

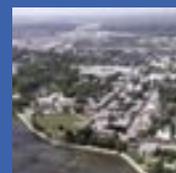
# Moderniser l'État

Pour des services  
de qualité aux citoyens



Plan de modernisation 2004-2007

Mai 2004



Pour obtenir des renseignements supplémentaires à propos de ce document, veuillez vous adresser à la Direction des communications du Secrétariat du Conseil du trésor au (418) 643-1529.

Le document est disponible sur le site Internet du Secrétariat du Conseil du trésor [[www.tresor.gouv.qc.ca](http://www.tresor.gouv.qc.ca)].

Dépôt légal – 2004  
Bibliothèque nationale du Québec  
ISBN 2-550-42594-4

© Gouvernement du Québec

## **Message de la présidente du Conseil du trésor**

### **De meilleurs services pour les citoyens**



*En 1960, et sous l'impulsion d'un groupe de libéraux réunis autour de Jean Lesage, le Québec s'est transformé et a rejoint les rangs de la modernité. À la faveur de ces réformes, la société québécoise a fait de grands pas en avant. Les changements ont été nombreux, rapides et ambitieux. Malgré leur ampleur, ils se sont réalisés rapidement et de façon cohérente, permettant ainsi la réalisation de notre Révolution tranquille.*

*Quatre décennies plus tard, les Québécois ont raison d'être fiers de cet héritage. C'est à juste titre qu'ils sont soucieux d'en préserver les valeurs. Mais ils sont aussi en droit de questionner lucidement la lourdeur et la complexité vers lesquelles le modèle a évolué. Ils constatent à quel point la société a changé, et comment l'État québécois peine désormais à s'y adapter.*

#### **Une adaptation inéluctable**

*Et pourtant, cette adaptation est inéluctable. En la matière, le statu quo n'est pas un choix responsable. On ne peut placer le Québec à l'abri de la mondialisation ou des conséquences des changements démographiques. On ne peut exiger plus d'effort de contribuables qui sont les plus taxés du continent. On ne peut imaginer alourdir indéfiniment notre dette collective, et reporter ainsi sur nos enfants notre incapacité à ajuster nos dépenses à notre richesse.*

*Pour réussir notre entrée dans le siècle nouveau, pour accroître notre prospérité, pour rester fidèles à nos idéaux de justice et de compassion et conserver les services publics auxquels nous tenons, nous devons repenser nos façons de faire. Il faut recentrer l'action de l'État sur ses missions essentielles, faire confiance aux régions et à ceux qui agissent en première ligne, s'ouvrir aux partenariats et aux pratiques innovatrices, privilégier les services aux dépens des structures. En un mot, il faut **moderniser l'État québécois**.*

*Le citoyen a pour sa part de nouvelles exigences. Il ne veut plus être renvoyé d'un comptoir à l'autre à la recherche de réponses. Il veut un accès rapide, simple et convivial à son gouvernement, de préférence en une seule démarche et au moment qui lui convient. L'État moderne est un appareil complexe, mais son contact avec le citoyen ne doit pas être compliqué.*

*Cet État moderne ne doit pas empêcher les citoyens de prendre en charge leurs affaires. Il est fini, le temps où l'État intervenait dans chaque recoin de l'économie, au risque d'étouffer le goût du risque et la passion d'entreprendre – qui sont les clefs de la prospérité. Il faut reconnaître de façon lucide que l'État ne peut plus se permettre le luxe de se passer du savoir-faire de nouveaux partenaires, de l'apport des nouvelles technologies ou de l'initiative des acteurs locaux.*

## **Un plan porteur de changements**

*C'est pourquoi je dépose aujourd'hui un **plan de modernisation** de l'État québécois, avant tout porteur de changements. Ce plan va modifier le fonctionnement du gouvernement et les rapports qu'il entretient avec les citoyens. Il présente une vision stimulante des défis que le siècle nouveau nous apporte et des moyens pour les relever.*

*Le **Plan de modernisation 2004-2007** a pour **objectifs** d'améliorer la prestation de services aux citoyens, d'y parvenir à moindre coût, d'obtenir des gains d'efficacité dans le fonctionnement de l'État et d'accroître la prospérité collective.*

