

OFF

F3A1

M451

Ex.2



Bibliothèque Nationale du Québec

MEMOIRE

DU

QUEBEC

POUR

LA CONFERENCE FEDERALE-PROVINCIALE

SUR

LE PLAN CANADIEN D'ASSISTANCE PUBLIQUE

OTTAWA

7-8 JANVIER, 1900





Avant-propos

- I - L'orientation et la responsabilité du Québec en matière de politique sociale.

 - II - Les instruments de notre politique sociale:
 - a) Les allocations familiales et scolaires.
 - b) L'assistance financière.
 - c) Les services sociaux.
 - d) La régionalisation.
-

OFF

F3A1

M451

Σ.2

B

Avant-propos

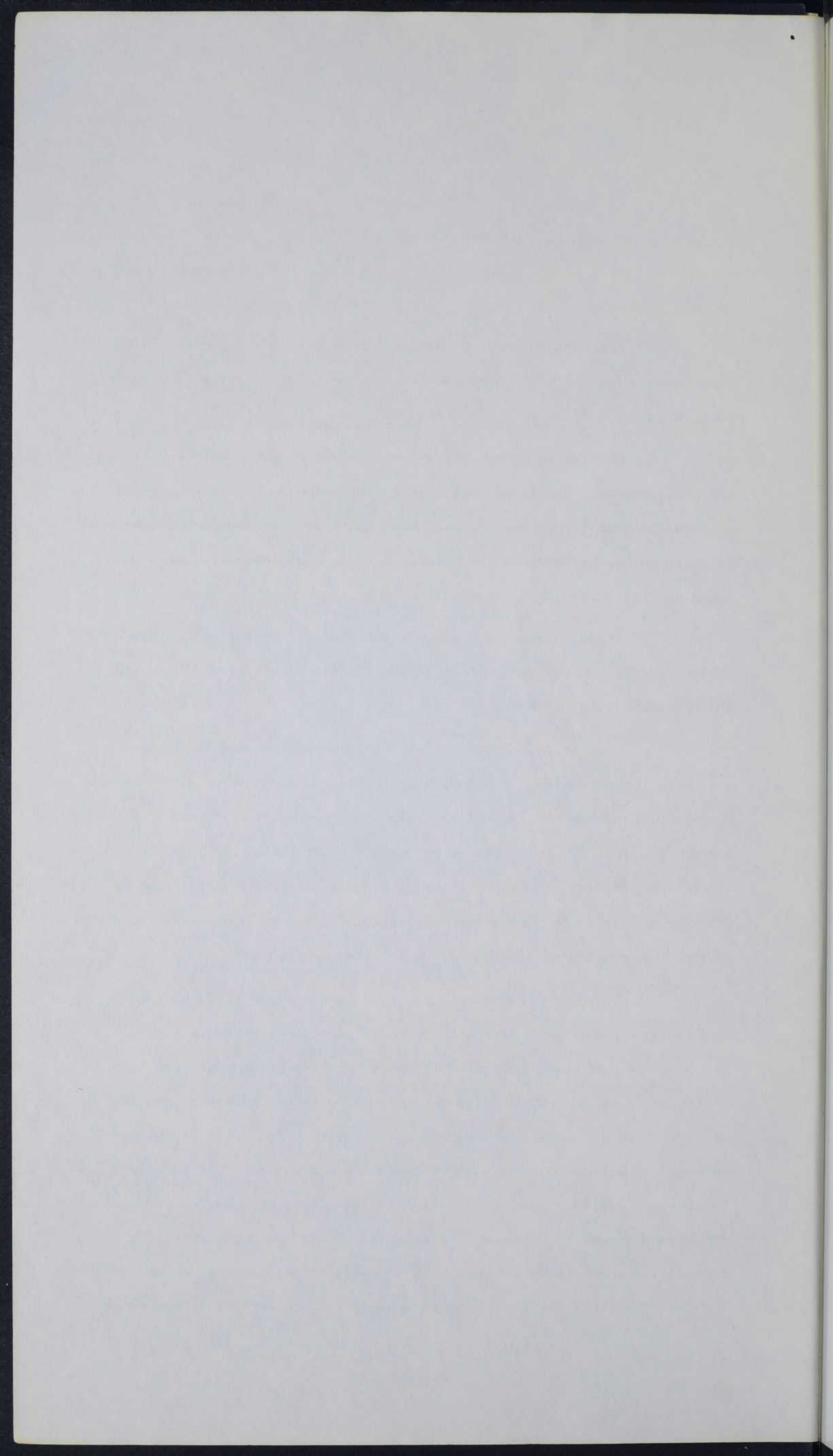
Le sujet qui nous réunit en est un qui est à la fois d'une importance primordiale et d'une extrême urgence. Sur ce point nous sommes sûrs, d'emblée, d'être tous d'accord.

Même si le Canada est un des pays qu'on dit "évolués", la récente conférence sur la pauvreté a été l'occasion de révélations ou de rappels saisissants des lacunes dont nous souffrons, un peu partout dans le pays, en ce qui concerne la protection et le plein épanouissement de notre capital humain.

L'amélioration des mesures sociales est donc l'une de nos toutes premières priorités. C'est là une question aussi bien d'humanité que de rentabilité collective.

Dans toute société, il existe un certain nombre de personnes qui, pour divers motifs, se trouvent incapables de satisfaire par elles-mêmes à leurs besoins essentiels. Il est maintenant reconnu que l'Etat a le devoir strict, en vertu des principes de la justice distributive, d'aider ces individus ou ces familles à répondre à ces besoins aussi convenablement que possible. C'est même à la façon dont elles remplissent ce devoir qu'on évalue couramment le degré de vraie civilisation de nos sociétés occidentales.

De plus, à notre époque d'évolution sociale ultra-rapide et de fréquents changements technologiques, il n'est plus rentable pour un peuple de se contenter des mesures d'assistance traditionnelles, qui étaient plutôt passives et représentaient en quelque sorte une extension publique de la vieille notion de charité privée. L'adulte d'âge actif touché par le chômage, la maladie ou le déclin de certaines occupations doit pouvoir compter non seulement sur une assistance financière, mais sur des services capables d'assurer au maximum la prévention - et, de toute façon, la réhabilitation de la dépendance. Cet ensemble d'assistance et de services - intimement relié à d'autres politiques de l'Etat, en particulier en matière

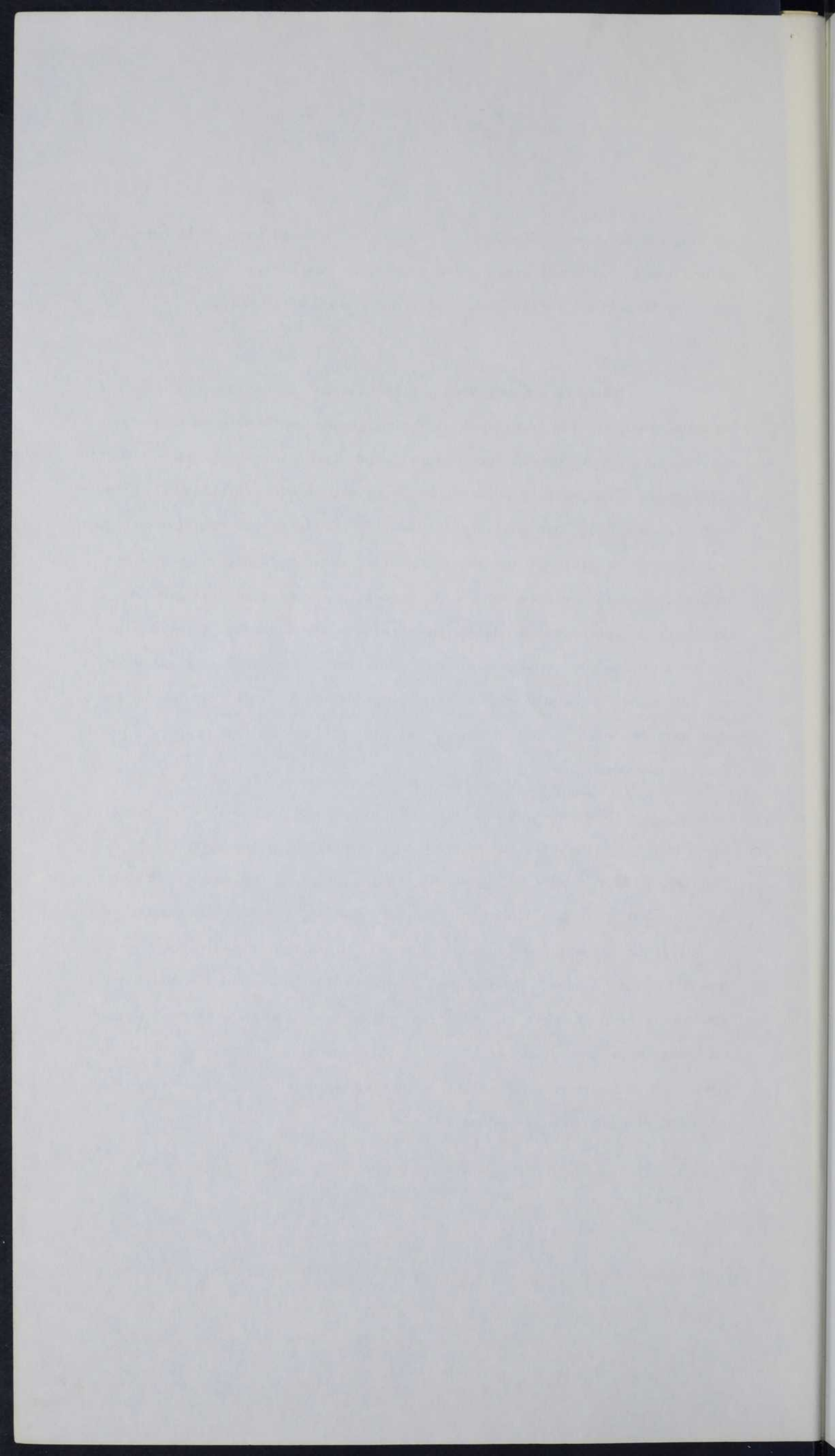


d'éducation et de main-d'oeuvre - constitue dans une société industrielle et urbaine l'instrument essentiel d'adaptation des individus et des familles aux transformations vertigineuses dont notre époque est témoin.

x x x

Nous, du Québec, tenons naturellement à réaliser cet objectif en nous inspirant des conditions et des exigences particulières de notre milieu. Pendant longtemps, pour ne pas dire depuis toujours, notre situation a été celle d'une société pauvre dont le niveau de vie était bas, dont la main-d'oeuvre était peu qualifiée et dont le développement était insuffisant pour assurer le plein emploi et la promotion sociale et économique de ses membres. Depuis quelques années, le Québec, rattrapant ses retards, a décidé de se doter des cadres et des attributs d'une société moderne, de donner lui-même une impulsion à son économie et d'assurer à sa population, qui est jeune, un avenir prometteur. Sa politique sociale doit donc être tout entière orientée vers l'avenir; et elle a, pour ce faire, une admirable feuille de route.

Au mois de juin 1963, en effet, le Comité d'étude sur l'assistance publique remettait son rapport au gouvernement. Ce rapport (dit "Rapport Boucher"), qui a déjà donné lieu, en 1964, à une restructuration du ministère de la Famille et du Bien-Être social, contient l'essentiel de la politique sociale que le Québec a résolu de mettre en oeuvre au cours des prochaines années. Nous sommes d'autant plus heureux de le souligner ici que le rapport de ce comité a été extrêmement bien reçu tant au Québec que dans le reste du Canada; et nous croyons qu'il a probablement inspiré plusieurs des réformes qui voient maintenant le jour, notamment le Régime d'assistance publique du Canada lui-même.



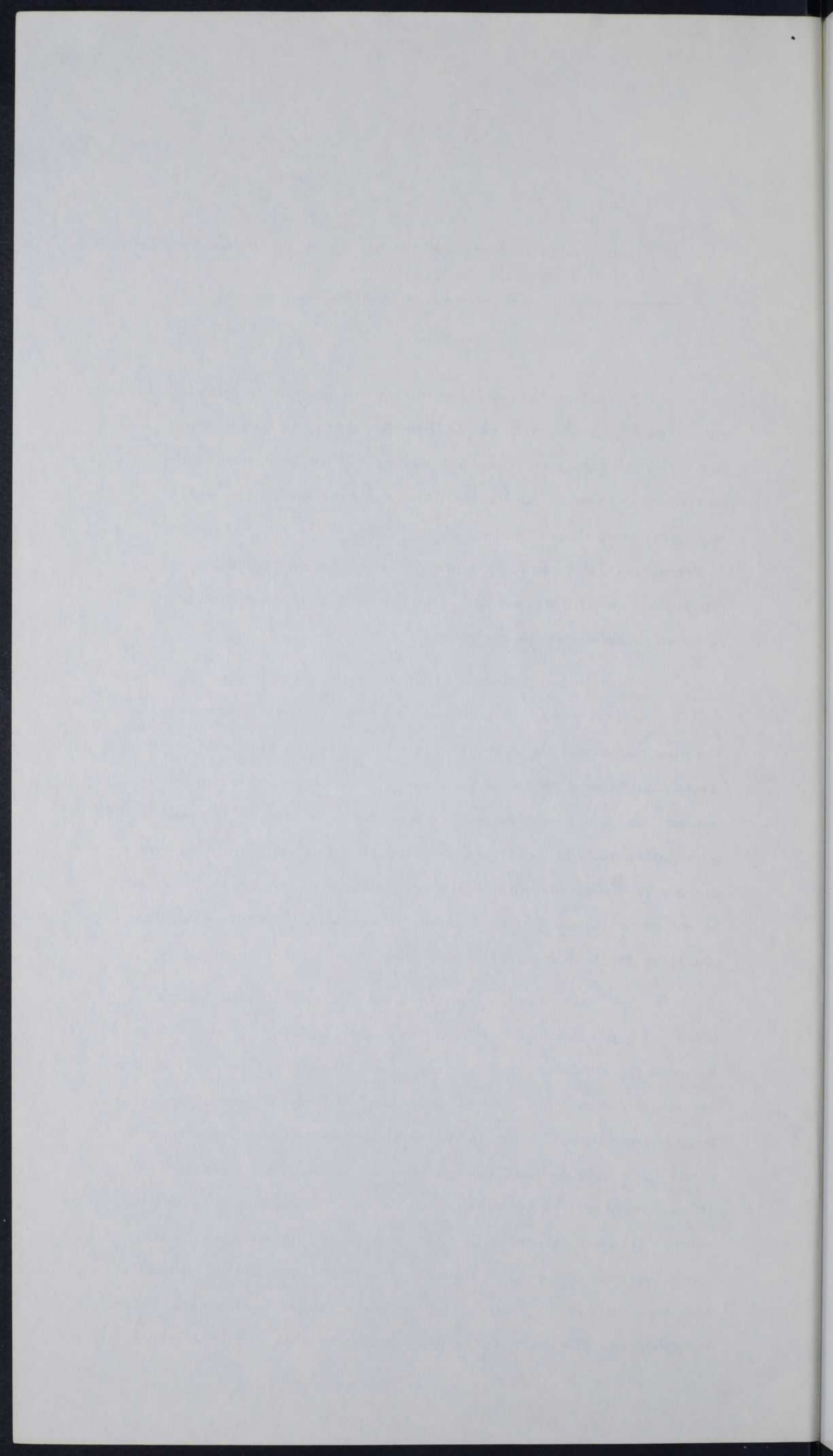
- 1 -

L'orientation et la responsabilité du Québec en matière
de politique sociale

Tout au long des discussions qui se sont poursuivies autour du Régime d'assistance publique du Canada, le Québec n'a pas caché son intention d'exercer son droit d'option à l'égard de ce nouveau programme. Cette intention fut exprimée explicitement aux conférences de mai 1964 et d'avril 1965. Elle fut répétée par le premier ministre du Québec lors de la conférence fédérale-provinciale de juillet dernier. Ce ne sera donc une surprise pour personne de nous voir la réaffirmer ici.

Au Québec, comme partout ailleurs, la politique sociale, collant par définition aux problèmes à la fois les plus intimes et les plus douloureux de la société, est en évolution fiévreuse et se trouve constamment remise en question. Le caractère même des problèmes sociaux et des mesures qui les concernent, affectant le tissu le plus fondamental des relations individuelles et communautaires, explique que le Québec se sente obligé de concevoir et de diriger lui-même sa propre politique dans ce domaine. Au sens large, la culture d'un peuple se trouve ici affectée profondément et quotidiennement.

