de la main-d'œuvre. Plusieurs d'entre eux complètent d'abord la formation générale. Ils s'éloignent progressivement de la perspective conjoncturelle, se donnant comme objectif à plus long terme la mise en valeur du potentiel humain. La qualité de la main-d'œuvre est un facteur déterminant de la réalisation du potentiel de croissance : c'est l'idée maîtresse à la base de l'orientation nouvelle des politiques de la main-d'œuvre. Par là, ces programmes abordent indirectement le problème du chômage. Bien que l'on ne s'y attaque pas directement, l'action sur l'offre de main-d'œuvre est susceptible de réduire, à moyen terme, le chômage structurel et technologique.

268. Le risque croissant du chômage technologique, la nécessité de recyclage ressentie par une proportion croissante des travailleurs et le consensus quant à l'éducation permanente sont autant de facteurs à l'origine de cette expansion des services de main-d'œuvre. Les services de main-d'œuvre en viennent à constituer un réseau de services universels tout comme les services d'enseignement. Leur objectif est de hausser le niveau de compétence de la main-d'œuvre. L'ensemble des travailleurs constitue leur clientèle. À travers ce réseau de services, qu'advient-il du chômeur chronique ou du travailleur défavorisé ? On se demande jusqu'à quel point l'expansion de la politique de la main-d'œuvre ne négligera pas tout autant que dans le passé les travailleurs les moins qualifiés.

269. En mettant sur le même pied l'ensemble des travailleurs et en leur offrant un complément de scolarité et de formation professionnelle ou un nouveau métier, la politique de la main-d'œuvre ne comble pas nécessairement les besoins plus pressants et plus considérables des travailleurs défavorisés. Pourtant, on alloue maintenant des budgets importants aux programmes de formation de la main-d'œuvre. En 1969, au Québec, ils ont atteint plus de 100 millions de dollars. Ce montant représente \$50 par travailleur, \$800 par personne sans emploi et un investissement annuel de \$3,000 par candidat à ces programmes (environ 40,000 Québécois). Le Canada devient ainsi l'un des pays qui investit le plus dans la politique de la main-d'œuvre. Au Québec, on sait que certains groupes de chômeurs n'ayant pu obtenir d'emploi par ce moyen ont violemment critiqué ces programmes. En général, ils sont mal adaptés aux besoins des travailleurs. La plupart des responsables admettent eux-mêmes que la pédagogie et le contenu des programmes devraient répondre beaucoup mieux aux besoins des travailleurs.

270. Il est sans doute trop tôt pour évaluer complètement ces programmes. Il sera impossible d'évaluer leur portée réelle si l'on

ne tient pas compte de la façon dont ils répondent aux besoins des personnes économiquement défavorisées, pour qui ils offrent un moyen de retrouver une situation qui leur assure un emploi permanent¹. Mais ces travailleurs ont-ils seulement une place au sein des programmes de main-d'œuvre ? On a souvent reproché, par exemple, aux premiers programmes prévus par l'Accord sur la formation technique et professionnelle d'utiliser des critères qui éliminaient systématiquement les chômeurs et, à plus forte raison, les travailleurs les plus démunis. Les premières expériences américaines dans le domaine suscitèrent les mêmes critiques. On peut en conclure que l'objectif de ces programmes est d'augmenter la productivité des travailleurs au moindre coût possible. À ce sujet, un auteur américain, commentant le fait que certains examens d'entrée avaient entraîné l'élimination de 64 pour cent des candidats à un programme de formation, faisait la remarque suivante :

I have a modest proposal to make to the U.S. Department of Labor — if that agency desires to increase further the proportion of disadvantaged trainees in MDTA training programs. My suggestion would be to retain the General Aptitude Test Battery as a selection mechanism for training programs, but to put the information provided by these tests to a rather different use than that provided for in the present procedure. Assume there are ten applicants for a particular training program and because of budgetary or other constraints, only five training slots are available. The GATB tests should be run, and the applicants ranked according to their performance on the tests. The applicants who have the most need for the training will now have been identified : the applications of the five persons who performed the most satisfactorily on the GATB tests should accordingly be discarded².

271. Cette suggestion met en évidence l'inopportunité d'exclure au départ les candidatures provenant de cette proportion de la main-d'œuvre qui a le plus besoin des services de formation complémentaire et de réadaptation. Ainsi, quand il s'agit d'évaluer la portée de ces programmes quant à la productivité et à l'accroissement des emplois, on ne saurait ignorer le point de départ et le point d'arrivée

¹ Force nous est de constater que l'évaluation des résultats des programmes de formation de la main-d'œuvre s'arrête là où elle devrait précisément commencer et que seuls paraissent compter pour ceux qui en sont responsables le statut d'emploi et le degré d'instruction des candidats admis. Sert-on vraiment les travailleurs auxquels ces programmes sont destinés ? A qui sont-ils finalement accessibles ? Quelle proportion des candidats remplissent les conditions d'admission ? Quelles sont les caractéristiques des travailleurs désireux d'y participer par rapport au niveau de formation de la main-d'œuvre en général ? Ces informations sont pourtant les seules qui permettraient d'apprécier vraiment les résultats obtenus et de mesurer l'accroissement de productivité des travailleurs qui ont besoin de services de reclassement, de recyclage ou de formation complémentaire.

² Extrait de « Evaluating Manpower Programs for the Disadvantaged », par Glen G. Gain et R.G. Hollister, dans *Cost-Benefit Analysis of Manpower Policies*, op. cit., p. 162.

de chacun des candidats au programme ni l'ensemble de leurs besoins, qu'ils proviennent des travailleurs moins favorisés ou de ceux qui représentent un meilleur potentiel à court terme ¹.

272. Il s'agit en somme de redéfinir de façon très explicite les objectifs de l'ensemble des programmes de main-d'œuvre afin de s'assurer qu'ils s'occupent en priorité des besoins des travailleurs et ne rejettent pas *a priori* les catégories les plus défavorisées ².

B. — LA FORMULATION DES OBJECTIFS

273. À notre point de vue, les programmes de main-d'œuvre doivent faire face aux problèmes de toutes les catégories de travailleurs en tenant compte d'abord des besoins des travailleurs et non pas uniquement de ceux de l'économie.

274. Aider les personnes défavorisées à trouver une situation normale sur le marché du travail implique toutes sortes d'interventions qui vont des programmes-types de formation :

- aux programmes de préparation à des cours de pré-emploi;
- aux services de conseil, d'orientation, de placement et de relance;
- à l'acclimatation au milieu de travail et à l'apprentissage;
- à la création de nouvelles possibilités d'emploi;
- aux mesures d'incitation à l'embauche à l'intention des employeurs.

275. Ce n'est que dans une telle optique que l'on assumera pleinement la dimension sociale de la politique de la main-d'œuvre. Ainsi conçue, elle rendra les travailleurs plus égaux face au marché du travail plutôt que d'améliorer simplement la qualité moyenne de la main-d'œuvre.

¹ Familiers avec ces questions, les responsables aux deux niveaux de gouvernement des programmes de réadaptation destinés aux travailleurs défavorisés les préparent en fonction des besoins spécifiques de ces travailleurs. En outre, on accorde généralement une grande attention, parmi l'ensemble des travailleurs à qui ces programmes s'adressent, à ceux qui s'y sont inscrits, car la réponse de la clientèle possible constitue un élément important de l'évaluation du programme.

² Cette volonté d'adapter les programmes de formation de la main-d'œuvre aux travailleurs défavorisés s'est traduite, aux Etats-Unis, par l'obligation, dans le cadre de certains programmes, de recruter les deux tiers des candidats parmi les travailleurs défavorisés. Mais ces expériences deviennent vite des programmes spéciaux pour les travailleurs défavorisés et n'améliorent guère leurs chances d'accéder au marché du travail.

276. En principe, l'égalisation des chances à l'entrée sur le marché du travail est un objectif de la politique de la main-d'œuvre¹. Mais elle l'est un peu au même titre qu'une juste répartition des revenus serait un objectif des politiques économiques. En somme, il s'agit plutôt d'un objectif secondaire qui joue le rôle d'une contrainte dans la maximisation des rendements ou de l'efficacité.

277. Retenons cette autre définition des objectifs de main-d'œuvre.

... Plus concrètement donc, une politique de main-d'œuvre doit :

- a) permettre à chaque travailleur de trouver un emploi;
- b) faire rendre à chacun le maximum de rendement, compte tenu de ses aptitudes et des débouchés².

278. On y retrouve en même temps la recherche de l'effet emploi et celle de l'effet productivité. Il s'agit de spécifier quel objectif sera prépondérant, compte tenu des besoins des diverses catégories de travailleurs et non pas uniquement de ceux de l'économie représentés par le nombre et la nature des postes vacants.

C. — LA COMPLÉMENTARITÉ DES SERVICES À LA MAIN-D'ŒUVRE ET DES MESURES DE SÉCURITÉ DU REVENU

279. Cette réorientation des services à la main-d'œuvre en fonction des besoins des travailleurs fait ressortir les impératifs de coordination entre les programmes de main-d'œuvre et certaines mesures de sécurité du revenu.

280. Dans le passé, on a voulu réaliser cette coordination par la mise en place d'une administration mixte des prestations d'assurance-chômage et des services de placement. Mais s'il est vrai que le placement accéléré d'un chômeur représente une économie des prestations d'assurance-chômage et qu'en ce sens l'emploi est un

¹ Au cours du vingt-et-unième congrès des relations industrielles de l'université Laval tenu à Québec en 1966, l'un des conférenciers formulait ainsi cet objectif qu'il rangeait parmi les cinq principaux d'une politique de main-d'œuvre : « instruire et entraîner la main-d'œuvre de façon à égaliser les chances de succès à l'entrée sur le marché ». Extrait de « Les objectifs d'une politique de main-d'œuvre », par André Raynauld, dans *Une politique globale de la main-d'œuvre*, Les Presses de l'université Laval, Québec, 1966, p. 26.

² Extrait de « Nature et contenu d'une politique de main-d'œuvre », par Roland Parenteau, dans *Une politique globale de la main-d'œuvre*, op. cit., p. 34.

substitut des allocations sociales, la relation entre le domaine de la sécurité du revenu et celui de la main-d'œuvre revêt une dimension beaucoup plus vaste et plus complexe.

281. En effet, en ce qui concerne le reclassement et le recyclage ainsi que la réadaptation et la recherche de débouchés pour le travailleur, les programmes de main-d'œuvre doivent jouer un rôle non seulement de substitut mais également de complément des prestations sociales. En effet, pour une proportion importante des travailleurs, le changement d'emploi implique une transition pendant laquelle leur situation requiert à la fois les services préalables à l'emploi et les prestations de sécurité du revenu.

282. Ainsi il est nécessaire qu'il existe un ensemble de services complets et adaptés aux besoins des travailleurs, suivant leur situation sur le marché du travail. De plus, des mesures de sécurité du revenu doivent encourager les travailleurs à profiter de ces services qui, à plus ou moins long terme, représentent le moyen le plus sûr d'améliorer leurs revenus.

283. Dans cette optique, les services de la sécurité du revenu et les services à la main-d'œuvre doivent collaborer étroitement. Cette collaboration doit déboucher sur des relations de complémentarité qui conduisent par exemple, grâce à la sécurité du revenu, à une fréquentation plus élevée des programmes de réadaptation et de reclassement.

284. Nous insistons donc sur la nécessité de reformuler les objectifs des services aux travailleurs.

285. Lorsqu'elle est axée exclusivement sur des objectifs économiques, la politique de main-d'œuvre recherche une amélioration de la productivité des travailleurs les mieux qualifiés. Par contre, l'existence des débouchés est limitée dans le temps et dans l'espace et l'importante proportion des travailleurs défavorisés sur le marché du travail pose un problème à la fois économique et social. C'est cette dernière dimension humaine et sociale du problème du travailleur qui doit particulièrement retenir l'attention des politiques de main-d'œuvre.

286. Une économie caractérisée par un taux de progrès technique élevé n'arrive pas à éliminer un certain niveau de chômage frictionnel et technologique. La dynamique de la politique de la main-d'œuvre devrait chercher à redonner au risque individuel de

chômage une partie de son caractère accidentel. Elle devrait également pouvoir répartir plus équitablement ce risque sur l'ensemble des travailleurs en se préoccupant directement de créer des débouchés pour les travailleurs les plus touchés.

IV. — LA PLACE DES MESURES DE SÉCURITÉ DU REVENU DANS LE CONTEXTE SOCIO-ÉCONOMIQUE ACTUEL

287. Au sens large, la sécurité du revenu comprend de multiples éléments qui débordent le cadre des régimes de sécurité sociale. Les conditions économiques générales, la stabilité des prix, le niveau d'éducation, le métier, la région habitée, les conditions de travail et de salaire minimum, la santé, l'assurance en cas de réalisation des risques sociaux sont autant d'éléments déterminants de la sécurité du revenu d'une personne.

288. Certes, le réseau des services universels — éducation, emploi, santé, habitat — peut contribuer à éviter que les perspectives de revenu des familles dépendent trop directement de leur pouvoir économique immédiat. Mais assurer par la politique économique un meilleur niveau de vie (revenu disponible *per capita*) et répartir ces conditions sur l'ensemble de la population sont deux objectifs bien distincts. Le dernier constitue l'objet d'une politique de mise en valeur des ressources humaines, qui, appuyée par la fiscalité, permet d'offrir à la personne un ensemble de services, qui va de la promotion personnelle et de l'amélioration de sa capacité de travail jusqu'au remplacement ou au complément de ressources individuelles trop faibles ou inexistantes.

289. La politique de sécurité du revenu doit donc s'intégrer dans un vaste ensemble de mesures où elle exerce un rôle précis : celui de pallier le manque à gagner ou l'insuffisance de ressources. Son efficacité dépend alors en grande partie de celle des mesures qu'elle complète.

290. En effet, le niveau des besoins que les mesures de sécurité du revenu sont à même de satisfaire est fortement lié aux taux de croissance du revenu national et aux besoins des autres secteurs de la politique sociale. Le niveau du revenu *per capita*, celui du salaire moyen et du salaire minimum, celui des impôts à payer et celui du revenu minimum qui peut être assuré, sont très étroitement reliés. On ne peut déterminer le niveau de ressources jugé nécessaire pour atteindre des conditions de vie adéquates indépendamment du revenu *per capita* disponible, lequel définit à son tour le niveau de vie moyen.

291. De plus, le contexte socio-économique influence profondément l'orientation des mesures de sécurité du revenu. Ces mesures, dont nous avons examiné les principaux effets dans les chapitres précédents, sont soumises à un cadre structurel à la fois politique, social et économique. Parmi ces contraintes, il faut mentionner la valeur que les sociétés attachent au travail et à la productivité de l'individu, non seulement comme source normale de revenus pour subvenir à ses besoins, mais également comme condition de participation au progrès collectif. La sécurité sociale a adapté le plein-emploi comme objectif et comme instrument de base de la sécurité du revenu. Dans cette perspective, il était naturel qu'on s'attachât surtout aux aspects de la sécurité du revenu qu'on ne pouvait pas réaliser par une politique de plein-emploi. C'est ainsi que, dans le passé, la sécurité sociale mettait l'accent sur les risques sociaux et économiques qui entravent la capacité de travail de l'individu. Dans le cadre des régimes sociaux, on a reconnu également le risque du chômage temporaire ou conjoncturel. Mais jusqu'ici, la sécurité sociale ne s'est pas préoccupée du fait qu'une importante proportion des travailleurs est systématiquement rejetée du marché de la main-d'œuvre ou n'y trouve pas de place stable. Ce sont là des caractéristiques nouvelles du contexte socio-économique qui, une fois de plus, influenceront les mesures de sécurité du revenu.

292. Depuis quelques années, devant la persistance de la pauvreté, la politique de sécurité du revenu tend à s'orienter différemment. Elle entend procéder à partir de l'identification des besoins plutôt que des risques d'incapacité de travail. Les conséquences doivent retenir l'attention avant les circonstances. Cette nouvelle optique influence encore peu les mesures en vigueur, mais elle est à la base des propositions générales de revenu minimum garanti et, à un degré moindre, de certaines orientations sous-jacentes à la loi sur l'aide sociale.

293. La nécessité d'une orientation nouvelle coïncide avec un contexte économique qui conduit à une redéfinition de la notion de plein-emploi et, face au progrès technique, à une adaptation des politiques sélectives visant l'offre de travail. L'obligation continue de se soumettre au recyclage est une source nouvelle d'insécurité du revenu; les exigences qu'elle implique accentuent les inégalités dans les chances de participation économique.

294. Les politiques de sécurité du revenu se heurtent à d'autres éléments de l'évolution sociologique, culturelle et économique sur lesquels elles n'ont aucun contrôle direct. Tous reconnaissent, par

exemple, que la publicité fausse les aspirations des familles et que les familles à bas revenus sont particulièrement vulnérables; qu'une sollicitation abusive les amène à utiliser leurs ressources pour satisfaire des besoins secondaires plutôt que pour se procurer des biens nécessaires; qu'elles sont souvent victimes d'une exploitation dont les responsables échappent à toute sanction. Il en résulte qu'une très grande proportion des familles bénéficiaires de prestations d'assistance sociale sont fortement endettées et que les prestations sociales, au lieu de satisfaire les besoins immédiats, servent à rembourser des dettes qui n'ont pas amélioré leur situation.

295. Dans l'élaboration d'une politique de sécurité du revenu, il faut porter une attention spéciale à ces problèmes, car l'endettement compromet irrémédiablement toute tentative d'assurer aux familles la satisfaction de certains besoins.

296. Nous proposons donc des mesures spéciales pour atténuer les effets de l'endettement sur la capacité de la famille de subvenir à ses besoins immédiats. L'objectif dans ce domaine est double : d'une part, éviter que les prestations sociales ne soient déviées de leurs fins en ne servant qu'au remboursement des dettes et, d'autre part, éviter que les programmes d'aide aient un effet de désincitation au travail qui pourrait se produire, lorsque, par exemple, une amélioration de la situation financière entraîne une augmentation proportionnelle des servitudes de remboursement¹.

297. Il ne s'agit là que de mesures de dernière instance qui ne s'attaquent qu'aux conséquences et non aux causes de la détérioration des budgets des familles par l'endettement. Ceci révèle encore une fois les limites inhérentes à la politique de sécurité du revenu. Les moyens qui permettraient une action plus efficace dans ce domaine relèvent d'une politique de protection du consommateur quant à la publicité et au crédit. Tant que la société n'a pas défini des objectifs dans ce domaine et mis sur pied des services suffisants, on est forcé d'avoir recours à des mesures palliatives.

298. En résumé, dans les chapitres qui suivent, nous n'élaborons pas un régime couvrant tous les aspects de la sécurité du revenu. Cela équivaldrait à reformuler l'ensemble des objectifs sociaux et économiques et à repenser toutes les mesures gouvernementales qui s'appliquent à leur réalisation. Par contre, nous situerons la politique de sécurité du revenu dans le contexte socio-économique pré-

¹ Voir le chapitre V du présent rapport : « Le régime général d'allocations sociales ».

sent. Nous insisterons sur son caractère complémentaire et sa nécessaire coordination avec les autres mesures telles que le salaire minimum et les programmes élaborés dans le cadre des politiques de main-d'œuvre.

299. On ne peut toutefois ignorer complètement certaines déficiences de l'organisation et des politiques économiques et sociales, dont les répercussions sur la sécurité des revenus sont importantes. Ainsi, en est-il de l'absence de politique dans le domaine du logement, des abus dans le domaine de la publicité et du crédit à la consommation qui souvent placent des individus ou des familles dans des situations d'endettement et de pauvreté chroniques incompatibles avec les principes les plus élémentaires de justice sociale, de promotion et de libération de l'individu. C'est le cas également de l'incidence de la fiscalité et de la hausse des prix dont les effets sur le budget des économiquement faibles neutralisent souvent la portée des prestations sociales.

300. À la lumière de ces quelques exemples, on constatera que la sécurité du revenu ne peut assumer à elle seule les fonctions qui ressortissent à d'autres politiques et que le défaut d'intervention à ces niveaux a des répercussions importantes sur le rôle et sur l'efficacité des mesures de substitution et de compensation des revenus.

RECOMMANDATIONS

La Commission recommande :

- 5.III.1. *QUE la politique de salaire minimum soit considérée comme un élément de la sécurité du revenu.*
- 5.III.2. *QUE le prochain échéancier servant à fixer l'évolution du taux de salaire minimum tienne compte des taux de prestations sociales ou des seuils de revenu minimum.*
- 5.III.3. *QUE le taux du salaire minimum soit ajusté annuellement pour tenir compte de l'évolution du coût de la vie et de la productivité.*

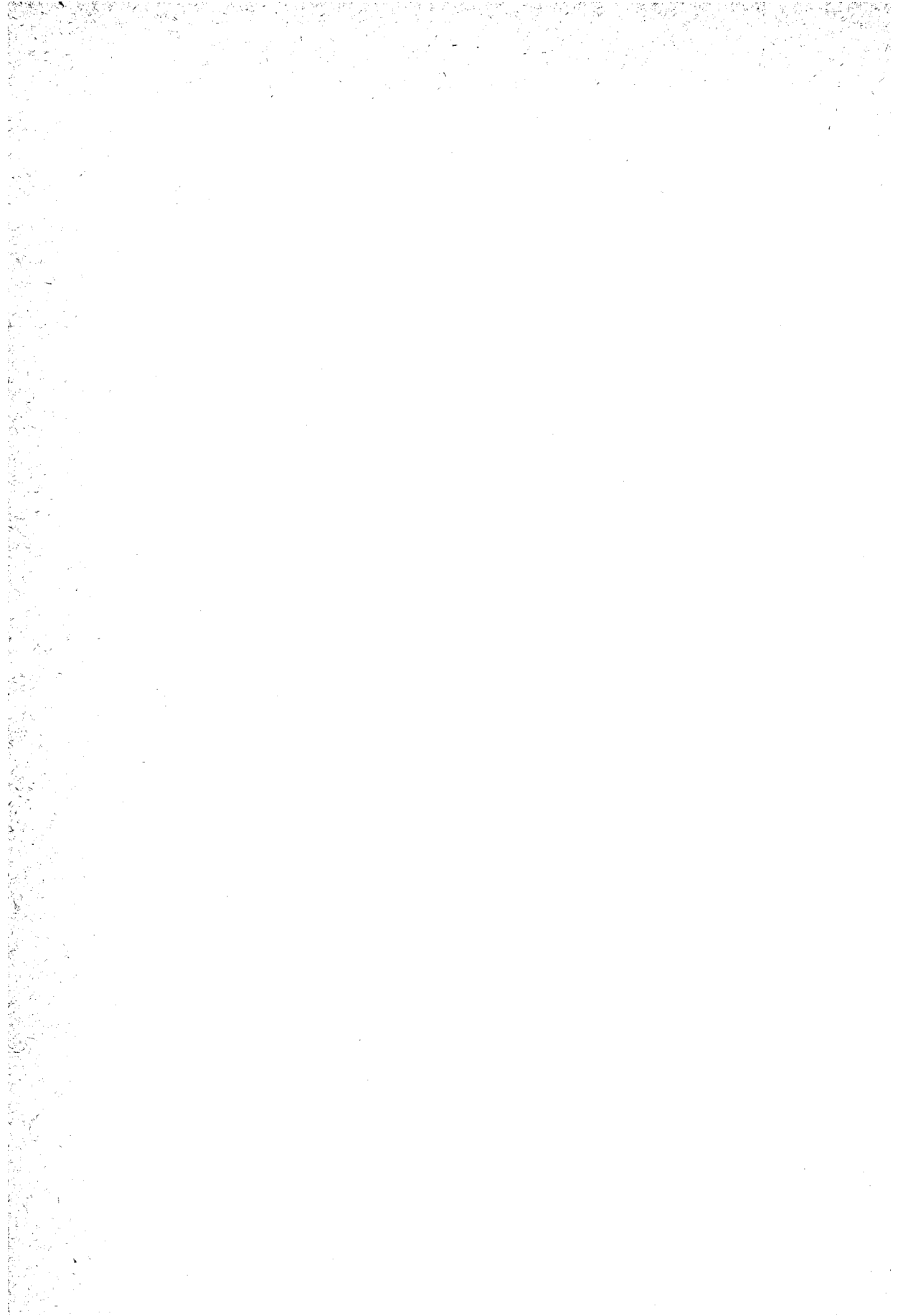
5.III.4. *QUE les subventions accordées aux entreprises dans l'unique but de maintenir des secteurs en déclin soient plutôt versées directement aux travailleurs ou orientées vers la création de nouvelles activités et de nouveaux débouchés pour les travailleurs.*

5.III.5. *QUE les programmes de subventions aux entreprises soient élaborés en étroite coordination avec les programmes de reclassement, de recyclage ou de réadaptation de la main-d'œuvre.*

5.III.6. *QUE la dimension sociale de la politique de main-d'œuvre soit pleinement reconnue et qu'il en soit tenu compte dans la formulation des objectifs d'une politique de main-d'œuvre.*

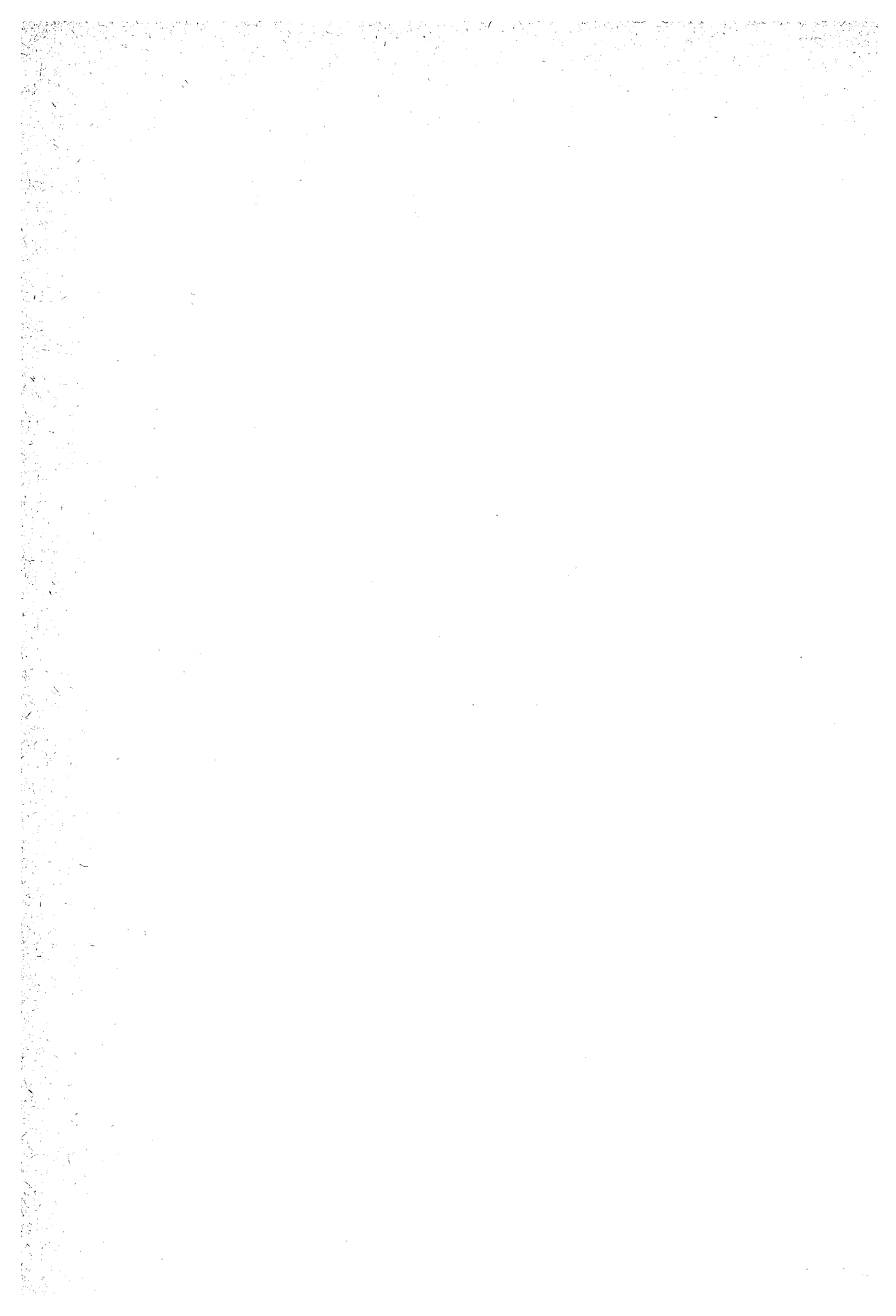
5.III.7. *QUE, dans cette optique, soit examinée la possibilité d'intégrer les programmes de retour à la vie normale des assistés sociaux aux programmes réguliers et spéciaux de main-d'œuvre.*

5.III.8. *QUE les liens entre les régimes d'assistance financière et les services de main-d'œuvre soient envisagés sous l'angle de leur complémentarité.*



Appendice III.1

Implications et conséquences du relèvement du salaire minimum au Québec



Implications et conséquences du relèvement du salaire minimum au Québec

Les statistiques mises au point par M. Jean Baril à la suite d'une enquête effectuée par le ministère du Travail du Québec ne concernent que les établissements de 20 employés et plus¹. Cette restriction ne porte pas à conséquence, car une enquête complémentaire confirme des effets similaires dans les établissements de quatorze employés et moins. L'enquête porte sur un relevé d'octobre 1966. Il est évident qu'en 1969, la proportion des employés qui se trouvent dans des catégories de rémunération inférieure à \$1.25 ou à \$1.15 est plus faible qu'en 1966. Néanmoins, si on veut que cette analyse serve à fixer des taux de rémunération qui correspondent au minimum vital, on doit déterminer, en 1969, un taux de rémunération supérieur à \$1.25 l'heure. Si ce minimum se situait à un taux horaire de \$1.50, on peut penser que l'impact d'un taux de \$1.50 en 1969 aurait été à peu près équivalent à celui d'un taux de \$1.25 en 1966.