*Ce plan comporte des **mesures** concrètes et structurantes, visant à améliorer nos façons de faire, en misant autant sur de nouveaux partenaires que sur les nouvelles technologies. Nombre de services actuellement dispersés seront regroupés, simplifiés, repensés et bonifiés. Les organisations qui ont pour mission d'offrir des services directs à la population seront invitées à atteindre des objectifs de performance exigeants et précis, en contrepartie de plus de flexibilité dans le choix des moyens d'y parvenir.*

*Les programmes gouvernementaux seront désormais plus cohérents, car nous allons mettre fin à la multiplication, à la fragmentation et au cloisonnement, sources de duplications et de gaspillage des ressources. Les structures seront moins nombreuses et plus souples. Les activités de l'État seront parfois regroupées, les mandats mieux cernés, et les dirigeants davantage imputables de leurs résultats.*

*Enfin, pour le succès de l'opération, nous mettrons à contribution notre ressource la plus précieuse, soit tous ceux qui œuvrent avec dévouement et professionnalisme à servir leurs concitoyens. Alors qu'une proportion substantielle d'entre eux s'apprête à nous quitter pour la retraite, nous agissons pour assurer la relève et le transfert de connaissances. Ces départs nous offrent également l'occasion d'assurer le renouvellement, le rajeunissement et la qualification accrue de nos effectifs. C'est ainsi que nous parviendrons à réaliser le redéploiement de nos employés, tout en réduisant progressivement la taille des effectifs.*

## **Un travail d'architecte**

*Le **plan de modernisation** que je dépose aujourd'hui est le fruit d'un travail de recherche et de réflexion qui a duré près d'une année. La modernisation de l'État suppose en effet une démarche structurée en fonction de l'évaluation des besoins de la population, pensée de façon cohérente et opérationnelle. Cette modernisation constitue, à bien des égards, un travail d'architecte : il s'agit de construire pour l'avenir, et de le faire en étant conscients du caractère continu de la tâche que nous entreprenons.*

*Le **plan de modernisation** s'étalera ainsi sur une période de quatre ans, correspondant à la durée du mandat que nous a confié la population. Au cours d'une **première vague**, issue des travaux entrepris dès le mois de juin 2003, l'ensemble de l'équipe gouvernementale a identifié et engagé des initiatives importantes.*

Le **plan de modernisation** donne le coup d'envoi d'une **deuxième vague**, au cours de laquelle des projets structurants seront confiés à des gérants de projets, libérés de leur ministère et entièrement dédiés à la tâche qui leur aura été confiée. Ils animeront des groupes de travail, composés de ressources provenant de l'administration gouvernementale comme de l'ensemble de la société. Ils seront imputables de résultats, dans un échéancier défini.

**D'autres projets** suivront, dont ceux qui auront été identifiés lors des **forums** en région « Place aux citoyens ». Ces projets seront liés à l'un ou l'autre des thèmes des forums, soit la santé et les services sociaux; l'éducation, la formation et l'emploi; le développement économique, régional et durable; la famille et le développement social.

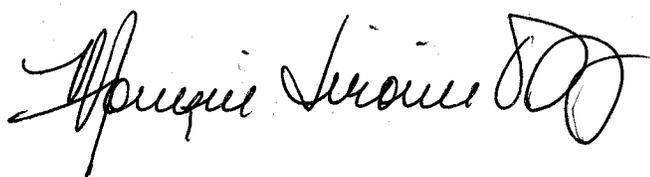
Par le passé, l'objectif de modernisation de l'État a fait l'objet de beaucoup de rapports et d'analyses, qui sont trop souvent restés inopérants. Le plan que je rends public confirme que nous passons à l'action. La mise en oeuvre de ce plan fera appel à la participation des acteurs concernés, au premier chef les représentants des employés de l'État.

Cet État que nous allons moderniser va de pair avec des citoyens prêts à se prendre en main. L'État doit pouvoir concentrer son action et améliorer ses pratiques là où son intervention répond à des besoins qu'il est le seul à pouvoir satisfaire.

J'ai confiance en notre capacité collective à assumer ces changements, et à réussir ainsi la **modernisation de l'État québécois**.

C'est à cette condition que nous pourrons pleinement réaliser nos **sept millions d'ambitions**.

