

L'allègement des structures

L'examen des organismes publics



L'allègement des structures

L'examen des organismes publics

Le contenu de cette publication a été rédigé
par le Secrétariat du Conseil du trésor.

Cette édition a été produite par
la Direction des communications.

Dépôt légal — 2007
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN : 978-2-550-51395-7

© Gouvernement du Québec — 2007
Tous droits réservés pour tous les pays.

La reproduction par quelque procédé que ce soit et la traduction, même partielles,
sont interdites sans l'autorisation des Publications du Québec.

TABLE DES MATIÈRES

1	INTRODUCTION	1
2	L'EXAMEN DES ORGANISMES PUBLICS.....	3
2.1	La méthode d'examen.....	3
2.2	Les résultats obtenus	4
2.3	Les initiatives ministérielles.....	6
3	PERSPECTIVES	7
3.1	Les suites des rapports des groupes de travail	7
3.2	L'introduction d'une culture de réévaluation continue	7
4	CONCLUSION	9
	ANNEXES	11

1 INTRODUCTION

C'est en mai 2004 que la présidente du Conseil du trésor et ministre responsable de l'Administration gouvernementale présentait le Plan de modernisation 2004-2007. Ce document comportait un volet consacré à l'allègement des structures de l'État, lequel prévoyait l'examen des organismes publics.

Cet examen s'avérait nécessaire du fait de l'expansion et de la complexification qui ont caractérisé l'évolution de l'État québécois depuis la Révolution tranquille. Le nombre d'organismes a en effet connu une hausse exponentielle en l'espace de 40 ans, à mesure que de nouvelles attentes à l'égard des services publics faisaient leur apparition.

Ce document se veut donc un bilan de la démarche d'examen des organismes publics. Il rappelle la méthode d'examen qui a été employée et fait état des résultats obtenus à la suite des rapports des groupes de travail. Il rend également compte des initiatives ministérielles qui ont conduit à des abolitions ou à des améliorations d'organismes.

Enfin, il dresse les perspectives qui se dessinent tant pour les recommandations des groupes de travail qui ne sont pas encore mises en œuvre que pour l'introduction d'une culture de réévaluation continue au sein de l'administration publique.

2 L'EXAMEN DES ORGANISMES PUBLICS

L'examen des organismes publics s'est déroulé selon une démarche méthodique, échelonnée sur trois ans. Plusieurs résultats en ont découlé. Parallèlement, d'autres organismes ont été abolis ou modernisés à la demande de leur ministre responsable, de telle sorte qu'il devenait superflu de les soumettre à l'examen d'un groupe de travail.

2.1 LA MÉTHODE D'EXAMEN

Au moment du lancement du plan de modernisation, 188 organismes publics¹ ont été recensés pour examen. Il s'agissait de l'ensemble des organismes placés directement sous la responsabilité du gouvernement, à l'exception de ceux des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux.

Quatre objectifs étaient poursuivis par cet examen :

- réviser la pertinence du mandat des organismes, compte tenu de l'évolution des besoins pour lesquels ils ont été créés;
- simplifier l'organisation gouvernementale, lorsqu'il est possible de transférer, d'intégrer ou de fusionner des organismes dont les services sont jugés essentiels;
- accroître la performance des organismes maintenus en introduisant de nouveaux modes d'organisation;
- améliorer la qualité et l'accessibilité des services.

Les organismes soumis à l'examen ont été répartis en trois mandats successifs, attribués à autant de groupes de travail :

- le premier groupe, présidé par M. Thomas J. Boudreau, a examiné 60 organismes en 2004-2005;
- un deuxième groupe, présidé par M. François Geoffrion, a examiné 58 organismes en 2005-2006;
- un troisième groupe, dont M. Paul M. Rolland était le président, a complété l'examen en se penchant sur 19 organismes en 2006-2007.

1. La différence avec les 275 organismes recensés par le Vérificateur général tient essentiellement dans le fait que celui-ci considère les filiales des entreprises et sociétés d'État comme étant des organismes en soi.