Le tableau III.1.1 se rapporte à la zone I et donne le nombre et le pourcentage des employés par industrie, dont le salaire horaire est inférieur à \$1.25. Le tableau III.1.2 se rapporte à la zone II où le salaire critique est de \$1.15.

¹ Jean Baril : *Le relèvement du salaire minimum*, op. cit. Les données du présent appendice sont tirées de cette étude.

TABLEAU III.1.1

Personnes gagnant \$1.25 ou moins dans les établissements de 20 employés ou plus en octobre 1966

Zone 1 *

<i>Industries</i>	<i>Employés touchés par le relevé **</i>			<i>Employés gagnant moins que les minima proposés</i>			<i>Pourcentage des employés gagnant moins que les minima proposés</i>		
	<i>H</i>	<i>F</i>	<i>T</i>	<i>H</i>	<i>F</i>	<i>T</i>	<i>H</i>	<i>F</i>	<i>T</i>
Vêtements	4,776	13,290	18,066	389	3,777	4,166	8.1%	28.4%	23.1%
Aliments et boissons	11,300	3,517	14,817	289	635	924	2.6%	18.1%	6.2%
Bonneterie et tricot	1,006	2,228	3,234	102	1,099	1,201	10.1%	49.3%	37.1%
Produits du bois	5,109	59	5,168	81	1,000	1,080	15.9%	—	20.8%
Textiles	1,841	1,477	3,318	185	62	247	10.1%	4.2%	7.4%
Meubles	2,700	445	3,145	310	60	370	11.5%	13.5%	11.8%
Imprimerie et édition	2,816	1,565	4,381	141	157	298	5.0%	10.0%	6.8%
Industries manufacturières diverses	1,148	524	1,672	161	31	192	14.0%	5.9%	11.5%
Produits chimiques	2,326	2,277	4,603	38	265	303	1.6%	11.6%	6.6%
Papier	2,131	922	3,053	54	63	117	2.5%	6.8%	3.8%
Machineries	2,762	574	3,336	27	30	57	1.0%	5.2%	1.7%
Industrie du caoutchouc	716	256	972	13	24	37	1.8%	9.4%	3.8%
Appareils électriques	4,872	3,210	8,082	71	144	215	1.5%	4.5%	2.7%

* Montréal métropolitain et Québec métropolitain.

** Sont inclus dans ces chiffres les établissements comptant 8 travailleurs ou plus (au lieu de 20 travailleurs ou plus) dans les cas suivants : imprimeries commerciales, imprimerie et édition, ateliers de mécanique (compris dans l'industrie des produits métalliques), commerces de détail, finance, assurances et immeuble.

TABLEAU III.1.1 (suite)

<i>Industries</i>	<i>Employés touchés par le relevé *</i>			<i>Employés gagnant moins que les minima proposés</i>			<i>Pourcentage des employés gagnant moins que les minima proposés</i>		
	<i>H</i>	<i>F</i>	<i>T</i>	<i>H</i>	<i>F</i>	<i>T</i>	<i>H</i>	<i>F</i>	<i>T</i>
Produits métalliques	6,943	745	7,688	177	23	200	2.5%	3.1%	2.6%
Industries métalliques primaires	2,522	570	3,092	32	2	34	1.3%	0.4%	1.1%
Matériel de transport	6,343	999	7,342	43	10	53	0.7%	1.0%	0.7%
Produits du tabac	1,043	1,746	2,789	1	11	12	—	0.6%	0.4%
Produits minéraux non métalliques	3,506	413	3,919	47	4	51	1.3%	1.0%	1.3%
Produits du pétrole et houille . .	1,588	321	1,909	nil	nil	nil	nil	nil	nil
Industrie du cuir	815	991	1,806	65	325	390	8.0%	32.8%	21.6%
Transports	27,124	4,883	32,007	135	101	236	0.5%	2.1%	0.7%
Commerces de gros	10,949	3,940	14,889	938	466	1,404	8.6%	11.8%	9.4%
Commerces de détail	10,352	10,224	20,576	1,135	3,840	5,975	11.0%	37.6%	29.0%

* Sont inclus dans ces chiffres les établissements comptant 8 travailleurs ou plus (au lieu de 20 travailleurs ou plus) dans les cas suivants : imprimeries commerciales, imprimerie et édition, ateliers de mécanique (compris dans l'industrie des produits métalliques), commerces de détail, finance, assurances et immeuble.

TABLEAU III.1.1 (suite)

<i>Industries</i>	<i>Employés touchés par le relevé *</i>			<i>Employés gagnant moins que les minima proposés</i>			<i>Pourcentage des employés gagnant moins que les minima proposés</i>		
	<i>H</i>	<i>F</i>	<i>T</i>	<i>H</i>	<i>F</i>	<i>T</i>	<i>H</i>	<i>F</i>	<i>T</i>
Finance, assurances et immeuble	5,368	12,349	17,717	257	943	1,200	4.8%	7.6%	6.8%
Services de santé	3,996	11,058	15,054	20	285	305	0.5%	2.6%	2.0%
Cinéma, services récréatifs	343	232	575	71	3	74	20.7%	1.3%	12.9%
Service extérieur des entreprises	1,480	1,888	3,368	139	118	257	9.4%	6.3%	7.6%
Services personnels	6,114	5,512	11,626	2,411	3,970	6,381	64.1%	72.0%	54.9%
Services divers	1,902	345	2,247	996	24	1,020	1.3%	7.0%	45.4%
Administration publique	12,452	1,693	14,145	8	nil	8	0.0%	nil	0.1%
Industrie primaire	233	62	295	2	2	4	0.9%	3.2%	1.4%
TOTAL	141,476	88,315	234,891	8,338	16,474	33,831	5.9%	18.7%	14.4%

* Sont inclus dans ces chiffres les établissements comptant 8 travailleurs ou plus (au lieu de 20 travailleurs ou plus) dans les cas suivants : imprimeries commerciales, imprimerie et édition, ateliers de mécanique (compris dans l'industrie des produits métalliques), commerces de détail, finance, assurances et immeuble.

TABLEAU III.1.2

Personnes gagnant \$1.15 ou moins dans les établissements de 20 employés ou plus en octobre 1966

Zone II *

Industries	Employés touchés par le relevé **			Employés gagnant moins que les minima proposés			Pourcentage des employés gagnant moins que les minima proposés		
	H	F	T	H	F	T	H	F	T
Vêtements	1,031	6,442	7,473	163	3,783	3,946	15.8%	58.7%	52.8%
Aliments et boissons	7,978	1,513	9,491	1,223	675	1,898	15.3%	44.6%	20.0%
Bonneterie et tricot	989	1,667	2,656	157	723	880	15.9%	43.4%	33.1%
Produits du bois	5,929	635	6,564	1,178	60	1,238	19.9%	9.6%	18.9%
Textiles	9,557	3,600	13,157	319	365	684	3.3%	10.1%	5.2%
Meubles	2,816	237	3,053	229	71	300	8.1%	30.0%	9.6%
Imprimerie et édition	870	450	1,320	44	109	153	5.1%	24.2%	11.6%
Industries manufacturières diverses	651	144	795	206	17	223	3.2%	11.8%	28.1%
Produits chimiques	3,133	366	3,499	23	14	37	0.7%	3.8%	1.1%
Papier	14,184	919	15,103	13	78	91	1.0%	8.5%	0.6%
Machineries	1,871	284	2,155	68	65	133	3.6%	22.9%	6.2%
Industrie du caoutchouc	1,329	844	2,173	43	69	112	3.2%	8.2%	5.2%
Appareils électriques	1,133	841	1,974	2	89	91	—	10.6%	4.6%

* Tout le territoire québécois, sauf Montréal et Québec.

** Sont inclus dans ces chiffres les établissements comptant 8 travailleurs ou plus (au lieu de 20 travailleurs ou plus) dans les cas suivants : imprimeries commerciales, imprimerie et édition, ateliers de mécanique (compris dans l'industrie des produits métalliques), commerces de détail, finance, assurances et immeuble.

TABLEAU III.1.2 (suite)

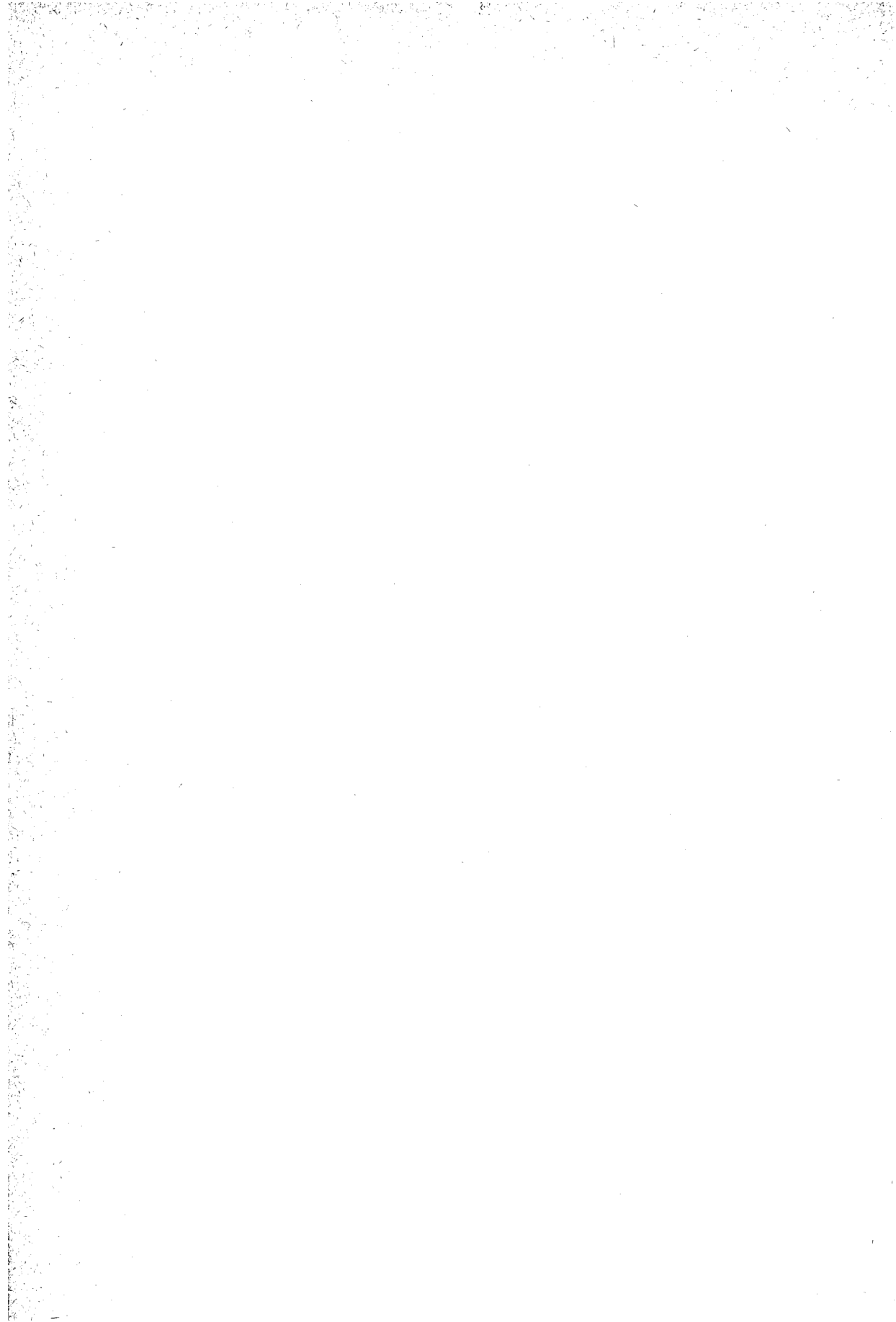
<i>Industries</i>	<i>Employés touchés par le relevé *</i>			<i>Employés gagnant moins que les minima proposés</i>			<i>Pourcentage des employés gagnant moins que les minima proposés</i>		
	<i>H</i>	<i>F</i>	<i>T</i>	<i>H</i>	<i>F</i>	<i>T</i>	<i>H</i>	<i>F</i>	<i>T</i>
Produits métalliques	2,134	243	2,377	58	25	83	2.7%	10.3%	3.5%
Industries métalliques primaires	7,163	310	7,473	14	9	23	0.2%	2.9%	0.3%
Matériel de transport	4,700	241	4,941	27	23	50	0.6%	9.5%	1.0%
Produits du tabac	535	454	989	24	2	26	4.5%	0.4%	2.6%
Produits minéraux non métalliques	1,511	140	1,651	12	18	30	0.8%	12.9%	1.8%
Produits du pétrole et houille . .	nil	nil	nil	nil	nil	nil	nil	nil	nil
Industrie du cuir	1,041	1,068	2,109	100	591	691	9.6%	55.3%	32.8%
Transports	14,403	5,487	19,890	60	455	515	0.4%	8.3%	2.6%
Commerces de gros	4,244	1,465	5,709	462	350	812	10.9%	23.9%	14.2%
Commerces de détail	5,045	4,961	10,006	469	3,758	4,227	9.3%	75.8%	42.2%

* Sont inclus dans ces chiffres les établissements comptant 8 travailleurs ou plus (au lieu de 20 travailleurs ou plus) dans les cas suivants : imprimeries commerciales, imprimerie et édition, ateliers de mécanique (compris dans l'industrie des produits métalliques), commerces de détail, finance, assurances et immeuble.

TABLEAU III.1.2 (suite)

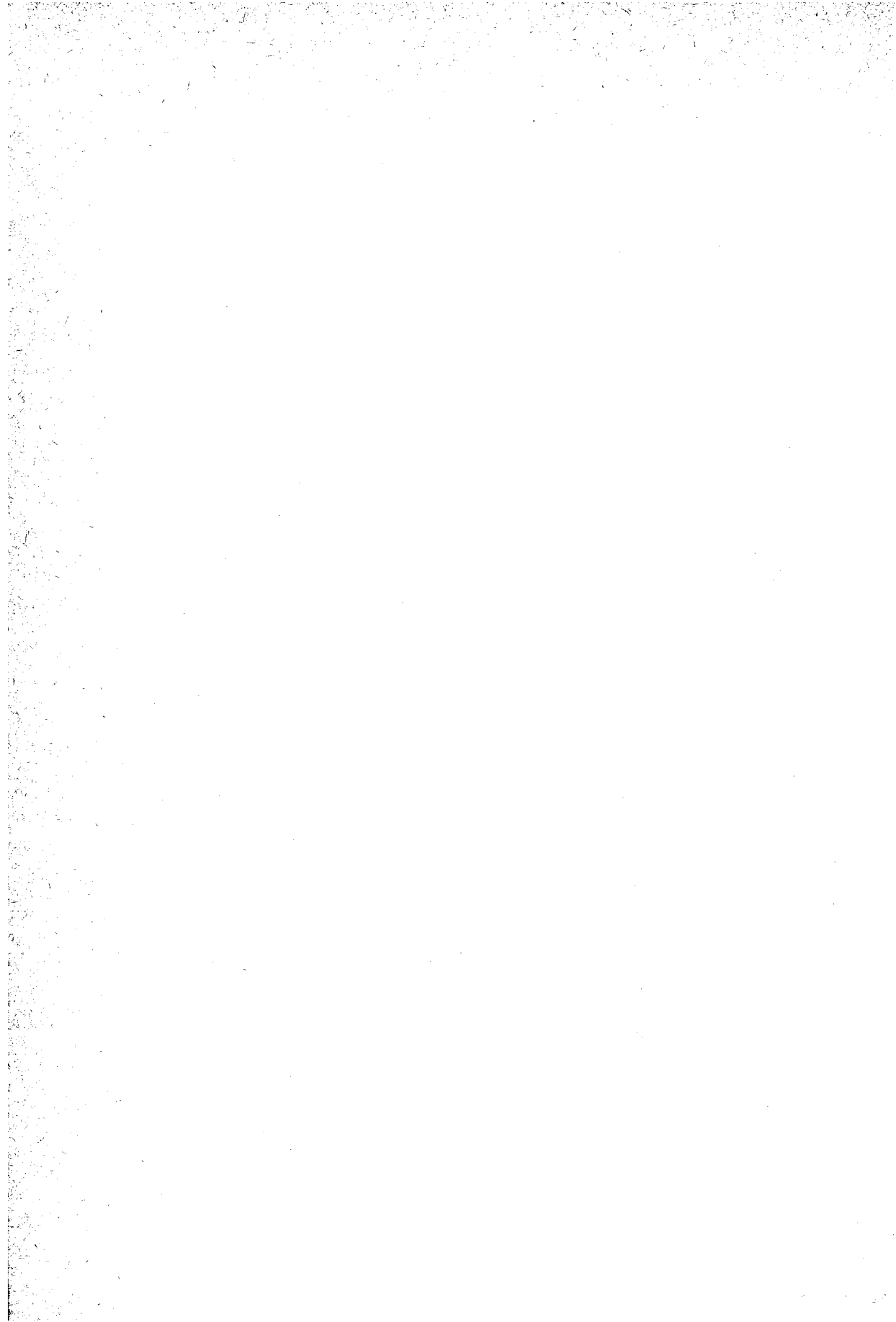
<i>Industries</i>	<i>Employés touchés par le relevé *</i>			<i>Employés gagnant moins que les minima proposés</i>			<i>Pourcentage des employés gagnant moins que les minima proposés</i>		
	<i>H</i>	<i>F</i>	<i>T</i>	<i>H</i>	<i>F</i>	<i>T</i>	<i>H</i>	<i>F</i>	<i>T</i>
Finance, assurances et immeuble	1,327	3,558	4,885	13	343	356	1.0%	10.2%	7.3%
Services de santé	3,366	12,648	16,014	28	158	186	0.8%	1.3%	1.2%
Cinéma, services récréatifs	99	18	117	10	3	13	10.1%	16.7%	11.1%
Service extérieur des entreprises	191	95	286	1	11	12	0.5%	11.6%	4.2%
Services personnels	2,553	2,483	5,036	1,073	2,089	3,162	42.0%	84.1%	62.8%
Services divers	463	93	556	136	3	139	29.4%	3.2%	25.0%
Administration publique	4,597	659	5,256	3	7	10	0.1%	1.1%	0.2%
Industrie primaire	10,902	539	11,441	277	27	304	2.5%	5.0%	2.7%
TOTAL	115,745	52,404	165,149	6,435	13,990	20,425	5.6%	26.7%	12.1%

* Sont inclus dans ces chiffres les établissements comptant 8 travailleurs ou plus (au lieu de 20 travailleurs ou plus) dans les cas suivants : imprimeries commerciales, imprimerie et édition, ateliers de mécanique (compris dans l'industrie des produits métalliques), commerces de détail, finance, assurances et immeuble.



IV

La politique de sécurité du revenu



La politique de sécurité du revenu

INTRODUCTION

301. En énumérant certaines caractéristiques actuelles de l'économie en matière d'emploi et de croissance, comme celles relatives à la productivité, au recyclage et à l'adaptation des travailleurs au progrès technique, nous avons voulu souligner leurs répercussions sur la sécurité du revenu des travailleurs et de leurs familles.

302. Ces exigences placent la société devant une réalité brutale car, loin de résoudre le problème de revenu de la main-d'œuvre, elles ne laissent très souvent aux travailleurs les moins qualifiés que l'alternative de se réadapter ou de se retirer de la main-d'œuvre, ce qui, dans les deux cas, implique la perte de leur revenu. Dans ce contexte, la sécurité du revenu constitue un aspect fondamental des mécanismes destinés à favoriser les adaptations entre les nouveaux besoins et les disponibilités de main-d'œuvre. Le progrès commande un recyclage rapide qui n'est possible que dans la mesure où l'on assure la sécurité d'un revenu de base aux personnes qu'il touche.

303. Il faut de plus considérer que l'évolution démographique, économique et sociologique accroît généralement la proportion de la population dont le revenu dépend principalement des mesures de redistribution gouvernementales¹. Cette évolution entraîne, entre autres, l'abaissement des taux de mortalité et de l'âge de la retraite, le prolongement de la scolarité, l'urbanisation et la désorganisation de la famille comme milieu de vie. Or, la croissance économique produit indirectement des effets négatifs sur le revenu de ces personnes. D'abord, l'inflation concomitante des prix, due à l'absence de mécanismes d'indexation adéquats, signifie une baisse continue du pouvoir d'achat qu'assurent les prestations sociales. L'augmentation du revenu réel moyen qui accompagne la croissance, si elle ne touche pas, en partie ou en totalité, les groupes de population qui ne participent pas directement à la production de ce revenu, entraîne donc une dégradation de la position relative de ces groupes.

¹ Pour l'ensemble du Canada, le groupe des chefs de famille et des individus qui dépendent des prestations sociales, comme source principale de revenus, est passé de 11.5 pour cent en 1951 à 16.5 pour cent en 1965. Voir à ce propos *Income Distributions by Size in Canada, 1965*, B.F.S., Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1965, cat. 13-528.

Le maintien ou l'amélioration de leur position dans l'échelle des revenus dépend uniquement d'un relèvement régulier et continu des prestations sociales.

304. Toutes ces circonstances expliquent suffisamment la persistance de la pauvreté économique, lorsqu'on définit celle-ci en termes d'insuffisance des revenus. Mais d'autres facteurs s'ajoutent. En effet, le progrès technique, principal moteur de la croissance économique, accentue le retard de qualification de certaines catégories de la main-d'œuvre. En outre, du fait que l'accroissement du revenu réel ne touche pas les personnes qui ne participent pas à la croissance économique, les disparités géographiques, qui reflètent l'inégalité de cette croissance, maintiennent des collectivités entières dans des conditions défavorables au progrès et affectent considérablement leurs perspectives de revenu.

305. En ce qui concerne l'incidence des mesures de sécurité du revenu sur ces risques, rappelons quelques constatations importantes. Trop peu de prestations sociales s'adressent aux familles dont le revenu est inférieur aux seuils de pauvreté¹. Le revenu réel des personnes qui tirent principalement leur revenu de ces prestations tend à diminuer². Ainsi la population vivant de l'assistance sociale, par exemple, ne représente qu'un faible sous-ensemble de la population pauvre³ et l'augmentation des allocations que reçoivent les assistés sociaux a, au cours des dernières années, à peine suivi le coût de la vie. Ces observations démontrent que jusqu'ici, bien qu'ils aient connu un développement accéléré depuis le milieu des années 50, les régimes de sécurité du revenu n'ont pas atténué de façon significative la pauvreté dans nos pays, qui jouissent par ailleurs d'un revenu *per capita* relativement élevé. C'est pourquoi il faut repenser les objectifs qui ont présidé à la structuration du système de sécurité du revenu.

I. — LES OBJECTIFS

306. Les objectifs traditionnels de la sécurité du revenu sont de maintenir une fraction du revenu des personnes victimes des risques économiques et sociaux et d'offrir un complément de revenu lorsque

¹ Voir le tableau I.15 du chapitre premier du présent volume.

² B.F.S. : *Income Distributions By Size in Canada, 1965, op. cit.*

³ Les assistés sociaux comptent pour environ le tiers de la population pauvre. En 1968, par exemple, ces bénéficiaires d'assistance sociale, au Québec, représentent 8.4 pour cent de la population alors qu'environ le quart de la population québécoise souffre de revenus insuffisants.

les charges familiales l'imposent, puisque la rémunération ne tient pas compte de la taille des familles.

307. On a donc conçu les régimes de sécurité du revenu, soit en fonction de situations particulières qui peuvent frapper tout travailleur ou chef de famille (maladie, vieillesse, chômage), soit en fonction d'un groupe marginal de la population active qui ne trouve pas sa place sur le marché du travail. Les handicaps, l'inaptitude au travail ou le défaut de pourvoir du chef de famille sont autant d'éléments qui, dans le passé, identifiaient généralement cette population marginale.

308. Ainsi définis, les régimes de sécurité du revenu ignoraient la diversité et l'ampleur des besoins. Nous croyons maintenant que, pour s'attaquer résolument au problème d'insuffisance de revenus, il faut reformuler les objectifs des régimes de sécurité du revenu et en éliminer le caractère restrictif.