La présidente du Conseil du trésor et  
ministre responsable de l'Administration  
gouvernementale



Monique Jérôme-Forget



# Table des matières

<b>Message de la présidente du Conseil du trésor</b> .....	<b>I</b>
<b>Sommaire</b> .....	<b>VII</b>
<b>Introduction</b> .....	<b>1</b>
<b>Chapitre 1 – Pourquoi devons-nous moderniser notre État ?</b> .....	<b>3</b>
1.1 Des constats.....	6
1.2 Le piège budgétaire.....	7
1.3 Des changements démographiques majeurs.....	11
1.4 De nouvelles façons d’offrir les services publics.....	12
<b>Chapitre 2 – L’amélioration des façons de faire</b> .....	<b>15</b>
2.1 Améliorer la prestation de services.....	19
2.1.1 La mise en place de Services Québec .....	19
2.1.2 Le gouvernement en ligne .....	21
2.1.3 L’intégration de services de soutien administratif.....	28
2.2 Moderniser le cadre de relations avec le secteur privé.....	30
2.2.1 Un outil à exploiter : le partenariat public-privé .....	30
2.2.2 Simplifier les relations contractuelles entre l’État et les entreprises.....	36
2.2.3 La rationalisation de la gestion immobilière.....	37
2.2.4 Une nouvelle politique de gestion de la performance .....	39
<b>Chapitre 3 – L’allégement des structures</b> .....	<b>41</b>
3.1 La modification du cadre législatif : des gestes significatifs déjà posés....	44
3.2 La réévaluation systématique des organismes.....	45
3.3 Simplifier en regroupant.....	50
3.4 Des agences pour améliorer les services publics .....	54
<b>Chapitre 4 – La réévaluation des programmes</b> .....	<b>57</b>
4.1 Le regroupement, la simplification et le recentrage des programmes.....	62
4.2 Un examen du financement des programmes en santé et services sociaux .....	69
4.3 Un nouveau cadre de gestion des programmes de subventions, la lutte contre la « sédimentation » et le cloisonnement .....	70
<b>Chapitre 5 – La planification des ressources humaines</b> .....	<b>73</b>
5.1 Favoriser le redéploiement du personnel là où sont les besoins et améliorer sa formation .....	81
5.2 Assurer la relève et le transfert des connaissances.....	87
5.3 Rendre l’État à l’image de la société québécoise.....	89
<b>Conclusion</b> .....	<b>91</b>

## Liste des annexes

Annexe 1 Les projets issus de la première vague de l'opération de modernisation.....	95
Annexe 2 Les projets issus de la deuxième vague de l'opération de modernisation .....	99

## Liste des graphiques

Graphique 1 Dépenses de programmes des administrations provinciales, 2003-2004.....	7
Graphique 2 Dépenses de programmes des administrations provinciales.....	8
Graphique 3 Produit intérieur brut par habitant, 2003.....	8
Graphique 4 Dette totale des administrations provinciales au 31 mars 2003.....	9
Graphique 5 Recettes fiscales de l'ensemble des administrations publiques, 2001.....	9
Graphique 6 Croissance des dépenses de programmes, 1997-1998 à 2004-2005.....	10
Graphique 7 Nombre de personnes en âge de travailler (20 à 64 ans) en proportion du nombre de personnes de 65 ans et plus, 1971, 2001 et 2031.....	11
Graphique 8 Dépenses de santé par catégorie d'âge, 2001 .....	11
Graphique 9 Parc immobilier de la Société immobilière du Québec au 31 mars 2003.....	37
Graphique 10 Évolution du nombre d'organismes dépendant du gouvernement du Québec, 1960 à 2003.....	47
Graphique 11 Répartition des dépenses de programmes, 2004-2005 .....	59
Graphique 12 Répartition de l'effectif des secteurs public et parapublic, 2002-2003 .....	75
Graphique 13 Estimation du nombre de départs à la retraite pour les secteurs public et parapublic, 2005 à 2013 .....	77
Graphique 14 Évolution du nombre de médecins et d'infirmières, 1991 à 2002.....	79
Graphique 15 Réduction attendue du personnel dans le secteur de la fonction publique, 2004 à 2013.....	83
Graphique 16 Présence des communautés culturelles, des autochtones, des anglophones et des personnes handicapées dans la population active et dans la fonction .. publique .....	89

# Sommaire

La construction de l'État québécois a été le point central de la Révolution tranquille. Depuis cette époque, l'État a constitué la véritable épine dorsale de notre développement collectif. C'est à travers cet État que les Québécois ont assuré la réalisation d'un certain nombre de priorités, en misant sur les services publics pour y parvenir.

