|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| ***Province*** | ***Législature*** | ***Session*** | ***Type de discours*** | ***Date du discours*** | ***Locuteur*** | ***Fonction du locuteur*** | ***Parti politique*** |
| Québec | 29e  | 2e  | Remarques préliminaires à l’étude des crédits  | 23 juin 1971 | M. Claude Castonguay | Ministre des affaires sociales | PLQ |

**M. Castonguay :** M. le Président, j'ai relu les comptes rendus de l'étude de l'an dernier des crédits des deux ministères, et le député de Montmagny avait suggéré, à ce moment-là, que nous ayons une discussion d'ordre général au début avant d'entreprendre l'étude de tous les crédits de façon détaillée. Si cette procédure agréait à tous les membres de la commission, je pourrais faire un exposé qui, j'espère, ne sera trop long mais qui permettrait de faire ressortir les faits saillants des activités, des objectifs, des orientations du ministère pour lancer cette discussion d'ordre général et avant que nous entreprenions l'étude détaillée des crédits.

Alors, tout comme l'an dernier donc, je voudrais vous présenter, en premier lieu, les hauts fonctionnaires du ministère. J'ai avec moi, ici, le Dr Jacques Brunet, sous-ministre, que vous aviez rencontré l'an dernier; M. Aubert Ouellet, sous-ministre adjoint à la planification et à la recherche; M. René Bergeron, sous-ministre adjoint à la programmation; M. Jean-Guy Houde, sous-ministre adjoint à l'administration; M. Edgar Guay, sous-ministre adjoint aux programmes spéciaux. M. Gilles Gaudreault, sous-ministre aux relations professionnelles; M. Claude Forget, sous-ministre adjoint au financement; et M. Gilles Beausoleil, sous-ministre adjoint aux affaires extra-ministérielles. Également, M. Michel Amyot, secrétaire du ministère et M. Raymond Quirion, mon chef de cabinet. Il y a également présents ici, cet après-midi, M. le juge Gill Fortier, président de la Régie des rentes du Québec; M. Robert Després, président de la Régie de l'assurance-maladie, et M. Roger Marier, le président du Conseil des affaires sociales et de la famille.

Je n'ai pas invité le président de la Commission d'appel des allocations sociales.

Étant donné le statut de cette commission il ne me semble pas qu'il pourrait être assimilé ou placé exactement sur le même pied. Si, toutefois, au cours de l'étude des crédits, des membres voulaient rencontrer M. Bouchard, le président de cette commission, je n'ai aucune objection.

Pour aborder l'exposé, je crois qu'il est bon de rappeler brièvement au tout début l'évolution et surtout l'augmentation des dépenses publiques dans les secteurs de la santé, des services sociaux et de la sécurité du revenu, évolution extrêmement rapide depuis un bon nombre d'années. À titre d'exemple, je cite le sixième exposé annuel du Conseil économique du Canada, publié en 1970, dans lequel on analyse ces dépenses et où l'on conclut que les dépenses publiques du secteur de la santé ont augmenté au rythme de 14 p.c. par année depuis 1950. Les secteurs de la sécurité du revenu et des services sociaux, sont des secteurs où l'accroissement des dépenses publiques a été extrêmement rapide. Simplement à titre d'exemple, dans le secteur des affaires sociales, au niveau du gouvernement du Québec, alors que le budget en 67/68 était de $932 millions, il est en 71/72, selon les crédits que nous allons étudier, de l'ordre de $1.5 milliard, soit, dans une période de quatre ans, une augmentation de l'ordre de 50 p.c.. À ce budget, toujours au niveau du gouvernement du Québec, nous devons ajouter les dépenses qui sont effectuées par la Régie de l'assurance-maladie et qui, sur une base annuelle, excèdent $300 millions, les dépenses de la Régie des rentes du Québec, même si cette commission ne répond pas à l'Assemblée nationale et ici, par le truchement du ministère des Affaires sociales ou du ministre des Affaires sociales, nous devons aussi ajouter les prestations de la Commission des accidents du travail, qui sont de la même nature.