A. — LA GARANTIE D'UN REVENU FONDÉ SUR LES BESOINS

309. Un premier pas dans cette voie consiste à étendre l'admissibilité aux prestations sociales, à partir d'un critère objectif d'identification des besoins, indépendamment des circonstances qui les engendrent. Ce critère ne peut être qu'une évaluation des revenus dont dispose la personne, compte tenu du revenu minimum dont elle devrait disposer.

310. Par cet objectif, on tente de redistribuer plus équitablement les richesses conformément aux besoins. Dans une société aisée, cette redistribution doit permettre aux personnes, dont le revenu est inférieur au seuil de revenu minimum, de disposer au moins de ressources minimales, afin d'améliorer leur situation. Un consensus doit donc se dégager afin de canaliser une plus grande partie des richesses de notre société vers les familles et les personnes les plus défavorisées. Pourtant, à l'exception des mesures de sécurité de la vieillesse, aucune mesure de sécurité du revenu ne contient explicitement cet objectif fondamental et n'est conçue de manière à le réaliser. Alors que les régimes d'assurance laissent pour compte les groupes marginaux de population, l'addition des allocations familiales et des prestations d'assistance aux enfants des assistés sociaux ne permettent pas de combler les besoins essentiels d'entretien et de développement de l'enfant.

311. On doit scinder la garantie d'un minimum en deux éléments :

- 1° l'assurance que les prestations fournissent un revenu minimum;
- 2° l'admissibilité aux prestations pour les familles et les personnes seules qui, quelles qu'en soient les circonstances, ne disposent pas de ces ressources minimales.

312. La définition du revenu minimum primera dans la discussion d'un revenu garanti et révélera les difficultés nombreuses que soulève le choix d'un concept opérationnel pour déterminer un seuil de revenu minimum. Actuellement, il faut admettre que nous ne disposons d'aucune norme objective satisfaisante, qui concilie les dimensions à la fois sociologiques et économiques de toutes les conditions satisfaisantes ou même adéquates de vie minimale¹.

313. Sur le plan technique, la notion de revenu est une faible approximation de la situation économique de l'individu ou de la famille². Les renseignements statistiques disponibles fournissent une notion restrictive du revenu qui ne considère pas, par exemple, les changements survenus à l'actif net et ils ne tiennent pas compte non plus de la répartition des avantages nets procurés aux familles par l'utilisation de services collectifs gratuits. Néanmoins, des limites plus importantes gênent la détermination d'un seuil de revenu minimum. Les travaux des experts canadiens dans cette recherche dérivent tous en partie d'une formule élaborée aux États-Unis par Mollie Orshansky³, dont le point de départ est le budget de consommation nécessaire de nourriture pour une personne ou une famille. On choisit cette formule parce qu'elle utilise les renseignements des études de diététique relatifs à la quantité minimum de nourriture. Une fois ces quantités déterminées, le choix des aliments tient compte de leur disponibilité sur le marché et des préférences des individus et des familles. C'est l'intégration du budget nourriture au budget total de consommation qui pose le véritable problème conceptuel. On peut en effet poursuivre et ajouter par ordre de besoins les vêtements, le chauffage, l'électricité, et constituer ainsi un budget de subsistance fondé sur des normes strictes de consommation minimale. On peut encore y substituer un concept qui tienne compte du caractère relatif de l'insuffisance des revenus par rapport

¹ Voir à ce propos l'annexe 25 de notre rapport : *La société de demain : ses impératifs, son organisation*, préparée par Gérard Fortin.

² Voir l'appendice IV.1 du présent chapitre : « Le revenu : mesure de la pauvreté ».

³ *Ibid.*

à un niveau de vie moyen. Ainsi, d'après la règle générale selon laquelle la fraction du budget consacrée à l'alimentation diminue à mesure que le niveau de vie s'élève et d'après l'observation des familles dont le revenu atteint \$6,000 et plus en 1960-61 et qui consacrent en moyenne 23.5 pour cent de ce montant à la nourriture, la formule Orshansky fixe le seuil minimum de revenu à trois fois le budget minimum de nourriture.

314. Au Canada, les travaux de Jenny R. Podoluk, dont le Conseil économique du Canada a utilisé les résultats, s'inspirent de la dernière partie de cette méthode¹. Bien qu'il entre des éléments arbitraires dans l'une ou l'autre de ces méthodes, ces travaux définissent un seuil de revenu minimum correspondant le plus possible à une norme sociologique. Ce seuil reflète le caractère relatif du concept de privation économique et reconnaît en même temps une certaine élasticité du budget par rapport à la consommation des biens de subsistance nécessaires à des conditions d'existence normale. De l'aveu même de leurs auteurs, aucune de ces études ne donne des résultats pleinement satisfaisants : il faudrait des travaux plus généraux qui portent sur l'évolution du coût de la vie et les habitudes de consommation selon les milieux, les régions et les classes de revenus. Il devient donc impérieux d'orienter les études dans cette direction au Québec et au Canada. À défaut de ces travaux, les seuils de pauvreté ne peuvent se révéler qu'approximatifs.

B. — LA PROMOTION DES PERSONNES

315. Quand on connaît les sentiments d'aliénation et de privation des droits les plus élémentaires que provoque la situation de dépendance sociale, les limites dans lesquelles elles maintiennent les familles relativement à leurs perspectives futures de revenu et les autres maux qu'elle entraîne, il est assez étonnant, pour ne pas dire intolérable, que cette situation de dépendance ait été dans le passé le résultat d'un choix rationnel pour un chef de famille dont la situation d'emploi restait problématique et dont le revenu était inférieur à l'allocation maximale d'assistance sociale.

316. Nous soulignons ici le manque d'incitation des mesures d'assistance sociale selon lesquelles, à l'exception d'une exemption de base permettant un revenu de \$25 à \$40 par mois ou de \$6 à \$10 par semaine, on soustrait chaque dollar gagné par le bénéficiaire de son

¹ Voir à ce sujet l'annexe 28 de notre rapport : *L'insuffisance des revenus au Québec et le coût de la garantie d'un revenu minimum*, préparée par Gilles DesRochers.

allocation d'assistance¹. En quelque sorte, cette mesure décourage toute motivation des personnes à faibles revenus à détenir un emploi et à gagner un revenu parce qu'elles n'ajoutent rien de plus à leur revenu total.

317. Cette situation est inacceptable pour deux raisons :

- 1° en incitant l'individu à se situer en marge de la société et à renoncer à un emploi, elle prive celui-ci de toute chance de réadaptation au marché du travail et, partant, d'amélioration sensible de son revenu ;
- 2° du point de vue de la collectivité, ce facteur réduit tout simplement le potentiel de main-d'œuvre et augmente proportionnellement les charges financières.

318. Or, cette double conséquence découle normalement du fait que l'ensemble des régimes de sécurité du revenu, à l'exception de celui des allocations familiales, maintient l'interruption du revenu de travail comme condition exclusive d'admissibilité aux prestations sociales. On considère l'assistance financière comme un substitut au revenu de travail : dans la législation traditionnelle des régimes d'assistance², elle ne peut en être un complément.

319. Au contraire, nous soutenons que, pour s'insérer dans l'ensemble des mesures susceptibles d'accroître les chances de promotion de l'individu, il est nécessaire :

- 1° d'offrir à celui-ci, quelles que soient les circonstances de son retrait partiel ou total de la main-d'œuvre, un encouragement à s'y réintégrer, lorsqu'il voit la possibilité d'améliorer son revenu ;
- 2° d'étendre l'admissibilité aux allocations sociales aux familles à faibles revenus dont le chef fait partie de la main-d'œuvre.

320. Il s'agit en somme de reconnaître que le besoin de revenus additionnels ou de remplacement ne découle pas uniquement de l'incapacité de travail et de la privation d'un emploi, mais qu'assez souvent ces revenus pourraient compléter ou parfois même constituer le revenu de base. Il s'agit également d'assurer une certaine cohé-

¹ Si l'on établit un parallèle avec l'impôt, ces coupures équivalent à appliquer un taux marginal de taxation des revenus de 100 pour cent.

² Comme nous l'avons vu précédemment, la loi sur l'aide sociale tempère cette situation en permettant à certaines catégories de bénéficiaires en cours de réadaptation de conserver pendant 6 mois une fraction de leurs revenus de travail sans réduire l'allocation. Malheureusement, on n'a pas encore généralisé cette mesure.

rence entre les régimes d'assistance sociale, d'une part, et les politiques de mise en valeur des ressources humaines, d'autre part ¹.

321. La présence de travailleurs à faibles revenus, nous l'avons vu, n'est pas un phénomène exceptionnel. Elle est une conséquence immédiate et inéluctable du système économique qui accélère la désuétude des métiers, oblige au recyclage, impose le remplacement des travailleurs les plus âgés ou les moins qualifiés par des jeunes mieux préparés et maintient le lien entre productivité et revenu. Ainsi en plus des risques sociaux traditionnels : chômage, charges familiales, maladie, accidents et autres, qui menacent le travailleur, l'existence de chefs de famille pauvres qui travaillent à plein temps ou à temps partiel reflète ce risque additionnel d'insuffisance de revenus qu'est la désuétude des métiers de certains travailleurs ². Conséquence du déplacement de la demande et du progrès technique, elle échappe tout autant que le chômage à la volonté de l'individu. Par contre, ce risque diffère du chômage parce qu'il n'entraîne pas nécessairement la perte d'emploi et ainsi ne ressortit pas à la protection des régimes d'assurance-chômage. Les améliorations de la législation sur le salaire minimum ne peuvent y parer efficacement, puisque son effet sur le revenu du travailleur est lié à un emploi régulier et à plein temps.

322. On ne peut envisager les allocations de recyclage ou toute autre mesure qui améliore la situation du travailleur sur le marché du travail comme des solutions de rechange aux allocations de supplément au revenu. Les conditions particulières d'admissibilité qu'on doit y rattacher et les impératifs d'efficacité auxquels ces programmes doivent répondre les rendent incompatibles avec une notion de droit à la protection du revenu.

323. La reconnaissance des besoins des travailleurs dont le revenu est inférieur au seuil de pauvreté constitue une étape cruciale; elle renforce la portée des régimes de sécurité du revenu par rapport à la pauvreté et tend à supprimer l'insécurité du revenu créée par la rapidité du progrès technique. À mesure que la participation à la production économique fait appel à des traits de caractère et de com-

¹ Ainsi les politiques de main-d'œuvre et de développement régional ont pour objet de fournir à la personne les moyens d'une participation accrue à l'activité économique. Les régimes de sécurité du revenu doivent, eux aussi, et d'une manière essentielle pour la cohérence des politiques sociales, être conçus de telle sorte qu'ils favorisent, au lieu de les décourager, les efforts et la motivation exigés de l'individu par les moyens de réadaptation.

² Dans son exposé sur les politiques sociales, le Conseil canadien du bien-être voit dans ce risque de désuétude des métiers un défi additionnel posé à la sécurité du revenu. Voir à ce propos *Les politiques sociales pour le Canada*, Conseil canadien du bien-être, Ottawa, 1969.

portement ainsi qu'à des niveaux et à des types de formation de plus en plus spécifiques, la société peut difficilement exiger que cette participation devienne une condition d'accès à un niveau de vie décent. La complémentarité des revenus de travail et des prestations sociales tempère ces effets de la relation revenu/productivité.

324. De plus, elle concilie les politiques de sécurité du revenu avec les objectifs de nombreux programmes de services complémentaires axés sur le développement des ressources humaines, tels ces programmes de réadaptation et de reclassement de la main-d'œuvre qui encourage la réintégration du marché du travail.

325. Au Québec, cette politique se fonde aussi sur des constatations relatives au problème que pose actuellement le taux de dépendance sociale. Nous avons observé, en effet, que la grande majorité des bénéficiaires d'allocations d'assistance sociale sont des personnes (chefs de famille ou personnes seules) qui émargent à l'assistance aux chômeurs, c'est-à-dire qui, en principe, font partie de la population active. Néanmoins, soit à cause de l'âge, de la scolarité, du type d'occupation ou de l'antécédent de travail, elles sont handicapées sur le marché du travail. Bien que les allocations aient été en général peu élevées, le choix d'un emploi qui remplace l'allocation sociale et dont la permanence est peu probable dans un secteur ou une occupation peu rémunérée, est économiquement fort peu rationnel. Les bénéficiaires de l'assistance aux chômeurs se recrutent donc en grande partie non pas parmi les chômeurs au sens courant du terme, mais parmi des personnes qui, parce que trop longtemps privées d'un emploi, se sont classifiées comme non participantes à la main-d'œuvre.

326. Devant les handicaps sérieux auxquels ces personnes font face, devant la difficulté d'établir une frontière nette entre l'aptitude et l'inaptitude au travail et devant la réalité du chômage, il faut éviter à tout prix que les régimes de sécurité du revenu consacrent le statut définitif de chômeurs chroniques, qu'on confère volontiers à ces personnes privées d'emploi ¹.

327. À notre avis, cette option est inadmissible, tant sur le plan des objectifs sociaux que sur le plan des coûts économiques impliqués. Au point de vue des objectifs sociaux, puisqu'on lie l'amélioration future des conditions de vie d'une famille à la possession d'un

¹ Cette option est peut-être à l'origine des préjugés défavorables que nourrissent les milieux de la main-d'œuvre à l'égard des services de réadaptation des assistés sociaux.

emploi, on ne peut, au départ, restreindre le droit à l'emploi. Tout au contraire, les régimes de sécurité du revenu doivent favoriser la réintégration du marché du travail. Ces améliorations se situeront ainsi au cœur d'autres mesures qui favorisent le développement des ressources humaines et servent de complément à l'activité économique des individus, au même titre que les allocations familiales. Les régimes s'adresseront non seulement aux personnes en marge de l'activité économique, mais aussi aux chefs de famille ou aux personnes, intégrés ou susceptibles de l'être au marché du travail.

328. Évidemment, cette conception suppose que les personnes souhaitent cette intégration, principalement lorsqu'elle comporte une amélioration de leur revenu. Elle illustre le fait que leur activité dans le monde du travail les amène à participer au progrès général du niveau de vie et les laisse libres de faire un choix rationnel entre l'allocation ou le revenu de travail, alors qu'actuellement, les régimes de sécurité du revenu n'offrent aux bénéficiaires que le choix entre un revenu de travail insuffisant et instable et une allocation également insuffisante mais parfois supérieure.

329. Il faut éviter cependant l'excès contraire : imaginer que la réintégration du marché du travail soit une solution de rechange pour tous ceux dont l'unique recours est l'assistance financière. Or, il n'est guère possible de trancher *a priori* ou par des classifications administratives l'aptitude ou l'inaptitude au travail. Au surplus, il faut dans l'allocation des prestations tenir compte des perspectives réelles d'emploi, car une personne apte au travail mais privée d'emploi est, au point de vue des perspectives de revenu à court terme, dans une situation analogue à celle d'une personne inapte au travail. Les critères d'admissibilité aux prestations sociales devront donc reposer sur les motivations propres des individus, respecter leur liberté et leur jugement, quant à l'évaluation de leurs chances de réaliser par des efforts de recyclage et d'adaptation une amélioration réelle de leur situation, et tenir compte des perspectives réelles d'emploi.

330. La réalisation des conditions de base nécessaires à la promotion de l'individu exige donc une structure très souple d'allocations sociales qui permette :

- 1° d'assurer d'emblée un revenu suffisant aux chômeurs chroniques de même qu'aux travailleurs qui, provisoirement, ne trouvent aucun emploi;

2° de compléter les revenus d'emploi des travailleurs qui n'obtiennent pas un revenu suffisant sur le marché du travail ou qui doivent absolument se réadapter pour réintégrer le marché du travail.

331. C'est ainsi qu'en plus de la garantie d'un revenu minimum, les régimes de sécurité du revenu doivent inclure des objectifs qui visent à améliorer les perspectives de promotion des individus. Car la conception des régimes de sécurité doit reconnaître les besoins authentiques de revenus des groupes de population, que ces derniers soient en marge de la main-d'œuvre ou y participent activement, et aussi admettre que l'individu est capable et a le droit de faire son propre choix entre, d'une part, des possibilités de revenu et d'emploi qui lui sont offertes et, d'autre part, des prestations sociales. Ceci, comme nous le verrons, n'exempte pas le bénéficiaire d'allocations sociales de l'obligation d'accepter un emploi, mais celle-ci prend un sens différent si, au lieu de suivre simplement la réglementation, elle comporte pour le bénéficiaire des avantages pécuniaires analogues à ceux qu'obtient tout autre travailleur.

C. — LA RECONNAISSANCE DU DROIT DES CITOYENS À DES RESSOURCES MINIMALES

I pity the young ones. They still want things. With me it's different. You know, it never seemed as if I had the right to expect anything. I remember when I wanted to visit my niece in Lake George. I had to ask them for the money, and they made it seem like they were doing me such a favour. Ever since then I have always felt that they have been doing me these favours, and I don't want to ask for anything more than I need... At my age, there is not much you need; so I always say : « No thanks » as nicely as I can. It's better that way because, if they can say yes, they can also say no. Why start trouble ?

The Poor House State ¹

332. La société reconnaît généralement que, bien que le citoyen doive coopérer au financement de certains services essentiels, son incapacité d'y contribuer ne doit jamais le priver de ces services. On comprend facilement qu'on compromettrait fondamentalement l'objectif d'un régime d'assurance-maladie, celui d'une politique d'éducation ou de services universels aux travailleurs, s'il fallait par le biais de la cotisation obligatoire en restreindre la portée. C'est ainsi qu'il faut comprendre la reconnaissance d'un droit aux services essentiels. En pratique, le niveau et la qualité des services

¹ Témoignage cité dans « If You Were on Welfare », par Richard M. Elman, *Saturday Review*, 23 mai 1970, p. 27.

disponibles limitent ce droit, mais les dispositions générales relatives au champ d'application et au taux de couverture des besoins le précisent.

333. Dans le domaine de la sécurité du revenu, la reconnaissance d'un droit à des allocations sociales fait péniblement son chemin à travers un ensemble de mesures dont l'objectif et l'action propre sont limités. Les régimes universels, pensions de sécurité de la vieillesse et allocations familiales, s'appuient directement sur le droit du citoyen à des avantages sociaux, mais on perçoit celui-ci à titre de compensation pour les charges familiales ou pour une participation économique antérieure. Dans le cadre des régimes d'assurance, la cotisation fonde exclusivement le droit aux prestations. Il s'ensuit que c'est sur le plan des régimes d'assistance sociale qu'on doit reconnaître sans équivoque le droit de tout citoyen à des ressources minimales. Mais tel n'est pas le cas.

334. Dans l'esprit des régimes d'assistance par catégories, l'incapacité de travail ou la privation d'un emploi donnent droit à l'assistance sociale. La privation de ressources ou un revenu inférieur aux normes minimales ne donnent pas droit à l'assistance. La reconnaissance d'un droit aux ressources minimales remet justement en question cette sélection des besoins selon la nature du risque.

335. La nouvelle loi sur l'aide sociale, qui remplace les mesures d'assistance par catégories, consacre une section au droit à l'aide sociale; toutefois, l'ensemble des dispositions de cette loi ne remplit pas les conditions essentielles pour réaliser et rendre applicable cette notion de droit à l'aide sociale.

336. En effet, la concrétisation du droit à des ressources minimales exige que l'on fixe des normes pour déterminer objectivement l'admissibilité et le montant de l'allocation. De plus, les moyens pratiques envisagés doivent assurer une distribution des allocations, fondée sur le droit légitime des familles ou des individus à de telles allocations.

337. Sauf dans des circonstances exceptionnelles, l'allocation sociale ne doit pas priver l'individu de ses droits fondamentaux de citoyen, soit, dans le cas présent, celui de la liberté d'utilisation de son budget et des décisions qui engagent son avenir et celui de ses enfants. En pratique, ceci implique qu'on doit entièrement dissocier la distribution des services sociaux de celle des prestations sociales, de manière à ce qu'il n'y ait aucune ambiguïté dans l'obligation créée pour l'individu par l'obtention de l'assistance sociale.

338. Ceci rejoint l'objectif fondamental d'une politique de sécurité du revenu qui est, d'une part, d'accorder aux groupes défavorisés un niveau de vie décent et, d'autre part, d'abaisser cette barrière financière qui les empêche de participer aux services universels et aux biens de consommation essentiels, dans le contexte normal où l'on fournit ces biens et ces services.

The provision of adequate income makes unnecessary the elaborate secondary market wherein the poor are required to obtain the goods and services — housing, clothing, food, what so ever — that other persons obtain in a general market. Thus the segregation of the poor, as well as their deprivation is avoided¹.

339. La nature et l'application des règles qui déterminent les besoins constituent un autre risque de violation du droit à l'assistance sociale. La procédure d'enquête qu'elles imposent parfois empiète sur la vie privée et porte atteinte à la dignité humaine; on peut difficilement soutenir que ces règles sont compatibles avec la reconnaissance d'un droit à l'assistance sociale.

340. On doit parvenir à l'élimination de ces règles au nom des groupes qui les subissent et pour lesquels elles entachent le besoin d'assistance d'un sentiment d'aliénation et d'impuissance. S'il est fréquent dans beaucoup d'autres domaines que l'individu fournisse des renseignements confidentiels, sans qu'y soit attachée cette forme d'inquisition typique de l'assistance sociale, c'est donc plus la manière d'obtenir des renseignements que la nature de ceux-ci qu'on doit remettre en question.

341. En résumé, la garantie d'un revenu minimum implique la reconnaissance du droit à des ressources minimales, mais celui-ci, à son tour, exige certaines conditions relatives à l'application de la législation sociale.

342. La réalisation de ce droit comme l'un des objectifs fondamentaux de la sécurité du revenu entraînera l'élimination de la ségrégation que les régimes ont eux-mêmes créée et la réduction de la distance sociale entre les groupes défavorisés et les autres citoyens.

343. Dans les pages suivantes, nous formulerons, dans ses grandes lignes, l'ensemble des orientations de chacune des mesures de sécurité du revenu et nous étudierons ces mesures d'après les objectifs déjà énoncés.

¹ Extrait de « One Step we Must Take », par Daniel P. Moynihan, *Saturday Review*, 23 mai 1970, p. 21.

II. — LE SYSTÈME DE SÉCURITÉ DU REVENU

344. La principale réforme que nous proposons quant à l'orientation de la sécurité du revenu s'inspire des réflexions et des travaux d'analyse qui ont entouré les propositions de revenu minimum garanti. Elle concerne le remplacement du régime d'aide sociale par un régime général d'allocations sociales * liées aux revenus et à la situation financière des familles et des individus.

345. En regard des objectifs que nous avons énoncés, nous dégagerons trois principes qui ont guidé la formulation des régimes de sécurité du revenu.

346. Le premier considère l'ensemble des besoins de revenu des familles, indépendamment des circonstances particulières à l'origine du manque à gagner; il tente de répondre de façon adéquate aussi bien aux situations où il y a absence totale de revenus, par suite d'un retrait temporaire ou permanent du marché du travail, qu'à celles où il y a simplement insuffisance de revenus.

347. Le second se situe dans le contexte de la promotion de l'individu, compte tenu des contraintes actuelles qui lient cette promotion à une participation à l'économie. Dans ce contexte, les régimes doivent fortement encourager les personnes seules et les chefs de famille à améliorer leur situation sur le marché du travail et à acquérir ou à conserver leur indépendance économique. À cette fin, ils doivent permettre aux familles de cumuler des allocations sociales et d'autres types de revenus, surtout lorsque ceux-ci fournissent une base intéressante, quoiqu'insuffisante à court terme, pour satisfaire leurs besoins.

348. Toutefois, afin de tenir compte des possibilités réelles d'emploi, les mesures de sécurité du revenu doivent faciliter la transition dans ces deux directions : non seulement du retrait à la réintégration du marché du travail, mais également de la participation à la non-participation. Ils doivent de plus éviter d'imposer ce passage directement par voie de décision administrative ou, indirectement, au moyen de sanctions.

349. Enfin, en troisième lieu, les prestations sociales doivent être complémentaires, sans que le bénéficiaire soit contraint de recourir à des services de promotion sociale. On doit les reconnaître

* Dans la suite du texte, le sigle RGAS désigne le régime général d'allocations sociales.

comme un droit de l'individu à disposer de ressources minimales, indépendamment de sa participation passée, présente ou future à l'effort de production.

350. L'application de ces principes exige du régime d'assistance sociale une approche qui s'écarte des mesures actuellement en vigueur. Elle impose aussi une adaptation des autres composantes de la sécurité du revenu : allocations familiales, sécurité de la vieillesse, assurance-chômage, etc., adaptation qui paraît nécessaire afin de rendre plus efficace, avec des moyens limités, le système complet de sécurité du revenu.

A. — UN SYSTÈME INTÉGRÉ

351. Un certain nombre de familles, dont le revenu reste inférieur au seuil minimum, ne reçoivent aucune allocation sociale : cela, parce que chacune des mesures de sécurité du revenu vise des objectifs spécifiques, telles la couverture d'un risque ou la compensation des charges familiales, sans qu'aucune d'entre elles ne s'attaque précisément au problème de l'insuffisance de revenus.

352. Si, dans l'avenir, le système se développe par des mesures distinctes, il est vain d'en attendre une lutte efficace contre la privation économique. L'extension de la sécurité du revenu doit être précédée d'une phase d'intégration, où l'on définit l'orientation de chacune des mesures qui la composent en fonction d'objectifs communs. Il en découlera des priorités qui tiendront compte de l'ensemble des besoins des familles et des personnes seules.

353. On doit concevoir et réaliser cette intégration, non pas à partir d'impératifs administratifs, mais à partir des besoins des individus et des familles. Les circonstances qui créent ces besoins sont nombreuses : il appartient au système de sécurité du revenu d'apporter une réponse globale au problème de l'insuffisance des revenus des familles ou des individus qui soit adaptée aux diverses situations.

354. Actuellement, chacune des mesures de sécurité du revenu répond partiellement à des besoins et à des situations particulières. Ceci provient des restrictions relatives au champ d'application, à l'admissibilité et au niveau des prestations¹. Souvent, ces insuffisances découlent de la nature même des techniques utilisées. Le pro-

¹ Voir le chapitre II du présent volume : « La situation des bénéficiaires d'allocations sociales ».

blème est de s'assurer que l'ensemble de ces mesures rejoindront toutes les situations d'insuffisance de revenus.

355. L'agencement des mesures de sécurité de la vieillesse (pensions, rentes, SRG et assistance supplémentaire) est un exemple d'intégration de mesures efficaces contre l'insuffisance de revenus. Le régime de supplément de revenu garanti complète, en ce qui concerne le champ d'application et la couverture des besoins, les régimes de rentes et de pensions de sécurité de la vieillesse. La complémentarité de ces régimes permet une couverture universelle des besoins des personnes âgées jusqu'à concurrence d'un certain niveau de revenu. Le système de sécurité de la vieillesse est intégré du point de vue des besoins des individus, bien que cette intégration ne présume pas l'unification administrative des régimes.