Ces mêmes Québécois sont cependant de plus en plus nombreux à constater le décalage existant entre l'État qu'ils souhaitent avoir et l'État qu'ils ont réellement. Le 14 avril 2003, les citoyens ont exprimé une profonde volonté de changement. Depuis, le gouvernement a entrepris de construire un État qui soit à la fois fidèle à nos valeurs et capable d'être là pour nous lorsque cela compte, un État qui joue son rôle de façon efficace tout en laissant la place à l'individu et à ses initiatives.

Le gouvernement est convaincu qu'il est possible de construire un tel État, en recentrant son action sur l'essentiel, et en améliorant la qualité des services et la cohérence des programmes. Il est possible de le faire en introduisant de nouvelles façons de faire, en allégeant les structures, en améliorant les programmes, et en misant sur l'engagement de ceux qui œuvrent au service des citoyens. Nous réussirons ainsi à améliorer la qualité des services et à répondre aux défis majeurs que nous avons à relever – tel le défi démographique – tout en mettant fin à la spirale de l'endettement et à l'étouffement fiscal.

## Une première et une deuxième vagues

Dès les jours qui ont suivi le Discours inaugural, le gouvernement s'est mis au travail. Chaque ministère a été invité à soumettre ses plans et propositions. Une première vague de projets de modernisation en a résulté : vingt-sept d'entre eux seront mis en œuvre au cours des prochains mois. Le **Plan de modernisation 2004-2007** que rend public le gouvernement fait état de chacun d'eux, de telle sorte que les citoyens puissent facilement en suivre la progression.

Le **plan de modernisation** donne également le coup d'envoi d'une deuxième vague : il s'agit cette fois de douze projets considérés comme prioritaires, et pour lesquels le gouvernement désignera sous peu des équipes de projet ainsi qu'un responsable chargé de les mener à bien. Chaque responsable aura toute la crédibilité requise pour assumer cette mission.

Le **plan de modernisation** n'a rien de figé. Il représente au contraire une **démarche continue**, faite de discernement, d'écoute, de persévérance et de pédagogie. D'autres projets suivront ces premières vagues, permettant ainsi de bâtir à partir du succès des premières réalisations et de donner suite aux propositions qui émergeront des **forums en région « Place aux citoyens »**.

## Améliorer les façons de faire

Le gouvernement prend les moyens pour **améliorer les façons de faire**. De nouvelles approches sont maintenant à la disposition de l'administration publique. Elles seront pleinement utilisées, afin d'être plus efficace et de faire davantage appel aux ressources disponibles au sein de notre collectivité.

C'est ainsi que le gouvernement améliorera la **prestation de services** assurée aux citoyens et aux entreprises, de même que celle dispensée auprès des ministères et organismes, en s'appuyant notamment sur les nouvelles technologies.

Pour que citoyens et entreprises aient un accès simple et efficace à des services de qualité, le gouvernement regroupe certains services actuels au sein d'un guichet unique baptisé **Services Québec**. Cette agence aura pour mission de décloisonner les services afin que tous les Québécois y aient facilement accès. Que ce soit en ligne, au téléphone ou au comptoir, il sera progressivement possible au citoyen de tout régler, souvent en une seule démarche. C'est ainsi que dès juin 2004, le changement d'adresse sera possible en une seule formalité. À terme, l'objectif est de permettre aux citoyens d'accéder à un ensemble de services actuellement offerts par différents ministères et organismes, à un seul endroit, soit Services Québec.

Pour soutenir le déploiement des services en ligne, le Secrétariat du Conseil du trésor aura le mandat de piloter la mise en place d'un **gouvernement en ligne**, ce qui modernisera à la fois les services rendus aux citoyens par l'entremise de Services Québec et la prestation de services assumée au niveau central pour les ministères et organismes.