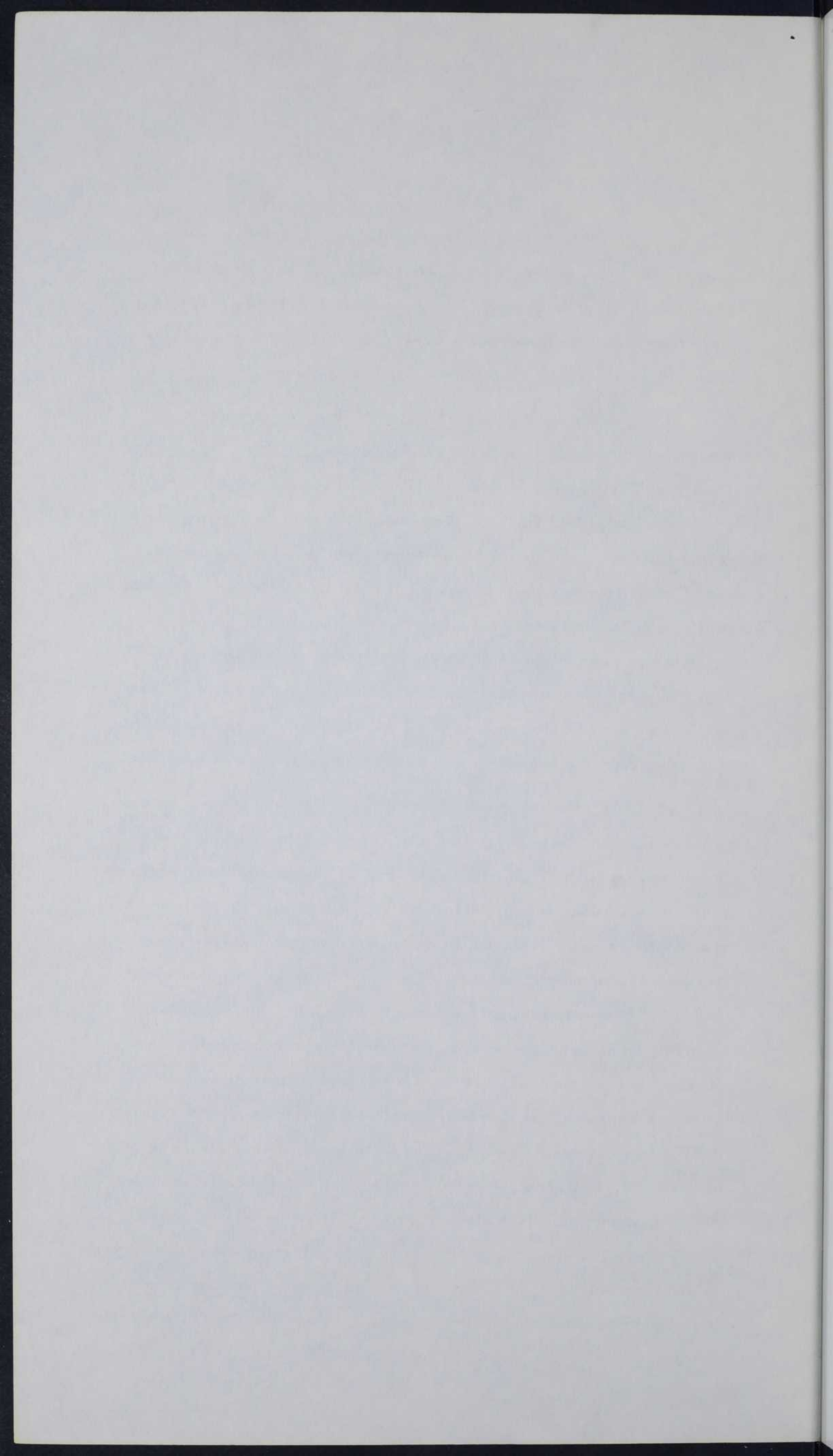
C'est pourquoi, sans compter des motifs de pure et, à notre avis, d'indiscutable efficacité administrative, le Québec ne participe à cette réunion que sous réserve du droit d'option qu'il entend exercer concernant le Régime d'assistance publique qui sera éventuellement mis en vigueur. Inutile de reprendre sur ce point les arguments exposés, le mois dernier, dans le mémoire que nous avons présenté à la conférence sur la pauvreté. Inutile aussi de répéter que, même si notre attitude nous paraît la plus saine aussi bien au point de vue constitutionnel que dans la perspective d'une décentralisation depuis longtemps souhaitable, nous ne prétendons l'imposer à personne d'autre. Nous exigeons simplement qu'on la respecte et qu'on en tienne compte.



L'ensemble de la question des plans conjoints a été soumise pour étude au Comité du régime fiscal, qui fera probablement rapport à ce sujet au cours de la présente année. Il nous faut donc tenir compte de ces circonstances dans le choix du genre d'option que devra prévoir le Régime d'assistance publique du Canada.

Nous nous trouvons actuellement dans une période de transition. Plusieurs programmes existants ont déjà donné lieu à l'exercice d'une option de type transitoire en vertu de la Loi sur les programmes établis. Parmi ces programmes, il s'en trouve quatre que le nouveau Régime est appelé à remplacer. Bien que celui-ci comporte des éléments nouveaux, nous sommes prêts à le considérer, pour les fins de l'option, comme la consolidation et le prolongement de programmes existants au sujet desquels il existe déjà certains arrangements dont l'esprit doit être respecté. Cela veut dire que nous accepterons que la période de transition applicable au nouveau Régime se termine à la date fixée pour les programmes existants, soit le 31 mars 1970.

Il faut bien convenir, cependant, que les présents arrangements ne peuvent, tels quels, être appliqués au nouveau Régime canadien d'assistance publique. C'est, d'ailleurs, ce que reconnaissait le Premier ministre du Canada, dans sa lettre du 15 août 1964 aux premiers ministres provinciaux, en spécifiant que la durée de la période provisoire pour les programmes de bien-être dépendait de l'institution par le gouvernement fédéral d'un programme général d'assistance sociale. En introduisant, en effet, de nouveaux concepts dans l'assistance proprement dite et en étendant la participation fédérale aux services sociaux et aux services de santé, le nouveau Régime canadien affecte maintenant la presque totalité du domaine du bien-être social. S'il fallait que, pour s'ajuster à cette nouvelle loi, le Québec soit obligé de se plier à des directives venant du gouvernement fédéral et d'orienter sa politique sociale selon des impératifs qui ne sont pas les siens, il en résulterait une situation tout à fait inacceptable. En d'autres termes, le Québec ne peut se contenter d'une option de type transitoire que dans la mesure où celle-ci lui laisse



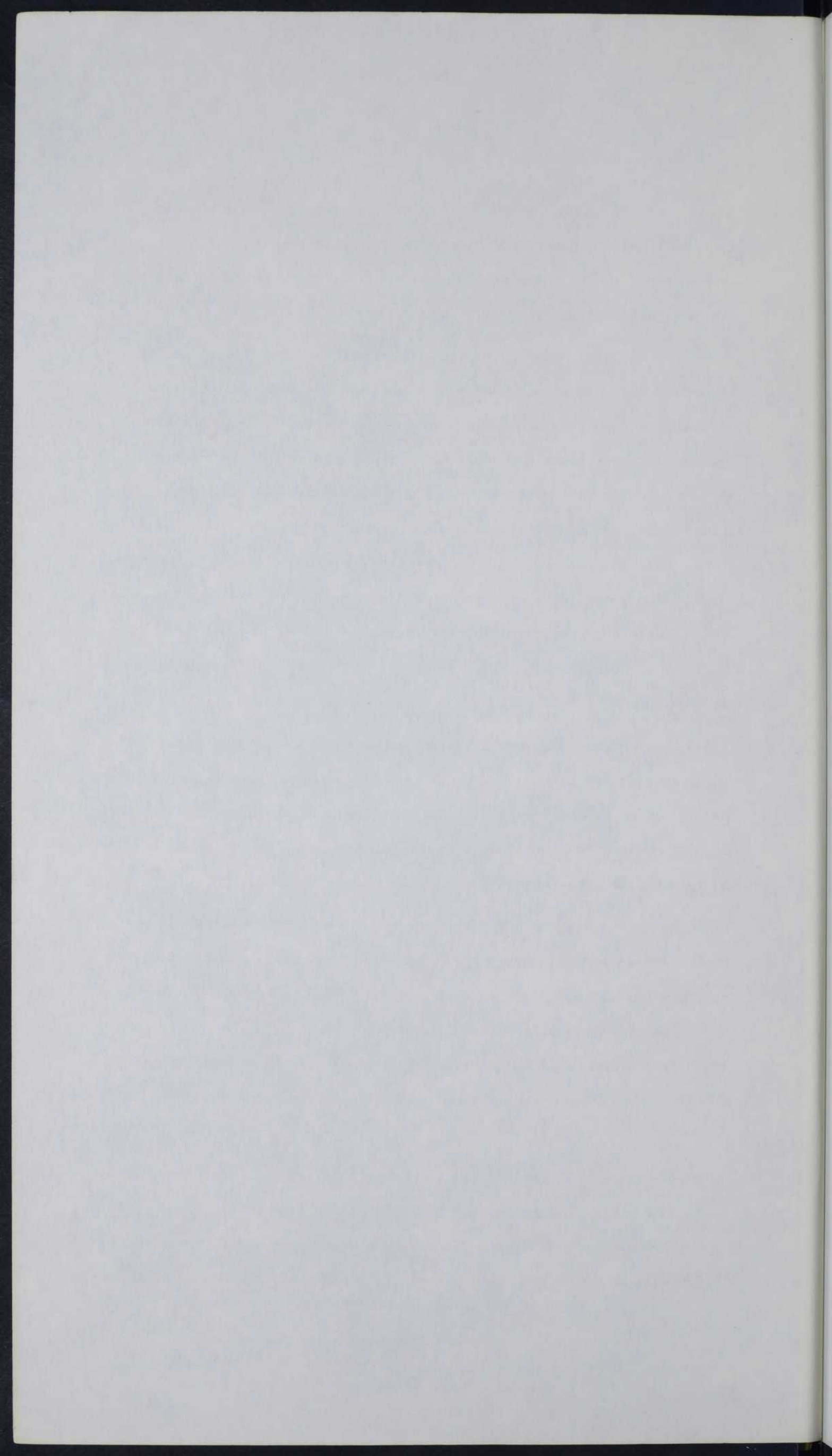
assez de latitude pour mettre en oeuvre sa propre politique sociale. Cela nous amène à considérer de plus près le programme qui nous est présenté par le gouvernement fédéral et à poser certaines questions sur son fonctionnement.

Notre première remarque porte sur la surveillance et les contrôles que veut se réserver le gouvernement fédéral. La position du Québec est que, d'ici à ce que se termine la période de transition, le Régime d'assistance du Canada ne doit pas contenir plus d'éléments de contrôle fédéral que la Loi sur l'assistance chômage qu'il est appelé à remplacer. On a mentionné, lors des premières discussions, la possibilité que les provinces aient à soumettre au ministre fédéral, pour son approbation formelle, leur programme annuel en matière de bien-être social. Cette exigence, si elle était maintenue, serait tout à fait inacceptable et entraînerait immédiatement de notre part une demande pour une option plus large.

Notre deuxième question concerne les taux d'assistance et la manière de les déterminer. Voit-on une condition essentielle de la participation fédérale dans l'emploi de la méthode du budget déficitaire pour déterminer le montant de l'assistance, et cela dès le 1er avril 1966 ou la signature de l'entente?

Nous aimerions aussi savoir clairement si l'extension de la participation fédérale aux services de santé, aux mères nécessiteuses et aux services sociaux est liée à la signature d'un accord sur l'ensemble du Régime d'assistance publique. Sera-t-il possible, à une province qui désire continuer pour quelque temps à utiliser les programmes existants, de bénéficier de ces accroissements dans la participation fédérale?

Enfin, en ce qui a trait aux textes légaux: loi, règlements et accords, il nous semble que l'on devrait n'y inscrire que ce qui concerne les frais partageables et les arrangements financiers. Nous ne voyons pas pourquoi les provinces devraient rendre compte au gouvernement fédéral de la façon dont elles aident les personnes dans le besoin ou du



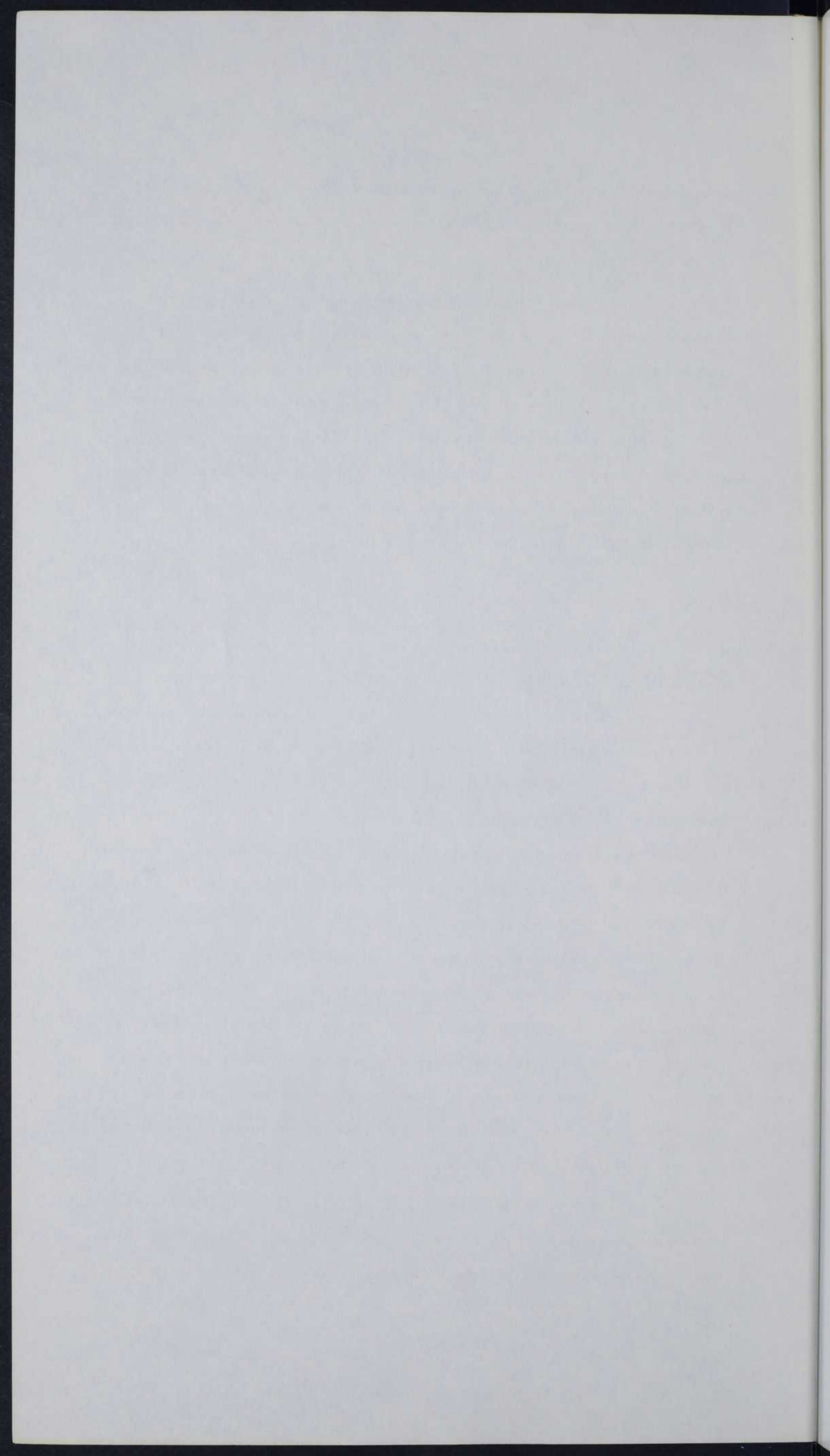
mode de calcul de l'assistance ou des méthodes de règlement des griefs. Il s'agit là de questions qui, à notre avis, ne regardent que l'électorat de chaque province.