B. — UN SYSTÈME À TROIS PALIERS

356. La transposition du modèle de sécurité du revenu pour les personnes âgées à l'ensemble de la population présente un certain nombre de contraintes. Contrairement à l'ensemble de la population active, les personnes âgées ont pratiquement quitté le marché du travail; leurs revenus ne subissent pas de fluctuations importantes et leurs besoins sont relativement stables, sauf en ce qui a trait aux services sociaux et aux services de santé.

357. Malgré tout, la structure du système de sécurité de la vieillesse peut servir de modèle général à un système intégré de sécurité du revenu. Si l'intégration doit rendre le système universel par rapport à l'ensemble des besoins de sécurité du revenu, elle suppose qu'on doive recourir à plusieurs mesures pour faire face à une situation similaire à celle de la sécurité de la vieillesse. Leur superposition tient compte alors de certaines dimensions particulières des besoins et facilite la poursuite d'objectifs complémentaires de la lutte contre l'insuffisance de revenus. Un tel système comporte un régime général d'allocations sociales (RGAS), dont l'accès est universel et qui intervient chaque fois que les conditions économiques de la famille ou de l'individu requièrent un tel subside. Les régimes d'assurance sociale accordent par ailleurs certaines prestations qui tiennent lieu du revenu de travail ou des allocations sociales. Ils garantissent aux assurés le paiement d'une somme convenue, en cas de réalisation de certains risques sociaux, et leur assurent ainsi une protection additionnelle contre la privation économique. Dans le schéma que nous proposons, nous avons renforcé le régime d'allocations familiales de telle sorte qu'il constitue une charnière entre

le RGAS et les régimes d'assurances sociales. Nous avons donc un système à trois volets composé :

- 1° d'un régime général d'allocations sociales, dont le rôle de remplacement et de complément des revenus, jusqu'à concurrence d'un seuil préétabli, s'apparente à celui du supplément de revenu garanti pour les personnes âgées;
- 2° d'un régime intégré d'assurances sociales dont le développement et l'extension peuvent s'échelonner sur plusieurs années et qui offre aux participants réguliers à la main-d'œuvre une protection de base en cas de réalisation d'un risque économique ou social;
- 3° d'un régime d'allocations familiales universelles et uniformes, qui sert de charnière entre les deux régimes précédents et comble directement les besoins créés exclusivement par l'incidence des charges familiales sur les conditions économiques des familles à faibles revenus.

358. Le schéma IV.1 illustre la complémentarité de ces régimes. Bien que chacun ait son rôle spécifique par rapport aux diverses situations de besoins, une famille ou une personne seule peut dans n'importe laquelle de ces situations toucher une allocation sociale, puisque l'insuffisance de revenus, par rapport à un seuil préétabli, constitue l'unique critère d'admissibilité.

359. Le schéma IV.2 montre que les trois régimes peuvent intervenir simultanément pour résoudre une insuffisance du revenu, en particulier dans le cas des travailleurs chefs de famille, qui subissent une période de chômage et dont les gains antérieurs sont à peine suffisants. Ce cas révèle un certain parallélisme entre le système proposé et le système actuel de sécurité de la vieillesse.

1. — LES ALLOCATIONS SOCIALES

360. Le RGAS s'inspire donc de la nécessité d'instaurer un régime complémentaire qui intègre les mesures de sécurité du revenu quant à ses objectifs. La conception de ce régime est fondée sur l'existence d'un manque à gagner parmi les familles et les personnes vivant hors famille et vise à prévenir l'insuffisance ultérieure du revenu. Elle obéit aux impératifs de transformation des mesures d'assistance sociale.

SCHÉMA IV.1

LES NOUVEAUX RÉGIMES DE SÉCURITÉ DU REVENU FACE AUX SITUATIONS D'INSUFFISANCE DE REVENUS

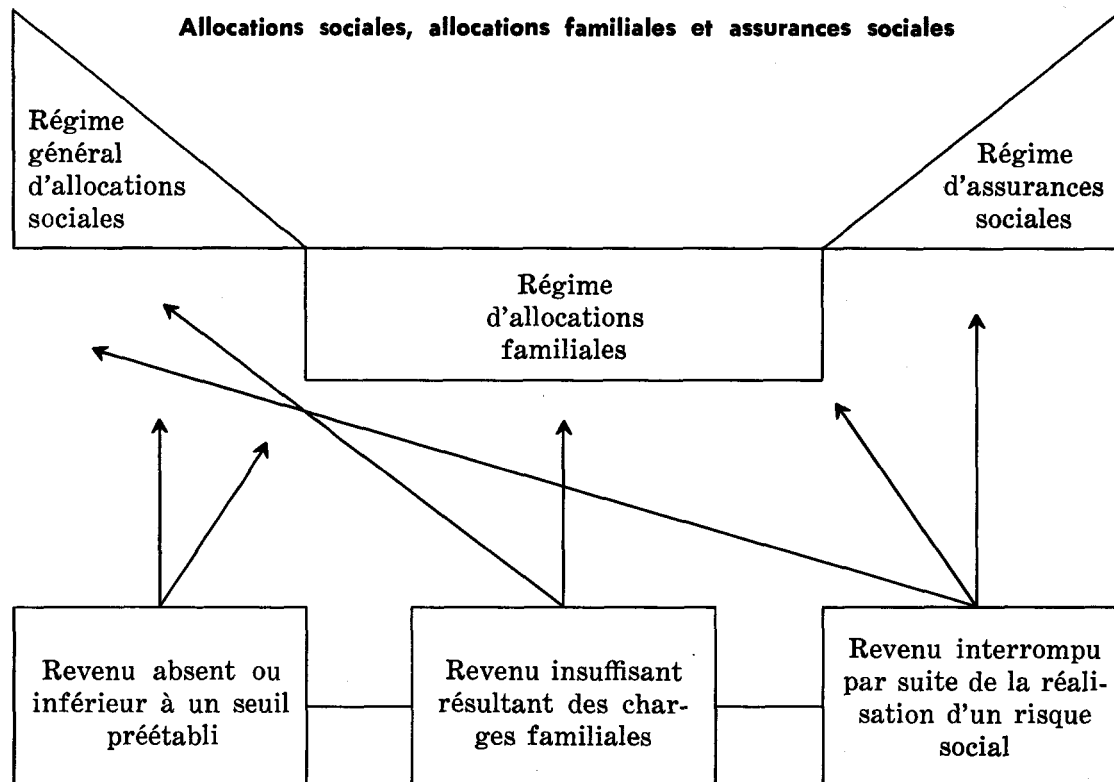
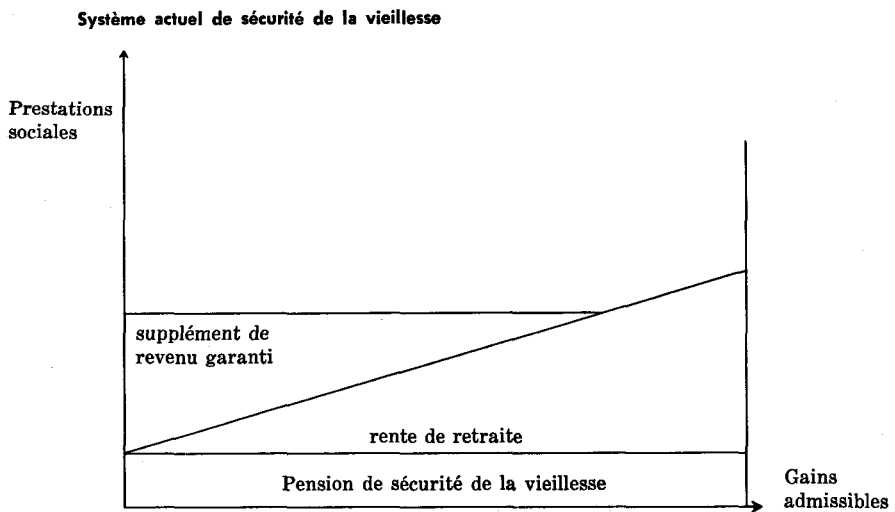
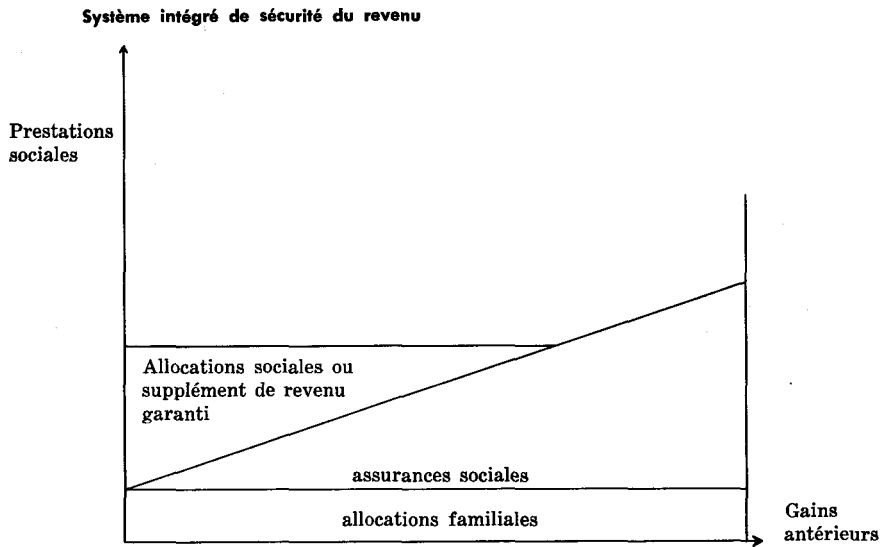


SCHÉMA IV.2

SYSTÈME PROPOSÉ DE SÉCURITÉ DU REVENU ET SYSTÈME ACTUEL DE SÉCURITÉ DE LA VIEILLESSE



361. Ce régime s'adresse à l'ensemble de la population (chefs de famille ou personnes qui ne sont pas membres d'une famille) et prévoit des allocations maximales déterminées à partir d'un seuil de revenu annuel préétabli. On verse ces allocations lorsque la situation de revenu des familles ou des personnes seules le justifie, sans autre examen des circonstances qui occasionnent le déficit.

362. Ce régime général offre toutefois deux types d'allocations qui répondent à certaines caractéristiques de la situation de revenu du bénéficiaire :

1° soit une allocation de base dont le maximum est relativement élevé et qu'on détermine de façon à répondre aux besoins des personnes seules ou des familles qui n'ont aucune perspective de gain, soit à court terme (1 an), soit à moyen ou à long terme. Le niveau annuel envisagé est de l'ordre de \$1,500 pour une personne seule et de \$2,500 pour deux adultes¹ tandis que chaque enfant reçoit \$250. On établit le montant réel de l'allocation par simple soustraction des revenus de la famille ou de la personne seule de ce montant maximum;

2° soit une allocation de base plus faible, mais compatible avec d'autres sources de revenu. Le niveau annuel envisagé est :

de \$900 pour une personne seule,

de \$1,500 pour deux adultes,

de \$250 par enfant.

Ainsi le choix de ce type d'allocation devient rationnel pour toute personne qui a la possibilité immédiate de cumuler cette allocation et certains gains de travail ou des revenus provenant d'autres sources. Pour en déterminer le montant, on prend en considération une proportion moyenne de 40 pour cent des gains de travail.

363. On verse ces allocations sociales mensuellement ou bimensuellement. Toutefois, on fixe leur montant à la fois d'après ces périodes d'appréciation des besoins et en fonction d'une perspective de revenu annuel.

¹ Il s'agit des seuils de revenu minimum établis par le Conseil économique du Canada pour 1961. Compte tenu de l'augmentation du coût de la vie, les chiffres correspondants pour 1971 sont respectivement \$2,045 et \$3,408. Voir le tableau 1.7 du chapitre premier du présent volume.

364. Cette double formule d'allocations sociales permet aussi d'envisager le choix d'un type ou l'autre d'allocation comme deux étapes successives. Ainsi, en général, une personne ou une famille admissible pour la première fois à cette allocation l'est d'abord à une formule qui permet de cumuler l'allocation et d'autres revenus (gains de travail ou prestations d'assurance sociale), et ceci, pour une période d'attente qui sera en moyenne d'un maximum de trois mois. C'est pourquoi nous identifions cette formule d'allocations comme le premier stade du régime. Après cette période de trois mois, si les perspectives de revenus pour l'année sont nulles, la personne peut choisir de passer au deuxième stade qui devient alors nettement plus avantageux. Par la suite, ce n'est que lorsque les possibilités d'emploi et de revenus s'amélioreront nettement, que le chef de famille ou la personne seule, grâce à la possibilité de joindre à l'allocation une partie de leurs revenus de travail, trouveront avantageux le type d'allocation prévu au premier stade.

365. Les deux types d'allocation répondent respectivement aux besoins des personnes qui participent à la main-d'œuvre (premier stade) et de celles qui n'y participent plus et qui, par conséquent, n'ont pratiquement aucune source de revenu (deuxième stade). On classe ainsi les bénéficiaires de ces deux stades selon le long terme et le court terme. Cette classification nécessite deux précisions, à savoir : premièrement, à l'exception de la période d'attente de trois mois, la situation du revenu courant place les bénéficiaires dans l'une ou l'autre des catégories; deuxièmement, le passage d'une catégorie à l'autre ne découle que des changements dans la situation du revenu, de sorte que les mêmes personnes pourraient, à intervalles très rapprochés, passer à l'un ou à l'autre des stades du régime.

366. On conçoit facilement qu'une période d'attente s'impose pour passer du premier au deuxième stade, cela dans le but d'éviter que toute personne, travailleur autonome ou saisonnier, reçoive, pour chaque interruption du revenu d'une durée de 15 jours, l'équivalent pour cette période du revenu annuel garanti (deuxième stade)¹, alors que son revenu annuel de travail peut largement dépasser ce montant. Toutefois, on admet directement au deuxième stade les personnes qui, en raison de l'âge ou de la maladie, sont peu susceptibles de participer à la main-d'œuvre et de voir leur revenu fluctuer à court terme, à moins que leurs propres sources de revenu rendent le premier stade plus avantageux. De plus, on

¹ Le revenu annuel garanti au deuxième stade du RGAS serait de \$2,500 en 1961 ou de \$3,400 en 1971 pour un couple sans enfant.

peut annuler le délai imposé après un examen du revenu antérieur qui indique déjà une période assez longue de chômage. Enfin, on peut fixer la durée moyenne du délai d'après les possibilités générales d'emploi. En raison de l'accès universel à ces allocations, selon un critère de revenu, d'une part, et de la période d'attente de trois mois limitant le passage du premier au deuxième stade, d'autre part, ce régime garantit un revenu annuel représenté par le tableau IV.1.

367. Le RGAS doit remplacer le régime d'aide sociale, du moins en ce qui a trait aux « besoins ordinaires », par opposition aux « besoins spéciaux » d'assistance sociale. On peut l'étendre à tous dès le départ ou l'implanter par étapes successives, selon une extension graduelle du taux de couverture du revenu minimum. À notre avis, il est impossible de répondre aux « besoins spéciaux » d'assistance des familles qui dépendent entièrement des allocations sociales par un régime général d'allocations sociales. La satisfaction de ces besoins exige une réglementation très souple et peut être assurée par des organismes locaux de distribution des allocations sociales, auxquels l'organisme central de la sécurité du revenu confiera un budget d'appoint à cette fin. On exerce des contrôles par une limitation de la masse budgétaire disponible et une justification ultérieure de l'utilisation de ces fonds, plutôt que par une réglementation prédéterminée des types de besoins ainsi couverts.

368. Le RGAS ne remplace pas les régimes d'assurance sociale, mais il est plutôt complémentaire de ceux-ci; dans son application, nous ne le concevons que dans la mesure où il s'appuie sur des régimes d'assurance efficaces dans leur domaine spécifique. De même, nous entendons conserver un régime d'allocations familiales distinct du RGAS pour des raisons d'efficacité par rapport aux objectifs sociaux de chacun des régimes.

2. — LES ALLOCATIONS FAMILIALES

369. Pour tenir compte adéquatement des besoins des familles, il faut accorder beaucoup d'importance à l'incidence des charges familiales sur leur situation économique. L'objectif est ici très simple : pour les familles à revenus insuffisants, le système de sécurité du revenu doit prévoir la couverture totale du coût minimum d'entretien de chaque enfant, soit une allocation annuelle moyenne d'environ \$400 par enfant (1967). Comme nous l'avons vu précédemment, le RGAS versera une partie de cette allocation; en effet, ce régime prévoit un montant annuel de \$250 par enfant et le montant résiduel d'environ \$150 proviendra du régime d'allocations familiales.

TABLEAU IV.1

**Montant annuel maximal de l'allocation sociale en vertu du RGAS,
en 1961 et en 1971**

<i>Bénéficiaires</i>	<i>Premier stade - 3 mois Deuxième stade - 9 mois</i>		<i>Deuxième stade 12 mois</i>	
	<i>1961</i>	<i>1971</i>	<i>1961</i>	<i>1971</i>
Personne seule	\$1,350*	\$1,840	\$1,500	\$2,045
Deux adultes	\$2,250	\$3,067	\$2,500	\$3,408
Deux adultes et un enfant	\$2,500	\$3,549	\$2,750	\$4,089
Deux adultes et deux enfants	\$2,750	\$4,027	\$3,000	\$4,770
Plus \$250 par enfant	\$3,000	\$4,507	\$3,250	\$5,450 etc.

* Ce montant provient du calcul suivant :

$$\frac{\$900 \times 3}{12} + \frac{\$1,500 \times 9}{12} = \$1,350$$

370. L'allocation familiale, par contre, conservera son caractère universel et, quoique variable en fonction de l'âge de l'enfant, sera uniforme quant à son rang. Enfin, un mécanisme de remboursement par le système d'impôt sur le revenu, liera beaucoup plus adéquatement le bénéfice net de cette allocation aux conditions économiques des familles.

371. Quoiqu'elle s'adresse à beaucoup plus de familles, l'allocation familiale de caractère universel exerce aussi un rôle important comme complément des prestations d'assurance sociale et des allocations du RGAS. Par la combinaison des deux allocations (allocation sociale et allocation familiale), chaque enfant d'une famille dont les ressources sont insuffisantes reçoit un montant annuel de \$400.

3. — LES ASSURANCES SOCIALES

372. Le premier objectif assigné au régime d'assurances sociales est d'offrir un substitut adéquat au revenu de travail interrompu, lorsque se réalisent certains risques socio-économiques. À ce point de vue, la révision des prestations d'assurance-chômage s'impose, puisqu'actuellement les montants versés aux assurés, dont les gains de travail sont dans la catégorie la plus élevée, n'atteignent pas les seuils de revenu minimum pour deux personnes¹.

373. Le mécanisme d'assurance représente pour la majorité des travailleurs une protection plus efficace que celle d'un régime généralisé d'assistance. Leur participation directe au financement du régime, ainsi que celle de leurs employeurs, leur permettent de recevoir une compensation liée au niveau des gains antérieurs.

374. Un régime général d'allocations sociales comble automatiquement le manque à gagner s'il existe une première protection du revenu sous forme de prestations d'assurance. L'existence d'un système de prévoyance relatif à la retraite normale ou anticipée et l'assurance qu'a le travailleur d'un revenu de remplacement, lorsqu'il quitte temporairement le marché du travail, facilitent l'action d'un régime d'allocations sociales. On peut alors orienter plus spécifiquement ce dernier vers les besoins des groupes de population qui ne participent pas régulièrement à la main-d'œuvre, ou dont les revenus

¹ Le Livre blanc fédéral sur l'assurance-chômage contient des dispositions relatives au relèvement du niveau des prestations. Voir *L'assurance-chômage au cours des années 1970*, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1970, pp. 10 ss.

de travail restent de manière plus ou moins permanente inférieurs à leurs besoins.

375. C'est dans cette perspective que nous formulons nos propositions relatives à l'évolution du régime d'assurance-chômage. Celles-ci concernent principalement le champ d'application, la période d'attente, les règles d'admissibilité aux prestations et le relèvement du niveau des prestations.

376. Nous envisageons aussi une révision du régime de rentes, quant à la structure des prestations de retraite et au niveau des prestations d'invalidité, de décès et de veuvage.

377. Cette double révision n'entraîne pas cependant un relèvement du niveau des cotisations à court terme. On rend possible cette amélioration des avantages par l'extension du champ d'application du régime d'assurance-chômage, d'une part, et par le relèvement du plafond des cotisations, sans augmentation proportionnelle du niveau des prestations, dans le cas des deux régimes, d'autre part.

378. La couverture des risques sociaux doit s'étendre graduellement aux risques d'accident et de maladie, qui sont partiellement couverts par le régime des accidents de travail et par le régime de rentes, lorsque la maladie entraîne une invalidité totale et permanente. À l'heure actuelle, on retrouve l'assurance-revenu en cas de maladie uniquement dans les conventions collectives de travail.

379. Comme les priorités actuelles à l'intérieur de la sécurité du revenu imposent l'obligation de renforcer les régimes d'assistance, on doit élargir, dans une perspective à plus long terme, la couverture de ces risques. On peut cependant réaliser immédiatement certaines phases de cette extension future, entre autres, l'intégration des prestations d'invalidité permanente du régime des accidents de travail à celles du régime de rentes.

380. L'élaboration d'un régime général d'assurance-revenu en cas d'accident et de maladie est une tout autre proposition et elle exigera l'intégration complète du régime des accidents de travail. L'administration d'un tel régime s'apparente à la fois à celle du régime de rentes (par la nature des risques envisagés) et à celle du régime d'assurance-chômage (par la durée du risque). Ces questions feront l'objet d'une discussion de principe dans un chapitre ultérieur¹.

¹ Voir le chapitre VIII du présent volume : « L'organisation ».

381. Nous suggérons la remise à plus tard de l'extension des régimes d'assurance sociale à cause des impératifs de financement. Bien que les régimes d'assurance et de prestations universelles ou d'assistance jouent des rôles complémentaires, on doit considérer que leur financement provient en grande partie de la même assiette de revenus, soit ceux du travail, et qu'incidemment, il grève bien différemment les classes de revenus.

382. Le choix entre le mécanisme de l'assurance et celui de l'assistance ou des prestations universelles dépend de l'incidence de chacun sur la redistribution du revenu disponible. Or, les prestations d'assurance ne rejoignent pas certaines classes de faibles revenus, alors que les diverses catégories de revenus, jusqu'à un certain niveau, supportent quasi proportionnellement leur financement; par la suite, la contribution effective diminue avec le niveau de revenu¹. Dans cette situation, il nous semble plus conforme à une meilleure répartition du revenu d'étendre les contributions à la sécurité du revenu des familles par des régimes de prestations directement liés aux conditions économiques des familles et financés par l'ensemble des revenus gouvernementaux, plutôt que par des régimes d'assurance sociale.

383. La perspective d'une augmentation des sommes d'argent allouées au transfert social met en cause l'application des recommandations du rapport Carter² et du Livre blanc sur la fiscalité³ quant à la progressivité de l'impôt. Il faut appliquer ces mesures pour que le fardeau de la taxation du revenu ne soit pas trop lourd pour les classes de revenu immédiatement supérieures aux classes subventionnées.

384. Devant l'incidence limitée des régimes actuels de sécurité du revenu face à la privation économique, il est évident qu'il faut en étendre la portée, tant au point de vue du champ d'application que du niveau des allocations sociales. Le système proposé prévoit une extension graduelle de la couverture des risques sociaux par le mécanisme d'assurance et une efficacité plus grande des allocations de supplément au revenu. Cette amélioration comportera un allègement plus adéquat des charges familiales, dans les cas où

¹ Voir *The Incidence of Taxes and Public Expenditures in the Canadian Economy*, par W.I. Gillespie, étude N° 2 de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1966.

² *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité (Rapport Carter)*, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1966.

³ *Propositions de réforme fiscale*, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1969.

les ressources familiales sont insuffisantes, une hausse des allocations sociales et une admissibilité plus étendue à ces allocations.

385. Ces améliorations sont possibles, par une simple extension des régimes actuels d'assistance sociale. Nous avons choisi d'aborder le problème de l'insuffisance de revenus sous une optique nouvelle, parce que les régimes actuels d'assistance causent à la fois dans leur conception et dans leur application des torts sérieux aux familles les moins favorisées.

C. — UN SYSTÈME AXÉ SUR LA PRÉVENTION ET LA RÉINTÉGRATION DU MARCHÉ DU TRAVAIL

386. Au lieu d'envisager les subsides au revenu comme solution de dernière instance, on peut les concevoir, même s'ils constituent une source complémentaire ou, à la limite, l'unique source de revenu de la famille, comme une aide de transition et un mécanisme qui empêche la détérioration des conditions de vie des familles.

387. En soulageant même de façon partielle les situations de besoins et les problèmes économiques sans issue auxquels se heurtent ces familles, ces subsides permettent à celles-ci d'établir des plans de relèvement et de recourir à des services qui améliorent leurs chances de promotion économique et sociale.

388. Il appartient au régime de sécurité du revenu de réaliser ainsi l'une des conditions de base de la participation des individus et des familles à leur propre promotion et à celle de la collectivité et de réduire la distance entre les groupes favorisés et les groupes défavorisés. L'assurance d'un revenu de base est une condition de la participation¹.

389. Les attitudes face aux mesures d'assistance sociale impliquent le pari suivant : cesser de les considérer comme un simple subside à la consommation et un encouragement indirect à la dépendance et leur accorder la place qui leur revient parmi les programmes de mise en valeur des ressources humaines². Nous parlons de pari, puisqu'il s'agit d'une politique nouvelle encore en voie d'expérimentation³. Mais nous le soulignons : ce pari n'est pas plus

¹ Voir le volume III de notre rapport : *Le développement*.

² Voir à ce sujet *Une politique sociale pour le Québec*, mémoire présenté à notre Commission par le Conseil des œuvres de Montréal et le *Montreal Council of Social Agencies*, octobre 1967 (document mimeographié).

³ Voir l'appendice IV.2 du présent chapitre : « Les techniques de revenu annuel garanti ».

audacieux que celui que tiennent les programmes d'éducation pour adultes, d'enseignement continu et de recyclage. Cependant, l'application de ces principes nouveaux requiert à tout le moins deux changements dans la structure des régimes d'assistance.

390. D'abord, toute mesure préventive doit être universelle. L'accès universel aux allocations sociales signifie la disparition des critères d'admissibilité fondés sur des situations catégorisées de besoins et l'uniformisation des niveaux de prestations. Pour des besoins et des situations financières jugées identiques, on doit déterminer l'allocation de façon objective et l'uniformiser pour toutes les personnes seules et pour tous les chefs de famille.

391. Parce qu'il exige des normes uniformes d'admissibilité, l'accès universel requiert également l'abandon de la démonstration des besoins comme mécanisme d'admissibilité. Cette procédure fonde l'admissibilité sur des critères de jugement des administrations, qui comportent nécessairement des éléments de subjectivité. Toute restriction à l'admissibilité sous forme d'obligation à s'inscrire à un programme de recyclage, de relèvement ou à d'autres services¹ comporte le même inconvénient.