Un véritable gouvernement en ligne, c'est d'abord un État où l'interface gouvernement-citoyen est plus simple et davantage conviviale. C'est à partir de cette vision que sera déployé le gouvernement en ligne. La coordination de l'ensemble de l'opération sera confiée à un Dirigeant principal de l'information.

En même temps, le Secrétariat du Conseil du trésor assurera l'implantation d'une **gestion regroupée de services de soutien administratif**, afin de profiter pleinement des économies d'échelle potentielles et de réduire les coûts inhérents à la gestion interne de l'État. L'éparpillement actuel n'est pas optimal. La prise en charge centralement de ces services permettra aux ministères et organismes de se recentrer sur leurs missions essentielles.

Ces initiatives s'appuieront sur la mise en place d'un **Centre des services administratifs**, qui regroupera certaines fonctions de soutien administratif dans les domaines des ressources humaines, matérielles, financières et informationnelles. Cette agence aura pour mission de concrétiser les économies attendues, et devra s'engager à atteindre des objectifs explicites à cette fin.

Le Secrétariat du Conseil du trésor modifiera les règles et habitudes de gouverne des ministères et organismes, pour tirer pleinement parti des relations existant avec les entreprises et doter ainsi le gouvernement d'un **cadre modernisé de relations avec le secteur privé**.

Le gouvernement veillera à harmoniser les règles d'octroi de contrats dans les secteurs public et parapublic, afin de simplifier les relations entre les entreprises et l'État en matière contractuelle. De plus, le gouvernement optimisera son pouvoir d'achat en décloisonnant les différents regroupements d'achats. Quand on sait que c'est finalement le même contribuable qui paie la note, il est difficile d'expliquer que les centres de détention acquittent un même médicament plus cher que le réseau de la santé.

Ce cadre modernisé s'appliquera à la gestion du parc immobilier contrôlé par l'État, confié à la Société immobilière du Québec. Les conditions du marché laissent entrevoir que le gouvernement pourra réaliser une plus-value intéressante lors de la vente de certains de ses immeubles. Plus fondamentalement, l'État doit s'interroger sur sa vocation à administrer un parc immobilier, alors que ses missions essentielles sont tout autres.

Le gouvernement entend par ailleurs s'ouvrir aux partenariats, et amorcer ainsi le début d'une nouvelle ère de collaboration gagnant-gagnant avec le secteur privé, fondée sur la réduction des risques, des délais et des coûts. Le secteur privé, de même que le secteur communautaire et coopératif, ne détiennent pas toujours la réponse à tout, mais ils abritent des compétences dont l'État aurait tort de se priver.

Le gouvernement rendra publics les détails d'une politique-cadre en matière de **partenariats public-privé**. Il s'agit d'un concept et d'une pratique distincts de la privatisation ou de la sous-traitance. Tout projet majeur d'investissement public qui se prête à cette formule sera évalué sous l'angle d'un partenariat public-privé et comparé à la réalisation du projet selon le mode de financement conventionnel. Cela permettra au gouvernement d'opter pour le mode de réalisation qui s'est distingué lors de la comparaison. Pour chaque entente réalisée, des balises seront définies afin de protéger le personnel de la fonction publique ou des réseaux qui serait appelé à participer à de tels projets.

D'ores et déjà, le gouvernement a identifié certains projets qui seront évalués selon ce nouveau mode. On y trouve onze projets de partenariats pour la construction de nouveaux actifs collectifs ou pour la gestion déléguée des services liés à l'entretien d'infrastructures. Le carnet de projets comprend deux tronçons autoroutiers, des parcs routiers, la rénovation ou le remplacement de 3 000 à 5 000 places dans des Centres d'hébergement et de soins de longue durée, des cliniques agréées, un centre de détention et des équipements culturels.

## Alléger les structures

Depuis le début de l'année en cours, la mise en place de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux dans toutes les régions signifie que les patients n'auront plus à multiplier les démarches à chacune des étapes des soins qui leur sont prodigués. Plutôt qu'à des services cloisonnés, ils auront désormais accès à un seul réseau, au service du patient. Il sera possible de permettre la progression du patient à travers le système, du diagnostic à la guérison. L'organisation du travail a été repensée en conséquence, et la réforme s'est accompagnée d'une rationalisation du nombre d'interlocuteurs syndicaux au profit d'établissements plus efficaces.

