

ANNEXE 1

MÉMOIRE

À LA COMMISSION D'ÉTUDE SUR L'AVENIR DES MUNICIPALITÉS

Conseil des affaires sociales
et de la famille
10 juin 1986

Monsieur le Président,
Madame,
Messieurs les Commissaires,

Le Conseil des affaires sociales et de la famille est un organisme d'étude et de réflexion créé en 1971 pour conseiller le Ministre des Affaires sociales et de la Sécurité du revenu sur tout sujet qui concerne la santé et le bien-être de nos concitoyens et de nos concitoyennes. Depuis sa création, le Conseil a toujours placé la responsabilité, l'autonomie et en un sens, la liberté de la personne humaine, au cœur de ses réflexions et de son action.

À sa séance du 14 février dernier, le Conseil décidait de faire connaître à votre commission d'étude le fruit de certains travaux menés au cours des dernières années au Conseil et au ministère de la Santé et des Services sociaux. Ces travaux concernent la distribution de la population sur le territoire habité du Québec, la localisation précise des populations qui vivent des problèmes chroniques dans les milieux ruraux aussi bien que dans les milieux urbains et enfin, leur évolution de 1971 à 1981.

Pour parvenir à une identification aussi précise de la population du Québec, le Conseil a d'abord rejeté tout procédé d'échantillonnage pour ne s'appuyer que sur les faits observables dans les 10 500 secteurs de dénombrement des recensements de 1971, 1976 et 1981. Les milliers de renseignements fournis par les recensements ont été sélectionnés et regroupés d'abord en 97 indicateurs dont la majorité se trouve réunie dans les cinq grands indicateurs suivants :

- **l'activité économique** : ex. : catégorie industrielle des emplois, taux de chômage, taux d'inoccupation;
- **le niveau d'instruction** : ex. : la proportion de personnes qui ont cessé de fréquenter l'école sans avoir terminé la 9^e année de scolarité;
- **le niveau de revenu** : ex. : la proportion de personnes ou des ménages dont le revenu se situe sous le seuil de pauvreté;
- **la qualité du logement** : ex. : la proportion de logements sans bain ni douche, sans eau chaude ou eau froide, sans toilettes;
- **la sédentarité** : ex. : la proportion de personnes qui résident au même endroit depuis au moins 5 ans.

Pour compléter ces cinq grands indicateurs, le Conseil en a ajouté quatre autres, forgés à partir des nombreuses études sectorielles publiées par les ministères et organismes depuis 1970. Ces quatre indicateurs viennent tous confirmer la rigueur scientifique de la méthodologie et appuyer le diagnostic révélé par les cinq premiers. Ce sont :

- **la qualité de l'éducation et de la culture** : ex. : la proportion d'enfants dont les résultats en français et en mathématique sont faibles;
- **la criminalité** : ex. : la proportion d'adultes condamnés en vertu du code criminel, des lois fédérales ou provinciales;
- **la mésadaptation sociale** : ex. : la proportion d'enfants pris en charge par le réseau des affaires sociales reliée à la délinquance ou à la protection;
- **l'état de santé** : ex. : l'espérance de vie à la naissance.

Cette méthode permet une lecture spatiale et chronologique de la population du Québec. De plus, pour le bénéfice de votre commission, nous pouvons vous fournir les données agglomérées sur la base des territoires des municipalités et villes ainsi que sur la base des territoires de municipalités régionales de comtés. Et enfin, puisque de très nombreuses municipalités et villes ont modifié leurs limites territoriales au cours de la période étudiée, la méthodologie utilisée rend compte d'une équivalence territoriale, pour fins d'analyse des mouvements réels de population, entre 1971 et 1981.