392. Le deuxième changement nécessaire dans la structure des régimes traditionnels d'assistance concerne le cumul des allocations sociales et des revenus de travail. Cette disposition comporte un double but : intensifier la fonction préventive du régime en lui permettant de rejoindre les familles dont le chef fait déjà partie de la main-d'œuvre, mais n'en retire pas des revenus suffisants, éviter de situer les bénéficiaires en marge du marché du travail et ainsi intégrer davantage l'assistance sociale aux mécanismes économiques qui répartissent le revenu national.

393. En n'admettant jusqu'ici que les personnes sans emploi, les mesures d'assistance réduisent l'allocation accordée d'un montant équivalent aux revenus de source personnelle, à l'exception d'une certaine exemption de base. On considère alors le revenu de travail comme un substitut à l'allocation sociale. Cette pratique, qui équivaut à l'imposition d'une taxe de 100 pour cent sur les revenus additionnels gagnés, détourne de l'emploi et empêche les personnes faisant partie du monde du travail de toucher une allocation.

394. Au contraire, en permettant aux allocataires d'augmenter leurs revenus totaux, non seulement le régime d'allocations sociales

¹ Voir à ce propos « The Nixon Stance on Welfare », par John S. Morgan et Herman Levin, *Canadian Welfare*, janvier-février 1970, vol. 46, pp. 4-11.

incorpore-t-il une mesure d'encouragement à la participation au travail, mais il permet aussi à des personnes dont la participation au travail reste partielle ou insatisfaisante du point de vue de la productivité, d'améliorer leurs conditions de revenu au delà des allocations sociales maximales.

395. Cette disposition s'intègre également au rôle de prévoyance relatif à la baisse ultérieure du revenu qu'entend exercer le régime d'allocations sociales. Il est essentiel de créer des situations qui permettent aux familles défavorisées sur le marché du travail d'améliorer leur sort et ainsi d'aspirer à une certaine promotion au sein de la société.

396. Au point de vue de l'incidence sur les coûts, la taxation partielle du revenu gagné a plusieurs effets. D'abord, elle augmente le montant des fonds nécessaires pour un seuil d'allocation préétabli. En effet, ne pas taxer les revenus du travail à 100 pour cent implique que les allocations continuent au delà du seuil de revenu minimum. Par contre, elle diminue les occasions d'une certaine forme d'abus, qui consiste présentement à retirer des allocations et un revenu d'emploi. Pour les allocataires, il ne s'agit plus de choisir entre une situation où ils retirent des allocations sans avoir à travailler et une autre où le travail ne procure aucun revenu additionnel. Le régime offre la possibilité de cumuler les deux types de revenus afin de permettre à la famille de parvenir à un niveau de vie plus décent. Ainsi, dans la mesure où elle facilite pour certains bénéficiaires une réintégration complète du marché du travail, la taxation partielle du revenu abaisse le coût éventuel de ces mesures puisqu'elle peut réduire le nombre de personnes qui dépendent des allocations sociales.

397. Nous avons exposé l'intérêt d'un régime général d'allocations sociales en démontrant la nécessité de les rendre plus accessibles et de dissocier l'assistance sociale de la condition d'absence d'emploi, avec les désavantages que cette attitude comporte : pour l'individu, retrait progressif d'un milieu normal de promotion sociale et économique vers une situation de dépendance et d'aliénation ; pour la société, création d'un fossé entre le domaine de la mise en valeur des ressources humaines et celui de la sécurité du revenu.

398. Par ces dispositions, le RGAS convertira le système de sécurité du revenu en un système de prévention et de réintégration du marché du travail. Ainsi on le considérera comme une contribution aux programmes de développement des ressources humaines.

D. — UN SYSTÈME QUI EMPRUNTE LA VOIE DU REVENU MINIMUM GARANTI

399. Le concept de revenu minimum garanti, du moins dans sa forme de redistribution liée au revenu ou dans sa forme d'impôt négatif, comprend les conditions énumérées ci-haut.

400. Le RGAS que nous proposons emprunte sans contredit la voie du revenu minimum garanti, mais il diffère considérablement de l'application qu'en prévoyaient les auteurs des premiers projets d'impôt négatif et du rôle que la plupart d'entre eux entendaient assigner à ces régimes.

401. Dans son exposé sur les politiques sociales au Canada, le Conseil canadien du bien-être divise les régimes de sécurité sociale en trois types principaux : l'assistance sociale, l'assurance sociale et le revenu minimum garanti¹. Ainsi les régimes de prestations universelles² deviennent l'une des techniques de revenu minimum garanti, l'autre étant la redistribution liée au revenu³. Parmi ces techniques, l'une d'elles ressort particulièrement : l'impôt négatif dont le rôle est d'effectuer cette redistribution par la voie du système d'impôt sur le revenu et selon des règles compatibles avec l'impôt positif.

402. En tant que mécanisme de redistribution des revenus vers les catégories de population les plus défavorisées, le revenu minimum garanti offre d'abord de remplacer les régimes d'assistance sociale et de renforcer leur lutte contre la pauvreté.

403. Dans le cas où les formules de revenu minimum garanti prévoient des prestations liées au revenu, les techniques suggérées, par comparaison à celles des régimes d'assistance sociale, sont les suivantes :

- 1° la détermination préalable d'un seuil de revenu minimum qui servira à fixer l'allocation maximale de base;
- 2° le versement automatique de prestations, lorsque le revenu des individus tombe sous un seuil préétabli, quelles que soient les circonstances à l'origine de cette insuffisance de revenus.

¹ *Les politiques sociales pour le Canada, op. cit.*

² Entendons les pensions de sécurité de la vieillesse et les allocations familiales.

³ Voir à ce sujet l'appendice IV.2 du présent chapitre : « Les techniques de revenu annuel garanti ».

Cette technique universalise l'accès à l'assistance sociale et uniformise les règles d'admissibilité;

3° le remplacement de la preuve des ressources ou de la preuve des besoins par une preuve de revenu. Par ce moyen, le revenu minimum garanti introduit un traitement équitable entre les personnes qui reçoivent des prestations sociales et celles qui contribuent par leurs impôts au financement des services publics. L'automatisme des versements, la standardisation des règles d'admissibilité et la preuve de revenu ne sont pas uniquement des solutions d'efficacité des mesures, mais visent fondamentalement à soulager le bénéficiaire du fardeau de la démonstration, de sorte que l'attribution de l'assistance sociale ne soit plus conditionnelle et qu'elle perde son caractère aliénant;

4° la taxation partielle du revenu gagné ou le cumul des prestations de revenu minimum garanti et des revenus de travail.

404. En plus de ces mécanismes dont le RGAS conserve l'essentiel, la popularité du revenu minimum garanti comme mécanisme de transfert tient en partie au fait que les formules de revenu minimum garanti devaient :

1° tenir lieu des autres mécanismes de sécurité sociale, en particulier, remplacer les régimes d'allocations universelles, d'assistance sociale et même d'assurance-chômage;

2° simplifier les mécanismes administratifs, réduire le coût de l'administration des mesures de sécurité sociale et faire disparaître le caractère odieux des règles administratives en vigueur par l'utilisation du système général d'impôt sur le revenu pour assurer le versement de ces prestations.

Or, dans l'élaboration de mesures s'inspirant de ces suggestions, celles-ci sont apparues très vite impraticables¹.

405. Pour nous, l'incorporation des allocations familiales dans un régime général de redistribution liée au revenu comporte plus d'inconvénients que d'avantages². Il en est de même de l'abandon des mécanismes d'assurance³. Quant à l'utilisation du système gé-

¹ Il n'y a qu'à songer aux difficultés rencontrées par le gouvernement britannique dans l'élaboration d'un tel régime. De même, les voies sur lesquelles le gouvernement américain paraît s'engager s'éloignent carrément de ces suggestions.

² Voir le chapitre VI du présent volume : « Les allocations familiales ».

³ Voir le chapitre VII du présent volume : « Les assurances sociales ».

néral d'impôt sur le revenu, elle rend un tel régime entièrement inapte à remplacer les régimes d'assistance sociale.

406. Le RGAS que nous proposons s'éloigne donc de cette ligne de pensée. Son fonctionnement, que nous décrivons dans un chapitre ultérieur¹, impose des mécanismes administratifs indépendants de l'administration de l'impôt sur le revenu. Ces mécanismes sont relativement complexes et, à certains points de vue, exigent une déconcentration de l'administration. Cependant, ils ont l'avantage d'assurer un versement mensuel ou même bimensuel des allocations, d'éliminer les remboursements et de combiner cette méthode de versement à une perspective annuelle de revenu.

407. Le RGAS diffère encore des propositions de revenu minimum garanti, en offrant deux types d'allocations, c'est-à-dire de seuils de revenus et de détaxe des revenus, plutôt qu'un seul. On a élaboré cette disposition particulière du régime dans le but d'éliminer l'opposition entre un seuil de revenu décent pour les personnes ou les familles sans aucun revenu et un taux raisonnable de taxation du revenu gagné pour celles qui disposent déjà d'un certain revenu.

408. Cette conciliation s'imposait car aucune des propositions de revenu minimum garanti ne satisfait à la fois aux situations extrêmes de la personne incapable de participer à la main-d'œuvre et qui ne dispose d'aucun revenu, d'une part, et du travailleur pauvre dont les gains de travail sont insuffisants, d'autre part. La combinaison du seuil minimum et du taux de taxation s'adresse soit au premier groupe (seuil élevé et taux de taxation élevé), soit au second (seuil faible et faible taxation du revenu gagné).

409. Un compromis possible pourrait permettre de conserver les régimes actuels d'assistance pour les personnes qui ne disposent d'aucun revenu et d'instituer une mesure d'assistance liée au revenu pour les familles pauvres dont le chef travaille².

410. Le second compromis, soit celui que nous proposons, prévoit deux types d'allocations au sein du même régime. À notre avis, cette solution s'adapte beaucoup mieux aux situations extrêmes que peuvent rencontrer les mêmes personnes à des intervalles assez rappro-

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

² C'est un peu la solution proposée aux Etats-Unis par le *Family Assistance Plan*, qui remplace les allocations aux familles avec enfants dépendants (AFDC) mais non les mesures d'assistance aux aveugles et aux invalides. Voir à ce sujet l'appendice IV.2 du présent chapitre.

chés et à l'absence de frontière bien établie entre le handicap physique ou mental, les difficultés intellectuelles ou psychologiques rencontrées dans la recherche d'un emploi, la discrimination dont on peut souffrir sur le marché du travail, l'impossibilité de garder un emploi et celle d'obtenir un revenu suffisant par la participation au travail. Enfin, cette solution tient compte, en l'absence d'emplois, qu'il n'y a guère de différence au plan des besoins de sécurité du revenu entre la privation d'emploi et l'incapacité de travailler.

411. Le RGAS diffère donc des formules généralement proposées de revenu minimum garanti et ne peut pas y être assimilé. Toutefois, il emprunte carrément la voie ouverte par ces formules en en retenant plusieurs éléments.

412. Dans le chapitre suivant, nous présenterons l'ensemble des caractéristiques de ce régime et en exposerons le fonctionnement.

RECOMMANDATIONS

La Commission recommande :

- 5.IV.9. *QUE la garantie d'un revenu minimum soit reconnue comme objectif général des régimes de sécurité du revenu.*
- 5.IV.10. *QUE l'accès aux prestations sociales soit généralisé par un ou plusieurs régimes de sécurité du revenu.*
- 5.IV.11. *QUE l'admissibilité aux prestations versées en vertu des régimes de sécurité du revenu soit fondée sur un critère unique d'insuffisance de revenus.*
- 5.IV.12. *QUE des études soient entreprises relativement à la définition d'un concept de revenu minimum et à l'évaluation permanente de ce niveau de revenu minimum.*
- 5.IV.13. *QUE les régimes d'assistance fournissent un revenu suffisant à la population hors main-d'œuvre de même qu'aux travailleurs qui, à un moment ou l'autre, ne trouvent pas d'emploi.*
- 5.IV.14. *QUE, dans l'ensemble, les régimes universels soient plus sélectifs de façon à alléger la privation chez les familles ou les personnes seules.*

- 5.IV.15. *QUE les régimes d'assistance s'orientent vers la promotion de la personne en permettant à celle-ci de compléter ses revenus de travail par des prestations sociales.*
- 5.IV.16. *QUE les dispositions de la législation sociale assurent un mode de distribution des prestations qui reconnaisse le droit légitime des familles ou des individus à ces prestations.*
- 5.IV.17. *QUE, tout en faisant valoir la complémentarité des prestations sociales et des services de promotion sociale et économique, l'obtention de prestations sociales ne soit pas assujettie à l'utilisation par le bénéficiaire de certains services de promotion sociale et économique.*
- 5.IV.18. *QUE la procédure de détermination de l'admissibilité aux prestations sociales élimine les méthodes d'enquête et de contrôle qui porte atteinte à la dignité humaine.*
- 5.IV.19. *QUE les régimes de sécurité du revenu forment un système intégré du point de vue des besoins des personnes.*
- 5.IV.20. *QUE le système de sécurité du revenu soit composé d'un régime général d'allocations sociales (RGAS), dont l'accès serait universel, lorsque les personnes ou les familles se trouvent dans une situation d'insuffisance de revenus.*
- 5.IV.21. *QUE le régime général d'allocations sociales (RGAS) remplace ou complète le revenu jusqu'à concurrence d'un seuil préétabli.*
- 5.IV.22. *QUE les régimes d'assurances sociales soient modifiés dans leur structure de façon à fournir un substitut adéquat au revenu de travail, une première protection contre l'interruption du revenu ou un premier seuil à la baisse du revenu.*
- 5.IV.23. *QUE le régime d'allocations familiales, tout en conservant son caractère universel, soit plus sélectif.*

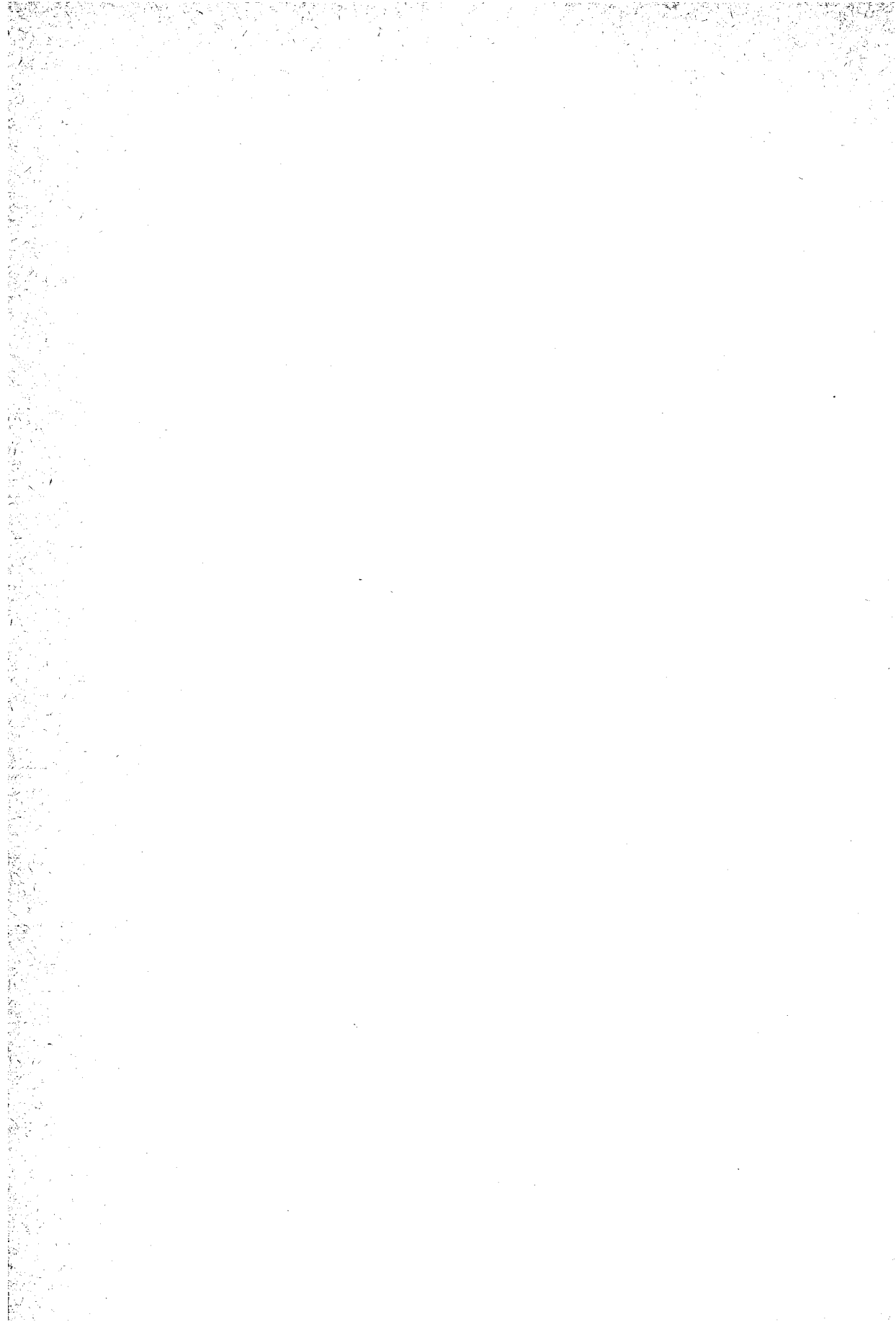
5.IV.24. QUE le régime d'allocations familiales rejoigne directement les besoins créés exclusivement par les charges familiales.

5.IV.25. QUE le régime général d'allocations sociales (RGAS) remplace éventuellement le régime d'aide sociale quant à la couverture des besoins ordinaires.

5.IV.26. QU'un régime supplémentaire d'assistance pour les besoins spéciaux ou d'urgence soit établi comme complément du régime général d'allocations sociales (RGAS).

Appendice IV.1

Le revenu: mesure de la pauvreté



Le revenu: mesure de la pauvreté *

1. Cette analyse n'entend pas approfondir la notion de pauvreté, ni mettre au point un étalon qui en permette la mesure précise. Néanmoins, l'examen sommaire du concept de pauvreté et des diverses façons de l'évaluer fera mieux comprendre le sens, la portée et surtout les limites des résultats de l'étude de la pauvreté au Québec ainsi que des mesures visant à la résorber par l'assurance d'un revenu minimum.

I. — LA NOTION DE REVENU

2. La notion courante de pauvreté aide peu à définir un concept opérationnel de pauvreté. Par exemple, on dit de quelqu'un qu'il est pauvre s'il est dépourvu de ce qui est essentiel à la vie, ce qui demeure très relatif, parce que lié aux conditions de vie qui prévalent en un endroit à un certain moment dans le temps. Cela signifie que pour constater, sinon mesurer la pauvreté, il faut définir une sorte de panier à provisions moyen ou minimum que la majorité des citoyens d'un pays parviendrait à se procurer; on classerait alors ceux qui ne le pourraient pas parmi les pauvres. Le contenu de ce panier à provisions typique varierait d'ailleurs au fil des années, dans un même pays et d'un pays à l'autre en un même moment, selon le niveau et la répartition du revenu.

3. Il est vrai qu'on n'évalue pas uniquement la pauvreté par sa dimension économique, c'est-à-dire par le revenu, car elle comporte aussi des aspects matériels, sociaux et psycho-culturels non négligeables. Il n'en demeure pas moins que l'insuffisance du revenu identifie principalement la pauvreté, puisque le revenu détermine la capacité économique de l'unité de consommation (individu ou famille), c'est-à-dire la quantité de biens et de services qu'elle peut se procurer sur le marché.

4. Le revenu ne constitue lui-même qu'un indice approximatif de la situation économique de l'individu ou de la famille. Il reflète en quelque sorte le patrimoine ou la valeur nette, c'est-à-dire l'état de fortune, véritable indice global de capacité ou de puissance éco-

* Ce texte est tiré d'une étude qui paraît en annexe au rapport de la Commission. Voir à ce propos l'annexe 28 de notre rapport : *L'insuffisance des revenus au Québec et le coût de la garantie d'un revenu minimum*, préparée par Gilles DesRochers.

nomique de l'individu ou de la famille. L'absence ou l'insuffisance de renseignements sur les bilans des agents économiques force l'observateur à se rabattre sur l'indice de revenu.

5. Une première méthode de mesurer le revenu (R) au cours d'une période de temps consiste à faire la somme algébrique des dépenses de consommation (C) et des changements survenus à la valeur nette (V.N.) au cours de la période, ce qui s'écrit ainsi :

$$R = C + \Delta (V.N.)$$

6. Mais la difficulté de mesurer la puissance économique par cette notion de revenu réside dans l'absence ou l'insuffisance de données sur l'actif.

7. Une seconde méthode, qui en est une de rechange, consiste alors à faire la somme des revenus selon leur origine. Il y a d'abord le revenu monétaire, constitué des salaires, gages, intérêts, dividendes, loyers, etc., auquel il faut ajouter le revenu non monétaire : les dons, les prestations sociales (allocations familiales, pensions de sécurité de la vieillesse, etc.), les gains de capital (réalisés ou non), les profits non distribués des sociétés, les revenus imputés (comme l'autoconsommation) et d'autres corrections.

8. De plus, il faut tenir compte de l'incidence de l'action gouvernementale sur la situation économique réelle des agents économiques autrement que par les prestations sociales versées aux personnes. Or, l'État affecte le revenu des personnes par le prélèvement d'impôts et par la production de services collectifs. Par exemple, les services de santé sous forme de soins médicaux et hospitaliers ou de médicaments gratuits tout comme les services d'enseignement sont gratuitement offerts par l'État et s'ajoutent au revenu des individus. Il s'agit là de services collectifs imputables à des individus. Cependant, le cas des services non imputables, comme la Défense nationale, n'est pas aussi simple : généralement, on considère que tous en profitent également et on peut alors corriger le revenu de chacun ou décider tout simplement de les négliger.

9. L'impôt finance ces services collectifs gratuits et les revenus des personnes diminuent en conséquence. Selon cette façon très large de définir le revenu, on formule ainsi celui-ci :

$$R = Y + A + Z - T$$

où : R = revenu total, Y = le revenu monétaire et non monétaire, Z = les prestations sociales, A = les dépenses publiques pour achat de biens et de services, et T = les impôts.

10. On ne dispose pas couramment des renseignements statistiques qui correspondent à cette notion élargie de revenu. Toutefois, à partir de celle-ci, on a fait une étude de la distribution du revenu par classes au Canada pour l'année 1961¹.

11. Selon cette étude, 1.8 million de familles sur 5.2 millions, soit environ le tiers, disposaient d'un revenu monétaire brut inférieur à \$3,000 par année en 1961² : ce qui correspond grossièrement à un état de pauvreté ou, du moins, d'insuffisance de revenus. Ces familles touchaient ensemble \$2,023 millions sur un revenu monétaire total de \$23,943 millions, soit 8.4 pour cent. Avec les prestations sociales, cette part du revenu passait à 11.9 pour cent, soit \$3,129 millions sur \$26,401 millions. Comme nous le verrons plus loin, ces prestations sociales soustraient à la pauvreté un certain nombre de familles et, dans tous les cas, réduisent au moins l'insuffisance de revenus.

12. En ajoutant enfin les avantages procurés aux familles par les services collectifs gratuits et en retranchant les impôts payés, le résultat net de l'opération profite aux familles à faibles revenus puisque leur part du revenu est portée à 13.5 pour cent, soit \$3,970 millions sur \$29,355 millions. Quoique non ventilés selon la taille des familles, ni par provinces, ces renseignements révèlent toutefois que l'incidence nette des activités publiques (incluant les dépenses publiques pour achats de biens et de services, les prestations sociales et les impôts) sur la répartition des revenus favorise dans l'ensemble les familles à faibles revenus. L'utilisation d'une notion plus restreinte de revenu, comme celle dont nous ferons usage dans la présente étude (où $R = Y + Z$), engendre forcément une surestimation certaine de la pauvreté puisque la composante ignorée ($A - T$) de la définition élargie du revenu est généralement positive pour les familles à faibles revenus. De plus, dans la mesure où l'activité gouvernementale s'étend au cours des années et où l'État offre une proportion de plus en plus grande des biens et services, particulièrement ceux des marchés traditionnels, comme c'est le cas notamment des services de santé et d'enseignement, les comparaisons temporelles portant sur les états ou les taux de pauvreté deviennent alors de plus en plus incertaines.

¹ W.I. Gillespie : *The Incidence of Taxes and Public Expenditures in the Canadian Economy*, op. cit.

² *Ibid.*, p. 201.

II. — LA NOTION DE SEUIL DE PAUVRETÉ

13. À partir de l'indice de puissance économique choisi, il s'agit ensuite de savoir si, dans chaque cas particulier, c'est-à-dire pour chaque individu et chaque famille, cette puissance économique suffit pour vivre au-dessus du seuil de pauvreté. Pour le calculer, on utilise généralement la méthode la plus rigoureuse pour établir des budgets correspondant à des besoins minima. Si le revenu est inférieur aux besoins, c'est-à-dire à ce niveau de vie minimum ou seuil de pauvreté, on considère alors le détenteur de ce revenu comme vivant dans la pauvreté.

14. Mlle Orshansky a effectué aux États-Unis une étude détaillée des seuils de pauvreté à partir d'une analyse des budgets alimentaires, parce que ce n'est que pour ce poste du budget qu'on reconnaît généralement certaines normes minima de consommation ou de diète¹. Les coûts minima de consommation alimentaire étant établis pour les individus ainsi que pour les familles de tailles diverses, on définit ensuite quelles sommes additionnelles alouer pour les autres dépenses, de façon à établir un budget ou un revenu minimum indispensable. La relation adoptée entre le revenu et les dépenses alimentaires est la suivante : par exemple, on déclare pauvre la famille de trois personnes ou plus dont le revenu est inférieur à trois fois le coût du budget alimentaire minimum². On fonde ce multiple à la fois sur la proportion moyenne du revenu normalement consacrée aux dépenses alimentaires et sur ce qu'une famille doit normalement consacrer à l'alimentation, ce qui constitue un jugement de valeur³. Pour 1961, les seuils retenus aux États-Unis apparaissent au tableau IV.1.1.

15. Nous ne disposons pas pour le Canada d'un concept statistique de pauvreté, analogue à celui établi par les travaux de Mlle Orshansky pour les États-Unis et basé sur l'analyse des budgets alimentaires qui déterminent les seuils de pauvreté.

16. Notons toutefois que le « *Montreal Diet Dispensary* » a établi en 1967 les budgets minima de simple subsistance pour les familles à faibles revenus de la Ville de Montréal. Bien que subjec-

¹ Mollie Orshansky : « Counting the Poor : Another Look at the Poverty Profile », *Social Security Bulletin*, janvier 1965, vol. 28, No 1, pp. 3-29.

² *Ibid.*, p. 9.