La stratégie de décentralisation à la carte du gouvernement, dont la création des Conférences régionales des élus n'est que la première étape, se traduira également par une rationalisation des structures à l'échelle régionale, cette fois sous l'impulsion des priorités locales.

Ces premières initiatives s'imposaient. Les **structures pèsent lourd** sur la capacité d'action du gouvernement. Depuis quarante ans, les organismes se sont multipliés. L'État québécois abrite désormais 275 organismes de toute nature, alors qu'il y en avait moins de 20 en 1960. Une liste tout aussi impressionnante de rapports, au fil des ans, en a proposé la rationalisation et le réexamen, sans résultats.

Le temps des rapports est fini, celui des **initiatives concrètes** a commencé.

La Commission municipale du Québec sera dissoute. La Bibliothèque nationale du Québec et les Archives nationales du Québec seront fusionnées. Le gouvernement annonce l'abolition de différents conseils et comités sectoriels et consultatifs relevant du ministère de la Santé et des Services sociaux et leur remplacement par une banque d'experts, sollicités sur demande, accrédités et soumis à un code de déontologie. Les activités des organismes de concertation interministériels seront consolidées.

En région, les réseaux d'Emploi-Québec et de la Sécurité du revenu seront unifiés. Les différents bureaux régionaux du ministère du Développement économique et régional et de la Recherche seront fusionnés. À Montréal, le portefeuille d'Innovatech sera transféré à des investisseurs privés. Quant aux trois autres sociétés Innovatech, des fonds mixtes seront créés. Un examen approfondi sera amorcé sur l'organisation de la justice dans le monde municipal.

Le gouvernement réorganise et regroupe en agences divers services déjà existants afin d'améliorer la prestation de services publics. C'est désormais le Centre de contrôle environnemental, une agence, qui assumera l'action du ministère de l'Environnement en matière d'inspection, de contrôle et d'enquête. Le ministère du Revenu est transformé en agence.

Le gouvernement évalue la possibilité de créer un poste indépendant de Directeur des poursuites publiques et de fusionner certaines activités du Registraire des entreprises au ministère du Revenu, mettant ainsi fin à une duplication des procédures et enlevant une tracasserie aux PME.

Quant au **réexamen systématique**, c'est maintenant qu'il s'engage. À raison de soixante par année d'ici la fin du mandat, le gouvernement mènera une évaluation rigoureuse de chacun des organismes existants.

Cette évaluation sera fondée sur des questions de base. Le besoin qui a donné naissance à cet organisme se manifeste-t-il encore avec autant d'acuité ? S'agit-il d'une structure permanente à laquelle le gouvernement ne fait appel que de façon ponctuelle ? L'organisme serait-il plus efficace s'il était intégré à d'autres organismes dont les missions se recoupent ? En quoi les activités de cet organisme ont-elles un impact notable sur l'efficacité des politiques publiques et la qualité des services aux citoyens ?

## Réévaluer les programmes

Simultanément, le gouvernement procède à une **réévaluation des programmes**. Le premier critère de cette réévaluation est bien connu : les programmes doivent mieux correspondre aux besoins des citoyens. Cela implique que l'on mette fin à l'accumulation des programmes visant les mêmes objectifs, ainsi qu'au cloisonnement des programmes concernant les mêmes clientèles. Il ne faudra pas hésiter à supprimer les programmes correspondant à des besoins qui n'existent plus. Là aussi, la culture de réévaluation continue doit devenir partie intégrante des modes de fonctionnement de l'État québécois.

Depuis quarante ans, rares furent les occasions où la création d'un nouveau programme s'est accompagnée d'une révision de la pertinence de maintenir intacts les programmes existants. Les programmes destinés aux jeunes, aux artistes et au développement économique en région sont l'illustration parfaite de la complexité à laquelle nous sommes parvenus. Beaucoup de ceux qui sont admissibles au soutien de l'État n'en profitent pas, faute d'en être informés. Beaucoup de ceux qui en profitent reçoivent des appuis de plusieurs programmes à la fois. Dorénavant, ces programmes seront regroupés, leur nombre diminué, leurs objectifs clarifiés.

Là aussi, l'exercice de réévaluation sera guidé par une question de base : peut-on parvenir aux mêmes fins à moindre coût ou améliorer la prestation de services au même coût ?