Le président de chaque groupe de travail a soumis son rapport à la présidente du Conseil du trésor, qui était chargée de coordonner l'examen. Cependant, la responsabilité de mettre en œuvre les recommandations retenues par le gouvernement appartient aux ministres responsables des organismes concernés.

Un total de 137 organismes ont donc été examinés par les groupes de travail. Parmi les autres organismes, le gouvernement a fait le choix d'en soustraire 23 à l'examen, pour l'une ou l'autre des raisons suivantes :

- ils relèvent des prérogatives de l'Assemblée nationale, comme le Directeur général des élections;
- ils touchent les autochtones, et leur étude aurait nécessité un cadre plus large que celui de l'examen des organismes, comme la Commission de la qualité de l'environnement Kativik;
- ils concernent la magistrature et débordent donc de la sphère administrative, par exemple le Conseil de la magistrature;
- des entreprises publiques d'envergure, comme Hydro-Québec, auraient chacune nécessité qu'un groupe de travail lui soit entièrement consacré.

2.2 LES RÉSULTATS OBTENUS

Le rapport Boudreau a été rendu public en mai 2005. À ce moment, le gouvernement a fait savoir que toutes les recommandations étaient acceptées, à l'exception de celles visant l'abolition du Comité de déontologie policière, du Comité consultatif sur l'accessibilité financière aux études et du Comité d'accréditation des associations d'élèves ou d'étudiants. En tout, ce sont 19 recommandations d'abolition et 22 recommandations d'amélioration qui ont été retenues.

Le rapport Geoffrion a quant à lui été présenté publiquement en mai 2006. Il recommandait 13 abolitions et 31 améliorations touchant 25 organismes. Le gouvernement a choisi de retenir 8 recommandations d'abolition et 14 recommandations d'amélioration portant sur autant d'organismes.

Au total, ce sont 15 des recommandations d'abolition de ces rapports qui ont été concrétisées :

- quatre abolitions sans transfert de mandat, qui ont touché des organismes qui n'étaient plus en activité, comme la Société de sidérurgie du Québec (Sidbec) et la Société du parc industriel et portuaire Québec-Sud;

- dix abolitions avec transfert de mandat dans le secteur public, comme le Registraire des entreprises et la Commission des programmes d'études;
- une abolition avec transfert de mandat dans le secteur privé : le Bureau d'accréditation des pêcheurs et des aides-pêcheurs du Québec, dont les activités ont été prises en charge par le milieu de la pêche.

Au chapitre des recommandations d'amélioration, sept sont maintenant chose faite :

- deux organismes ont été recentrés sur leur mission première : le Curateur public a transféré l'administration provisoire de biens à Revenu Québec pour se concentrer sur la protection des personnes inaptes et de leurs biens, et le Conseil supérieur de l'éducation consacre maintenant ses travaux exclusivement aux questions fondamentales du domaine de l'éducation;
- le rôle des comités de retraite impliqués dans la gouvernance de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances a été revu dans un contexte de création d'un conseil d'administration, pour assurer une distinction et une complémentarité entre les responsabilités de ces diverses instances;
- une intégration administrative des trois organismes jeunesse² (l'Agence Québec Wallonie Bruxelles pour la jeunesse, l'Office Québec-Amériques pour la jeunesse et l'Office franco-québécois pour la jeunesse) a été effectuée, de manière à créer un guichet unique à l'intention des jeunes désireux d'effectuer un stage à l'étranger;
- la personnalité juridique a été accordée au Conservatoire de musique et d'art dramatique, un statut mieux adapté à la nature de ses activités.

La liste des organismes abolis et améliorés à la suite des rapports Boudreau et Geoffrion se trouve à l'annexe 1.

Par ailleurs, une fois mises à l'épreuve des faits, certaines recommandations retenues par le gouvernement se sont révélées ne pas être la meilleure façon de moderniser l'organisme. Dans ces situations, une solution de rechange a souvent pu être trouvée pour éviter le *statu quo*.

2. La fusion complète de l'Agence Québec Wallonie Bruxelles pour la jeunesse et de l'Office Québec-Amériques pour la jeunesse, recommandée par le rapport Boudreau, n'a pas été possible en raison d'ententes avec des partenaires étrangers.