ANALYSE ET CONSTATATIONS

L'analyse de ces données, l'interaction des neuf (9) indicateurs et la transcription des résultats sur une carte des territoires habités du Québec permet d'identifier et de localiser deux types de population : celle qui est en croissance, d'une part, et celle qui connaît des problèmes de sous-développement économique et social, d'autre part. N'est-il pas étonnant d'apprendre, par exemple, que les mauvais résultats en mathématique et en français, qu'un nombre anormalement élevé d'arrestations pour conduite affaiblie, que les logements insalubres, que le nombre d'adultes condamnés, qu'une plus faible espérance de vie à la naissance, qu'une plus grande proportion des prises en charge pour délinquance et protection sociale, qu'un plus faible niveau de scolarité, qu'un revenu qui se situe sous le seuil de la pauvreté etc. se trouvent toujours concentrés dans les mêmes territoires! Et cette liste pourrait être beaucoup plus longue.

Autre fait étonnant : un seul de ces indicateurs suffit pour repérer géographiquement les populations en développement et celles qui sont en sous-développement. Tout se passe un peu comme si chacun des indicateurs n'était en réalité que le reflet du même problème localisé chez les mêmes populations. Nous pouvons alors partager la population du Québec en deux (2) groupes de citoyens et de citoyennes : ceux et celles qui vivent dans des municipalités et quartiers de ville en voie de désintégration ou dans un état de sous-développement économique et social et ceux et celles qui vivent dans des municipalités et quartiers de ville en croissance démographique et en développement.

Autre constatation d'ordre méthodologique qui pourrait intéresser votre commission. La précision de l'identification d'une zone de sous-développement social varie selon la taille de l'unité géographique de référence. L'observation empirique nous démontre, par exemple, que toutes les villes et municipalités d'une même MRC ne sont pas d'une égale richesse de même que les quartiers d'une ville de moyenne importance n'ont pas tous le même niveau de développement.

Ce que nous savons maintenant avec certitude, c'est que le problème du sous-développement social doit être analysé à l'échelle locale car autrement, il perd beaucoup de sa signification. Ainsi, il faut se rappeler que le problème du sous-développement social défini par nos indicateurs affecte d'abord des pâtés de maisons plutôt que des quartiers de ville ou des municipalités mais affecte aussi des quartiers de ville ou des municipalités davantage que les districts de CLSC ou les MRC et enfin, affecte les MRC bien plus que les régions. Cette sorte de grand jeu de dominos géographiques n'exclut cependant pas un autre fait, observé lui aussi, révélant que ces unités géographiques peuvent toutes être affectées en même temps et de façon cumulative.

Plus globalement, l'analyse du jeu des indicateurs nous révèle que la population cible de la plupart des ministères du gouvernement se trouve concentrée géographiquement aux mêmes endroits. Les communautés de l'arrière-pays en milieu rural sont en état de désintégration démographique et économique alors que les centres-villes, principalement ceux des grands centres urbains de Québec et de Montréal sont en désintégration démographique. Seuls les banlieues et les centres urbains de moyenne importance au plan démographique ne subissent pas, du moins pas encore, les effets de ce processus.

Le gouvernement du Québec et dans une certaine mesure celui d'Ottawa drainent des sommes considérables vers ces populations mais avec des résultats mitigés car la relation d'aide et de prise en charge doit se situer au niveau où se situent les problèmes, c'est-à-dire au niveau local. Vérifions maintenant cette affirmation.

FACTEURS EXPLICATIFS :

Pour comprendre les raisons qui ont amené le Conseil à énoncer cette affirmation, nous allons emprunter la démarche qui part du fait observable pour remonter vers la cause du phénomène. Dans cet ordre, nous observerons les mouvements démographiques, ensuite, le niveau des emplois disponibles et le taux d'inoccupation et enfin, les transferts fiscaux qui s'avèrent la cause la plus importante du phénomène d'aggravation du sous-développement social.

La démographie

De 1971 à 1981, la population du Québec a augmenté en moyenne de 6,8 %. Dans la réalité cependant, 42 % de la population habitait en 1981 dans une communauté ayant subi depuis 1971, une perte nette de population.

Au cours de cette même période, le nombre de jeunes âgés de 0 à 15 ans a diminué de façon absolue de 21 % au Québec. Dans la réalité, cette diminution a été en moyenne de 43 % dans les communautés en désintégration et de 1 % à peine dans les communautés en développement.