En somme, toutes ces remarques découlent d'une question de portée générale: le Régime d'assistance publique du Canada a-t-il pour but d'aider financièrement les provinces à s'acquitter des obligations qui sont les leurs et dont elles doivent garder l'entière responsabilité, ou vise-t-il plutôt à orienter la politique sociale des provinces dans un sens ou dans un autre? De la réponse à cette question dépend, en fait, l'attitude que prendra le Québec dans ses négociations sur le genre d'option qu'il doit se faire reconnaître.

x x x

Cela ne signifie pas que nous refusions de reconnaître les mérites du nouveau Régime qui nous est proposé. Au contraire, nous croyons - et nous l'avons déjà dit - que le Régime d'assistance publique du Canada constitue dans l'ensemble une amélioration sensible par rapport aux diverses lois fédérales qui existent actuellement en matière de bien-être social. Notre attitude, quant à l'exercice de l'option, ne signifie pas non plus que nous refusions de collaborer avec le gouvernement fédéral ou les autres provinces; elle ne veut pas dire que nous avons choisi d'élaborer notre politique sociale en vase clos. Notre participation à la présente conférence fédérale-provinciale tout comme notre participation à la conférence sur la pauvreté témoignent bien que si, d'une part, nous tenons à exercer pleinement les responsabilités qui nous reviennent, nous voulons, d'autre part, profiter des connaissances et des expériences des autres en permettant à ceux-ci, à leur tour, de profiter des nôtres. De la sorte, nous espérons apporter une contribution originale à l'élaboration des politiques sociales au Canada.

Et, à ce propos, il nous fait plaisir de présenter à cette conférence les grandes lignes de la politique sociale que le Québec entend poursuivre au cours des prochaines années. Nous nous empressons de dire



que les divers éléments n'en seront pas tous mis en vigueur simultanément, ni même immédiatement. Il faudra, dans bien des cas, refaire les lois, renforcer les structures administratives et trouver les fonds nécessaires. Mais l'orientation de cette politique est claire et elle devrait donner à tous les membres de cette conférence une idée assez précise de la route que le Québec entend suivre en matière de sécurité et d'assistance sociales.

On remarquera qu'il s'y trouve des éléments qui dépassent les cadres du Régime d'assistance publique du Canada. C'est le cas, par exemple, de la protection de l'enfance et de la jeunesse qui, dans une large mesure, a été exclue de la proposition fédérale. Il nous semble difficile de parler de politique sociale intégrée sans mentionner ce sujet, que nous sommes un peu surpris de voir laissé de côté dans le projet fédéral. Nous ne demandons pas qu'il y soit inclus, mais nous voulons tout de même souligner qu'il s'agit là d'une anomalie qui pourrait être corrigée sans que cela soulève d'objection fondamentale de notre part.

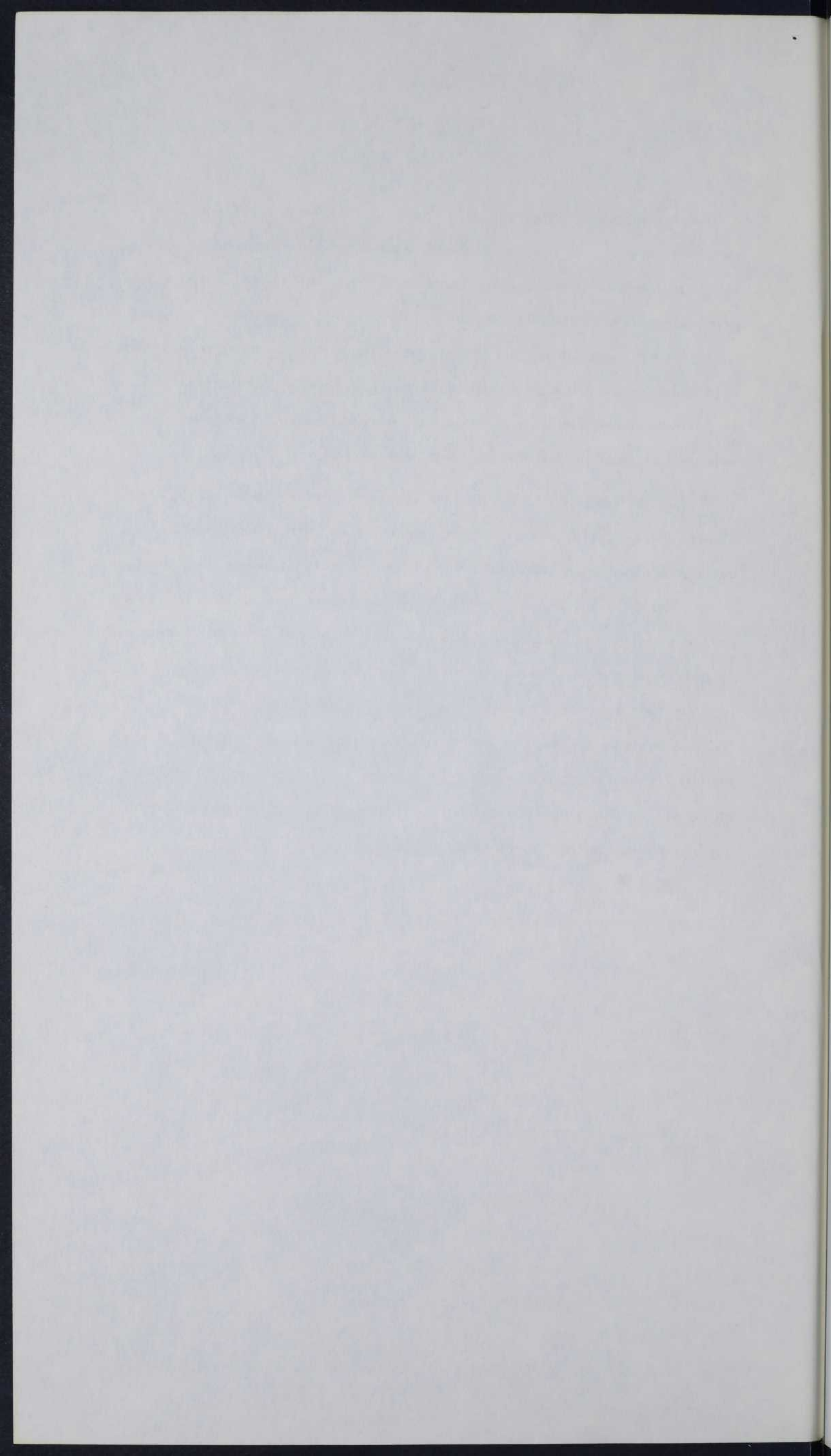
Le programme des subventions au bien-être et à la formation du personnel sort également des cadres de la proposition fédérale. Le Québec, pour diverses raisons, ne participe pas à ce programme. Nous nous sommes demandé s'il n'y aurait pas possibilité d'utiliser un accord éventuel sur l'assistance publique pour régler en même temps cette question. (1)

D'autre part, le mode prévu par le Régime canadien d'assistance pour le paiement des services est lié à deux formules. L'une prévoit le paiement sur une base d'honoraires dans chaque cas admissible; l'autre, l'organisation de ces services par l'Etat lui-même ou par des agences "désignées" et, dans ce dernier cas, leur financement par l'Etat en vertu du Plan. Si la première formule est d'application facile pour des services comme les garderies où il est simple d'établir des coûts unitaires, elle ne convient guère aux agences de services polyvalents. Il n'est pas question, par ailleurs, comme on le verra plus loin, que le Québec continue d'éviter d'assumer lui-même ses obligations d'administrer des lois aussi importantes



qu'une loi générale d'assistance. Nos relations avec les agences de services polyvalents sont celles d'une commandite comme partenaire avec les organismes de planification communautaire. Plutôt que de faire disparaître cette dimension de nos relations avec le secteur privé, pourquoi le plan canadien ne pourrait-il pas ajouter au principe du paiement à la pièce celui d'une responsabilité communautaire à participation à la fois privée et publique pour le maintien des services sociaux polyvalents qui remplissent adéquatement leur tâche?

Notre politique sociale comprend, enfin, comme un de ses éléments essentiels, une extension graduelle de notre programme d'allocations scolaires en fonction de l'âge des enfants et de la dimension de la famille. A l'heure actuelle, rien de tel ne semble être envisagé par le gouvernement fédéral. Nous croyons, cependant, que cet aspect de la politique sociale devrait faire l'objet d'une étude attentive de la part de tous les gouvernements, car il s'agit là d'une pièce essentielle de tout système qui se veut adéquat. Nous espérons que les motifs qui ont incité le Québec à s'engager dans cette voie et qui sont élaborés plus en détail un peu plus loin sauront également s'imposer au gouvernement fédéral et aux autres gouvernements provinciaux.



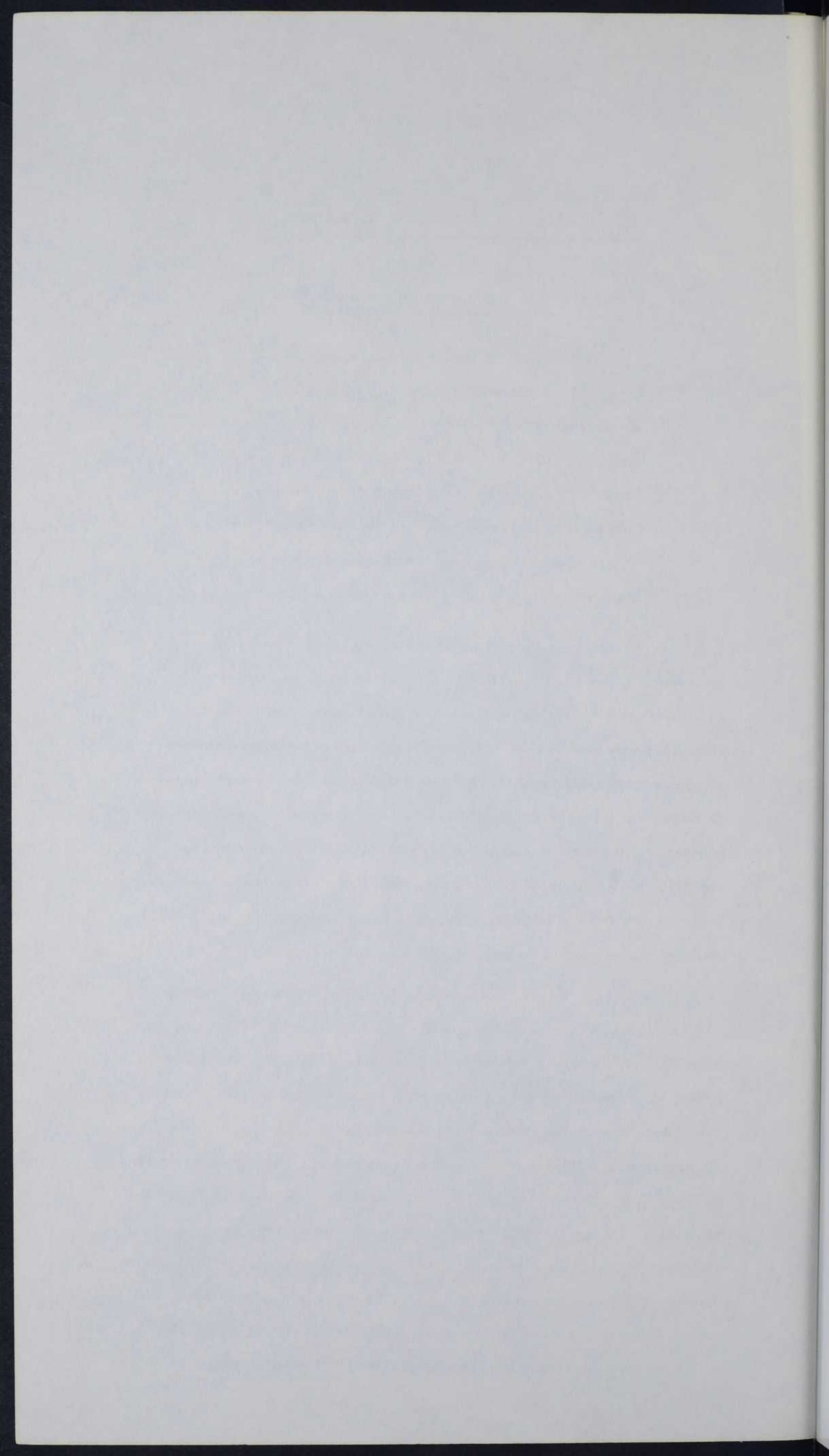
- 11 -

Les instruments de notre politique socialea) Les allocations familiales et scolaires

Dans le document que le Québec a présenté lors de la conférence fédérale-provinciale sur la guerre à la pauvreté, il était annoncé que notre politique sociale ferait appel, entre autres, à des mesures impliquant une compensation beaucoup plus poussée des charges familiales et, du même coup, une meilleure redistribution des revenus que ce qui existe en ce moment.

Dans nos sociétés industrielles, où les salaires sont déterminés surtout en fonction du marché et de la productivité de la main-d'oeuvre, les allocations familiales ou scolaires sont l'un des rares moyens dont disposent les gouvernements pour compenser les charges additionnelles qu'impose aux familles l'accroissement du nombre de leurs enfants. Plusieurs pays occidentaux ont ainsi constaté qu'un système adéquat d'allocations familiales constitue une pièce essentielle d'un régime de sécurité sociale qui se veut vraiment cohérent - d'autant plus, de toute évidence, que les familles dans le besoin sont très souvent des familles nombreuses.

Il existe actuellement au Canada - à peu près inchangé depuis plus de vingt ans - un système d'allocations familiales qui a, bien sûr, un certain effet de redistribution de revenus. Mais cet effet, déjà faible et pour ainsi dire à peine amorcé en 1944, s'est terriblement amenuisé depuis lors, au point d'avoir perdu le plus clair de son impact. Il importe, à notre avis, que cet effet redistributif soit au plus tôt renouvelé et fortement accentué, de façon à favoriser davantage les familles nombreuses. Il serait aussi très indiqué de calibrer le taux des allocations selon l'âge des enfants, afin de tenir compte de l'augmentation des charges à mesure qu'ils grandissent. Une telle gradation, est-il besoin de le souligner, apparaît comme l'un des plus sûrs moyens de répondre à cet impératif absolu qu'est la scola-



risation sans cesse plus poussée des jeunes.

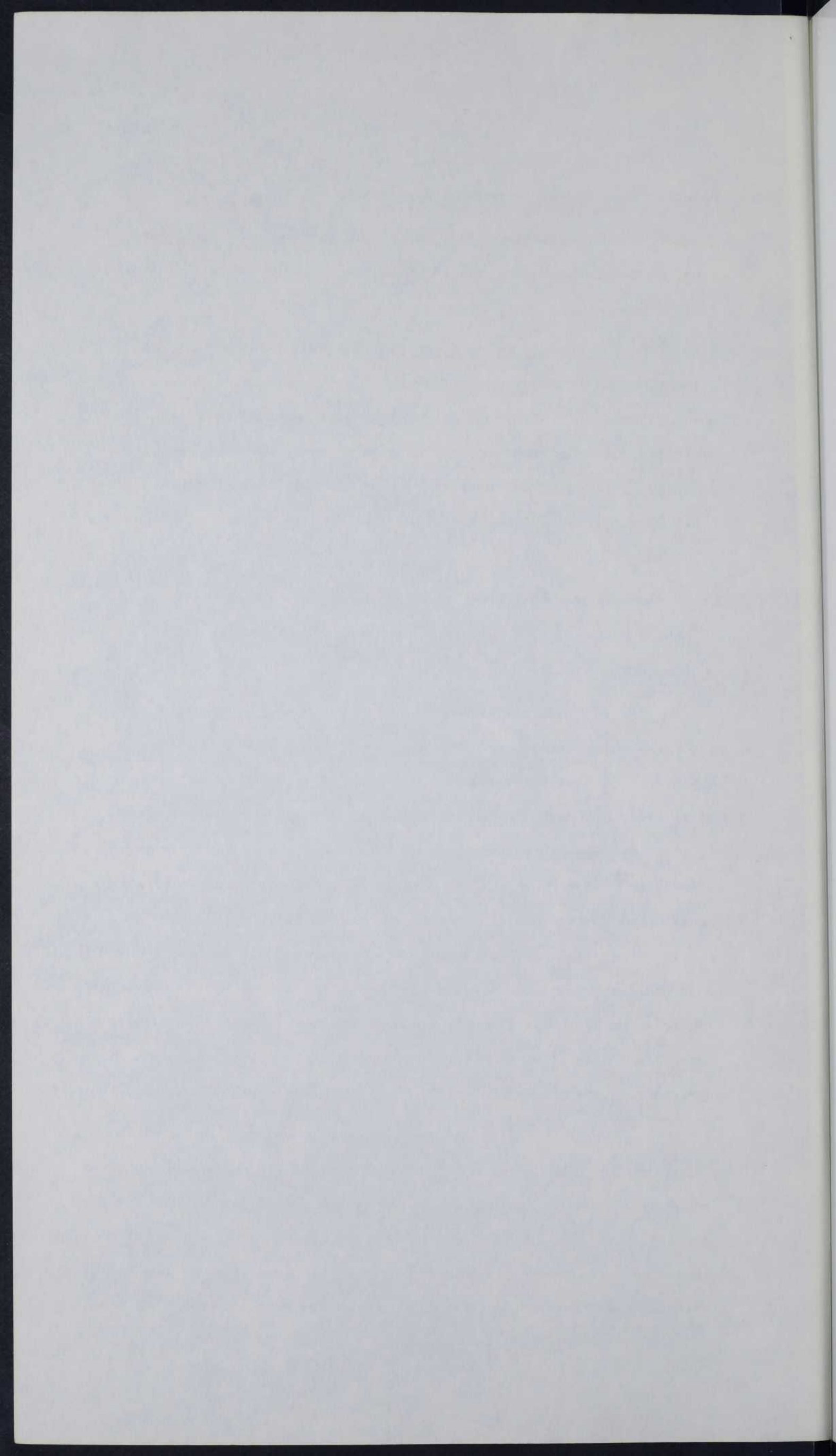
Le Québec croit donc qu'il est nécessaire et qu'il est plus que temps d'améliorer considérablement le système actuel d'allocations familiales et scolaires:

- Comme première étape, nous suggérons que le taux des allocations pour les étudiants de 16 et 17 ans soit doublé (à \$20. par mois), et que ces allocations soient "étendues" sans délai aux étudiants de 18 ans. De plus, nous croyons qu'en même temps l'allocation des enfants de 13 à 15 ans qui, dans la famille, sont de "rang 3" et plus, devrait être doublée (à \$16. par mois). (2)

Dans le cas du Québec, cette augmentation devrait se faire de la même manière que pour la présente allocation aux étudiants de 16 - 17 ans, c'est-à-dire au moyen d'un abattement fiscal équivalant au coût de l'augmentation dans la Province.