Au plan des déboursés cette année, à combien s'élèvent les prestations au cours d'une année, à quel niveau sommes-nous rendus? À environ $40 millions. Et cela augmente, comme vous le savez, de façon très rapide d'année en année. Malgré ces dépenses élevées, le rythme rapide de progression, il est exact de dire que ces dépenses demeurent insuffisantes en regard des besoins.

Il y a des besoins nouveaux, un accroissement de besoins qui se manifestent sur divers plans. Premièrement, il y a la nécessité toujours plus grande de rendre universellement accessibles à tous les plans aussi bien les services de santé que les services sociaux. Il y a également le progrès scientifique, le progrès technologique qui, avec tous les bienfaits qui en découlent, entraînent tout de même, sur le plan des coûts, une augmentation rapide des dépenses. Il y a également les modifications ou l'évolution de la population avec le vieillissement de la population, les nouvelles catégories, disons, d'enfants qui, autrefois, étaient bien souvent condamnés à une existence plus ou moins sans avenir et qui, aujourd'hui, grâce à l'aide de divers types de soins, de services, peuvent avoir une chance de se développer convenablement dans la vie. Je pourrais citer d'autres facteurs d'augmentation des dépenses publiques dans ces secteurs. Mais ces facteurs, c'est ce qui est important de rappeler, sont pratiquement incompressibles et exercent, par conséquent, une pression considérable sur les budgets, qu'ils soient au niveau des dépenses publiques ou au niveau des dépenses privées personnelles.

Nous devons également, dans le secteur de la sécurité du revenu, par suite des changements rapides dans l'économie, par suite du phénomène de plus en plus clairement identifié, des personnes qui sont aux prises avec le chômage chronique dû au manque d'emplois, dû à une scolarité insuffisamment élevée, ou encore dû à un déplacement de la demande; et aussi, additionnés à cette catégorie de personnes, les emplois dont les revenus sont insuffisants malgré le fait que les personnes sont sur le marché du travail. Nous avons également, de ce côté, une pression considérable pour augmenter la redistribution des revenus en direction de ces personnes.

D'une part, malgré l'évolution rapide des dépenses, ces dépenses publiques demeurent insuffisantes, et les facteurs sous-jacents à l'augmentation des dépenses vont continuer d'exister et vont continuer d'exercer des pressions.

Nous devons - et c'est la voie que nous devons suivre, à notre avis - faire bien souvent des choix dans les programmes que nous devons établir. Nous devons également planifier le développement des services, des ressources, que ce soit en équipement ou en personnel, d'une façon toujours plus rigoureuse. Nous devons également, par tous les moyens, rechercher - et ceci à tous les plans - la plus grande efficacité possible et la meilleure utilisation des ressources disponibles, malgré toutes les contraintes, toutes les résistances qui peuvent exister. Ceci afin de faire en sorte que, dans la plus grande mesure possible, les besoins qui existent, qui se manifestent, soient satisfaits.

Nous verrons, au cours des discussions, qu'à partir des projections que nous avons faites pour l'avenir -et je crois que ceci est un aspect extrêmement important - les projections de l'accroissement naturel des dépenses du ministère à partir de certaines hypothèses ne nous laissent qu'une marge extrêmement réduite malgré les niveaux qui peuvent être considérés comme assez élevés de ces hypothèses, au plan des immobilisations qui seront possibles au cours des prochaines années, si l'on tient compte des dépenses de fonctionnement qui accompagnent généralement les nouvelles immobilisations. Et nous verrons d'ailleurs ce que nous entendons proposer pour faire en sorte que nous sachions aussi clairement que possible comment, au cours des prochaines années, nous pourrons planifier les immobilisations et à la fois être capables de respecter nos engagements sur ce plan des immobilisations déjà effectuées, pour les dépenses de fonctionnement de ces immobilisations, des équipements qui ont été réalisés et pouvoir maintenir, d'une façon relativement équilibrée, le développement de nouveaux services.

Ce contexte de contraintes budgétaires est celui dans lequel nous devons étudier le bilan de l'année qui vient de s'écouler, et aussi examiner les objectifs que nous nous sommes fixés.