Toujours durant cette même période, la population âgée de 65 ans et plus s'est accrue au Québec de 37 % en nombre absolu. Cette croissance considérable n'a cependant pas eu de conséquence sur le vieillissement des communautés en augmentation démographique : ainsi en 1971, la structure démographique de ces communautés révélait qu'en moyenne sur 100 personnes, 6 % d'entre elles étaient âgées de 65 ans et plus, alors que dix ans plus tard, cette moyenne s'établissait à 6,7 %. Par contre dans les communautés en désintégration, le pourcentage de personnes âgées parmi la population s'est accru de façon considérable, passant de 8 % à 12 %. Selon les standards établis, il s'agit de populations qui étaient déjà vieilles en 1981, car les prévisions du ministère de la Santé et des

Services sociaux prévoient, pour l'an 2000, un taux de 12 % de personnes âgées de 65 ans et plus pour l'ensemble du Québec, moyenne qui s'établit aujourd'hui à environ 9 %.

Trois (3) constatations découlent de ces données. Tout d'abord, le vieillissement de la population du Québec est en réalité un phénomène particulier à certaines communautés qui sont les seules à en subir les effets réels malgré le fait que ces communautés ne représentent que 42 % de la population.

Ensuite, le phénomène du vieillissement comporte deux aspects fondamentaux et étroitement reliés. En premier lieu, tout le monde sait que les Québécoises et les Québécois ont de moins en moins d'enfants et que le nombre de personnes âgées augmente. L'autre aspect, beaucoup moins connu, révèle que les mouvements de population entre les territoires ont pour résultat que dans les communautés en désintégration, spécifiquement, on retrouve de moins en moins de parents potentiels ou réels, donc encore beaucoup moins d'enfants qu'ailleurs. De ceci résulte un vieillissement accéléré, accompagné d'une perte de la capacité de remplacement naturel. Par conséquent, la relocalisation géographique de la population en âge de se reproduire apparaît donc comme le facteur explicatif le plus immédiat de la désintégration démographique des communautés.

Et enfin, ce mouvement démographique a déjà conduit à une stratification géographique de la population sur la base de la structure d'âge : les personnes âgées sont de plus en plus concentrées dans une partie du territoire et les jeunes dans l'autre partie. Sur le plan démographique, on peut presque affirmer que nous sommes déjà en présence de deux pays dans un et que cette situation pourrait graduellement se détériorer si aucun correctif n'y était apporté!

Les emplois

Les constatations d'ordre démographique qui précèdent ont amené les chercheurs du Conseil à s'interroger sur les causes de ces migrations intra et interrégionales. Pour-

quoi les populations en âge de se reproduire, ces parents potentiels ou réels, quittent-ils de façon aussi systématique les communautés en désintégration?

La réponse se trouve dans le fait que la population en âge de se reproduire correspond exactement à la population en âge de travailler. Il s'agit donc du mouvement de relocalisation géographique de la main-d'œuvre, scénario bien connu.

Ce mouvement prend cependant un relief particulier lorsqu'on sait qu'il est stimulé et amplifié par une augmentation continue des disparités relatives d'emplois disponibles entre les territoires en croissance et les territoires en décroissance de population, depuis 1971. Il faut bien préciser ici qu'il s'agit de disparités relatives car bien que le volume global des emplois disponibles augmente, les écarts entre les territoires où ces emplois sont disponibles augmentent eux aussi.

Force est donc de constater que l'augmentation des emplois offerts est frappée, au niveau local, de contraintes qui attirent les emplois vers tel territoire plutôt que tel autre.

Ainsi, au recensement de 1971, 52 % de la population de 15 ans et plus habitant le Québec était inoccupée contre 45 % en 1981. Ces chiffres affichent donc une augmentation réelle du volume d'emplois disponibles dans l'ensemble de la population. De quoi crier victoire!