- Si, pour une raison ou pour une autre, le gouvernement fédéral n'était pas prêt à franchir cette première étape, le Québec ira quand même de l'avant en parcourant, dès qu'il lui sera financièrement possible de le faire, la moitié du chemin. Les étudiants québécois de 16 et 17 ans recevront donc du gouvernement du Québec lui-même, une allocation mensuelle de \$15. au lieu des \$10. actuels; ceux de 18 ans bénéficieront de leur côté d'une allocation nouvelle de \$15., alors qu'ils ne reçoivent rien présentement; et les étudiants de rang 3 et plus, âgés de 13 à 15 ans inclusivement, recevront une allocation mensuelle additionnelle de \$4. qui s'ajoutera aux \$8. qui leur viennent déjà du gouvernement fédéral. Il s'agirait là, évidemment, d'un premier pas vers un renforcement encore plus important de notre programme d'allocations scolaires. (3)

Pour ce qui est du système actuel d'allocations familiales fédérales, le Québec croit qu'il devrait être modifié de façon à éliminer progressivement l'allocation au premier enfant, selon des modalités à établir. Les sommes ainsi économisées pourraient être employées à l'accroissement des allocations des enfants de rang 3 et plus, afin de favoriser davantage les familles dont les charges sont les plus lourdes. L'à-propos



d'une telle modification a été mis en évidence d'une façon particulièrement convaincante dans une récente publication que la "Canadian Tax Foundation consacrait aux mesures sociales":

"If the fundamental presumption behind a family allowance scheme is that family size creates economic hardships, surely the real concern is with relatively large families, where the presence of children is an important contributory factor to the family's poverty. A family with a single child, for example, is not likely to be poor because of that child, but rather because of other family characteristics such as the absence of a breadwinner. Nor is such a poor family likely to be relieved to any significant extent by a maximum \$2 weekly receipt. For such a case, there ought to be adequate assistance from other income security programs such as unemployment insurance, survivors' benefits or public assistance. A family allowance program should be directed toward the relief of those families being pressed because of a relatively larger number of children and where such a circumstance exists, then the allowance ought to contribute more significantly to the family's case income. The logic which follows from this is that if we are to presume that large families need more help than smaller ones (and such a view is inherent in our present system), and that a benefit program ought to be automatic, then a more effective scheme might be one which provides child benefits only to families exceeding a certain size. For simplicity, let us assume that allowances are not given for the first child but only for each additional eligible child beyond the first. This would reduce the number of eligible children in March, 1962 from six-and-a-half million to four million, and family allowance expenditures would have declined by about 40% - from \$520 million to about \$315 million. Alternatively, the same amount could have been spent, but the allowances could have been raised from an annual average per child of \$80 to over \$110. ..."

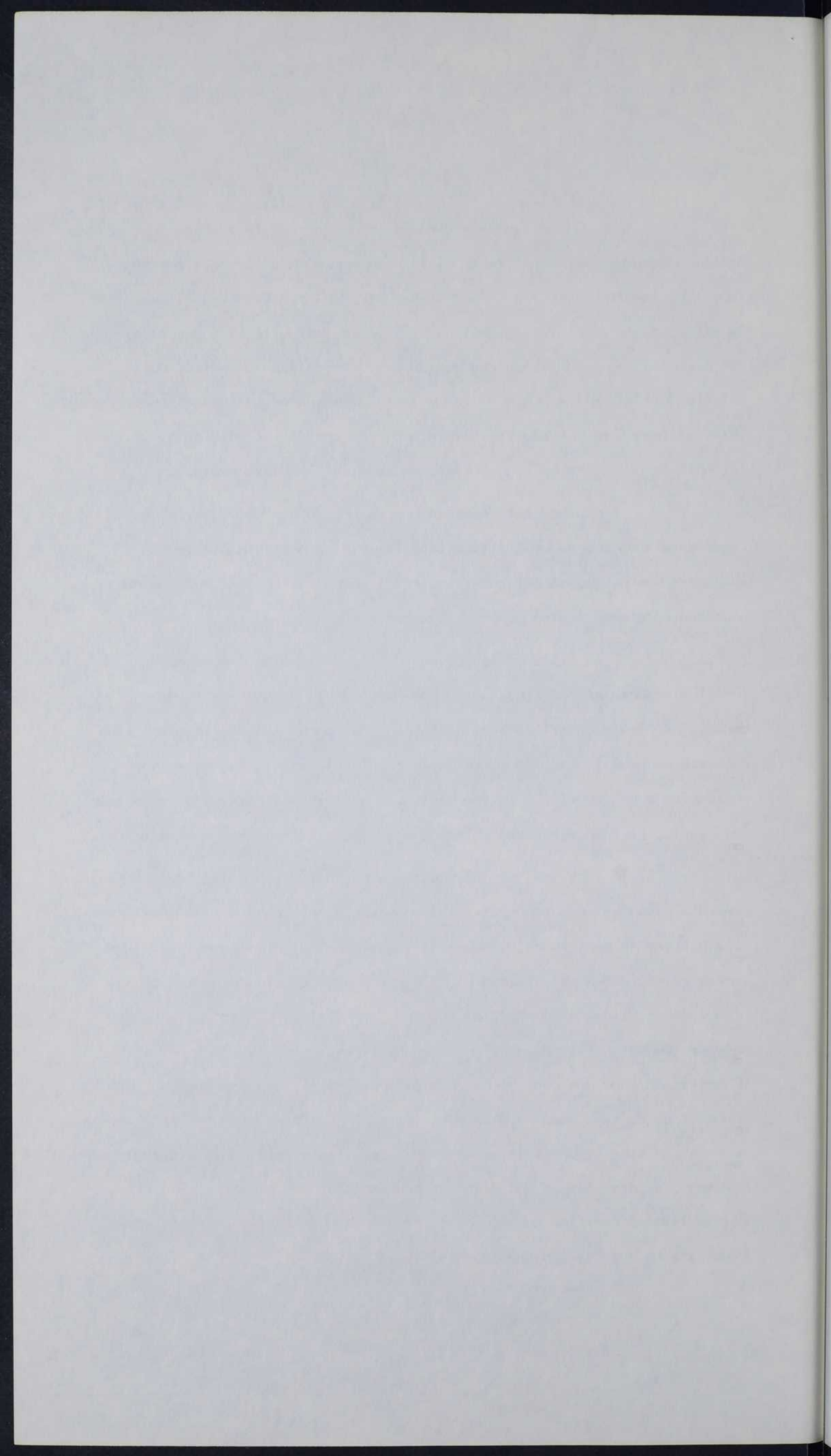
10
11
12
13
14
15
16
17
18

Or, il ne faut pas oublier que, tant que le système actuel n'aura pas été ainsi repensé, il demeurera financièrement presque impossible de l'améliorer en fonction des véritables besoins familiaux. En effet, toute augmentation de taux, si légère soit-elle (\$1. par mois, par exemple), se traduit par des sommes extrêmement considérables, puisqu'elle doit s'appliquer à tous les enfants de moins de 18 ans de toutes les familles du pays - même si elle n'a qu'une portée insignifiante sur les charges de celles qui, justement, en auraient le plus besoin.

Le Québec est fermement convaincu qu'une telle révision fondamentale du programme d'allocations familiales présente plusieurs avantages marquants, et qui nous semblent si bien sauter aux yeux que nous nous contentons de les énumérer brièvement:

- Au titre de la prévention: le soutien du revenu des familles nombreuses contribue à éloigner d'elles le spectre de la dépendance, favorise une meilleure alimentation, des conditions de logement plus convenables et - il vaut la peine de le répéter - apporte une puissante motivation additionnelle à la fréquentation scolaire de plus en plus poussée qui, seule, peut prévenir les naufrages précoces et si souvent irrémédiables,

- Au titre des répercussions économiques: en réduisant les montants payables sous forme d'assistance, cette politique permet d'atténuer sensiblement le conflit qu'il pourrait y avoir entre, d'une part, les niveaux locaux et régionaux de salaires et, d'autre part, les taux de prestations d'assistance visant à combler les besoins essentiels. Il est possible de prévoir que ce conflit disparaîtra éventuellement à mesure que le niveau d'activité économique continuera de s'élever. Mais, pour le moment, il demeure et on doit le réduire dans toute la mesure du possible, car si le niveau des salaires vient limiter les taux d'assistance, il empêche d'assurer vraiment aux assistés la satisfaction de leurs besoins essentiels et il défavorise les familles nombreuses à l'avantage des petites familles, des couples sans enfant ou des personnes seules.

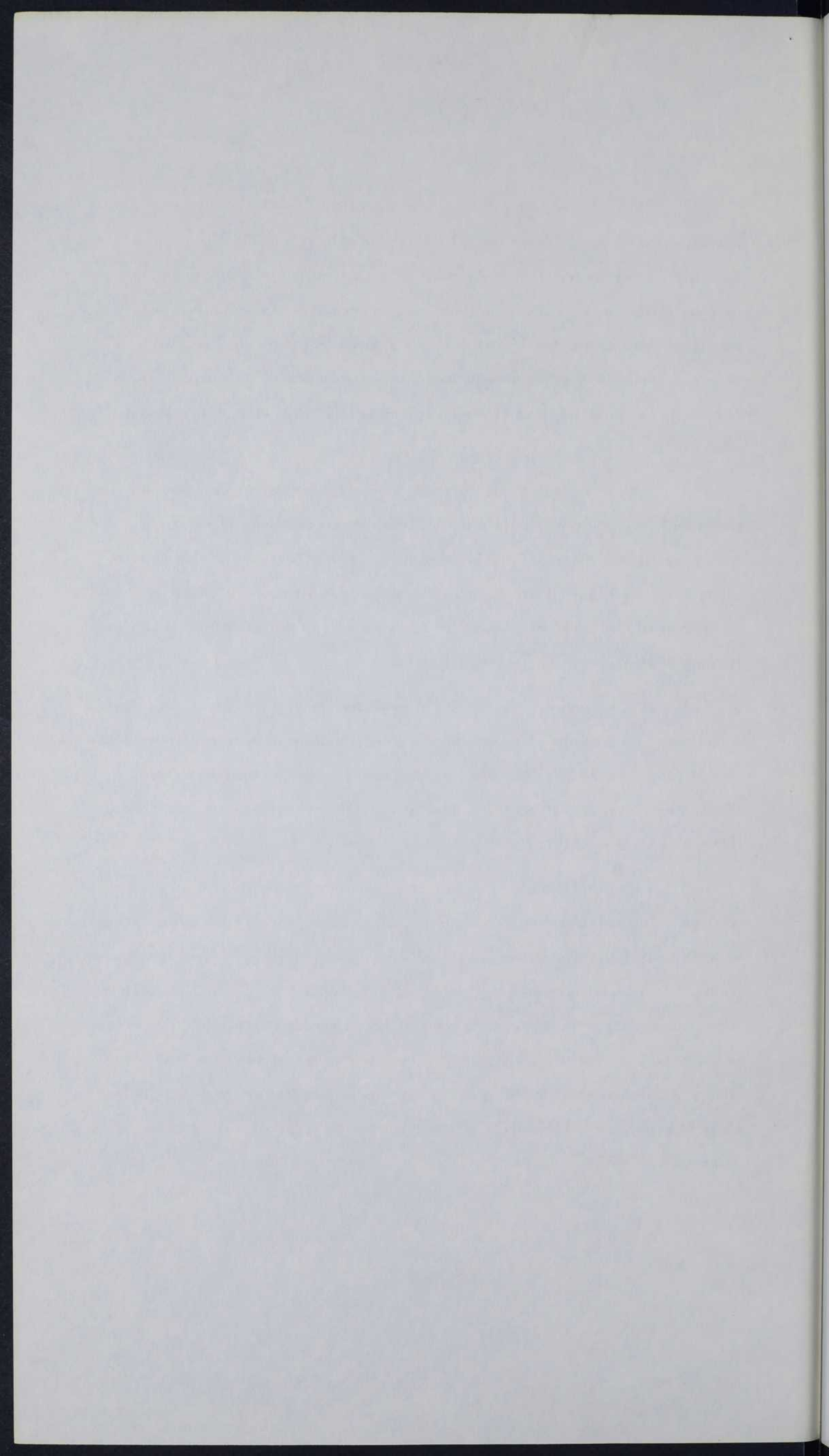


- Enfin, au titre de son caractère familial: un des principaux mérites de cette politique est qu'elle reconnaît d'une façon tangible la responsabilité de la société à l'égard de la famille. Elle reconnaît que les parents ne doivent pas supporter seuls la charge de plusieurs enfants et que l'Etat doit en assumer au moins une partie. Elle aide donc la famille en tant que cellule première de la société à une époque où la cohésion de cette cellule est battue en brèche comme jamais auparavant.

Pour toutes ces raisons, le Québec souhaite donc que les gouvernements ici présents veuillent bien considérer cette question de la compensation des charges familiales avec toute l'attention qu'elle mérite. A son avis, il s'agit là d'une arme faite sur mesure pour le champ de bataille où doit vraiment se livrer la guerre à la pauvreté, et il espère ne pas être le seul à s'en servir.

Cependant, si une telle révision du système actuel ne devait quand même pas obtenir l'assentiment de tous, nous nous sentons tenus de demander que, dans le cas du Québec et de ceux qui seraient du même avis, l'administration des allocations familiales soit transférée au plus tôt au gouvernement provincial.

D'ailleurs, en ce qui nous concerne, nous devons dire sans ambages qu'un tel transfert nous paraît éminemment justifié de toute façon; et cela, aussi bien pour des motifs d'ordre constitutionnel (nous parlons surtout de la substance et de l'esprit de la Constitution, sans lesquels - sans jeu de mots - la lettre est morte), qu'en vue de cette unité harmonieuse de la politique sociale, dont nous disions dans notre récent mémoire sur la guerre à la pauvreté que "le gouvernement du Québec est le seul qui puisse et qui doive, sur son territoire, (la) concevoir (...) et la mettre en oeuvre."



b) L'assistance financière

"Le gouvernement du Québec devrait explicitement reconnaître, dans sa législation sociale ainsi que dans les règlements qui régissent son application, le principe selon lequel tout individu dans le besoin a droit à une assistance de la part de l'Etat, quelle que soit la cause immédiate ou éloignée de ce besoin."