Sur ce plan, je ne ferai pas un bilan détaillé, complet de toutes les activités du ministère aussi bien aux plans législatif et administratif qu'au plan du développement des services, de leur fonctionnement. Je vais plutôt, avec votre permission, faire une liste aussi brève que possible et tenter de dégager seulement les aspects qui paraissent les plus importants.

Pour ce faire, je tiendrai compte du fait que le ministère des Affaires sociales existe depuis le début de l'année 1971. À vrai dire, au début de cette année, j'avais fait une brève revue de l'année et nous nous étions fixé un certain nombre d'objectifs. Ceci nous paraissait nécessaire non seulement uniquement au plan des contraintes budgétaires mais aussi compte tenu des effectifs en place au ministère, compte tenu aussi de la réorganisation, de l'intégration des deux ministères qui, pour une période donnée, ne pouvaient faire autrement que ralentir quelque peu le rythme d'activité du ministère.

Je peux relire très brièvement ce texte et nous pourrons faire le point. Je pourrai, sur certains des aspects, donner un peu plus de détails quelques minutes après.

À la fin de l'année 1970, je disais que cette année avait été fertile en réalisations dans le domaine des affaires sociales et que les trois événements les plus marquants avaient sans doute été l'entrée en vigueur de la Loi de l'assurance-maladie et sa mise en application, celle de la Loi de l'aide sociale et la création du ministère des Affaires sociales.

Au cours de l'année 1971, nous nous étions fixé trois grands objectifs prioritaires, soit l'élaboration et l'affirmation d'une politique de sécurité du revenu, et ceci en coordination avec une politique de main-d’œuvre; deuxièmement, l'intégration à tous les niveaux des anciens ministères de la Santé, de la Famille et du Bien-être; troisièmement, la rationalisation et le contrôle du fonctionnement des établissements de santé et de bien-être aux plans législatif, administratif et financier.

La réalisation de ce dernier objectif - je cite toujours le texte - constitue une étape tout à fait essentielle avant que nous procédions à la régionalisation de la distribution des services et à leur intégration de façon que ceux qui les utilisent et les consomment n'aient plus à se relier à une multitude de points de distribution. Nous entendons, également, de façon parallèle à ces objectifs prioritaires, poursuivre la réalisation de certains objectifs secondaires.

Premièrement, l'extension du régime d'assurance-maladie aux médicaments, pour les bénéficiaires de l'aide sociale, et aux soins dentaires, pour les enfants de sept ans et moins. Cette loi est maintenant approuvée. Nous pourrons, au besoin, parler des négociations qui sont en cours.

Deuxièmement, l'élaboration et la présentation à l'Assemblée nationale, au cours de la session d'hiver, de diverses législations relatives aux corporations professionnelles dans le domaine de la santé et des services sociaux. Ce travail est extrêmement avancé. J'espère toujours que nous serons en mesure de présenter les projets de loi avant l'ajournement.

Troisièmement, l'élaboration d'une politique de recherche dans le domaine des affaires sociales. Nous pourrons également vous faire état des gestes que nous avons posés, des actions que nous avons prises dans ce secteur.

Quatrièmement, l'élaboration et la présentation à l'Assemblée nationale, au cours de la session de l'automne prochain, d'une loi sur les offices régionaux de santé de services sociaux. Nous avons, sur ce point, accéléré le travail, et également sur ce plan, je suis confiant qu'avant l'ajournement des travaux, nous pourrons présenter en première lecture ce projet de loi, de telle sorte qu'au cours de l'automne - si le cœur vous en dit au cours de l'été - nous pourrons entendre les représentations qui pourraient nous être faites, car il s'agira là d'un projet de loi extrêmement important.

Cinquièmement, l'implantation de certains centres communautaires de services sanitaires et sociaux. Sur ce point j'aimerais revenir dans quelques instants et vous donner plus de détails sur le progrès que nous avons réalisés, sur les objectifs que nous entendons poursuivre.

Sixièmement, négociations avec le gouvernement fédéral relativement à la formule de financement des services de santé. Également, nous pourrons faire état des travaux dans ce secteur.