³ Voir à ce propos *The Measurement of Poverty*, Department of National Health and Welfare, *op. cit.*, pp. 17-18.

tives, les normes choisies pour établir ce minimum de subsistance fournissent néanmoins des budgets ayant une certaine valeur indicative quant aux seuils de pauvreté.

17. En 1967, on jugeait nécessaire un budget minimum annuel de \$3,297.72 pour assurer un niveau de vie décent à une famille montréalaise de quatre personnes et de \$2,228.40 pour un couple retiré¹. Les seuils du Conseil économique qu'on a corrigés afin de tenir compte de la hausse des prix entre 1961 et 1967, donnent \$2,900 pour deux personnes et \$4,060 pour quatre personnes. Notons que les budgets précédents ignoraient certaines dépenses comme l'assurance et les soins médicaux, dentaires et hospitaliers non gratuits. Mentionnons, pour comparaison, que l'étude faite pour la ville de Toronto

TABLEAU IV.1.1

Seuils de pauvreté au Canada et aux États-Unis suivant la taille de la famille, en 1961 *

<i>Taille</i>	<i>Canada</i>	<i>Etats-Unis</i>
1 adulte	\$1,500	\$1,540
2 adultes	\$2,500	\$1,990
2 adultes et 1 enfant	\$3,000	\$2,440
2 adultes et 2 enfants	\$3,500	\$3,130
2 adultes et 3 enfants	\$4,000	\$3,685
2 adultes et 4 enfants	\$4,500	\$4,135
2 adultes et 5 enfants	\$5,000	\$5,090

Sources : Mollie Orshansky : « Counting the Poor : Another Look at the Poverty Profile », *Social Security Bulletin*, op. cit., p. 9; Conseil économique du Canada : *Défi posé par la croissance et le changement, Cinquième exposé annuel*, op. cit., p. 117; Jenny R. Podoluk : *Incomes of Canadians*, Dominion Bureau of Statistics, Ottawa, 1968, p. 85.

* A l'exclusion du milieu agricole.

¹ *Ibid.*, pp. 35-36.

par le *Social Planning Council of Toronto*, qui comporte des provisions pour ces derniers postes de dépenses, établit des budgets minima de \$4,861 et \$3,336 respectivement, pour la famille de quatre personnes et le couple retiré, soit des montants supérieurs aux seuils du Conseil économique.

18. Le Conseil économique du Canada a adopté les seuils de pauvreté calculés par J.R. Podoluk à partir de l'examen des budgets d'un échantillon de familles urbaines au Canada en 1959¹. On a constaté qu'en moyenne les familles de diverses tailles consacrent environ la moitié de leur revenu aux dépenses d'alimentation, de vêtement et de logement. On a supposé, ce qui constitue aussi un jugement de valeur, que lorsque ces éléments de la dépense représentent un pourcentage du revenu très supérieur au pourcentage moyen, par exemple 70 pour cent ou plus, la famille se trouve alors dans la gêne, puisque trop peu d'argent reste pour diverses dépenses de caractère discrétionnaire, par exemple, de type récréatif, ou pour des dépenses imprévues, par exemple, les frais médicaux, ou encore pour l'épargne².

19. Les seuils de pauvreté ou de revenu minimum ainsi calculés apparaissent au tableau IV.1.1. On constate que les personnes seules ayant un revenu inférieur à \$1,500, les familles de deux personnes disposant de moins de \$2,500, celles de 3, 4, 5, 6 et 7 personnes ou plus avec un budget de moins de \$3,000, \$3,500, \$4,000, \$4,500 et \$5,000 respectivement, consacrent effectivement 70 pour cent ou plus de leur revenu aux trois postes de dépenses en cause. Il ne s'agit pas là de situations de stricte pauvreté, puisque ces seuils sont en général quelque peu supérieurs aux seuils américains, bien que le revenu moyen au Canada soit inférieur à celui des États-Unis. Il n'est cependant pas exagéré de dire que, même si on ne calcule pas les seuils canadiens aussi rigoureusement que les seuils américains, ils sont toutefois des seuils acceptables de revenu minimum. Dans notre étude, nous parlons des seuils de pauvreté lorsque nous les utilisons pour dresser nos tableaux de la pauvreté, sans pour autant oublier les réserves précédentes³.

20. En dressant le tableau de la pauvreté de 1971, on doit normalement corriger ces seuils pour tenir compte de l'accroissement du revenu moyen dans la société canadienne depuis 1961. En prati-

¹ *Défi posé par la croissance et le changement, Cinquième exposé annuel, op. cit.*, pp. 153 ss.

² Voir *Incomes of Canadians*, par Jenny R. Podoluk, *op. cit.*, p. 185.

³ Voir l'annexe 28 de notre rapport.

que, cela signifie qu'il faudrait recalculer les seuils d'une manière identique à celle décrite précédemment pour l'année 1961, en abaissant le pourcentage critique de 70 pour cent en fonction de l'abaissement du pourcentage moyen (50 pour cent en 1961) du revenu consacré à l'alimentation, au vêtement et au logement, qui normalement accompagne l'augmentation du revenu ¹.

21. Une autre façon de rectifier les seuils de pauvreté, afin de tenir compte de la croissance du revenu moyen ou médian, étant donné le caractère relatif de la pauvreté, est de les lier à l'indice de bien-être choisi (revenu moyen ou médian) par un coefficient (α) selon la formule suivante :

$$S = \alpha R$$

S = seuil pondéré de pauvreté; R = revenu moyen ou médian;
 $0 < \alpha < 1$.

22. Cette méthode de définir les seuils de pauvreté est aussi arbitraire que les autres, mais elle possède l'avantage d'être simple d'application car elle ne suppose pas d'analyse budgétaire ni de calcul de coûts de vie minima, toujours à refaire lorsque le niveau de vie moyen s'accroît. Cependant, de façon permanente, elle consacre comme pauvres ceux dont le revenu est inférieur à une fraction constante du revenu médian, c'est-à-dire qui se trouvent par exemple dans la quartile ($\alpha = 0.50$) inférieur de la répartition du revenu. Le taux de pauvreté demeure donc constant puisqu'il est prédéterminé dans l'équation.

23. Si le seuil de pauvreté est dans un rapport constant (α) avec le revenu moyen, le taux de pauvreté diminue à condition que le revenu des familles à faibles revenus augmente plus vite que le revenu moyen. Cela revient à dire qu'il faut alors lier l'incidence de la pauvreté aux changements dans l'inégalité de la répartition des revenus, du moins en ce qu'elle affecte les classes de revenus les plus faibles.

24. Il faut enfin corriger les seuils pour tenir compte de la hausse des prix ou analyser la composition des budgets en termes réels.

¹ L'élasticité-revenu de la demande combinée d'aliments, de vêtements et de logement est en effet inférieure à l'unité. Voir à ce propos « Analysis of Canadian Consumer Expenditure Surveys », par A. Asimakopulos, *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, mai 1965, vol. XXXI, N° 2, pp. 222-241.

25. Comme nous ne disposons pas de données sur les budgets de 1971, on effectuera un simple ajustement des seuils, selon la hausse des prix de manière à maintenir intact le niveau absolu des seuils, ignorant leur déplacement à la suite de l'évolution du revenu moyen ou médian. Toutefois, il est impossible de tenir compte, dans l'établissement des seuils, des disparités régionales dans le niveau de vie, ne serait-ce que parce que la répartition des revenus par classes de \$500, entre 0 et \$6,000, ne comporte pas ces distinctions.

26. Ces classes de revenus posent d'ailleurs un problème général de partage des familles en pauvres et non pauvres lorsque le seuil se situe entre les limites inférieures et supérieures d'une classe. Pour 1961, les seuils tels qu'établis se confondent heureusement avec les limites des classes de revenus utilisées dans le recensement.

27. En résumé, rappelons que les seuils de pauvreté utilisés sont plus exactement des seuils de revenu minimum, bien qu'ils n'en soient peut-être pas très différents. Mais puisqu'il n'ont pas été établis selon une relation entre revenus et besoins minima, calculée à partir des budgets alimentaires, comme dans l'étude américaine déjà citée, il convient de ne pas les confondre avec ceux qui correspondent à la pauvreté établie par l'analyse des budgets alimentaires. De plus, il ne faut pas oublier que les statistiques de revenus utilisées pour évaluer la pauvreté économique découlent d'un concept restreint de revenu. Quoi qu'il en soit, les données dont nous disposons sur le revenu couvrent certainement la part la plus importante et, dans bien des cas, la totalité des ressources économiques des familles à revenus modestes. En 1964, près de la moitié des familles pauvres et des personnes pauvres vivant hors famille ne disposaient d'aucun avoir¹, alors que la majorité des autres, s'ils avaient liquidé leurs avoirs, auraient hissé leur revenu au niveau du seuil de pauvreté pour une période inférieure à deux ans².

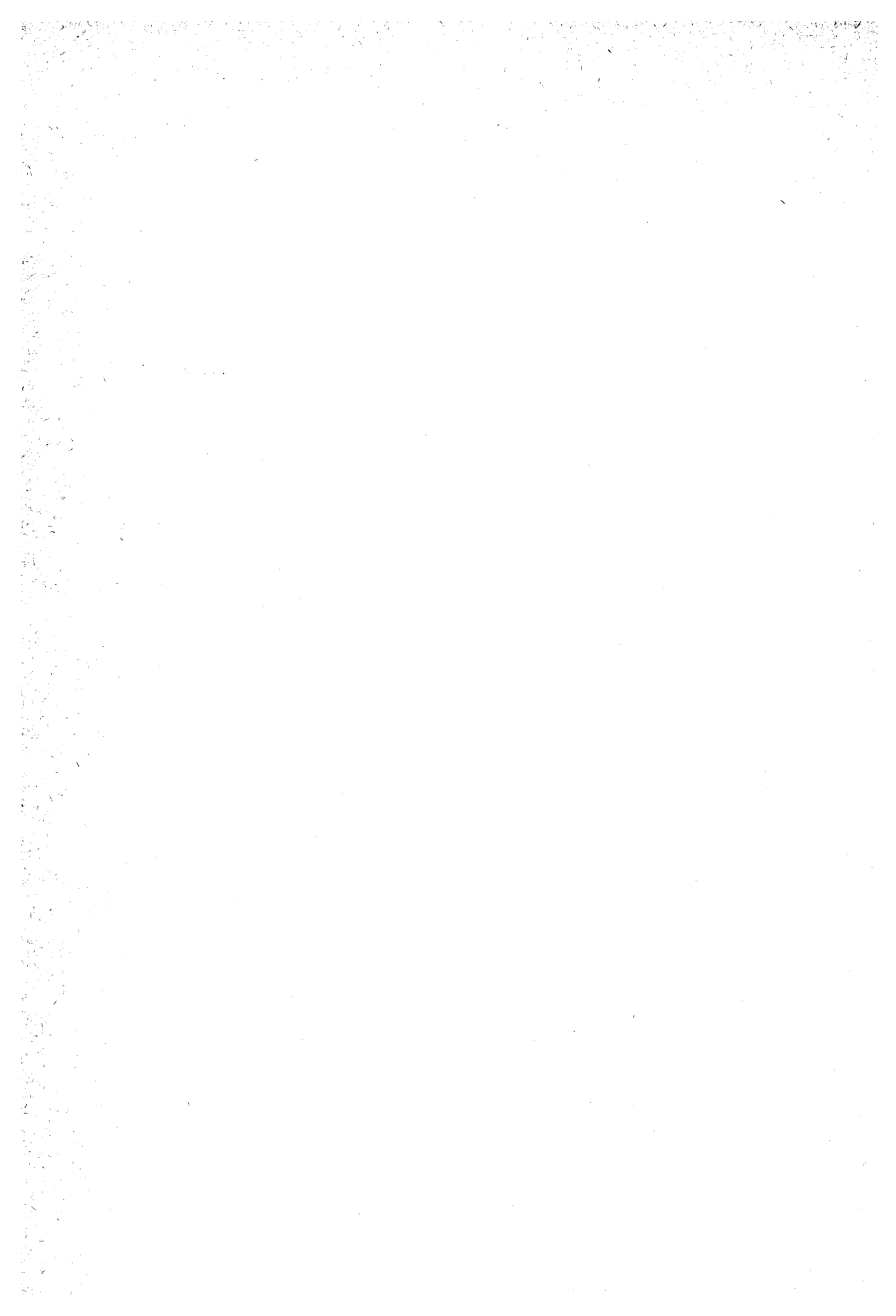
28. Rappelons enfin que l'on n'inclut pas l'effet net des activités gouvernementales, autres que celles des prestations sociales versées aux personnes, c'est-à-dire la différence entre, d'une part, les avantages provenant des dépenses publiques pour achats de biens et de services (en particulier pour les services gratuits comme la santé et l'éducation) et, d'autre part, les impôts prélevés pour financer ces services collectifs. Or, comme dans le cas des familles à faibles revenus cet effet est positif, nos calculs surestiment généralement l'insuffisance réelle de revenus, c'est-à-dire la pauvreté économique.

¹ G. Oja : « De la difficulté de définir des critères de pauvreté lors des études sur la pauvreté », *Revue statistique du Canada*, septembre 1968, vol. 43, No 9, p. viii.

² *Ibid.*, p. vii.

Appendice IV.2

Les techniques de revenu annuel garanti



Les techniques de revenu annuel garanti

I. — LA DÉFINITION DU REVENU ANNUEL GARANTI

1. Le revenu annuel garanti consiste dans l'assurance accordée par l'État que toute famille ou tout individu disposera d'un certain niveau annuel de ressources financières. L'État comble alors la différence entre les ressources propres de l'individu ou de la famille et le niveau de revenu garanti.

2. Les caractéristiques qui distinguent le revenu annuel garanti des autres formes de sécurité du revenu (principalement l'assurance et l'assistance sociale) sont les suivantes :

1° seul le niveau de ressources au cours de l'année détermine l'admissibilité d'une personne à l'aide financière directe : celle-ci ne relève pas de circonstances de besoins établies *a priori*;

2° on détermine le niveau de l'allocation uniquement à partir d'un seuil préétabli et comparé aux ressources propres de la personne.

3. L'objectif du revenu annuel garanti est donc de généraliser l'aide financière en l'accordant à toute personne qui a charge d'elle-même ou d'une famille et dont les ressources n'atteignent pas un seuil prédéterminé. En principe, le régime ne tolère pas d'exclusion basée sur des critères autres que l'insuffisance de ressources, tels que les critères d'âge, de sexe, d'inaptitude au travail, d'emploi, de citoyenneté, etc.

RÉGIME GÉNÉRAL OU PARTIEL

4. À cause de cette caractéristique d'admissibilité qui distingue le revenu annuel garanti des formes traditionnelles de sécurité du revenu, on conçoit qu'il s'adresse à l'ensemble de la population. Par contre, il n'est pas exclu que certaines étapes dans la mise en application de ce régime favorisent des groupes particuliers de population, pourvu qu'on puisse identifier ceux-ci au moyen d'un critère qui vise uniquement à fractionner la population, c'est-à-dire qui soit de nature démographique (âge, sexe et statut civil).

5. Dans cette optique, on comprend qu'un régime de revenu annuel garanti soit général ou partiel, selon qu'il s'adresse à l'ensemble ou à une fraction de la population.

6. Ainsi, le supplément de revenu garanti du système canadien de sécurité de la vieillesse est un régime partiel; quoiqu'il emprunte intégralement la forme d'un revenu minimum garanti, seuls les Canadiens âgés de 65 ans et plus y sont admissibles.

7. De même, le *Family Benefit Act* soumis récemment au Congrès américain et qui veut assurer un revenu annuel de \$1,600 à une famille de deux personnes est destiné exclusivement aux familles : on le considère aussi comme un régime partiel de revenu minimum garanti. Toutefois, théoriquement du moins, les conditions d'obligation d'emploi ou de recyclage en limitent l'accès.

8. Parmi ceux qui ont proposé des formules de revenu annuel garanti, au moins un auteur suggère la combinaison de ce régime avec un programme de recyclage. En effet, dans l'un de ses articles, James Tobin admet qu'on limite l'allocation de revenu minimum garanti à ceux qui ne peuvent améliorer leur capacité de gagner, ni par un emploi, ni par un programme de reclassement ou de recyclage¹. On peut discuter longuement l'opportunité de nommer ainsi un régime conçu pour procurer un revenu minimum garanti lorsqu'il contient une disposition sur l'obligation de travailler ou encore de suivre un cours de recyclage. Cependant, au delà du problème de terminologie, soulignons que toute disposition qui en limite l'accès, autre qu'un critère démographique qui identifie le groupe de population auquel on destine le régime lorsqu'il est partiel, prive le revenu minimum garanti de l'une des deux caractéristiques fondamentales qui le distinguent des autres formes de sécurité du revenu, soit celle selon laquelle seul le niveau de revenu fonde l'admissibilité.

II. — LES TYPES DE RÉGIMES

9. On distingue plusieurs types de régimes de revenu annuel garanti, selon les techniques utilisées pour combler l'insuffisance de revenus et qui respectent les caractéristiques décrites précédemment. La majorité des formules proposées jusqu'ici se ramènent à deux grands types de régimes : 1° le dividende social ou montant fixe et 2° l'allocation liée au revenu, dont l'impôt négatif constitue l'une des modalités.

¹ Voir « Is a Negative Income Tax Practical? », par James Tobin *et al.*, *The Yale Law Journal*, novembre 1967, vol. 77, N° 1, pp. 1-27.

A. — LE DIVIDENDE SOCIAL OU MONTANT FIXE

10. Le dividende social ou montant fixe constitue une façon très simple d'assurer un revenu annuel garanti : l'État verse à tous les individus un montant annuel déterminé à l'avance, quel que soit le montant des revenus qu'ils retirent d'autres sources.

11. La plus ancienne formule générale à ce sujet date de 1943 et vient de Lady Rhys - Williams qui proposait de remplacer le système anglais de sécurité sociale de la façon suivante¹ : on verserait hebdomadairement à chaque homme, femme ou enfant un montant qui varierait selon l'âge et le sexe et qu'on financerait par une taxe proportionnelle sur tout revenu et par une surtaxe sur certains revenus supérieurs.

12. Plusieurs facteurs expliquent le peu d'attention portée à une telle formule généralisée. D'une part, elle semblait favoriser, pour les personnes auxquelles l'emploi procure un faible revenu, l'abandon de cet emploi. D'autre part, vu l'importance des montants totaux d'allocations impliqués, le revenu garanti risquait d'être très insuffisant pour les personnes ne disposant d'aucune autre source de revenu. La récupération des montants versés initialement exigeait des taux de taxation très élevés qui pouvaient également annuler l'incitation au travail.

13. Cependant, on constate que plusieurs pays ont adopté des régimes de prestations universelles qui sont effectivement des régimes partiels de revenu garanti de ce type. Au Canada, la pension de sécurité de la vieillesse est un régime partiel de revenu annuel garanti accordé sous forme d'un montant fixe. Les régimes universels d'allocations familiales, que l'on considère généralement comme des substituts au dividende social généralisé, assurent également un revenu minimum garanti aux familles ayant des enfants de moins de 16 ans au moyen d'un montant fixe ou d'une allocation forfaitaire.

14. La difficulté d'assurer la viabilité administrative des autres types de régimes de revenu garanti, dont nous traiterons subséquemment, ravive la popularité du dividende social. Au Canada, on a suggéré récemment l'adoption d'une telle formule pour remplacer plusieurs régimes de sécurité sociale. Selon D.B. Smith, chaque Canadien de plus de 21 ans recevrait un montant annuel de \$1,000

¹ Voir *Something to Look Forward to*, MacDonald and Co., Londres, 1943.

et chaque Canadien de 21 ans et moins, un montant de \$200 ¹. Une taxe de 40 pour cent du revenu personnel assurerait le financement de cette mesure.

15. Dans un article récent², Ronald W. Crowley et David A. Dodge de l'Université Queen's estiment le coût de trois régimes de revenu minimum garanti sous forme d'un montant fixe versé mensuellement à toute personne résidant au Canada. En 1968, le régime le plus modeste selon lequel chaque personne de 20 ans et plus reçoit annuellement \$750 et chaque enfant \$300 (\$2,100 pour une famille de 4 personnes) aurait coûté environ \$12.5 milliards³, soit l'équivalent de 29.1 pour cent du revenu personnel total, moins les paiements de transfert. Le régime le plus généreux, qui se rapproche des seuils de pauvreté du CEC et qui prévoit \$1,250 par adulte de 20 ans et plus et \$500 par personne de moins de 20 ans (\$3,500 pour une famille de 4 personnes) aurait nécessité une redistribution équivalente à 46.3 pour cent du revenu personnel total.

16. Le financement de l'un ou de l'autre de ces régimes implique que les gouvernements n'utilisent pas à d'autres fins l'impôt sur le revenu personnel. Selon les auteurs, cette hypothèse est plausible puisqu'en 1964, le montant des dépenses gouvernementales pour le bien-être (\$2.0 milliards) et la santé (\$1.1 milliard) est supérieur aux revenus de l'impôt sur le revenu personnel (\$3.0 milliards).

17. Toujours selon les auteurs, il est possible d'instaurer le régime le plus généreux. Mais même celui-ci n'améliorerait pas la situation des personnes qui n'ont aucun revenu et qui bénéficient actuellement des allocations d'assistance. Il favoriserait surtout les pauvres qui ont quelques revenus et qui ne sont pas admis aux régimes d'assistance.

We conclude that Plan C is probably feasible given the high level of personal income in Canada to-day, but that it would not help the « poorest of the poor ». The costs of such a plan would be borne largely by unattached individuals and middle incomes families with no children.⁴

¹ « A Simplified Approach to Social Welfare », *Canadian Tax Journal*, mai-juin 1965, vol. 13, N° 3, pp. 260-265.

² *Cost of the Guaranteed Annual Income*, Reprint Series N° 13, Industrial Relations Centre of Queen's University, Kingston, Ontario, 1970.

³ Le dividende de \$300 versé à chaque personne âgée de zéro à 19 ans représente à lui seul un montant de \$2.6 milliards.

⁴ Extrait de *Cost of the Guaranteed Annual Income*, par Ronald W. Crowley et David A. Dodge, *op. cit.*, p. 405.

On souligne enfin l'incertitude de l'effet de cette taxe déguisée sur l'incitation au travail qui rend aléatoire l'estimation du coût net¹.

18. Avant de terminer cette section, revenons sur le régime d'allocations familiales universelles qui peut tenir lieu de régime partiel de revenu annuel garanti.

19. Aux États-Unis, où il n'existe pas de régime d'allocations familiales, plusieurs auteurs ont proposé l'allocation familiale comme une étape à la fois essentielle et stratégique de la garantie d'un revenu minimum; essentielle, à cause de l'incidence des charges familiales sur la pauvreté et parce que les régimes d'assistance ou de revenu minimum garanti généralisé ne sauraient satisfaire adéquatement les besoins des enfants de familles pauvres ou nombreuses; stratégique, par suite de l'importance pour l'avenir de lutter contre la pauvreté chez les enfants et parce que leurs allocations ne risquent point d'être théoriquement en conflit avec l'incitation à la recherche et à la conservation d'un emploi.

20. La taxation de l'allocation familiale de type universel permet de rendre celle-ci plus efficace pour corriger l'insuffisance de revenus, parce qu'on fait varier le montant net de l'allocation en fonction du revenu familial. À ce titre, la formule proposée par A.E. Brager s'avère intéressante puisqu'elle prévoit, en même temps que des allocations substantielles, une double taxation de ce revenu de transfert. L'allocation de \$50 par mois par enfant (\$600 par année) tiendrait lieu de l'exemption fiscale actuelle pour les enfants à charge, serait incluse dans le revenu taxable et serait remboursée en partie en ajoutant au montant de l'impôt à payer un montant variable de l'allocation reçue.

21. Ainsi, alors que la famille à revenu nul reçoit un subside de \$600 si elle a un enfant et un montant de \$3,280 si elle en a 7, la famille dont le revenu atteint \$10,000 ne reçoit pas plus de \$27 pour un enfant et de \$45 pour sept enfants.

B. — L'ALLOCATION LIÉE AU REVENU

22. Un deuxième type de régime de revenu annuel garanti utilise un mécanisme semblable à celui de l'impôt sur le revenu pour déterminer l'allocation de revenu garanti à laquelle a droit la famille ou

¹ « Although the *effective* rate of taxation is not unreasonable, the high proportional (and hence marginal) rate of taxation on earned income might result in a decreased work effort and render erroneous our assumption of unchanged total output. » *Ibid.*, p. 407.

l'individu. Celle-ci repose sur le déficit entre les ressources individuelles et un certain niveau qui constitue le seuil de pauvreté; le régime de revenu minimum garanti le comblerait en totalité ou en partie.

23. L'intérêt qu'ont suscité ces types de régimes tient en premier lieu à leur sélectivité. Contrairement au dividende social, la liaison inverse entre le revenu et l'allocation augmente la proportion de la redistribution en faveur des personnes dont les ressources sont insuffisantes.

24. En deuxième lieu, ces régimes peuvent incorporer un mécanisme d'incitation au travail, et cela, d'une double façon. Lorsqu'elle n'atteint pas le seuil de pauvreté, l'allocation laisse subsister des besoins que l'individu ou la famille doit combler par ses propres moyens. De plus, en ne diminuant cette allocation que d'une partie des revenus du travail, ces régimes favorisent le cumul des revenus du travail et de l'allocation.

25. Un troisième facteur de cet intérêt réside dans la similitude de ces régimes avec le système d'impôt sur le revenu. Promesse de simplicité et d'efficacité administratives, cette similitude permet de modifier la conception traditionnelle de l'assistance sociale découlant de la nécessité de faire la preuve des besoins. On reconnaît toutefois de plus en plus que l'administration d'un régime de revenu minimum garanti est loin d'atteindre le degré de simplicité qu'envisageaient les formules initiales. Cette similitude cesse dès qu'on se rend compte que le subside doit se baser sur une prévision annuelle des revenus plutôt que sur les revenus effectivement gagnés et qu'il doit être versé au début, plutôt qu'en fin de période, d'où la nécessité de fréquentes révisions.

26. Dans les lignes qui suivent, nous exposerons la technique générale de ces régimes de revenu garanti et nous présenterons certaines formules particulières dans le cadre de l'impôt négatif. Nous insisterons sur les caractéristiques générales des nouveaux schémas de revenu garanti et nous montrerons ensuite comment les régimes d'impôt négatif et ceux d'assistance sociale sont des modalités d'un régime général de revenu garanti.

1. — LA TECHNIQUE GÉNÉRALE DES RÉGIMES DE REVENU GARANTI LIÉS AU REVENU

27. Ces régimes répondent à deux objectifs : d'abord, assurer un revenu minimum à toute la population, ensuite, conserver au travail son attrait.

28. On réalise facilement le premier objectif en fixant le montant des allocations de base selon la taille de l'unité économique (la famille) et en permettant aux allocataires de compléter leurs allocations par des revenus de travail ou autres.