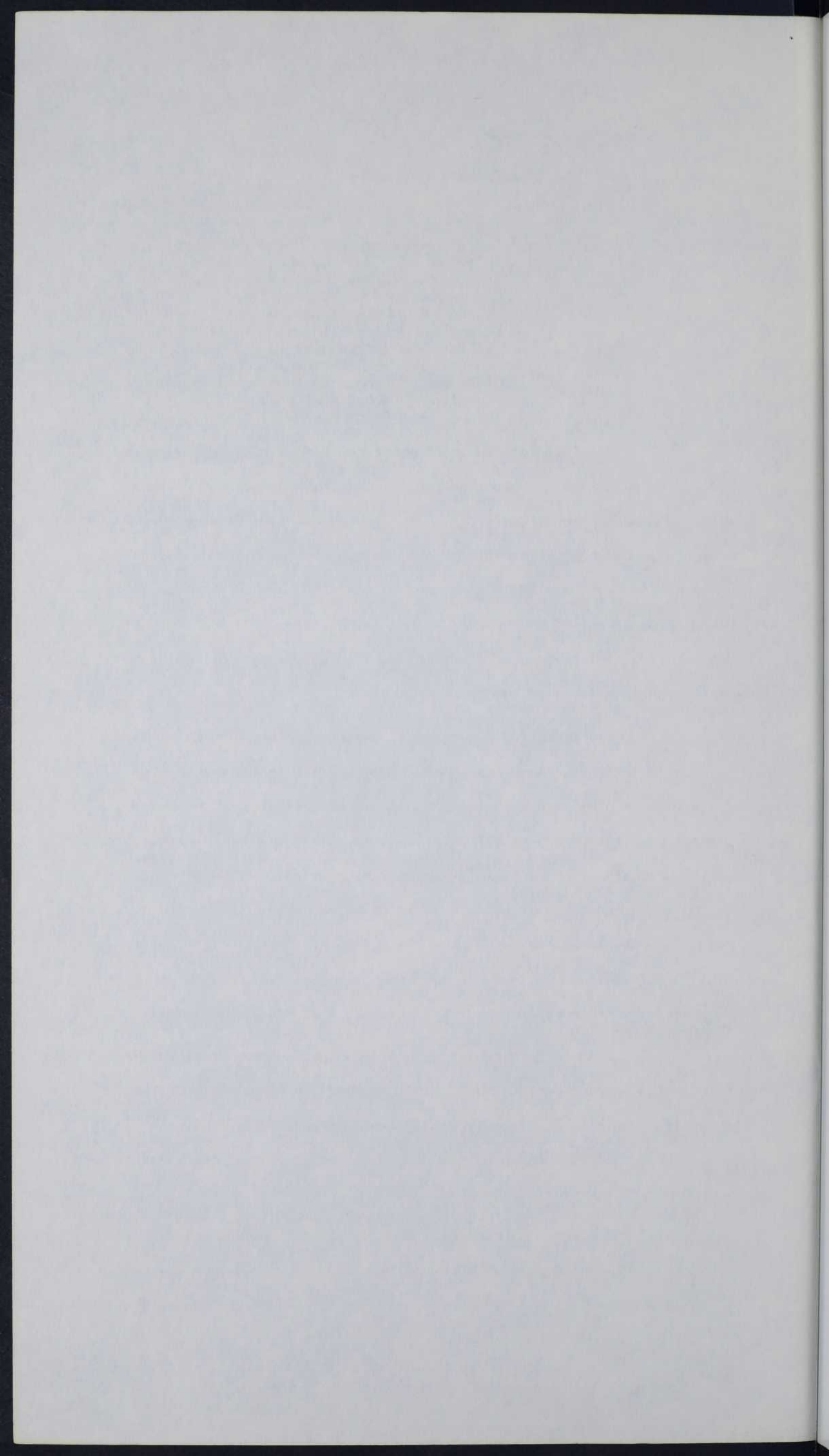
(Rapport du Comité d'étude sur l'assistance publique, recommandation No 7).

L'existence d'un programme renouvelé de redistribution des revenus et de compensation des charges familiales comme celui que nous venons d'ébaucher permettrait d'éliminer, ou du moins de diminuer sensiblement, le recours à l'assistance pour un bon nombre de familles. Bien entendu, l'aide financière n'en demeurera pas moins une partie très importante de la politique sociale, puisqu'elle vise à assurer à ceux qui, pour une foule de raisons, en sont privés, le minimum sans lequel la santé et la dignité humaine ne sont plus possibles.

L'orientation générale de l'assistance sociale doit refléter quelques objectifs primordiaux, dont le premier est de fournir des paiements de compensation aux familles et aux personnes qui sont privées de revenus pour les empêcher de tomber ou de demeurer dans l'indigence. Une politique d'assistance à la fois humaine et efficace doit aussi éviter de forcer les personnes et les familles qui y recourent à épuiser toutes leurs ressources avant que l'aide ne devienne disponible. Il ne faut pas non plus qu'elle soit un facteur d'immobilité de la population et de la main-d'œuvre ni un encouragement aux travailleurs à quitter leur emploi.

Dans cette perspective, le Québec mettra en oeuvre une des principales recommandations du "Rapport Boucher" en remplaçant par une loi générale d'assistance sociale toutes les mesures d'aide financière existant à l'heure actuelle. Cette nouvelle loi entrera en vigueur progressivement au rythme des nouvelles demandes.

Peu à peu, la Loi de l'assistance publique, la Loi de l'aide aux invalides, la Loi de l'aide aux personnes âgées, la Loi des allocations



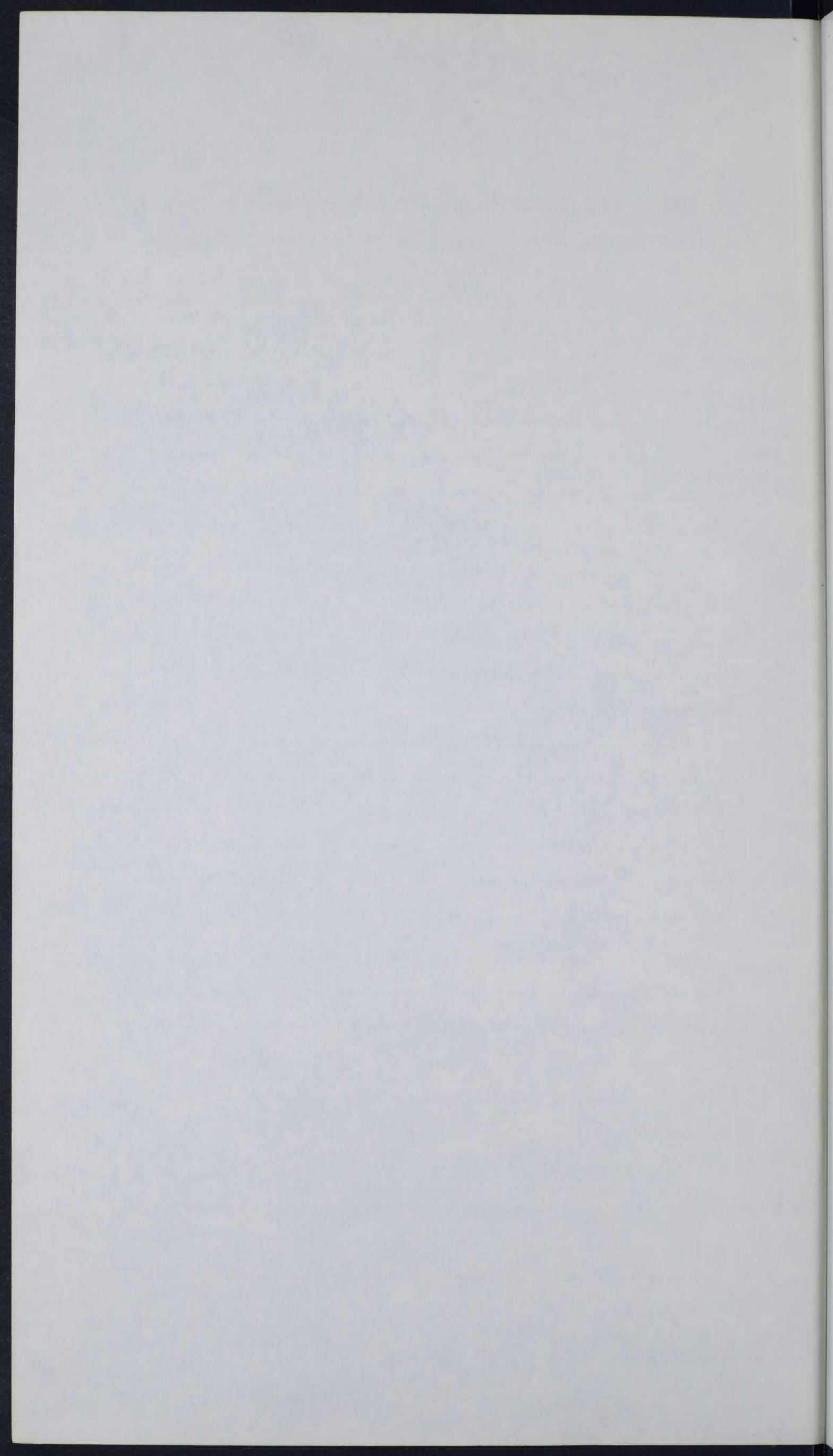
aux aveugles et la Loi des allocations aux mères nécessiteuses deviendront donc caduques et seront remplacées par la nouvelle Loi générale.

Conformément à la recommandation 45 du Rapport Boucher, le montant de l'assistance serait établi suivant la méthode du budget. Cette méthode permet l'évaluation des besoins individuels et familiaux, tout en prenant en considération les variations régionales dans le coût de la vie et la distinction qui doit être faite entre les différentes catégories d'assistance sociale. (Les tables budgétaires nécessaires au calcul du montant de l'assistance seraient adoptées par le Lieutenant-gouverneur en conseil et appliquées par voie de règlement.)

L'administration de la nouvelle loi d'assistance sera confiée au ministre de la Famille et du Bien-Être social. Celui-ci pourra déléguer son autorité à ses propres fonctionnaires, suivant les différents paliers de décentralisation régionale ou locale du ministère. Selon la politique en cours d'application, les agences privées et les municipalités - sauf exceptions rarissimes - n'auront aucune responsabilité à cet égard. De plus, la Commission des allocations sociales sera transformée en un véritable tribunal d'appel où tout requérant ou bénéficiaire d'assistance pourra faire valoir ses droits s'il se sent lésé; cette dernière modification est conforme aux recommandations 19 et 59 du Comité d'étude sur l'assistance publique.

Il est probable que la mise en vigueur de la nouvelle loi générale d'assistance prendra un certain temps. Aussi est-ce l'intention du gouvernement du Québec de corriger, dès que faire se pourra, certaines des mesures actuelles où des réformes sont urgentes. C'est en particulier le cas des allocations aux mères nécessiteuses. C'est également le cas de diverses échelles de taux qui traînent loin derrière la définition même la plus conservatrice du strict minimum vital.

Le Québec a déjà annoncé, d'autre part, son intention de mettre en vigueur, dès le 1er avril 1966, un régime de soins médicaux et chirurgicaux en faveur des assistés sociaux. Un comité interministériel



a récemment été formé à cette fin et un comité de négociation avec la profession médicale a été créé. Quant aux médicaments et autres services de santé, le paiement en sera assuré aux indigents par le truchement de notre Loi d'assistance publique et, éventuellement, de notre loi générale d'assistance sociale.

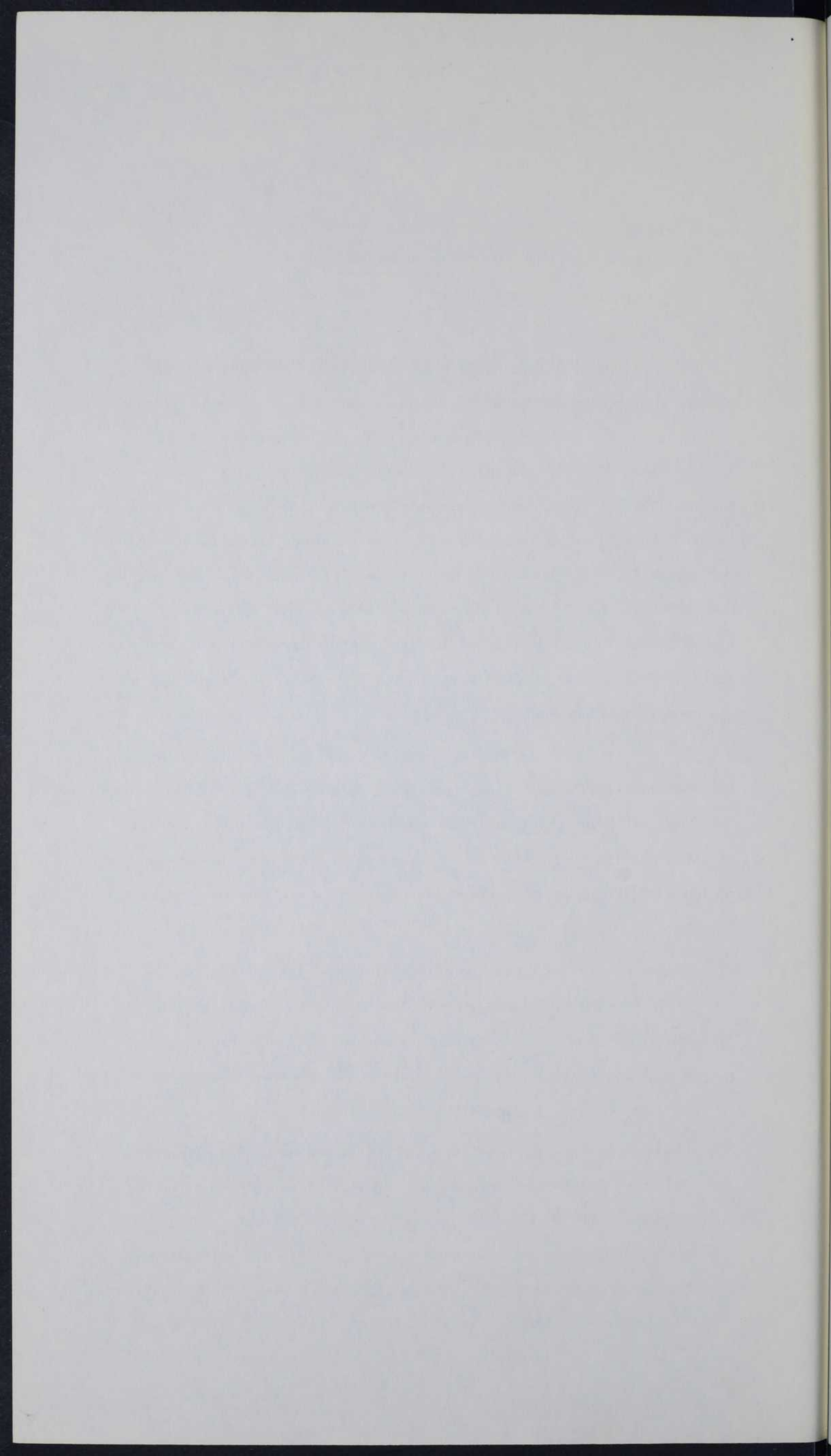


c) Les Services sociaux

Une politique sociale doit comprendre non seulement des mesures de sécurité et d'assistance mais aussi tout un ensemble de services sociaux. Des projets-pilotes poursuivis par le ministère de la Famille et du Bien-être social établissent même la nécessité d'une véritable mobilisation conjointe des services gouvernementaux de santé, d'éducation, du travail et des services privés qui existent dans chaque communauté: c'est là, croyons-nous, la seule façon d'affronter et de traiter dans ses causes le problème de la dépendance. Laisser tout ce fardeau aux organismes privés, qui jusqu'ici ont été les grands dispensateurs de services sociaux, équivaldrait à une démission de l'Etat devant une tâche qui est clairement de son ressort.

Il n'est pas facile, évidemment, de définir de façon précise, au moment où il va s'amplifier à un rythme sans précédent, ce rôle de partenaire qui doit être celui de l'Etat en matière de services. Toutefois, certains principes et certaines tendances se dégagent suffisamment de l'expérience acquise pour qu'on puisse en tirer une vue d'ensemble qui soit cohérente.

- 1.- Il est normal que l'Etat administre lui-même les prestations de sécurité et d'assistance versées à même les fonds publics. (Un certain nombre de services sociaux polyvalents ont conservé jusqu'à maintenant l'administration de l'assistance-chômage. Cette situation est appelée à disparaître.)
- 2.- L'administration des prestations d'assistance ne peut s'effectuer seulement par l'établissement de l'admissibilité et l'émission de chèques. Elle implique un diagnostic social et l'utilisation de toutes les ressources gouvernementales, communautaires et privées pour le dépannage des individus dans le besoin, leur réhabilitation et la prévention de situations de crise.



3.- Les prestations d'assistance sociale doivent comprendre le paiement de certains services, et plus particulièrement les suivants:

- a) les services de santé, sauf évidemment ceux qui sont déjà disponibles gratuitement;
- b) les services d'auxiliaires familiales et autres soins à domicile;
- c) les services de garderies;
- d) les services de foyers nourriciers;
- e) les services d'établissements pour soins spéciaux;
- f) les services de maisons familiales ou de villages d'enfants.