Pas tout à fait. Cette augmentation d'emplois disponibles s'est accompagnée d'un accroissement des disparités entre les territoires du Québec. L'évolution de ces disparités, reportée sur une courbe de Lorenz indiquait qu'en 1971, 50 % des personnes de 15 ans et plus vivant dans l'ensemble des municipalités et villes du Québec regroupaient 54,9 % des inoccupés alors qu'en 1981, ce pourcentage s'était accru à 56,4 %. Cette évolution de 4,9 à 6,4 au-delà du seuil de 50 % révèle que l'ampleur des disparités a augmenté, non pas de 1,5 % seulement mais de 30 % entre 1971 et 1981.

En clair, cela signifie que pendant que le nombre de personnes inoccupées diminuait de 7 % entre 1971 et 1981, à l'échelle du Québec, les disparités relatives entre les municipalités du Québec n'ont cessé d'augmenter.

Avant de passer à la cause principale de l'augmentation de ces disparités, il est important de définir l'unité de mesure utilisée par le Conseil pour estimer le niveau de l'emploi dans les territoires, c'est-à-dire le taux d'inoccupation, masculin et féminin.

Il s'agit de la somme des personnes inactives (au sens du recensement) et des chômeurs d'une population donnée divisée par le nombre de personnes âgées de 15 ans et plus qui y habitent. En d'autres termes, plus le taux d'inoccupation est faible, plus le nombre d'emplois disponibles est élevé et vice-versa.

Pour le Conseil des affaires sociales et de la famille qui se situe dans une perspective de développement social, le taux d'inoccupation comporte une autre dimension, plus dramatique encore, celle de la dépendance. Cette unité de mesure permet, en effet, d'estimer l'importance relative de ceux qui, bien qu'étant âgés de 15 ans et plus, dépendent d'un tiers pour l'acquisition des biens de première nécessité.

Le taux d'inoccupation est une unité de mesure dont la validité et le niveau de fiabilité ont été maintes fois éprouvés avec succès et que le Conseil sera heureux de mettre à la disposition de votre commission, si besoin est.

Ceci dit, revenons aux causes des disparités entre les territoires du Québec.

Les transferts fiscaux

On se rappelle que l'analyse démographique des territoires du Québec, au moyen des neufs grands indicateurs sociaux, fait apparaître des mouvements migratoires intra et interrégionaux importants causés par la disparité relative des emplois d'un territoire à l'autre. La croissance des écarts en matière d'emplois disponibles entre les territoires et la

baisse démographique de certains territoires établissent, comme dans une équation, un rapport entre sous-développement économique et sous-développement social.

Déjà, au tournant des années '70, la commission d'enquête sur la santé et le bien-être social rapportait qu'environ 30 % de la population du Québec vivait au-dessous du seuil de la pauvreté et déclarait : « la conjoncture économique actuelle du Québec nous oblige à opter d'abord pour une action concertée dans les milieux défavorisés »¹.

Et depuis lors, globalement, il y a eu croissance économique réelle puisque le nombre d'emplois disponibles a augmenté.

Pourquoi alors certains quartiers de ville et certaines municipalités se sont-ils appauvris malgré tous les outils mis en place depuis la révolution tranquille pour enrayer la pauvreté et la misère? Se pourrait-il que certains instruments, créés dans les brisées des grands idéaux des années '60, aient entraîné des effets inattendus qui ont aggravé la situation qui prévalait en 1971?

C'est par une analyse systématique des mouvements de populations et des dépenses de transferts que l'on a découvert que l'augmentation des disparités était étroitement reliée à la localisation géographique des ressources immobilières et humaines de santé et de services sociaux. Dans les villes de Québec et de Montréal, en raison de l'existence d'établissements d'envergure nationale, le processus ne joue pas de la même manière : le mouvement se fait du centre-ville vers les banlieues. Rappelons que la loi sur les services de santé et services sociaux et la loi sur l'administration financière accèdent les établissements dans leur rôle de distributeurs locaux et régionaux de services à la population.