À titre d'illustration, la privatisation des activités de la Société des traversiers du Québec n'est pas apparue souhaitable après une étude plus exhaustive de la portée de cette recommandation. La révision en profondeur du fonctionnement de la Société a donc été substituée à la recommandation.

Le rapport du troisième groupe de travail, le rapport Rolland, remis à la présidente du Conseil du trésor en février 2007, contient 16 recommandations d'amélioration et 3 recommandations de maintien sans changement. Les améliorations cherchent essentiellement à accroître la transparence et la pertinence de la reddition de comptes des organismes visés. Elles s'inscrivent dans la logique du cadre de gestion axé sur les résultats prévu par la Loi sur l'administration publique.

2.3 LES INITIATIVES MINISTÉRIELLES

Sur un total de 28 initiatives ministérielles, on dénombre 8 abolitions et 1 privatisation :

- comme annoncé dans le plan de modernisation, trois conseils du secteur de la santé ont été abolis au profit de la création d'une banque d'experts, de sorte que le recours à l'expertise est facilité : le Conseil québécois de lutte contre le cancer, le Comité de la santé mentale du Québec et le Comité permanent de lutte à la toxicomanie inc.;
- cinq organismes ont vu leurs fonctions être transférées à d'autres structures pour plus d'efficacité, dont le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux et la Société de la faune et des parcs du Québec;
- la Société Innovatech du Grand Montréal a été privatisée, d'où l'apport de nouveaux capitaux privés qui se chiffre en millions de dollars.

De plus, 19 améliorations découlent de ces initiatives, dont 2 revêtent une importance particulière pour les citoyens :

- la fusion de la Bibliothèque nationale du Québec et des Archives nationales du Québec a donné naissance à la plus importante institution culturelle du Québec par sa taille, la diversité de ses activités et son rayonnement : Bibliothèque et Archives nationales du Québec;
- le processus de modernisation de Télé-Québec a recentré cet organisme sur sa mission première, soit d'être une télévision éducative et culturelle. Il vise aussi à rendre Télé-Québec capable de réinvestir dans sa programmation pour qu'elle puisse assurer sa pérennité.

La liste complète des organismes touchés par une initiative ministérielle paraît à l'annexe 2.

3 PERSPECTIVES

Bien que plusieurs recommandations des groupes de travail aient été concrétisées, des travaux ont toujours lieu pour que d'autres le soient également. De plus, des efforts d'introduction d'une culture de réévaluation continue au sein de l'administration publique sont à souligner.

3.1 LES SUITES DES RAPPORTS DES GROUPES DE TRAVAIL

Quelques recommandations des rapports Boudreau et Geoffrion viendront prochainement s'ajouter à la liste de celles qui ont été réalisées. Par exemple, les dispositions de la Loi modifiant le Code du travail et d'autres dispositions législatives abolissant le Commissaire de l'industrie de la construction doivent entrer en vigueur dans un avenir rapproché.

D'autres recommandations cheminent dans la bonne direction, bien qu'elles demandent de longs travaux. C'est le cas de la prise en charge par le secteur privé des activités de la Société nationale du cheval de course, qui passe d'abord par le transfert des actifs de la Société à l'entreprise appelée à prendre la relève. Des étapes supplémentaires devront encore être franchies avant de pouvoir en arriver à la dissolution de la Société.

En dernier lieu, la grande majorité des recommandations du troisième groupe de travail pourra être mise en œuvre par voie administrative, c'est-à-dire sans modification législative.

3.2 L'INTRODUCTION D'UNE CULTURE DE RÉÉVALUATION CONTINUE

Afin de constamment améliorer la performance de l'État et de mieux répondre aux attentes des citoyens, une culture de réévaluation continue est graduellement déployée dans l'administration publique.

Elle se manifeste d'une part dans la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État, qui prévoit qu'un ministre doit, au plus tard tous les 10 ans, faire un rapport au gouvernement sur l'application de la loi constitutive de la société dont il est responsable. D'autre part, des lois constitutives d'organismes contiennent de semblables dispositions, comme celles de Services Québec et du Centre de services partagés du Québec.