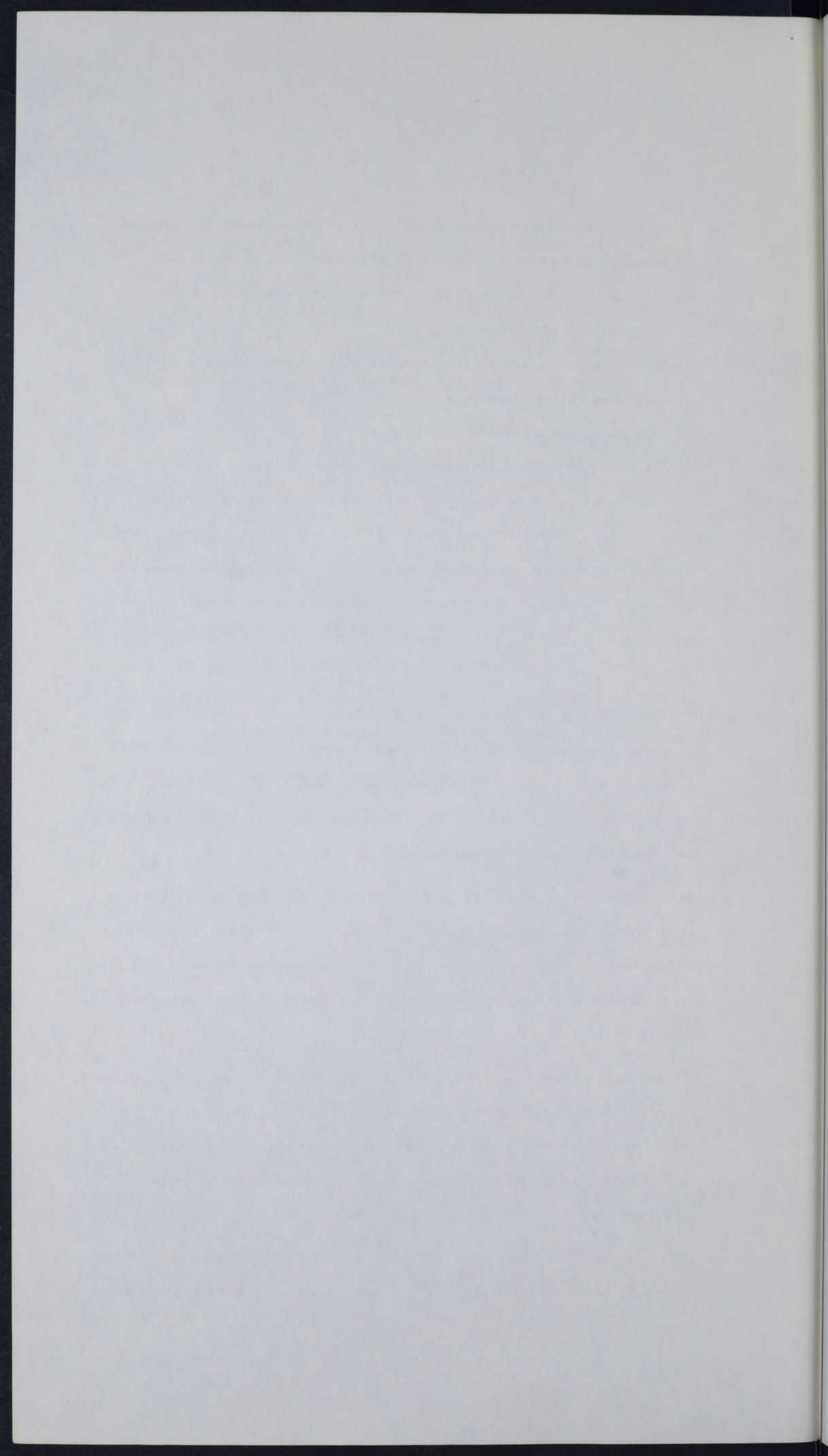
(Dans la loi générale d'assistance qui est envisagée, il serait probablement possible de considérer, selon des critères qui restent à déterminer, l'ensemble de ces services comme étant des "besoins spéciaux", par opposition aux "besoins essentiels" comme la nourriture et le logement.)

4.- L'Etat doit établir une réglementation adéquate des services sociaux fournis à la population. Actuellement, certaines institutions d'hébergement sont soumises à la surveillance de l'Etat en vertu de la Loi des hôpitaux privés. Cette loi, cependant, est à la fois incomplète et dépassée et nous espérons pouvoir la remplacer bientôt.

5.- Pour faciliter le dépannage des individus et des familles, l'Etat doit mettre sur pied sans délai un système d'information qui, en plus d'être utilisé par ses propres bureaux, pourra être mis à la disposition des autorités municipales et de tous les organismes communautaires qui le solliciteront.

6.- L'Etat doit assumer la responsabilité d'un ensemble complexe et de plus en plus coûteux de services assurant la protection sociale de l'enfance et de la jeunesse: probation, service social scolaire, cliniques d'aide à l'enfance, cours de bien-être social, centres d'accueil (détention), écoles de protection, foyers nourriciers.

7.- Les problèmes sociaux ayant une dimension et une incidence qui varient suivant chaque communauté, il n'est pas question de prévoir l'implan-



tation de services uniformes partout sur le territoire. Nos expériences-pilotes révèlent qu'il n'est pas souhaitable que les programmes d'action et de services aient partout la même forme, la même structure, la même méthode d'action. C'est pourquoi l'Etat doit participer, à titre de partenaire, avec les organismes de planification et d'action communautaires, au financement de projets-pilotes et de certaines agences sociales dans la mesure où celles-ci acceptent de coordonner leurs initiatives selon les plans et les programmes de services qui seront formulés. Les contributions doivent être établies à partir des besoins identifiés et suivant une formule de péréquation. Les plans et programmes de services pourront avoir trait:

- a) aux familles, et impliquer la consultation aux parents, les services de cliniques de régulation des naissances, les consultations budgétaires, les services d'auxiliaires familiales, les services de garderies de jour, les services légaux;
- b) aux enfants et aux adultes (surtout les personnes âgées) requérant des services exceptionnels et, en particulier, l'adoption et le placement.

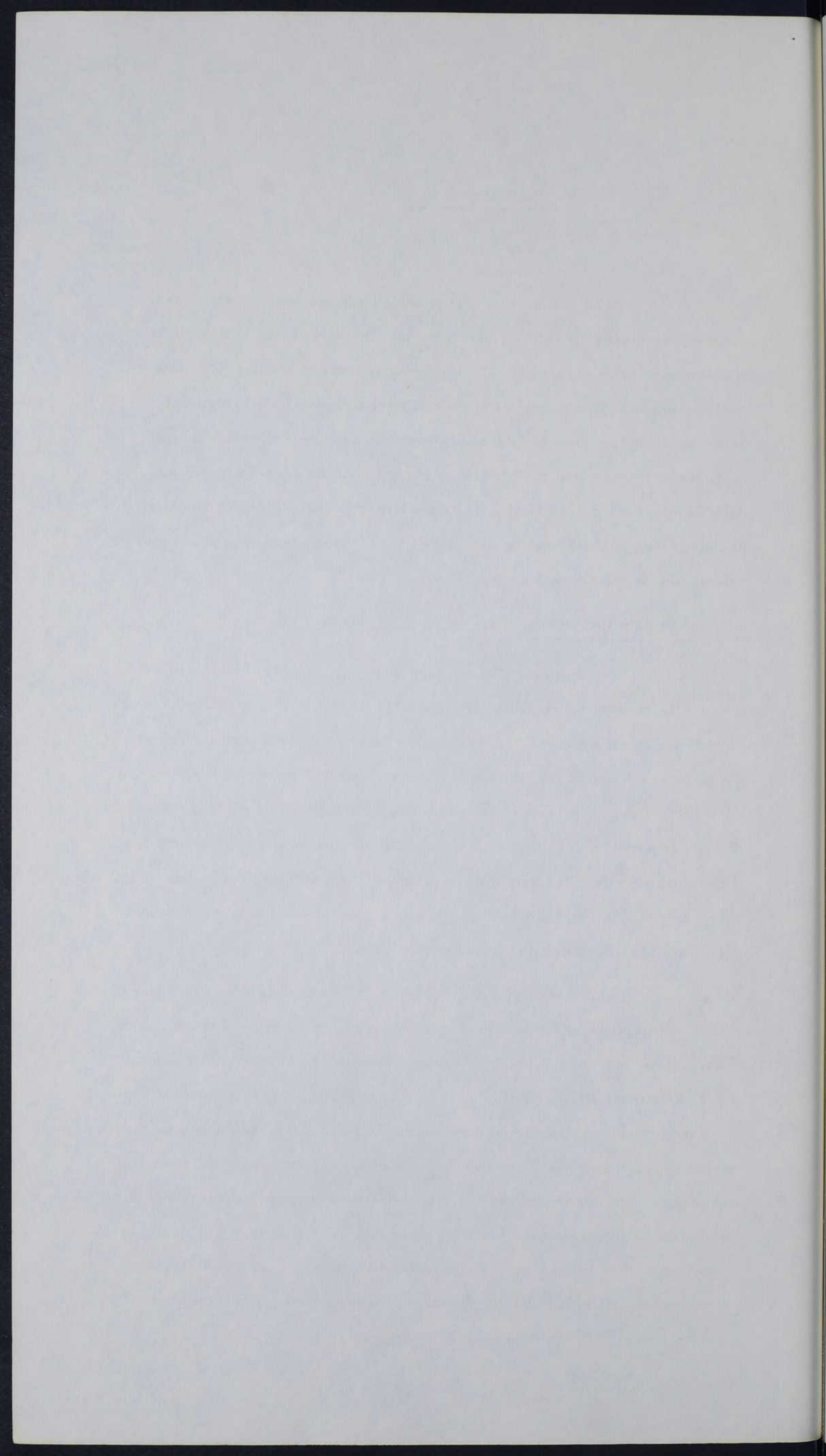
d) La régionalisation

Vu que sa population est dispersée sur un territoire immense, le Québec ne peut mettre sur pied les structures adéquates que les besoins d'aujourd'hui lui imposent autrement que par une décentralisation et une régionalisation systématiques de l'administration. Cette orientation nouvelle est absolument nécessaire à la réalisation de trois objectifs qui sont trois "sine qua non" de l'action sociale de l'Etat: l'efficacité des décisions administratives, la coordination des activités des différents ministères et l'intégration de toutes les ressources de chaque communauté.

Efficacité administrative

À mesure qu'augmentent les responsabilités du ministère de la Famille et du Bien-être social, que ce soit en matière d'aide financière ou de services, il importe que ses structures administratives s'ajustent à leurs rôles nouveaux. Il est impossible de concevoir qu'une administration centralisée à Québec puisse s'occuper à la fois du dépannage des cas urgents, de l'assistance à court terme, de l'aiguillage vers les ressources de réhabilitation et de la surveillance financière. Ces fonctions doivent être décentralisées. Cela suppose l'existence de tout un réseau d'implantation du ministère à travers le Québec.

La trop grande dispersion des fonctions administratives pourrait cependant créer une réelle confusion. Il importe donc de penser à un système qui se situerait à mi-chemin entre la centralisation complète et la décentralisation totale. Il nous faut créer un palier intermédiaire, au niveau de la grande région administrative. En fait, ces nouveaux bureaux régionaux sont appelés à devenir les principaux instruments de travail du ministère. En plus d'être la clé de la coordination interministérielle et de l'intégration communautaire dont nous dirons un mot tout à l'heure, ils auront en effet de multiples fonctions d'adjudication, de réhabilitation, de recherche, d'initiation, de formation du personnel, d'information et de liaison avec l'administration centrale.



Coordination interministérielle

Pour pouvoir décentraliser efficacement, il faut d'abord que les pouvoirs et les tâches qu'il s'agit de déléguer soient clairement situés, définis et coordonnés. C'est le travail que s'imposent ces temps-ci les divers ministères du Québec ainsi que les organismes para-gouvernementaux qui en dépendent. Ce travail exige une rupture difficile avec une longue tradition de compartimentation, dans laquelle il était possible de se contenter de l'à-peu-près ou du cataplasme, car personne n'était responsable de plus d'une pièce de l'ensemble, incomplète par définition et administrativement bien détachée.

Nous apprenons, présentement, ce qu'il faut d'esprit d'équipe, de sens conjoint des responsabilités et très souvent d'abnégation, pour établir des politiques qui cherchent les vraies réponses aux vrais problèmes ainsi que les structures qui permettent à ces politiques de ne pas rester lettre morte.

Par exemple, une politique d'assistance aux chômeurs aptes au travail ne sort pas de la passivité et se condamne inéluctablement à perpétuer le cercle vicieux de la pauvreté et de la dépendance si elle n'est pas reliée harmonieusement et de façon continue avec l'Éducation, avec la Santé, avec les instruments d'une politique de la main-d'œuvre. Il n'en va pas autrement pour l'aide à l'enfance ou aux personnes âgées.

La coordination interministérielle doit émerger d'une vision commune des choses. Pour cela, elle doit s'appuyer sur des mécanismes de coordination aussi bien au niveau régional qu'au niveau central. Il existe déjà, au centre, certains comités qui oeuvrent dans ce sens.

Il faut que cette amorce soit structurée de façon permanente, et que la même expérience s'étende au plus tôt au niveau des grandes régions. A cette fin, il semble bien, par exemple, qu'une chose en apparence aussi simple que le regroupement dans des édifices communs des bureaux régionaux des ministères à "vocation sociale" soit un facteur de coordination très important.

60

7

8

9

10

11

12

13

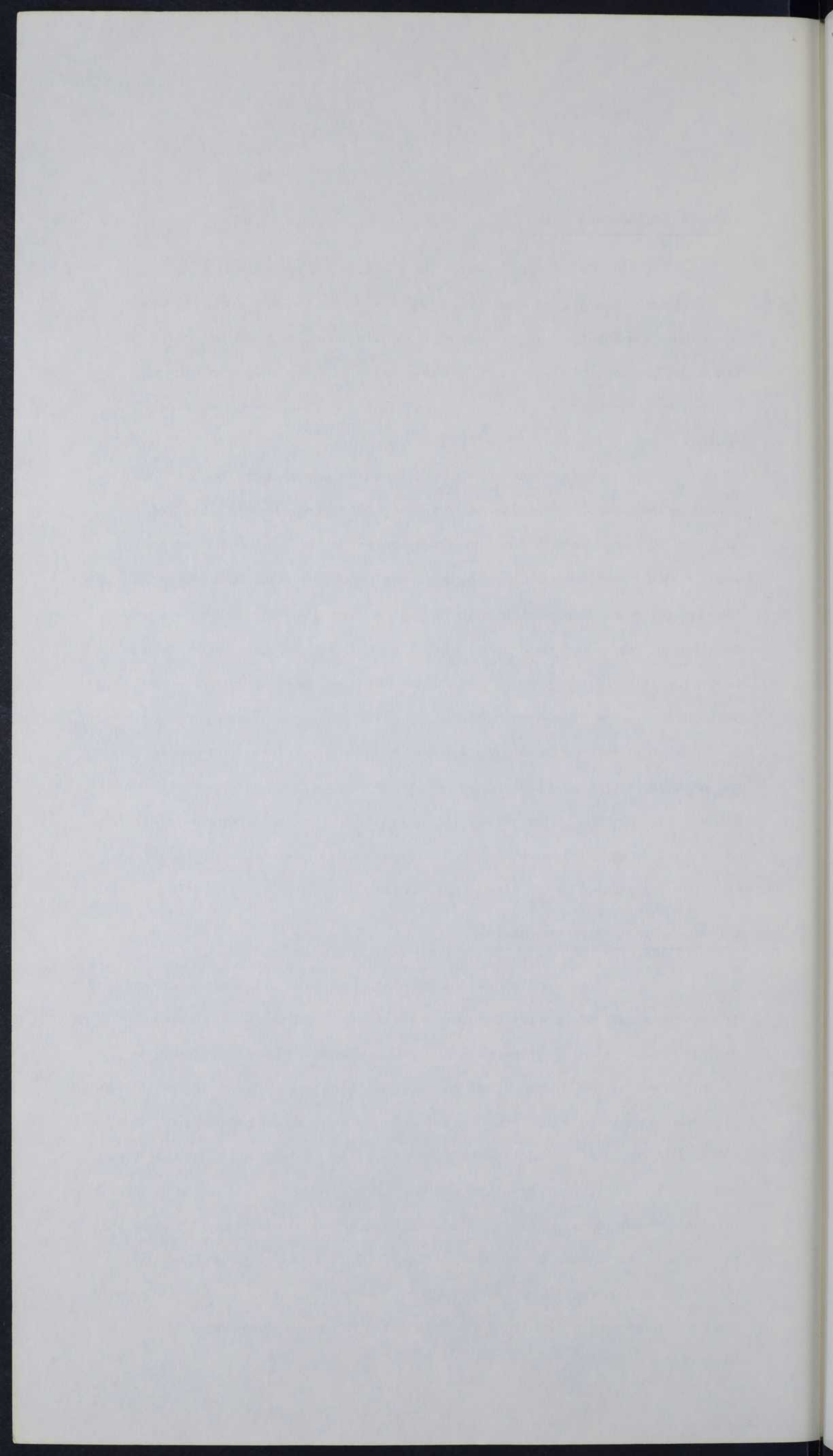
Intégration communautaire

Cette coordination de l'action gouvernementale doit s'effectuer en parallèle avec l'intégration de toutes les forces vives de chaque communauté. Cette exigence découle avec évidence des relations de "partnership" constant qui doivent s'établir entre le secteur public et le secteur privé pour la dispensation efficace des services sociaux.