En somme, les centres hospitaliers, les CLSC, les centres de services sociaux, les centres de réadaptation, les centres d'accueil pour personnes âgées ainsi que le personnel soignant qui s'y rattache ne seraient-ils que des organismes et du personnel qui dispen-

¹ Rapport de la commission d'enquête sur la santé et le bien-être social, Vol III, Tome II, Le Développement.

sent des services? Ne seraient-ils pas également des véhicules de transferts fiscaux entre les territoires?

Prenons le cas d'une municipalité qui ne dispose d'aucun équipement du ministère de la Santé et des Services sociaux et qui n'héberge aucun professionnel de la santé. Même si cette municipalité a un taux d'inoccupation relativement élevé à 60 %, cela signifie que 40 % de citoyennes et de citoyens de cette localité paieront des impôts qui feront un crochet par Québec et Ottawa mais qui ne reviendront jamais dans cette municipalité. Ces impôts s'établiront peut-être dans la municipalité voisine ou sûrement dans la capitale régionale.

Ces écarts dans la circulation de l'argent entre la contribution sous la forme d'impôt et la redistribution sous la forme de subventions vers les territoires peuvent sembler représenter bien peu dans le produit intérieur brut d'une année. Pourtant, pour l'année financière 1982-83, par exemple, 4,6 milliards étaient engagés dans les dépenses de fonctionnement des établissements de santé et de services sociaux et l'autre milliard en honoraires pour les professionnels de la santé. Le produit intérieur brut totalisait, cette année-là, environ 80 milliards. L'exode récurrent de masses monétaires en circulation hors des communautés en désintégration paraît bien suffisant pour affaiblir, à la longue, l'économie de ces localités.

Au surplus, lorsqu'on ajoute à cet exode de capitaux liés aux ressources immobilières et humaines de la santé et des services sociaux celui qui résulte au départ des populations en âge de se reproduire qui quittent pour ne plus revenir, on aboutit à un effet d'entraînement considérable! Il ne faut jamais perdre de vue que sur chaque dollar dépensé sur le territoire du Québec, environ 51 cents sont dépensées par les gouvernements. En d'autres mots, le financement public de ressources immobilières et humaines mal réparties entre les territoires, contraint une grande partie de la population à financer son propre sous-développement économique et social.

CONCLUSION

On sait depuis longtemps qu'il existe une association étroite entre le sous-développement économique et le sous-développement social.

On sait également que la fiscalité n'est pas neutre et joue un rôle important dans l'aggravation des disparités entre les municipalités, les MRC et les régions du Québec en créant des pôles de développement.

On sait enfin que l'emploi et les transferts fiscaux ont contribué à dépeupler certaines parties du territoire. On y trouve une population plus vieille, moins d'enfants et moins de parents en âge de se reproduire. C'est là qu'on rencontre les plus grandes concentrations de citoyennes et de citoyens parmi les plus démunis et les plus fragiles de notre société.

Le mérite principal de notre étude est de localiser géographiquement ces phénomènes.

Par son témoignage, le Conseil a voulu attirer votre attention et celle des membres de votre commission sur les effets qu'entraînent sur le développement économique et social certains effets imprévus de l'administration nationale même si les paiements de transfert aux individus, comme les allocations familiales ou les pensions de vieillesse, échappent à cette règle. Notre recherche tend à démontrer que les populations des territoires du Québec se comportent face aux structures nationales et même régionales, comme devant un gros fromage de Gruyère : certaines se nourrissent de la substance alors que les autres doivent se contenter des trous.

C'est notre conviction que la réponse à plusieurs de ces problèmes d'aménagement du territoire passe par le niveau politique situé le plus près des citoyens et des citoyennes. Si cette réponse devait prendre appui et favoriser la prise en charge,

l'autonomie et la liberté de la personne humaine, vous pourrez compter sur notre collaboration empressée.

C'est notre conviction également que la Révolution tranquille reste inachevée, qu'une nouvelle étape est en gestation et qu'elle pourrait bien naître du niveau politique local parce qu'il est situé près de ses commettants.

Le 10 juin 1986.