Enfin, je le dis en terminant, il est bon de rappeler que l'assainissement des finances, dans le domaine des affaires sociales, et le contrôle de la croissance des coûts constituent des opérations qui conditionnent la réalisation de tous nos objectifs aussi bien prioritaires que secondaires.

De plus, il faut insister sur le fait que la philosophie sous-jacente de toute cette réforme dans le secteur des affaires sociales est centrée sur l'homme, la famille et leurs problèmes sociaux. Et ceci est conforme à ce que nous avions discuté l'an dernier.

Sur le point de l'assainissement des finances et le contrôle de la croissance des coûts, nous pourrons également vous faire part des initiatives prises, des progrès réalisés, des difficultés éprouvées.

Alors, les points sur lesquels il me parait le plus important d'insister ce seraient les objectifs que nous avions identifiés comme étant les objectifs prioritaires. Sur les autres points, et pour le reste, j'aimerais mieux attendre vos questions pour que nous puissions en discuter.

Quant au premier objectif, l'intégration des deux ministères en un ministère des Affaires sociales, vous aviez de façon générale signalé l'été dernier la nécessité d'intégrer ces deux ministères. Vous aviez toutefois rappelé les dangers ou les difficultés que nous pourrions éprouver dans cette intégration. Il est évident - c'est le conseil qui avait été donné et qui était justifié - que ç'a été une opération difficile mais elle progresse de façon très satisfaisante. Je crois que ce qui est le plus important, c'est que la décision de procéder rapidement s'est avérée en fin de compte une bonne décision; de même, la décision d'intégrer les deux ministères sur divers plans apparaît également une bonne décision à l'expérience.

En plus de cette intégration sur laquelle nous pourrons parler davantage, et c'est une des raisons pour lesquelles je vous ai fait parvenir, même s'il n'était pas imprimé et s'il n'est pas dans son format définitif, un document de travail à partir duquel nous allons terminer notre rapport annuel. Je vous ai fait parvenir ce document parce que je crois qu'il donne un portrait aussi exact que possible, peut-être incomplet, probablement incomplet, mais assez exact du moins, de l'organisation du ministère au stade où nous en sommes rendus.

Je dois dire que, même s'il y a un peu de retard dans la présentation de ce rapport annuel, nous avons, malgré tout, je crois, procédé un peu plus rapidement que par les années passées. Le contenu a été changé et ceci a facilité la rédaction; elle a été un peu plus rapide. En plus de l'intégration des deux ministères, ou en parallèle avec cette intégration, - car il ne s'agissait pas uniquement d'une intégration physique ou structurelle - nous avons aussi, je crois, deux points à souligner: c'est que la direction ou la division de l'hygiène du milieu a été détachée du ministère pour être placée sous la responsabilité du ministre d'État à l'Environnement. Je crois qu'il s'agissait là d'un geste qui s'imposait. Cette direction était composée d'un personnel compétent, dynamique, mais dont l'action bien souvent ne débouchait pas suffisamment sur des résultats, compte tenu de la fragmentation des autres responsables dans ce secteur.

De la même façon, nous avons au cours de l'année confié à la Régie des rentes du Québec l'administration du régime d'allocations familiales de même que du régime d'allocations scolaires. Cette opération, à toutes fins pratiques, est terminée et aujourd'hui la Régie des rentes, en plus d'administrer le régime des rentes, la loi des régimes supplémentaires de rentes, d'assumer des fonctions administratives en ce qui a trait aux décrets dans le domaine de la construction, administre également ces deux régimes.

Nous avons également modifié certaines des politiques dans le domaine de l'hébergement des personnes âgées, l'idée générale étant sur ce plan de confier à la Société d'habitation du Québec les fonctions qui se relient directement à celle de l'habitation, ou du logement directement.