Mais c'est surtout en fonction des allures toutes nouvelles prises par l'action sociale que cette exigence est le plus indiscutable. Un peu partout dans le monde, en effet, on s'exerce à de nouveaux modes d'action sociale, inspirés des expériences de développement communautaire et d'animation sociale faites dans des régions et pays sous-développés. On y met de plus en plus l'accent non pas tant sur l'assistance aux individus que sur l'assistance aux communautés, à celles en particulier qui sont concentrées dans des aires géographiques précises. Il s'agit d'aider chaque milieu à trouver en lui-même les instruments de son progrès par la mobilisation générale de toutes les ressources communautaires. Dans cette perspective, la régionalisation des cadres du ministère de la Famille et du Bien-être social et de ceux des autres ministères devient un instrument de développement social.

Relations intergouvernementales

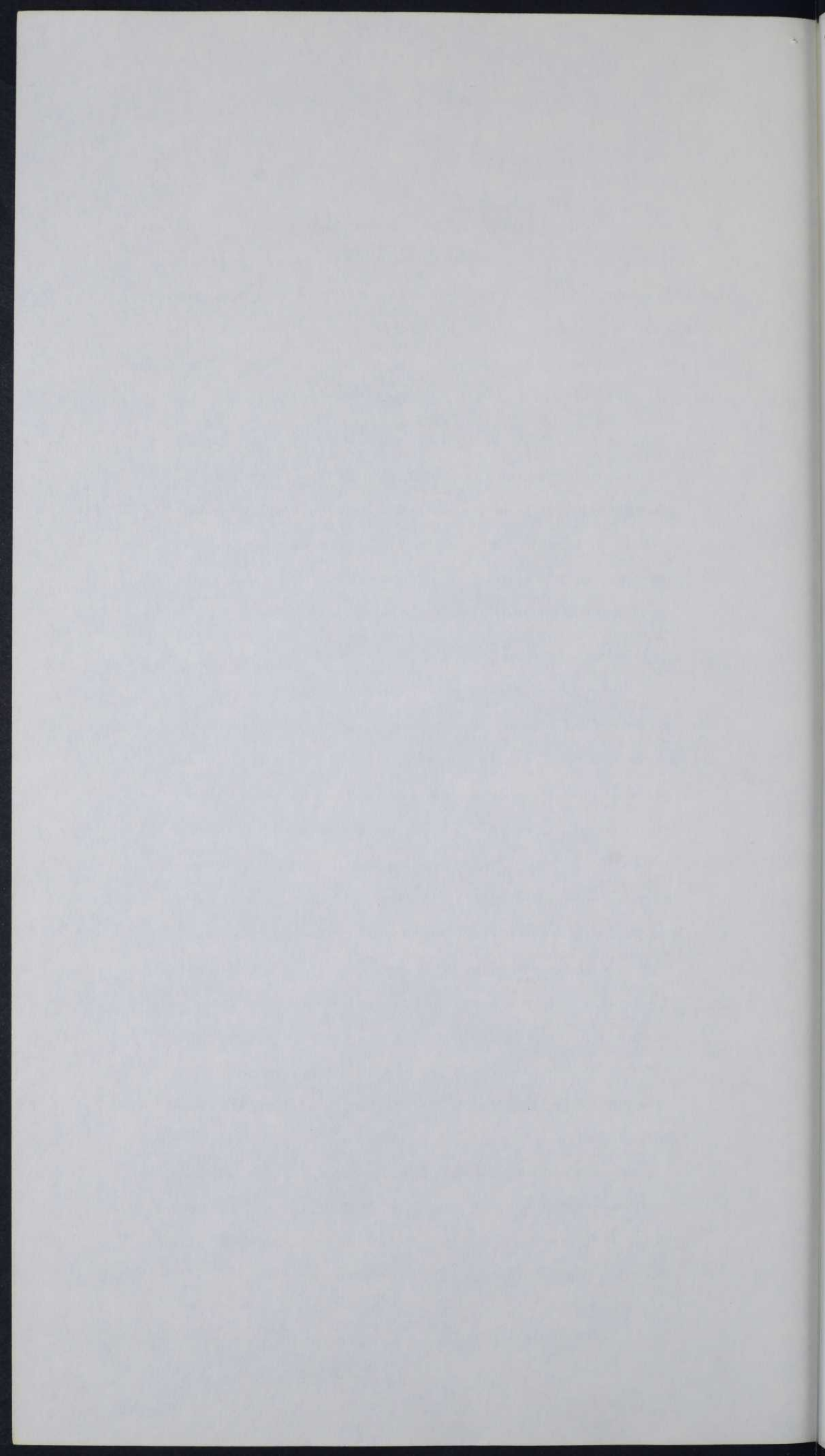
Ces considérations nous amènent naturellement à parler du chevauchement des activités gouvernementales en matière de sécurité sociale. Il peut difficilement y avoir une déconcentration efficace de l'administration au niveau local ou régional sans une concentration préalable de l'administration à la tête. C'est un argument de bon sens qui dit que l'ensemble de la politique touchant les familles et les individus, surtout les plus fragiles, doit être concentré à un seul endroit, là où se trouve le gouvernement dont c'est le rôle de s'occuper quotidiennement de ces mêmes individus et de ces mêmes familles. C'est ainsi seulement que ce gouvernement pourra, de son côté, mener à bonne fin, avec toute l'efficacité requise, sa propre tâche de décentralisation et de rapprochement de sa clientèle.



Sans insister, mais seulement pour fournir une illustration de l'état de fait dont il faut sortir, on nous permettra de citer brièvement, dans notre mémoire à la conférence sur la pauvreté, l'analyse de la véritable jungle juridictionnelle et administrative dans laquelle se trouvent perdus les divers éléments d'une politique sociale, en particulier en ce qui regarde la main-d'oeuvre:

"Dans le domaine de la sécurité sociale et de l'assistance publique, le désordre a récemment pris des proportions alarmantes. Le gouvernement fédéral occupe une partie appréciable du terrain, celui du Québec étend considérablement le champ de ses opérations et les mesures prises de part et d'autre sont loin d'être toujours conciliables.

Depuis quelque temps, on a très justement mis l'accent sur une série de politiques qui visent à accroître la mobilité de la main-d'oeuvre. C'est ainsi, par exemple, que le gouvernement fédéral paie maintenant les frais de déplacement des ouvriers et employés qui sont en chômage depuis plus de quatre mois, et paie 50% de ces frais de déplacement pour ceux qui sont en chômage depuis moins de quatre mois, si un accord est signé à cette fin. Par ailleurs, le ministère de la Famille et du Bien-être social de Québec paie les frais de transport et accorde des indemnités de réinstallation aux chômeurs à condition qu'ils soient inscrits sur les listes des assistés sociaux. Le ministère de l'Éducation accorde de son côté des allocations de subsistance à tout chômeur qui suit un cours de recyclage dans l'enseignement technique. Enfin, des expériences se poursuivent, conduites par le gouvernement du Québec grâce à des sociétés de reclassement de la main-d'oeuvre, et s'appliquent aux cas de congédiement collectif. Ces expériences mettent en lumière de nouvelles formules d'allocations, d'indemnités ou de prêts.

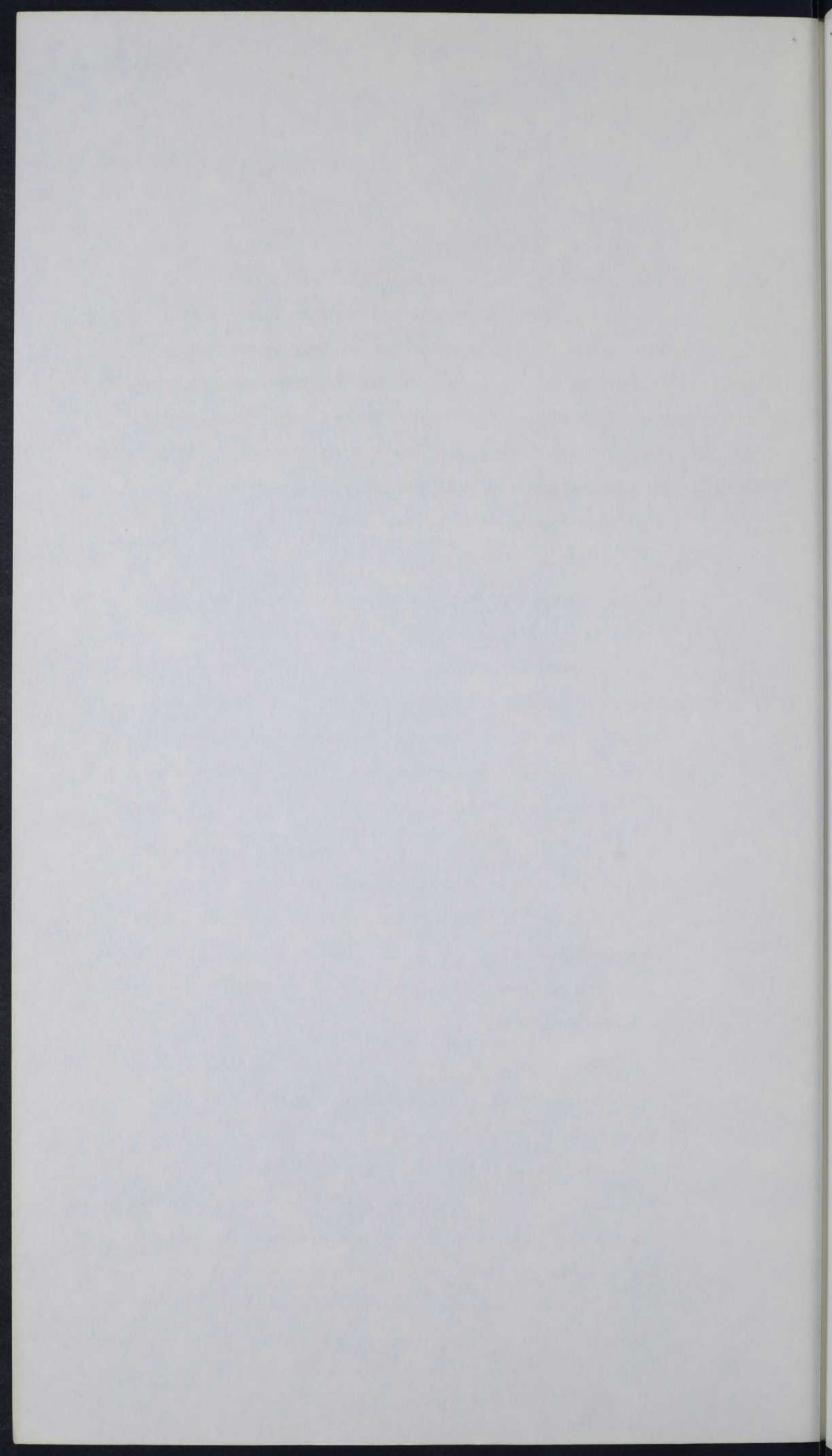


Ajoutons à cela que le Service national de placement, le Service de placement du Québec et les sociétés de reclassement de la main-d'oeuvre sont tous trois engagés dans le reclassement et l'orientation, que les relevés des emplois disponibles se font au Service national de placement, au Service de placement du Québec et au ministère de la Famille et du Bien-être social. On comprendra facilement que la situation actuelle ne peut pas durer, qu'elle risque d'être inefficace à cause de la complexité des rouages, et par surcroît terriblement coûteuse.

Le Québec s'est déjà retiré d'un grand nombre de programmes conjoints au titre de la sécurité sociale et dispose déjà d'une infra-structure administrative importante, même si elle manque indiscutablement de coordination. Cette coordination elle-même est impossible dans la mesure où existent, parallèlement aux organismes provinciaux, des organismes fédéraux qui opèrent dans le même champ.

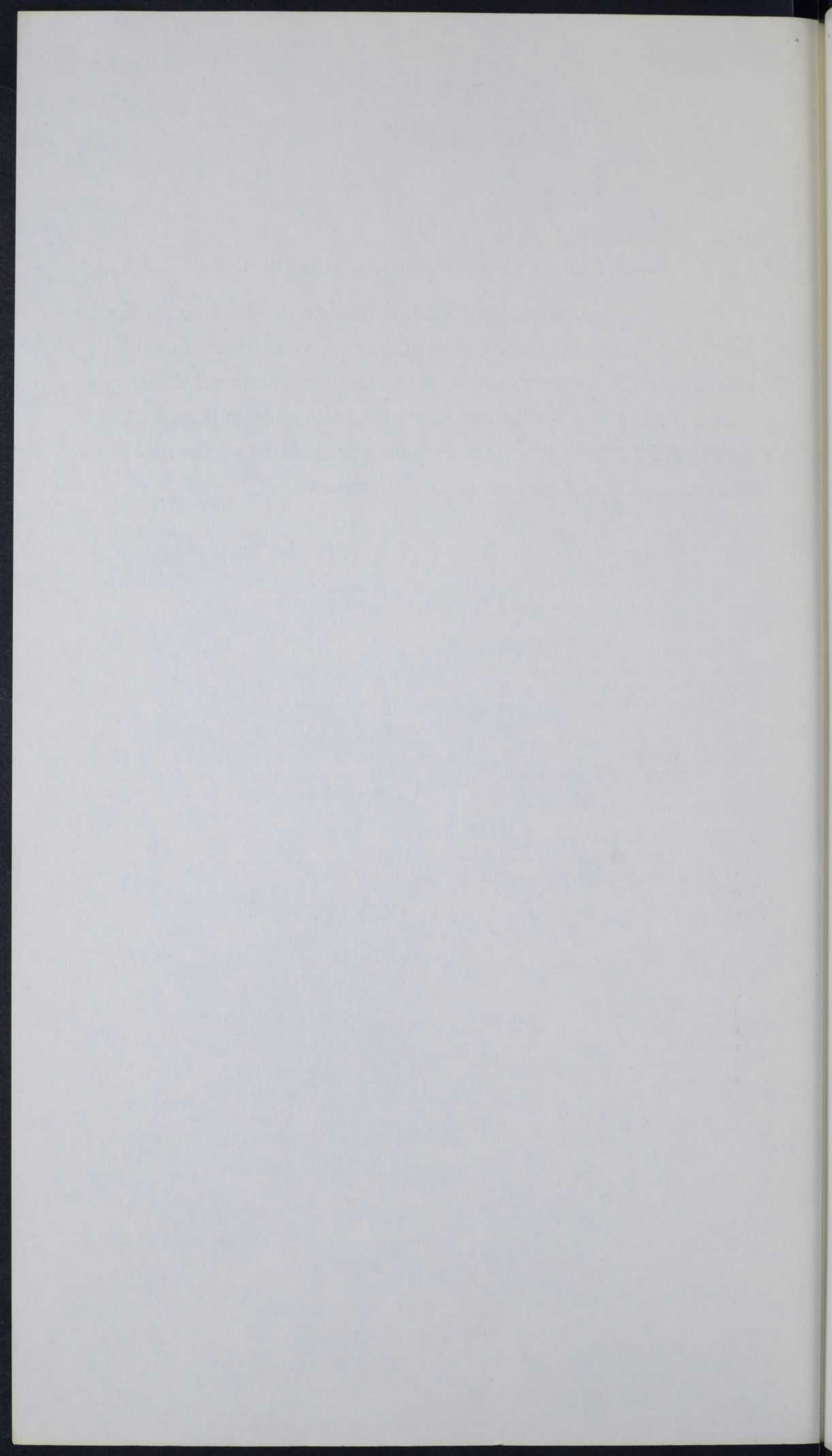
On comprend de plus en plus que, dans une société moderne, l'organisation de la sécurité sociale, et en particulier celle de l'assistance publique, de même que celle de la mobilité de la main-d'oeuvre, doit être étroitement coordonnée et administrée de façon à remettre le plus grand nombre des assistés dans les circuits productifs.