29. Ainsi, en permettant aux personnes à faibles revenus d'améliorer leur situation par l'addition d'une partie de leurs revenus de travail à leur allocation de base, on recoupe le deuxième objectif, car on incorpore par le fait même dans ces régimes un mécanisme d'incitation au travail qui ne réduit les allocations que d'une partie des revenus de travail.

30. On peut donc ramener à trois les éléments de base de ces régimes de revenu garanti :

1° un revenu minimum ajusté selon la taille de l'unité économique (en général la famille) ;

2° une taxe implicite sur les revenus gagnés, c'est-à-dire une réduction des allocations versées en soustrayant de celles-ci une fraction du revenu gagné ;

3° un seuil de revenu total où toute allocation cesse.

31. Ces trois caractéristiques sont suffisantes pour définir non seulement les régimes de revenu garanti proposés par divers auteurs contemporains mais également les mesures d'assistance sociale qui existent actuellement. En effet, celles-ci correspondent à un régime de revenu garanti où la taxe sur les revenus de travail est de 100 pour cent : les allocations versées baissent de façon proportionnelle à l'augmentation des revenus de travail. En ce sens les mesures d'assistance sociale sont un cas limite des régimes de revenu garanti. Toutefois, il ne faut pas pousser trop loin la comparaison, car sous l'aspect de leur automaticité d'application, les régimes comportent parfois des différences marquantes.

32. Nous illustrerons maintenant le fonctionnement d'un régime de revenu garanti lié au revenu. Supposons un revenu minimum de \$3,000 pour une famille d'une taille donnée. Évidemment, ce revenu minimum est composé, soit d'un revenu de travail exclusif, soit d'allocations sociales uniques, ou soit d'une combinaison de ces deux éléments. Si une taxe implicite atteint tout revenu de travail, c'est-à-dire réduit les allocations versées proportionnellement aux revenus de travail encaissés, il est évident que, dès que le revenu de travail est nul, on verse \$3,000 en allocations, mais que les allocations ces-

sent dès qu'il atteint \$3,000; dans ce dernier cas, le revenu minimum et le seuil de cessation des allocations coïncident. Dans l'intervalle, c'est-à-dire entre zéro et \$3,000 de revenu de travail, il se produit une diminution graduelle des allocations proportionnelle au niveau des gains de travail ou des autres revenus. C'est alors qu'on parle d'une taxe implicite de 100 pour cent sur les revenus de travail. Mais dès qu'on s'éloigne de cette situation, deux phénomènes apparaissent : d'abord, à chaque augmentation des revenus de travail, l'allocation n'est pas réduite d'un montant équivalent à cette augmentation et ensuite, un écart apparaît entre le revenu minimum garanti et le seuil de cessation des allocations. Nous observons de plus que cet écart entre le revenu minimum et le point où les allocations deviennent nulles est d'autant plus grand que la taxe implicite sur les revenus de travail est plus faible.

33. Supposons encore que l'État garantisse un minimum de \$3,000 et que la taxe sur les revenus de travail soit de 33 1/3 pour cent. Comme exemple, voici ce qui se passe quand le revenu propre est nul. Dans ce cas, on verse \$3,000 en allocations. Supposons maintenant que l'allocataire a un revenu propre de \$1,000. Dès lors, on diminue le montant de l'allocation de 33 1/3 pour cent de ce revenu. On procède à cet ajustement de l'allocation de la façon suivante : l'allocataire reçoit \$1,000 de revenu de travail; l'État, de son côté, réduit son allocation d'un montant égal au 1/3 du revenu de travail ($\$1,000 \times 1/3 = \333.33); l'allocation est maintenant de \$2,666.67 (soit $\$3,000 - \333.33); le revenu total (somme de l'allocation et du revenu de travail) sera de \$3,666.67 (soit $\$2,666.67 + \$1,000$). Par un revenu propre de \$1,000, l'allocataire améliore son revenu total de \$666.67 puisque l'État lui assurait déjà \$3,000. L'allocataire obtient un revenu total supérieur au revenu minimum. Ce résultat est caractéristique de tout régime où l'on réduit l'allocation d'un montant inférieur aux revenus de travail. À quel niveau de revenu les allocations deviennent-elles nulles ?

34. La réponse est simple : tous les calculs précédents reposent sur ce fait que, lorsque la taxe sur le travail est de 33 1/3 pour cent, l'allocation versée diminue trois fois moins que le revenu gagné et que, pour réduire à néant une allocation de \$3,000 au départ, il faut que celle-ci baisse de \$3,000; par la suite, en vertu de la règle que nous venons d'énoncer, pour rendre nulle une allocation de \$3,000, il faut que le revenu gagné soit de \$9,000.

35. On démontre ainsi que, pour annuler complètement la même allocation quand la taxe sur le travail est de 50 pour cent, il faut

que le revenu double au moins cette allocation, c'est-à-dire qu'il atteigne \$6,000.

36. Donc, l'écart entre le revenu minimum garanti et le point de cessation des allocations varie en raison inverse de la taxe sur le travail.

37. Dans un tel régime, le point où les allocations cessent dépasse d'un montant parfois important le seuil de revenu minimum. Ce phénomène soulève la question de l'efficacité des régimes de revenu garanti. En effet, une partie des sommes est versée à des personnes dont les revenus sont supérieurs au seuil de pauvreté. On peut diminuer l'écart entre ce seuil et le point de cessation des allocations en augmentant la taxe implicite sur le revenu du travail, mais alors on diminue la portée du mécanisme d'incitation au travail. Une autre façon de contourner ces difficultés consiste à diminuer l'allocation de base, c'est-à-dire celle qu'on verse quand le revenu de travail est nul.

38. Certains auteurs ont ainsi envisagé des régimes de revenu annuel garanti où le revenu total (revenu de travail et allocation) est, à son maximum, égal au seuil de pauvreté. Pour reprendre un exemple précité, supposons que l'allocation de base garantie lorsque le revenu du travail est nul est de \$1,500. Envisageons maintenant le cas d'une taxe implicite sur les revenus de travail (ou d'autres sources) de 50 pour cent. Selon ce qui a été dit précédemment, on voit qu'on versera les allocations sociales jusqu'à ce que le revenu de travail atteigne \$3,000. À ce niveau, le revenu de travail constitue tout le revenu, c'est-à-dire que les allocations sont nulles. Ainsi on ne verse pas d'allocations au delà du seuil de revenu minimum. L'inconvénient dans une telle formule est que les personnes qui ne disposent d'aucune source de revenu autre que l'allocation, ont un revenu fixé à \$1,500, c'est-à-dire à 50 pour cent du seuil de revenu minimum.

39. Dans la description de ce processus, on aurait pu suivre une marche inverse. Supposons que l'État s'engage à verser à toutes les familles types dont le revenu est inférieur à \$3,000, 50 pour cent de la différence entre ce dernier montant et le revenu de travail qu'elles peuvent obtenir. Ainsi, à une famille dont le revenu est nul l'État versera \$1,500 (soit 50 pour cent de \$3,000 — 0) et à celle dont le revenu de travail est de \$3,000 il ne versera rien puisque l'écart est nul (\$3,000 — \$3,000).

40. Il semble superflu de suivre le processus inverse, mais ce faisant, nous rejoignons les régimes d'impôt négatif.

2. — L'IMPÔT NÉGATIF : UN CAS PARTICULIER

41. Nous venons d'exposer la technique générale d'un régime de revenu annuel garanti ayant pour but de combler l'insuffisance de revenus tout en comportant un mécanisme d'incitation au travail. Nous avons aussi rejoint la formule d'impôt négatif qui constitue une modalité particulière de ces régimes. Selon cette formule, l'exemption de base accordée à tout contribuable joue plus ou moins le rôle de seuil de revenu minimum, bien que dans certaines formules, comme dans celle de Friedman présentée ci-dessous, il arrive que le revenu assuré de certaines personnes n'atteigne que 50 pour cent de la valeur de cette exemption (ou de ce seuil).

42. Dans la plupart des régime d'impôt sur le revenu personnel, les contribuables jouissent d'une exemption de base qui leur permet de soustraire à l'impôt tout revenu inférieur à un seuil déterminé. Mais, en corollaire, seules les personnes qui atteignent ce seuil profitent de cette exemption. Cette constatation élémentaire a amené des experts à élaborer des formules d'impôt négatif : à la partie des exemptions non utilisées par un contribuable, on applique un impôt *a contrario*. En n'imposant pas les revenus couverts par l'exemption de base, on considère qu'ils constituent un minimum vital. Il est donc logique de se préoccuper de ce que chaque citoyen dispose d'au moins une partie de cette exemption de base : d'où l'idée de combler partiellement l'écart entre le revenu déclaré par le contribuable et cette exemption. En d'autres termes, contrairement aux contribuables plus privilégiés, ceux dont le revenu n'atteint pas l'exemption ne tirent pas tous les avantages de cet aspect de la législation fiscale relative aux exemptions. En versant à ces derniers une fraction de l'écart entre leur revenu gagné et l'exemption à laquelle ils ont droit, on corrige une injustice dont ils étaient victimes : par cette formule, en plus de taxer les contribuables dont les gains sont supérieurs à un certain minimum, l'État comble également le manque à gagner de certains citoyens. Au moyen de cet impôt négatif, il garantit un revenu minimum.

III. — LES PRINCIPALES FORMULES PROPOSÉES

43. Parmi les principales formules américaines d'impôt négatif ou d'allocation de revenu annuel garanti liée au revenu, on retient généralement celles de Milton Friedman, de James Tobin, de Robert E. Lampman, d'Edward Schwartz et de Robert Theobald.

A. — LA FORMULE FRIEDMAN

44. Milton Friedman¹ semble avoir formulé le premier projet d'impôt négatif qui voulait compenser une fraction de l'exemption inutilisée par certains contribuables. Étant donné sa valeur historique et aussi sa simplicité, nous rappelons ici brièvement cette formule. Dans le cadre du régime américain d'impôt sur le revenu, l'exemption de base pour une famille de quatre personnes est de \$3,200. Supposons maintenant que le revenu d'une telle famille soit nul : l'exemption inutilisée est donc de \$3,200. Si le taux de l'impôt négatif est de 100 pour cent, l'État versera \$3,200 à ce contribuable. Comme Friedman établit plutôt ce taux à 50 pour cent, l'impôt versé au contribuable sera de \$1,600 : cette somme constitue le seuil de revenu annuel garanti pour la famille de quatre personnes. C'est le montant versé à ceux dont le revenu gagné est nul. Dès que cette famille a un revenu propre, son revenu total augmente aussi. En effet, si le revenu gagné est de \$1,000, l'exemption inutilisée est de \$2,200. L'impôt négatif est alors de \$1,100, soit 50 pour cent de l'exemption non utilisée ; ce qui donne un revenu total disponible de \$2,100 : \$1,000 gagné et \$1,100 en impôt négatif versé par le gouvernement. Le tableau IV.2.1 détaille le fonctionnement de l'impôt négatif².

45. Les calculs précédents révèlent ceci : chaque fois que le revenu du travail augmente de \$1, le gouvernement réduit sa contribution de 50 cents. En effet, dans le premier cas, l'État verse \$1,600, mais dans le deuxième cas, parce que le contribuable reçoit \$1,000 en revenu de travail, l'État réduit sa propre contribution à \$1,100. Ceci amène un principe nouveau dans la sécurité sociale : les allocations (impôts négatifs) versées par l'État ne sont réduites que

¹ *Capitalism and Freedom*, The University of Chicago Press, Chicago, 1962, pp. 191-192.

² Le fonctionnement de cette formule est ainsi décrit par le professeur Friedman :
* The arrangement that recommends itself on purely mechanical grounds is a negative income tax. We now have an exemption of \$600 per person under the federal income tax (plus a minimum 10 per cent flat deduction). If an individual receives \$100 taxable income, i.e. an income of \$100 in excess of the exemption and deductions, he pays tax. Under the proposal, if his taxable income minus \$100, i.e. \$100 less than the exemption plus deductions, he would pay a negative tax, i.e., receive a subsidy. If the rate of subsidy were, say, 50 per cent, he would receive \$50. If he had no income at all, and, for simplicity, no deductions, and the rate were constant, he would receive \$300. He might receive more than this if he had deductions, for example, for medical expenses, so that his income less deductions, was negative even before subtracting the exemption. The rates of subsidy could, of course, be graduated just as the rates of tax above the exemption are. In this way, it would be possible to set a floor below which no man's net income (defined now to include the subsidy) could fall — in the simple example \$300 per person. The precise floor set would depend on what the community could afford *. *Ibid.*, pp. 191-192.

d'une partie du revenu que procure le travail. Cette interprétation de l'impôt négatif rejoint des formules plus générales de revenu garanti lié au revenu comportant l'impôt négatif comme cas particulier.

TABLEAU IV.2.1

Illustration de la formule d'impôt négatif * de Friedman appliquée à une famille de quatre personnes ayant 2 enfants de plus de 16 ans

<i>Revenu avant impôt</i>	<i>Exemptions personnelles **</i>	<i>Revenu imposable</i>	<i>Taux</i>	<i>Allocation ou impôt</i>	<i>Revenu disponible</i>
(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)	(5)=(3)×(4)	(6)=(1)-(5)
0	\$3,200	-\$3,200	50 %	-\$1,600	\$1,600
\$1,000	\$3,200	-\$2,200	50 %	-\$1,100	\$2,100
\$2,000	\$3,200	-\$1,200	50 %	-\$ 600	\$2,600
\$3,200	\$3,200	0	—	—	\$3,200
\$4,000	\$3,200	\$ 800	11 %	\$ 88	\$3,912

* Sur la base de la législation fiscale fédérale de 1968.

** Incluant la déduction uniforme de \$100 pour frais médicaux et dons de charité.

B. — LA FORMULE TOBIN

46. La formule suggérée par James Tobin et son équipe ¹ garantit une allocation de base à laquelle s'ajoute une fraction des revenus gagnés mais les résultats sont les mêmes que pour l'impôt négatif. L'allocation de base, qui constitue le revenu, est le montant qui est versé lorsque le revenu gagné est nul. Cette allocation est de \$800 pour une famille de deux personnes et va jusqu'à \$2,700 lorsqu'il y a 8 membres dans la famille; elle varie de \$1,600 à \$3,000 si, au lieu de cette première formule à allocations faibles, on retient des barèmes d'allocations plus substantielles. De plus, lorsque l'allocataire retire des revenus de travail ou d'autres sources, il conserve 50 pour cent ou les 2/3 de ces revenus selon que l'on veut incorporer dans la

¹ Voir « Is a Negative Income Tax Practical ? », *The Yale Law Journal*, *op. cit.*

formule un mécanisme d'incitation plus ou moins important. Ainsi avec une taxe implicite sur les revenus de travail de 50 pour cent et une allocation de base de \$1,600 pour deux personnes, chaque dollar additionnel en revenu de travail réduit de 50 cents les allocations versées et, quand les revenus de travail atteignent \$3,200, les allocations cessent.

47. On voit immédiatement que cette formule de garantie d'une allocation de base se rapproche d'un régime d'impôt négatif *a contrario*. Par exemple, si l'exemption de base pour deux personnes est de \$3,200, l'application d'un taux négatif d'impôt de 50 pour cent entraîne le versement, par le gouvernement, d'une somme de \$1,600 lorsque le revenu du contribuable est nul. Le tableau IV.2.2, tiré de l'article cité précédemment, résume la formule suggérée par Tobin et son équipe.

C. — LES FORMULES LAMPMAN

48. Le professeur Robert Lampman a proposé plusieurs formules pour hausser les revenus inférieurs au seuil de pauvreté¹. Mais il ne prend pas position sur les objectifs à atteindre, si ce n'est sur celui de la diminution de la pauvreté.

49. Une première formule s'inscrit directement dans les lignes de force de celle de Milton Friedman. En effet, il suggère que, pour les personnes dont le revenu est inférieur à l'exemption de base, le gouvernement paie une allocation (impôt négatif) égale à 14 pour cent de la différence entre le revenu et le niveau de l'exemption lorsque cet écart est de \$500, à 20 pour cent lorsqu'il est de \$1,000 et à 40 pour cent s'il est au maximum, soit \$3,700 ou la valeur totale de l'exemption pour une famille de cinq personnes, en 1965. La progressivité des taux négatifs constitue un élément nouveau, mais l'une des préoccupations de Lampman, dans cette première formule, est de faire en sorte que le domaine de l'impôt où les taux sont négatifs s'aligne sur celui où ils sont positifs. En effet, aux États-Unis, un impôt de 14 pour cent frappe la première tranche du revenu imposable. Cette préoccupation semble obéir à une logique apparente, mais elle ne résiste pas à l'analyse; elle est même contradictoire car, si l'on reconnaît que l'exemption de base protège le revenu vital contre l'imposition fiscale, on peut aussi bien soutenir

¹ Voir « Approaches to the Reduction of Poverty », *American Economic Review* (Papers and Proceedings), mai 1965, vol. LV, pp. 521 ss.

TABLEAU IV.2.2

Allocation maximale, seuil d'allocation nulle et échelle actuelle d'impôt sur le revenu * dans le cadre des formules proposées par J. Tobin, selon deux échelles d'imposition

<i>Taille de la famille (nombre de personnes) **</i>	<i>Allocation maximale</i>	<i>Seuil d'allocation nulle</i>	<i>Revenu minimum imposable **</i>	<i>Taux marginal d'impôt sur le revenu (colonne 4)</i>
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Échelle d'imposition forte (taux de 50 pour cent)				
1 adulte	\$ 800	\$1,600	\$ 1,876	15%
2 adultes	\$1,600	\$3,200	\$ 3,868	16%
3 } personnes	\$2,100	\$4,200	\$ 4,996	17%
4 } incluant	\$2,600	\$5,200	\$ 6,144	17%
5 } au moins	\$3,000	\$6,000	\$ 7,003	17%
6 } 2	\$3,400	\$6,800	\$ 7,857	17%
7 } adultes ***	\$3,600	\$7,200	\$ 8,100	17%
8 }	\$3,800	\$7,600	\$ 8,359	16%
Échelle d'imposition faible (taux de 33 1/3 pour cent)				
1 personne	\$ 400	\$1,200	\$ 1,420	15%
2 personnes	\$ 800	\$2,400	\$ 3,007	15%
3 } personnes	\$1,200	\$3,600	\$ 4,633	16%
4 } personnes	\$2,000	\$6,000	\$ 7,963	19%
5 }	\$2,550	\$7,650	\$ 9,951	19%
6 } personnes incluant	\$1,600	\$4,800	\$ 6,279	17%
7 } au moins 2	\$2,700	\$8,100	\$10,196	19%
8 } adultes ****	\$2,400	\$7,200	\$ 9,728	19%

* La première échelle d'imposition comporte un taux de 50 pour cent et la seconde un taux de 33 1/3 pour cent.

** Est considérée comme personne sans personne à charge, vivant hors famille, toute famille d'une personne et comme ménage comprenant mari et femme toute famille de deux personnes et plus. Les familles ne sont admissibles qu'aux exemptions apparaissent dans la colonne 1 (sans exemption additionnelle pour les aveugles ou les personnes âgées) mais elles peuvent réclamer les déductions uniformes pour tous. Les taux sont ceux qui s'appliquent aux années 1965 et 1966 en vertu du *Revenue Act* de 1964.

*** L'allocation maximale versée à une famille de trois personnes ou plus est réduite de \$300 si une seule des trois personnes est un adulte.

**** L'allocation maximale versée à une famille de six personnes ou plus est réduite de \$150 si une seule des six personnes est un adulte.

que le gouvernement devrait verser une allocation qui comble 100 pour cent de l'insuffisance de revenus pour les contribuables dont le revenu est inférieur à ce seuil.

50. En général, dans ses autres formules, Lampman présente des méthodes de redistribution du revenu qui combleront en tout ou en partie l'écart entre le revenu gagné et l'exemption de base ou un seuil de pauvreté reconnu. Par exemple, dans l'une d'entre elles, le minimum assuré pour une famille de quatre personnes (deux adultes et deux enfants) est de \$1,500 et la taxe sur les autres revenus de 50 pour cent, assurant ainsi le versement des allocations jusqu'à \$3,000 de revenu total ou jusqu'à ce que le revenu de travail atteigne \$3,000 et qu'ainsi les allocations sociales soient réduites à zéro. Une autre formule garantit toujours \$1,500 d'allocation de base pour une famille de quatre personnes, mais cette fois-ci, la taxe implicite sur le travail est de 75 pour cent pour le premier \$1,000 de revenus de travail (ou de capital), de 50 pour cent pour le second mille et, enfin, de 25 pour cent pour le troisième mille. L'incitation au travail devient ainsi progressive. On voit qu'en modifiant les paramètres, on multiplie à l'infini les modalités du régime. Une autre formule de revenu garanti proposée par Lampman accorde \$750 (toujours à une famille type de quatre personnes) indépendamment des autres revenus jusqu'à ce que ceux-ci atteignent \$1,500. Par la suite, entre \$1,500 et \$3,000, la taxe implicite sur ces revenus est de 50 pour cent. Enfin, on suggère que l'allocation de base soit de \$2,000, les autres étant taxés à 75 pour cent jusqu'à ce qu'ils atteignent \$1,500, alors qu'entre \$1,500 et \$3,000 la taxe est de 33 1/3 pour cent.

51. Ainsi, d'après les diverses suggestions de Lampman, le minimum garanti pour une famille type (quatre personnes) varie entre \$750 et \$2,000 suivant que l'on s'en tient à l'une ou à l'autre des modalités qu'il suggère. La dernière formule présentée se rapproche de ce que Hildebrand appelle un régime intégral de revenu minimum garanti, mais les formules que l'on reconnaît volontiers le mieux garantir un seuil de revenu minimum appartiennent à Schwartz et à Theobald.

D. — LA FORMULE SCHWARTZ

52. Dans une déclaration de principe, le professeur Schwartz affirme qu'on ne mènera la lutte contre la pauvreté qu'en assurant à chaque personne ou à chaque famille un revenu compatible avec

les normes américaines de niveau de vie, d'éducation des enfants et de maintien de la santé physique et mentale ¹.

Puis il propose la solution suivante :

Every person who is either the head of a family or is not a member of any family would file each year a financial statement of his anticipated income for the coming year, as well as a statement of his income for the past year, and information on the number of his dependents. If his anticipated income for the coming year is below his Federally Guaranteed Minimum Income (F.G.M.I.), he may then file a claim for a Family Security Benefit (F.S.B.) in the amount of the difference. If his anticipated income is above his F.G.M.I., he will pay an income tax as under present tax law and procedures... Reports of income on which benefits are based will be made in the same style used for individual income tax returns ².

53. D'après cette formule, il semble que le niveau d'exemption et le seuil de pauvreté coïncident. De plus, le montant versé en vertu du F.S.B. comble entièrement l'écart entre le revenu gagné et ce seuil. L'allocation est inversement proportionnelle au niveau de revenu. Mais bien que, à prime abord, cette question ne préoccupe pas le professeur Schwartz, il tient compte de l'objection qu'on peut annuler ainsi l'incitation au travail et, dans une deuxième réflexion, il réexamine sa formule en proposant qu'en plus d'un minimum, disons de \$3,000 assuré pour une famille d'une taille donnée, l'allocataire retienne une fraction de son revenu de travail ou de son revenu gagné :

A work incentive feature can be incorporated in the present proposal for a Family Security Program without sacrificing the guarantee of a minimum merely by reducing Family Security Benefits by a percentage of earnings (...). The net effect (...) would be that in addition to receiving a \$3,000 F.S.B., families earning up to \$1,000 would retain up to 40 per cent of such earnings. If family earnings were between \$1,000 and \$1,999 the family would retain between 35 and 40 per cent of this income in addition to their F.S.B., and so on. An extension of the work incentive feature is gained by fixing an income bracket within which a family could not claim F.S.B. but would receive no F.S.B. and would pay no taxes. Families earning above \$4,500 would receive no F.S.B. and would pay taxes only on income above \$4,500 ³.

54. Cette formule s'éloigne autant de celle de Friedman que de celle de Lampman et ce qui la distingue est qu'elle assure aux allocataires (ou contribuables) un revenu supérieur ou au moins égal

¹ Edward E. Schwartz : « A Way to End the Means Test », *Social Work*, juillet 1964, vol. 9, N° 3, pp. 3-12.

² *Ibid.*, p. 4.

³ *Ibid.*, p. 6.

au seuil de pauvreté. Pour atteindre à tout prix ce minimum, la taxation progressive des revenus de travail ne doit frapper que les revenus supérieurs au minimum garanti. Chez Friedman et Lampman, le seuil de pauvreté n'est pas un minimum assuré, mais plutôt un point de référence, en ce sens que l'État compense partiellement l'insuffisance de revenus, c'est-à-dire verse une fraction de l'écart entre le seuil de pauvreté et le revenu gagné. Ainsi en aucune circonstance on ne verse les allocations aux personnes dont le revenu total dépasse le seuil : ce qui n'est pas le cas selon la formule proposée par Schwartz. Cette formule n'en est donc pas une d'impôt négatif *stricto sensu* mais plutôt de revenu annuel garanti incorporé au régime fiscal.

E. — LA FORMULE THEOBALD

55. Dans un ouvrage paru en 1953¹, le professeur Theobald constate que les développements technologiques conduisent à une surabondance de biens et à une diminution radicale de l'emploi. Dans ces conditions, il suggère qu'on abolisse la relation existante entre l'emploi et les gains, ce qu'on peut réaliser en redistribuant les revenus par le moyen des impôts. Nous rejoignons ainsi la technique de l'impôt négatif. Détail intéressant dans la discussion de cette technique, Theobald donne à l'exemption de base des régimes fiscaux une signification précise dans la lutte contre la pauvreté. Il rappelle d'abord que cette exemption caractérise les régimes fiscaux, puis que son objectif original est de soustraire à l'impôt la partie des revenus constituant un minimum vital. Mais des situations d'urgence comme la Deuxième Guerre et ensuite l'érosion continue de la monnaie par l'inflation ont diminué son pouvoir d'achat. On doit donc redresser cette situation en ramenant en quelque sorte l'exemption de base au niveau du seuil de pauvreté. Comme première mesure, il suggère qu'on fixe cette exemption (seuil de pauvreté) à \$1,000 par adulte et à \$100 par enfant, avec une augmentation graduelle pour que, par exemple, l'exemption de base pour un couple atteigne \$3,200. Et Theobald ajoute que le Gouvernement devrait combler en totalité la différence entre le revenu gagné et cette exemption de base.

Those whose incomes from earnings or from capital did not reach this level would then be entitled to receive further government payments sufficient to raise the incomes to this level and assure their basic economic support².

¹ Robert Theobald : *Free Men and Free Markets*, Clarkson & Tatten, New York, 1953.

² *Ibid.*, p. 195.

56. Une première observation à faire sur les formules suggérées par Schwartz et Theobald touche l'incitation au travail. Nous l'avons déjà dit, si l'on assure au départ un revenu minimum intégral, l'incorporation d'un mécanisme d'incitation devient complexe, car, de toute manière, il ne doit concerner que les revenus supérieurs au minimum : l'État verse alors des allocations à des personnes dont le revenu dépasse de beaucoup le seuil de revenu minimum.