Également, au cours de l'année, nous avons fait un effort considérable à divers plans, au plan des discussions avec les associations, les institutions concernées pour clarifier, modifier dans une certaine mesure l'équilibre dans les relations entre le ministère et les institutions d'une part et dans les responsabilités que chacun assume. Le but visé est d'assumer toujours davantage ou plutôt de permettre aux institutions une plus grande autonomie dans leur administration à l'intérieur de normes, de cadres définis et précisés, et d'autre part, au plan du ministère, d'assumer davantage les fonctions de planification, de programmation, de financement et au plan de la programmation particulièrement en vue d'une étape subséquente de régionalisation.

Alors ceci constitue un déplacement de responsabilités qui s'effectue graduellement et que nous avions annoncé l'an dernier.

Au plan de la sécurité du revenu, nous avons au cours de la conférence des ministres du Bien-Être, conférence fédérale-provinciale en janvier 1971, exposé les grandes lignes de la politique que nous entendions poursuivre. Je n'ai pas, je crois, à revenir sur ce document qui avait été rendu public et qui a été distribué. Dans ce document, nous mentionnions que les deux aspects les plus importants, - ou les deux étapes premières à franchir - touchaient les allocations familiales d'une part et la modification, d'autre part, de la Loi de l'aide sociale. Ceci d'une façon intégrée et coordonnée. Nous avions également mentionné à ce stade-là que les niveaux des prestations à fixer pouvaient varier et c'est la raison pour laquelle nous n'avons pas à ce stade rendu publics les niveaux de prestations ou des niveaux précis de prestations étant donné le fait que le jour où ces prestations seront annoncées, évidemment, nous sommes susceptibles de soulever des espoirs qui, par la suite, pourraient être déçus si, au plan du financement, nous n'étions pas en mesure d'y donner suite.

J'ai ici le document dans lequel nous résumons les éléments plus importants de cette politique de sécurité du revenu, et si vous me le permettiez, j'en ferais la lecture.

Les objectifs de cette politique sont les suivants: la garantie d'un revenu fondé sur les besoins à partir d'une évaluation des revenus, la participation à l'activité économique et sociale, les personnes à faible revenu qui le peuvent, la reconnaissance du droit des citoyens à des ressources minimales.

Le système proposé prévoit l'inclusion, dans le cadre d'un système intégré, des principaux régimes existants, dans un ensemble comportant trois paliers principaux: les allocations sociales, les assurances sociales et les allocations familiales. En ce qui a trait aux allocations familiales et scolaires, ces programmes doivent faire l'objet d'un examen immédiat. Le caractère prioritaire des allocations familiales implique qu'il serait souhaitable de légiférer au cours de l'automne 1971. Je vous rappelle qu'ici ce n'est pas un document qui a été préparé pour les fins de l'étude, c'est le document de travail que nous avions élaboré au lendemain de la conférence fédérale-provinciale de janvier dernier.

Les éléments essentiels de la politique proposée sont les suivants: cette politique prévoit la compensation, les charges minimales des enfants des familles dont le revenu est inférieur au seuil de pauvreté, comme le recommande le rapport de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social. Cette compensation est assurée par une combinaison des allocations familiales et des allocations scolaires. Elle comporte la compensation partielle des charges constituées par les enfants pour les personnes qui se situent au-dessus des seuils de pauvreté. Cet élément correspond à la fonction de charnières essentielles du régime des allocations familiales par rapport au régime d'assurance sociale, et également au régime général d'allocations sociales dont fait mention le rapport de la commission.

Elle comprend un dernier élément qui correspond à la compensation des charges minimales des enfants de quatrième rang et plus dans le cas des familles nombreuses. Cet élément correspond au maintien d'une dimension importante du régime actuel des allocations familiales du Québec qui donnent lieu à une allocation privilégiée des versements en faveur des familles nombreuses. A mesure que l'incidence, particulière au Québec, du fardeau des charges familiales, que les familles nombreuses s'estomperont historiquement, cette dimension du régime proposé perdra de son importance.