4 CONCLUSION

L'examen des organismes publics aura été l'un des grands chantiers de la modernisation de l'État. Il faut dire que les structures gouvernementales se sont complexifiées tout au long des 40 dernières années.

Pour mener à bien cet examen, le gouvernement a constitué trois groupes de travail. Ces groupes ont procédé à l'étude des organismes dans une optique d'allègement des structures et d'amélioration de la performance. Des initiatives ministérielles poursuivant les mêmes fins sont venues s'ajouter à ces travaux de mise à jour des structures gouvernementales.

À la suite des rapports Boudreau et Geoffrion et des initiatives ministérielles, ce sont 24 organismes qui ont été abolis et 26 autres qui ont été améliorés. Les changements affectant la reddition de comptes des organismes étudiés par le troisième groupe de travail viendront compléter la liste des améliorations découlant des rapports.

Se superpose à ces réalisations l'introduction d'une culture de réévaluation continue au sein de l'administration publique. Il faut voir dans ce virage un moyen efficace de s'assurer que les structures de l'État suivront l'évolution des attentes des citoyens auxquelles elles doivent répondre.

ANNEXES

Annexe 1 : Abolitions et améliorations issues des rapports Boudreau et Geoffrion

Abolitions	Améliorations
Sans transfert de mandat	
1. Comité consultatif du Commissaire de l'industrie de la construction	1. Agence Québec Wallonie Bruxelles pour la jeunesse
2. Observatoire québécois de la mondialisation	2. Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances
3. Société de sidérurgie du Québec (Sidbec)	3. Conseil supérieur de l'éducation
4. Société du parc industriel et portuaire Québec-Sud	4. Conservatoire de musique et d'art dramatique
Avec transfert de mandat dans le secteur public	5. Curateur public
5. Centre de référence des directeurs généraux et des cadres	6. Office franco-québécois pour la jeunesse
6. Comité consultatif de la Régie du bâtiment du Québec	7. Office Québec-Amériques pour la jeunesse
7. Comité d'évaluation des ressources didactiques	
8. Comité d'orientation de la formation du personnel enseignant	
9. Comité permanent des présidents-directeurs généraux des Fonds de recherche	
10. Commission des programmes d'études	
11. Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec	
12. Fonds central pour le bénéfice des personnes incarcérées	
13. Registraire des entreprises	
14. Société de développement de la Zone de commerce international de Montréal à Mirabel	
Avec transfert de mandat dans le secteur privé	
15. Bureau d'accréditation des pêcheurs et des aides-pêcheurs du Québec	

Annexe 2 : Organismes ayant fait l'objet d'une initiative ministérielle

Abolitions	Améliorations
Avec transfert de mandat dans le secteur public	1. Autorité des marchés financiers
1. Comité aviseur du Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail	2. Caisse de dépôt et placement du Québec
2. Comité de la santé mentale du Québec	3. Commission d'accès à l'information
3. Comité permanent de lutte à la toxicomanie inc.	4. Commission de la représentation
4. Conseil de la santé et du bien-être	5. Commission municipale du Québec
5. Conseil médical du Québec	6. Conseil de la justice administrative
6. Conseil québécois de lutte contre le cancer	7. Conseil permanent de la jeunesse
7. Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux	8. Directeur général des élections
8. Société de la faune et des parcs du Québec	9. Investissement Québec
Avec transfert de mandat dans le secteur privé	10. Office des personnes handicapées du Québec
9. Société Innovatech du Grand Montréal	11. Société de l'assurance automobile du Québec
	12. Société de télédiffusion du Québec (Télé-Québec)
	13. Société générale de financement du Québec
	14. Société Innovatech du sud du Québec
	15. Société Innovatech Québec et Chaudière-Appalaches
	16. Société Innovatech Régions ressources
	17. Tribunal administratif du Québec
Fusions	
1. Archives nationales du Québec	
2. Bibliothèque nationale du Québec	