57. Ces relations entre le seuil de revenu de référence et le taux de diminution de l'allocation en fonction des revenus gagnés font ressortir les contraintes à l'élaboration d'une formule de revenu annuel garanti satisfaisante à tous points de vue.

58. Nous avons vu en particulier que, pour une allocation de base donnée, le taux de détaxe des revenus du travail détermine le point où les allocations cessent. Ceci signifie que, lorsqu'on fixe deux des trois éléments du revenu garanti, le troisième en découle nécessairement. Comme on l'a noté précédemment, les contraintes de ces calculs sont exigeantes. En effet, dans un tel régime, on veut à la fois assurer une allocation de base suffisamment élevée et, par ailleurs, ne pas trop hausser la taxe implicite sur les revenus de travail. Toute solution dans de telles limites ne peut être qu'un compromis. On ne peut, par exemple, assurer une allocation de base élevée et accorder une détaxe importante des revenus de travail sans verser des sommes considérables aux personnes et aux familles dont le revenu est supérieur aux seuils de revenu minimum.

IV. — UNE APPLICATION : LE PROJET DE LOI SOUMIS AU SÉNAT AMÉRICAIN SOUS LE NOM DE FAMILY ASSISTANCE ACT OF 1969

59. Ce projet de loi constitue un premier essai d'intégration dans un régime général de sécurité sociale des formules de revenu annuel garanti.

60. Le projet¹ propose un régime de base qui assure un revenu annuel garanti aux familles qui ont des enfants à charge, soit un régime partiel de revenu annuel garanti lié au revenu.

61. Il accorde des allocations sur la base de l'unité familiale dont il considère, avec certaines exemptions, la totalité des revenus.

¹ Projet de loi soumis au Sénat des États-Unis (S. 2986) sous le nom de *Family Assistance Act of 1969*, le 2 octobre 1969.

La présence d'un enfant comme membre de la famille est une condition d'admissibilité, ce qui élimine l'individu vivant hors foyer et le couple sans enfants.

62. On fait varier le niveau de revenu annuel garanti en raison directe de la taille de la famille, de la façon suivante :

	Revenu annuel garanti
1 adulte avec 1 enfant :	\$1,000
Famille de 3 personnes :	\$1,300
Famille de 4 personnes :	\$1,600
Famille de 5 personnes :	\$1,900
Famille de 6 personnes :	\$2,200

63. En plus d'exempter certains revenus dans la détermination du montant de l'allocation, le régime offre une exemption de base de \$720. et une exemption additionnelle sous forme d'un taux de diminution de l'allocation en fonction du revenu fixé à 50 pour cent.

64. Donc, on gradue l'allocation de base en fonction des personnes à charge. Le montant annuel de base prévu est de \$500 pour chacun des deux premiers membres d'une famille et de \$300 par personne additionnelle.

A. — L'ADMISSIBILITÉ À L'ALLOCATION DE REVENU GARANTI

65. Le régime s'adresse exclusivement aux familles qui ont des enfants à charge. Le bénéficiaire est la famille qui est ainsi définie, pour l'admissibilité à l'allocation ¹ :

deux individus ou plus

1° liés par le sang, le mariage ou l'adoption;

2° qui vivent dans une résidence dont l'un d'entre eux assume la charge;

3° qui sont résidents des États-Unis;

4° dont au moins un membre est un enfant qui n'est pas marié à l'un des autres membres de la famille ².

¹ Sect. 442a.

² Le terme « enfant » désigne une personne de moins de 18 ans, ou encore de moins de 21 ans lorsqu'elle poursuit régulièrement ses études (sect. 445a et b).

66. Le seconde condition d'admissibilité a trait aux sources et au niveau de revenus et de ressources de la famille. La famille admissible est celle dont le revenu considéré (c'est-à-dire non exclu pour déterminer le montant de l'allocation de revenu annuel garanti) est inférieur à \$500 par année pour les deux premiers membres de la famille et à \$300 par membre additionnel, et dont les ressources considérées (c'est-à-dire non exclues) n'atteignent pas un montant de \$1,500.

B. — LA DÉTERMINATION DU MONTANT DE L'ALLOCATION DE REVENU ANNUEL GARANTI

67. Le montant de l'allocation qu'on doit verser à la famille est le niveau de revenu garanti prévu selon sa taille, duquel niveau on déduit le montant total des revenus familiaux, sauf ceux qui en sont exclus.

68. Sont exclus des revenus familiaux :

- 1° le revenu de travail d'un enfant qui poursuit régulièrement des études;
- 2° tout revenu gagné ou autre, qui est reçu sur une base trop irrégulière;
- 3° une partie du revenu gagné d'un membre de la famille égale à la totalité (ou à une fraction) du coût encouru par cette personne pour la garde de ses enfants lorsqu'elle participe à un programme de recyclage ou de reclassement ou qu'elle détient un emploi (activités dont la poursuite est jugée nécessaire);
- 4° l'assistance fournie à la famille sur la base des besoins par des organismes publics ou privés;
- 5° l'allocation supplémentaire d'incitation au recyclage;
- 6° toute fraction d'une bourse d'étude qui doit être affectée à des frais de scolarité;
- 7° les produits d'autoconsommation;
- 8° la moitié de tous les revenus non gagnés qui ne sont pas mentionnés ci-dessus¹;

¹ Ceci implique que les prestations d'assurance-chômage, de retraite, etc. sont soumises à une détaxe de 50 pour cent.

9° enfin, le premier \$720 du revenu annuel gagné (non exclu dans l'énumération ci-dessus) de tous les membres de la famille ainsi que la moitié du revenu gagné additionnel.

C. — LES RESSOURCES AUTRES QUE LES REVENUS

69. La famille est admissible à l'allocation de revenu annuel garanti à condition que ses ressources ne dépassent pas \$1,500. Toutefois, sont exclues de ces ressources :

- 1° la propriété, les biens meubles et les autres effets personnels;
- 2° les autres propriétés nécessaires pour assurer l'autosuffisance de la famille.

70. Quant aux autres biens, l'État peut réglementer la manière dont la famille doit en disposer (y compris la période au cours de laquelle elle doit le faire), en retour de quoi il peut exclure ceux-ci pour déterminer le montant de l'allocation.

71. De même, l'État peut adopter des dispositions spéciales qui concernent :

- 1° les revenus d'un adulte membre de la famille, qui ne sont pas disponibles pour les autres membres : on exclut ces revenus des revenus de la famille et on ne considère pas cet adulte comme membre de la famille¹;
- 2° un membre de la famille qui reçoit une allocation de cécité ou d'invalidité : on ne considère pas celui-ci comme membre de la famille pour déterminer le montant de l'allocation²;
- 3° l'inscription des membres de la famille aux services de main-d'œuvre : placement ou recyclage.

D. — L'INSCRIPTION AUX SERVICES DE MAIN-D'ŒUVRE

72. Tout membre de la famille doit s'inscrire aux services de main-d'œuvre (placement ou recyclage) sauf :

- 1° s'il est malade, souffre d'incapacité de travail ou est âgé;
- 2° s'il a à sa charge directe le soin d'un enfant de moins de six ans;

¹ Sect. 445e.

² Sect. 445f.

3° si sa présence à la maison est nécessaire pour prendre soin d'un malade;

4° s'il s'agit de la mère qui prend soin d'enfants, alors que le père est à la maison et qu'il n'est pas exempté de l'inscription (1°, 2° et 3°);

5° s'il travaille à plein temps.

73. À défaut de s'inscrire, on ne le considère pas comme membre de la famille, mais on inclut son revenu dans le revenu familial.

74. Par ailleurs, s'il est le seul membre adulte de la famille, on considérera sa présence pour déterminer l'admissibilité de la famille, mais non l'attribution de l'assistance¹. La même sanction s'applique (après un délai raisonnable) lorsque l'individu s'est inscrit aux services de main-d'œuvre, mais qu'il refuse par la suite d'accepter un emploi ou de participer à un programme de recyclage, pour des motifs injustifiés.

E. — L'ASSISTANCE COMPLÉMENTAIRE ADMINISTRÉE PAR LES ÉTATS

75. Le même projet de loi renferme des dispositions relatives aux régimes d'assistance financière administrés par les États et qui jouent le rôle de compléments de ce régime de base².

76. En vertu d'une entente avec le gouvernement fédéral, les États doivent verser des allocations supplémentaires aux familles admissibles au revenu annuel garanti, lorsqu'elles ne remplissent pas les trois conditions suivantes :

1° les deux parents sont présents;

2° aucun ne souffre d'incapacité;

3° le père détient un emploi.

77. On détermine³ le montant de cette allocation complémentaire de la même façon que celui de l'allocation de revenu annuel garanti, sauf qu'on fixe ainsi les taux de diminution de l'allocation :

¹ En d'autres termes, le refus de s'inscrire fait perdre \$500, montant de l'allocation de base auquel le premier membre de la famille a droit, mais n'entraîne pas la perte de l'allocation pour les autres membres de la famille.

² Partie E, sect. 457.

³ Le gouvernement central ne fixe pas ce montant.

- 1° dans le cas des revenus gagnés, on ne considère pas le premier \$720, ni 1/3 du reste jusqu'à concurrence du niveau de revenu garanti, ni 1/5 du reste;
- 2° dans le cas des revenus non gagnés, on ne considère pas 1/3 du montant jusqu'à concurrence du revenu annuel garanti, ni 1/5 du reste;
- 3° Enfin, on ne considère pas l'allocation de revenu annuel garanti pour déterminer l'allocation supplémentaire¹.

F. — L'ALLOCATION SUPPLÉMENTAIRE POUR UNE PARTICIPATION AUX PROGRAMMES DE FORMATION OU DE RECLASSEMENT

78. On fixe cette allocation supplémentaire, dite d'incitation, à \$30 par mois par individu qui participe au programme.

G. — LES SERVICES DE GARDERIE²

79. Le gouvernement fédéral accordera à des organismes publics ou privés des subventions qui couvrent 90 pour cent des coûts des services pour la garde des enfants.

80. Ces services doivent faciliter aux mères de famille qui reçoivent l'allocation de revenu annuel garanti l'accès à un emploi ou à un programme de formation.

H. — L'ASSISTANCE FINANCIÈRE AUX PERSONNES ÂGÉES DE 65 ANS OU PLUS, AUX AVEUGLES ET AUX INVALIDES

81. Le gouvernement fédéral propose de verser aux gouvernements des États des subventions pour le financement des régimes d'allocations aux personnes âgées de 65 ans ou plus, aux aveugles et aux invalides. Ces régimes doivent respecter les conditions suivantes:

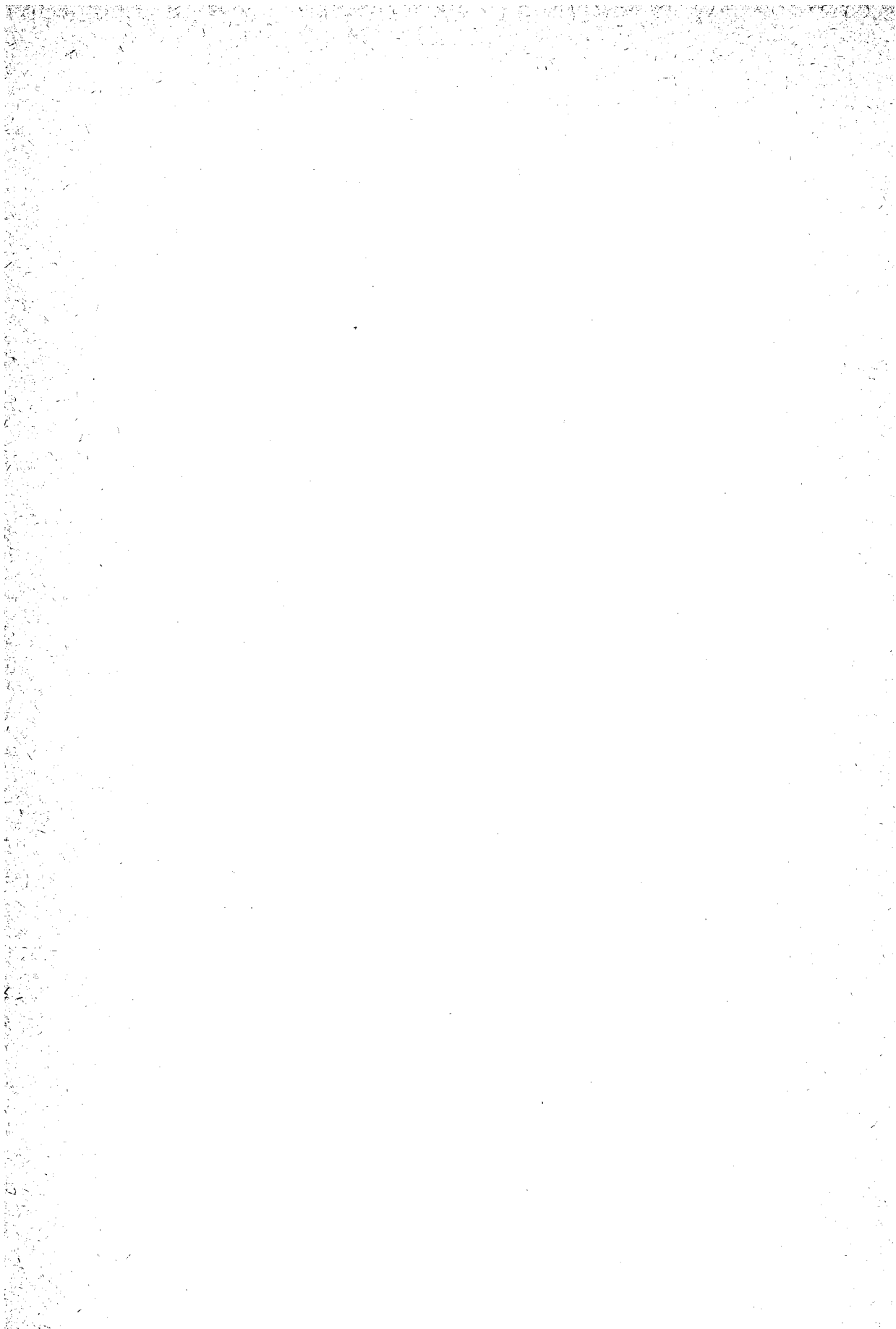
- 1° ils doivent assurer au bénéficiaire un montant minimum de \$90 par mois (\$1,080 par année), composé de l'allocation et des revenus considérés pour déterminer celle-ci;

¹ En somme, dans le cas des allocations complémentaires qui s'adressent spécifiquement aux familles qui ont moins de chance d'avoir des revenus de travail, les taux de taxation des revenus ou de diminution de l'allocation sont portés de 50 à 66 et à 75 pour cent.

² Sect. 437.

2° les revenus et les ressources exclus pour déterminer le montant de l'allocation sont les mêmes que dans le cas du régime d'assistance aux familles, sauf en ce qui a trait au taux de diminution de l'allocation.

82. Pour déterminer le montant de l'allocation, l'État appliquera les dispositions suivantes : dans le cas d'un aveugle, il exclura le premier \$85 par mois (\$1,020 par année) du revenu gagné, plus la moitié des revenus gagnés excédant ce montant mensuel, et devra, pour une période n'excédant pas 12 mois, ou pourra pour une période n'excédant pas 36 mois, exclure les autres revenus et ressources, si l'individu s'inscrit à un programme qui doit le rendre autosuffisant. Cette dernière disposition s'applique également à l'invalidé. Toutefois, dans le cas de l'invalidé et de la personne âgée de 65 ans ou plus, l'État exclura seulement un quart du premier \$80 par mois, plus la moitié des revenus gagnés excédant \$80.



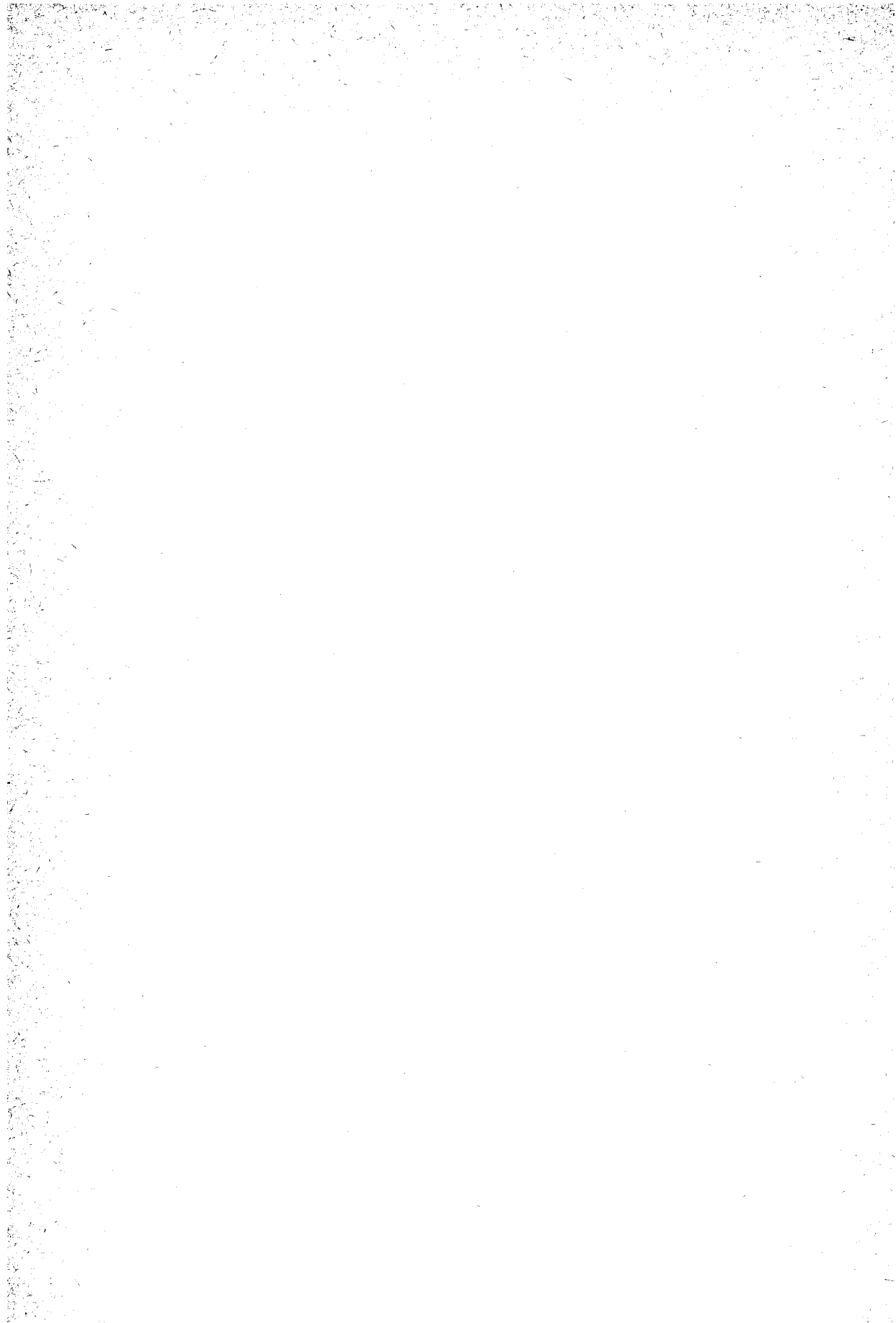
Liste des recommandations

La Commission recommande :

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

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

- 5.IV.20. *QUE le système de sécurité du revenu soit composé d'un régime général d'allocations sociales (RGAS) dont l'accès serait universel, lorsque les personnes ou les familles se trouvent dans une situation d'insuffisance de revenus.*
- 5.IV.21. *QUE le régime général d'allocations sociales (RGAS) remplace ou complète le revenu jusqu'à concurrence d'un seuil préétabli.*
- 5.IV.22. *QUE les régimes d'assurances sociales soient modifiés dans leur structure de façon à fournir un substitut adéquat au revenu de travail, une première protection contre l'interruption du revenu ou un premier seuil à la baisse du revenu.*
- 5.IV.23. *QUE le régime d'allocations familiales, tout en conservant son caractère universel, soit plus sélectif.*
- 5.IV.24. *QUE le régime d'allocations familiales rejoigne directement les besoins créés exclusivement par les charges familiales.*
- 5.IV.25. *QUE le régime général d'allocations sociales (RGAS) remplace éventuellement le régime d'aide sociale quant à la couverture des besoins ordinaires.*
- 5.IV.26. *QU'un régime supplémentaire d'assistance pour les besoins spéciaux ou d'urgence soit établi comme complément du régime général d'allocations sociales (RGAS).*



Index des tableaux

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

Tableau

Page

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

Tableau

Page

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

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

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

*Tableau**Page*

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

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

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

Index des graphiques, diagrammes et schémas

<i>Graphique</i>	<i>Page</i>
I.1 Évolution en pourcentage du montant des prestations sociales versées aux Québécois de 1954 à 1969	26
I.2 Répartition des revenus en 1961 et en 1971 selon la courbe de Lorenz	49
I.3 Effet des prestations versées aux familles et aux personnes hors famille sur la distribution du revenu au Canada en 1965	51
I.1.1 Répartition par types de prestations du montant total des prestations sociales versées aux Québécois de 1954 à 1969	68
I.1.2 Évolution du montant des prestations sociales versées aux Québécois de 1954 à 1969	69
I.1.3 Montant des prestations sociales versées aux Québécois en pourcentage du produit national brut (PNB) du Québec de 1954 à 1969	71
I.1.4 Montant des prestations sociales versées au Québécois en pourcentage du revenu personnel total au Québec de 1954 à 1968	73
II.1 Évolution du nombre de bénéficiaires des principaux programmes d'assistance sociale au Québec, de juillet 1968 à mars 1970	89
II.2 Prestations annuelles d'invalidité permanente actuellement versées par le régime de rentes et par celui des accidents de travail du Québec	104
II.3 Allocation moyenne mensuelle versée en assistance aux aveugles, aux invalides et aux inaptes pour 12 mois ou plus de 1954 à 1969	106
	331

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

Graphique

Page

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

Diagramme

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

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

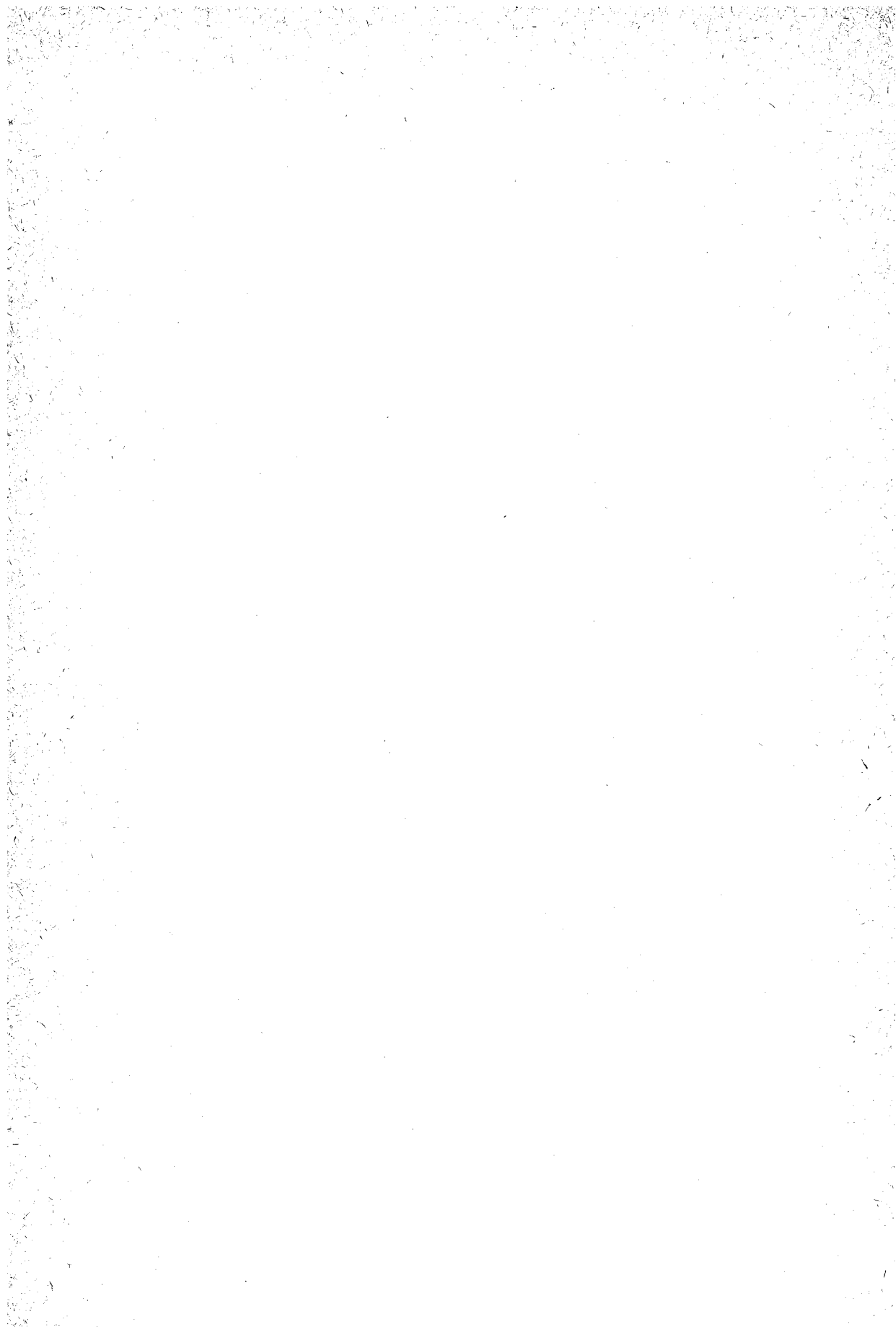


Table des matières

	<i>Page</i>
Introduction générale	9

TITRE PREMIER

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

CHAPITRE PREMIER

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

APPENDICE I.1

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

CHAPITRE II

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

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

APPENDICE II.1

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

APPENDICE II.2

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

APPENDICE II.3

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

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

TITRE DEUXIÈME

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

CHAPITRE III

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

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

APPENDICE III.1

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

CHAPITRE IV

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

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

APPENDICE IV.1

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

APPENDICE IV.2

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

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

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

28 MAI 77

RAPPORT

VOL. I L'ASSURANCE-MALADIE
VOL. II LES MÉDECINS INTERNES ET RÉSIDENTS
PREMIÈRE PARTIE
VOL. III LE DÉVELOPPEMENT
DEUXIÈME PARTIE
VOL. IV LA SANTÉ

TROISIÈME PARTIE
VOL. V LA SÉCURITÉ DU REVENU
QUATRIÈME PARTIE
VOL. VI LES SERVICES SOCIAUX
CINQUIÈME PARTIE
VOL. VII
TOME I LES PROFESSIONS ET LA SOCIÉTÉ
TOME II LES ÉTABLISSEMENTS À BUT LUCRATIF

ANNEXES

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