Tenant compte des objectifs et des éléments de la politique proposée, les caractéristiques du régime des allocations familiales du Québec seraient les suivantes: les prestations demeureraient universelles. Elles seraient imposables de la façon suivante: une table spéciale d'imposition serait utilisée; la base des revenus consisterait dans le revenu familial à l'exclusion seulement des coûts d'acquisition du revenu; des exemptions fiscales pour les enfants reconnus par l'impôt fédéral sur le revenu seraient éliminées, et les rentrées fiscales qui correspondent seraient affectées au financement du régime des allocations familiales.

Les allocations familiales seraient indexées pour tenir compte de la hausse des prix à la consommation. Elles tiendraient compte de l'âge et du rang des enfants, le régime des allocations scolaires serait intégré à celui des allocations familiales. Une allocation de maternité serait établie pour compléter le régime des allocations familiales et scolaires. Ici, une première proposition a été faite: le niveau initial des prestations serait établi initialement à 80 p.c. du seuil de revenu minimum dans le cas des prestations versées aux familles en-deça du seuil de pauvreté.

Quant aux allocations de maternité, l'objectif est de compenser en tout ou en partie les frais impliqués par la naissance d'un enfant. Cette compensation peut s'effectuer sous la forme d'un montant spécifique versé, soit une partie pendant la grossesse et l'autre à la naissance. Nous avions à ce moment estimé le nombre des bénéficiaires possibles à environ 96,000 par année, au niveau actuel des naissances.

Je dois dire que, sur ces deux programmes, les travaux de planification, les travaux préliminaires à la programmation ont progressé depuis que certains des points que je vous ai mentionnés sont susceptibles d'être modifiés. Par exemple, l'imposition, par la suite, des allocations versées aux familles dont les revenus excèdent un certain montant est une formule. Une autre formule peut être envisagée, soit celle de la récupération dès le paiement, à partir d'une déclaration de revenus antérieurs. Les avis sont partagés. Ce sont des questions qui méritent d'être réétudiées de façon attentive, mais le travail se poursuit de façon active.

Quant au régime général d'allocations sociales, l'établissement d'un tel régime en remplacement du programme actuel de l'aide sociale constitue une étape essentielle de la politique de sécurité du revenu pour assurer la réalisation des objectifs de cette dernière. Les éléments essentiels de la politique proposée sont les suivants:

L'instauration d'un régime général requiert l'application d'un critère de revenu plutôt que d'un critère de besoins:

La réalisation du caractère intégré d'une politique de revenu minimum implique l'intégration des programmes de supplément de revenu garanti pour les personnes âgées et l'allocation de formation professionnelle dans les éléments de ce dernier programme qui remplissent une fonction de sécurité du revenu. Par ailleurs, il existe d'autres programmes destinés aux immigrants et à d'autres catégories de personnes. Les caractéristiques du régime prévu d'allocations sociales seront les suivantes:

L'accès au régime serait universel lorsque les personnes ou les familles se trouvent dans une situation d'insuffisance du revenu;

Le régime remplacerait ou compléterait le revenu jusqu'à concurrence d'un seuil préétabli;

Le régime comporterait deux formules d'allocations correspondant à deux stades:

L'allocation de 2e stade pour les adultes s'établirait à un seuil reconnu de revenu minimum. Ici encore un premier chiffre est à suggérer... Initialement, le niveau des allocations correspondrait à 80 p.c. du seuil de revenu minimum;

L'allocation de base du premier stade serait fixée à un certain pourcentage de l'allocation de deuxième stade. C'est clair, comme on peut le voir. L'allocation du deuxième stade serait réduite pour tenir compte des revenus des allocations et les allocations sociales seraient intégrées pour tenir compte de l'augmentation du coût de la vie.

L'intégration des programmes, le supplément de revenu garanti et l'allocation de formation professionnelle et autres au régime général apparaît nécessaire à la lumière des considérations suivantes: l'existence d'un régime basé sur des normes différentes pour les personnes âgées ne pourrait s'expliquer que par une discrimination en leur faveur, difficile à justifier. Dans le cas des allocations de formations professionnelles, vu qu'une large partie des prestations versées sert à assurer un substitut au revenu du travail, une faible partie seulement des frais d'éducation, le programme concerné doit donc être intégré à la sécurité du revenu et en respecter les objectifs et les modalités dans les politiques.