Ces politiques doivent également être associées d'aussi près qu'il est possible à l'organisation régionale de l'économie. C'est la seule façon d'éviter une rupture trop prononcée entre les politiques sociales et les politiques économiques. Dans ce sens, définir un système d'assistance à partir du critère du besoin, ne peut se faire qu'en conjonction avec, par exemple, une politique définie quant au salaire minimum et, le cas échéant, une politique de reconstruction industrielle. Autrement, on risque de distribuer une assistance qui provoquera des perturbations



inutiles sur les marchés régionaux de la main-d'oeuvre."

Là, comme dans les autres secteurs que nous avons évoqués, le bon sens le plus terre à terre aussi bien que les plus savantes considérations scientifiques se rejoignent pour exiger le regroupement de tous ces efforts disparates et trop souvent contradictoires sous la seule autorité qui puisse les rebâtir en un faisceau véritablement efficace. Pour le Québec, cette autorité ne peut être que la sienne propre.



(1) La formation du personnel

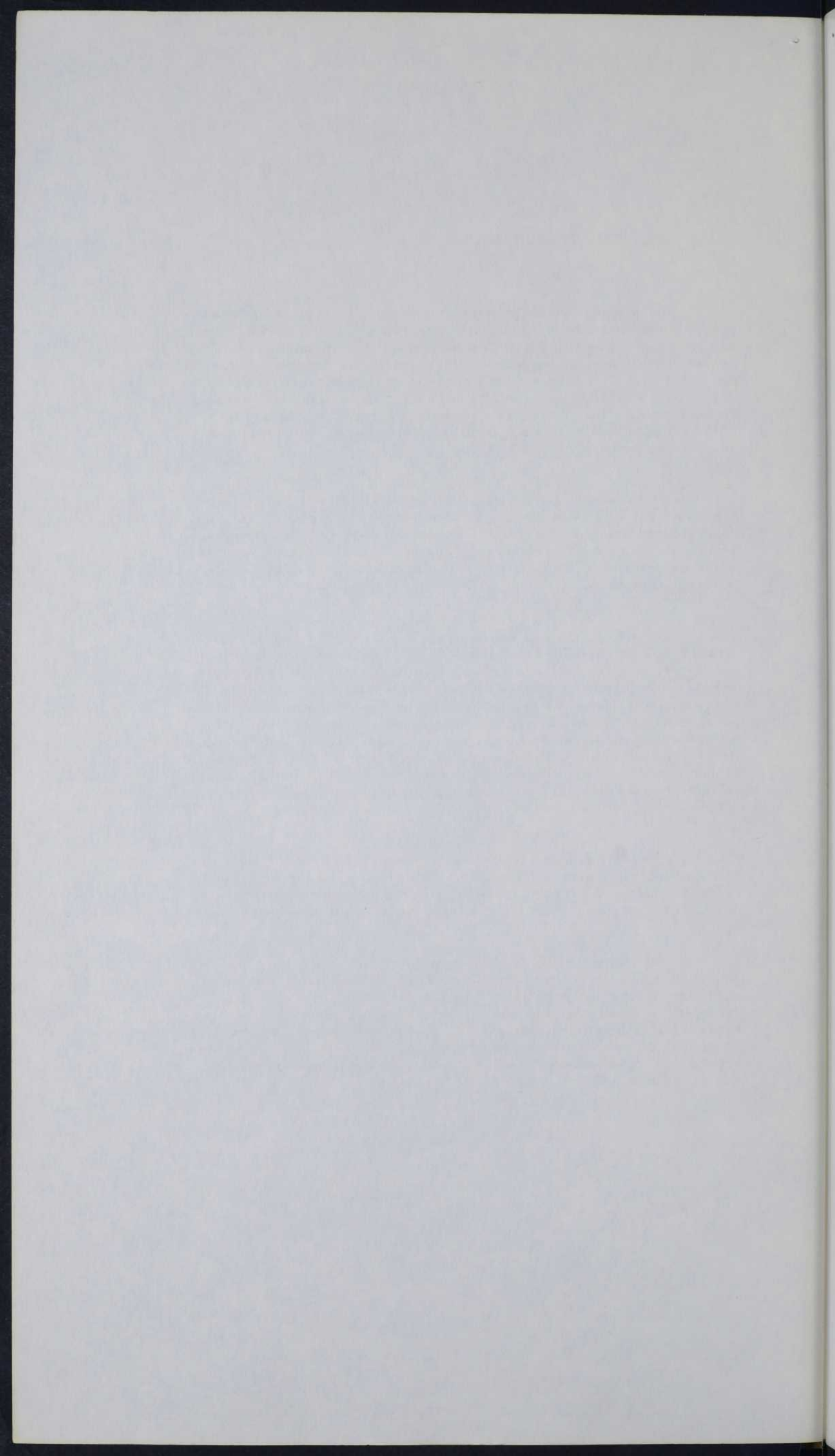
La mise en oeuvre par le Québec de sa politique sociale nécessitera de toute évidence un accroissement considérable de son personnel spécialisé. Nous savons qu'il est impossible de penser à réaliser un programme aussi ambitieux sans avoir les hommes capables d'en assumer la direction et l'administration quotidienne. C'est là, bien sûr, la situation dans laquelle vont se trouver toutes les provinces qui voudront profiter du régime d'assistance publique du Canada pour accélérer le développement de leurs programmes sociaux.

Il existe un plan conjoint dont l'objet est précisément d'encourager la formation du personnel de bien-être. Il s'agit des "subventions au bien-être" lancées en 1962 par le gouvernement fédéral. Et il a été reconnu qu'il existe une relation étroite entre ce programme et la mise en vigueur du régime d'assistance publique du Canada.

Le Québec n'a pas cru pouvoir participer jusqu'ici aux subventions de bien-être. Malgré de longues négociations, il n'a pas encore été possible de trouver une solution à ce problème et le Québec se trouve à perdre chaque année quelques centaines de milliers de dollars. Avec la mise en oeuvre de notre nouvelle politique sociale et du régime canadien d'assistance publique, la situation est appelée à devenir critique. Aussi croyons-nous qu'il y aurait lieu d'examiner la possibilité de fondre ensemble le programme des subventions au bien-être et le régime d'assistance publique du Canada. Advenant une entente sur ce dernier programme, nous ferions ainsi d'une pierre deux coups.

D'ailleurs nous croyons qu'il serait logique et administrativement plus simple de n'avoir qu'un seul programme au lieu de deux. Déjà d'autres provinces ont évoqué favorablement cette possibilité et nous aimerions qu'elle soit étudiée attentivement.

Nous ne voyons pas l'utilité d'en dire plus long sur ce sujet, tant il est clair, pour quiconque a la moindre expérience de l'administration publique, que les plus nobles desseins ne valent pas le papier où ils sont écrits tant que ne sont pas disponibles les cadres humains capables de les réaliser. Or, le domaine social où les problèmes sont à la fois si pressants et si délicats, est sans contredit l'un de ceux où la formation du personnel compétent a le plus de retard à rattraper.



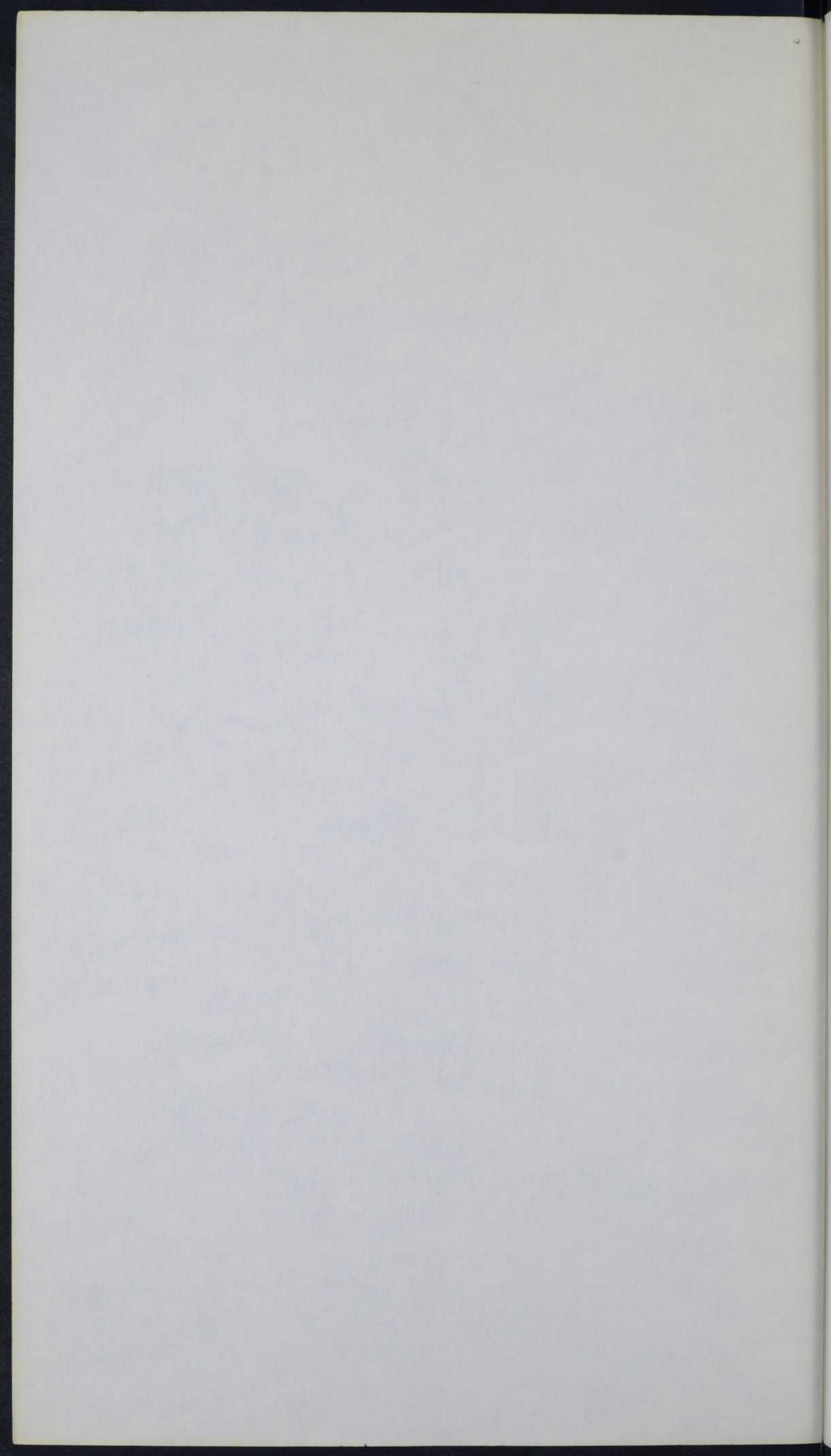
(2)

COUTS ANNUELS DES ALLOCATIONS SCOLAIRES SELON L'AGE DES BENEFICIAIRES ET LEUR RANG DE NAISSANCE, QUEBEC, 1966.

groupes d'âge	nombre de bénéficiaires	rang de naissance	allocation totale mensuelle proposée	allocation mensuelle actuelle	déboursés totaux mensuels proposés	déboursés totaux mensuels actuels	coût mensuel additionnel	coût annuel additionnel
	(a)		(b)	(c)	(ab)	(ac)	(ab-ac)	12(ab-ac)
18	33,000	1 et plus	\$20.00	--	\$ 660,000	--	\$ 660,000	\$ 7,920,000
16-17	154,000	1 et plus	\$20.00	\$10.00 (1)	\$3,080,000	\$1,540,000	\$1,540,000	\$18,480,000
13-15	202,471	3 et plus	\$16.00	\$8.00 (2)	\$3,239,536	\$1,619,768	\$1,619,768	\$19,437,216
TOTAL	389,471				\$6,979,536	\$3,159,768	\$3,819,768	\$45,837,216

(1) allocation scolaire mensuelle actuelle.

(2) allocation familiale mensuelle actuelle.



(3)

COUTS ANNUELS DES ALLOCATIONS SCOLAIRES SELON L'AGE DES BENEFICIAIRES ET LEUR RANG DE NAISSANCE, QUEBEC, 1966.

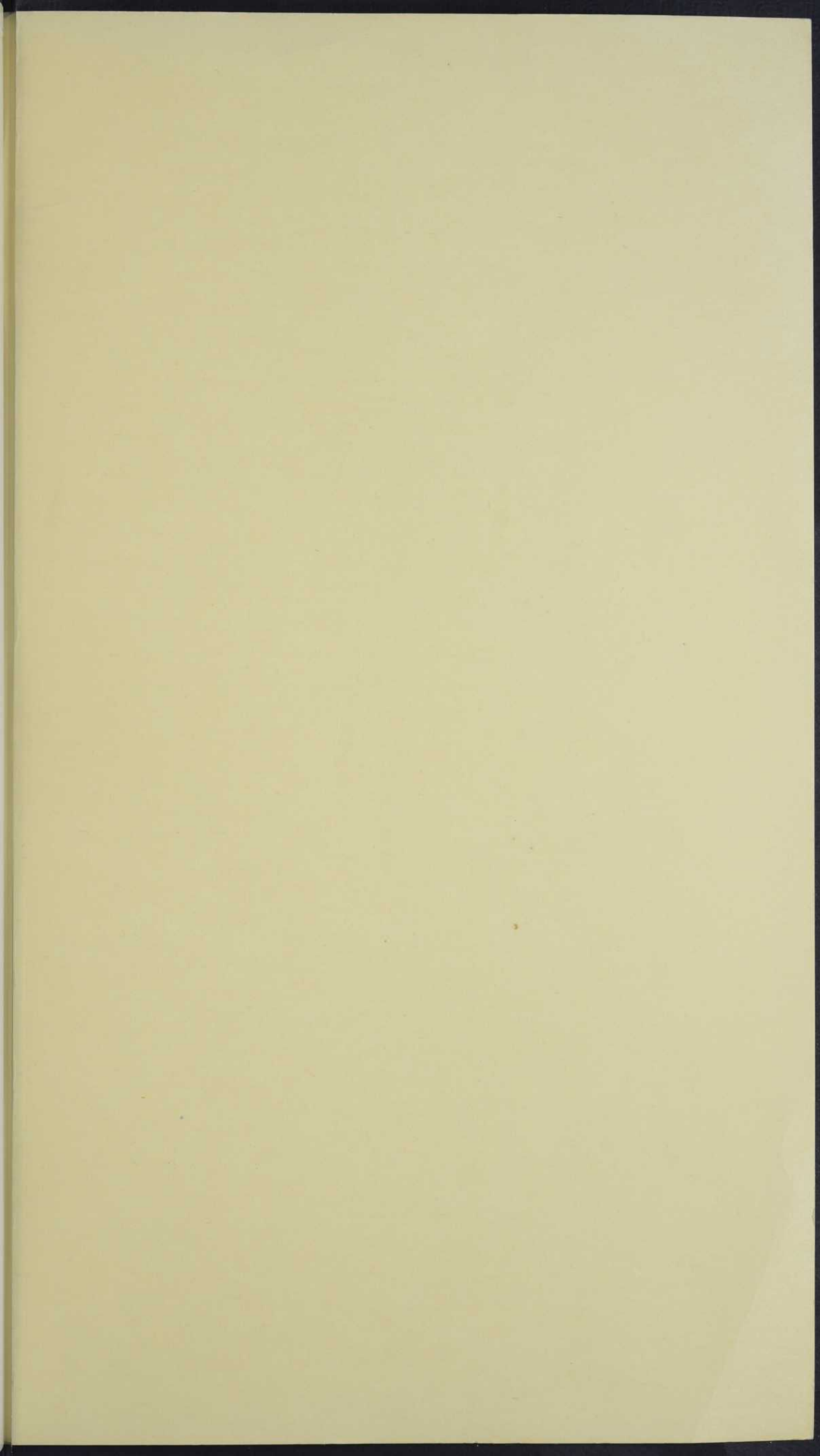


groupes d'âge	nombre de bénéficiaires	rang de naissance	allocation totale mensuelle proposée	allocation mensuelle actuelle	déboursés totaux mensuels proposés	déboursés totaux mensuels actuels	coût mensuel additionnel	coût annuel additionnel
	(a)		(b)	(c)	(ab)	(ac)	(ab-ac)	12(ab-ac)
18	33,000	1 et plus	\$15.00	--	\$ 495,000	--	\$495,000	\$5,940,000
16-17	154,000	1 et plus	\$15.00	\$10.00 (1)	\$2,310,000	\$1,540,000	\$770,000	\$9,240,000
13-15	202,471	3 et plus	\$12.00	\$ 8.00 (2)	\$2,429,652	\$1,619,768	\$809,884	\$9,718,608
TOTAL	389,471				\$5,234,652	\$3,159,768	\$2,074,884	\$24,898,608

(1) allocation scolaire mensuelle actuelle.

(2) allocation familiale mensuelle actuelle.





BNQ



000 261 675