Des **regroupements et simplification de programmes** sont immédiatement enclenchés.

Une quarantaine de programmes de soutien financier en matière culturelle seront regroupés en quatre programmes plus larges. Le même exercice sera pratiqué au sein du ministère du Développement économique et régional et de la Recherche, où 10 grandes mesures d'aide remplaceront 162 programmes et mesures existants.

Le ministère de l'Environnement révisera ses pratiques afin d'accélérer les systèmes d'autorisation préalable, délivrée en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement. La procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement sera également optimisée afin d'en réduire les délais.

C'est dans cet esprit que s'amorcent plusieurs travaux de réflexion structurants qui permettront aux citoyens de prendre part à un débat constructif et rigoureux.

Ainsi, le gouvernement se penchera sur les options qui s'offrent à lui pour moderniser la mission de Télé-Québec.

Des réflexions seront engagées pour restaurer plus de cohérence et d'équité dans les programmes liés à l'habitation, accroître l'efficacité des services judiciaires sur le territoire, consolider les activités de recouvrement des créances de l'État, revoir le partage des responsabilités actuelles dans la gestion de barrages à des fins faunique ou de villégiature, envisager une participation accrue du secteur privé aux activités du Service aérien gouvernemental et appuyer les efforts de développement de l'industrie de la transformation alimentaire.

De nombreux programmes devront être repensés à la suite de l'examen de la politique de l'utilisation et de la gestion de l'eau ainsi que de la politique du médicament.

Au cours des prochains mois, la population sera conviée à débattre de l'avenir de l'enseignement collégial et des moyens de financer équitablement la croissance appréhendée des coûts de la santé, notamment lors des forums régionaux. Ces deux domaines sont d'une importance critique pour l'avenir. Des projets structurants pourraient en découler.

## **Miser sur les travailleurs de l'État**

Le gouvernement prend enfin les moyens pour assurer une meilleure planification des ressources humaines et en faciliter l'adaptation. Dans la fonction publique et dans l'ensemble des services publics, comme dans toute organisation, le personnel constitue la première ressource. Comme dans toute organisation également, il est fréquent qu'un certain nombre des employés soit amené, à un certain moment, à occuper de nouvelles tâches, afin de répondre ainsi à de nouveaux besoins.

Ces ajustements, comme ceux qu'il nous faudra réaliser pour composer avec les départs à la retraite, seront bien planifiés. Nous assurerons le renouvellement de la main-d'œuvre et la relève du personnel actuel, de manière à ce que ceux qui nous quittent ne le fassent pas sans avoir eu la chance de transmettre leur savoir-faire à ceux qui prendront la suite. Quant à ces derniers, nous nous assurerons de leur faire vivre, dès le début de leur carrière, le genre de défis stimulants qui font l'attrait d'une carrière au service des citoyens.

Les effets de la modernisation nécessiteront l'adaptation des ressources humaines. Ces changements seront graduels, et seront mis en œuvre en fonction de l'attrition.

Dans certains cas plus limités, des redéploiements seront nécessaires. Les personnes concernées pourront compter sur leur employeur pour de l'accompagnement, de la formation, du soutien et du respect – à commencer par le respect des dispositions des conventions collectives en la matière.

Sur un horizon de dix ans, alors que la modernisation se poursuit et que de nouvelles pratiques viennent accroître la productivité des services publics, le gouvernement est convaincu de pouvoir assurer ses missions essentielles, sans remplacer automatiquement les employés qui quitteront la fonction publique. Globalement, le gouvernement se donne un grand objectif, celui du « **un sur deux** ». Cela signifie que la moitié des employés réguliers prenant leur retraite seront effectivement remplacés. Ces dispositions ne s'appliquent pas au personnel des réseaux de la santé et de l'éducation.

Selon les projections actuelles, le gouvernement procédera, au cours des 10 prochaines années, à l'embauche de quelque 16 000 personnes pour remplacer la moitié du personnel régulier quittant la fonction publique pour la retraite ou pour tout autre motif, faisant ainsi place aux jeunes et aux groupes-cibles.

## **Un exercice bien engagé, qui sera effectué graduellement**

La modernisation de l'État québécois est bien engagée. Ceux qui en ont la charge sont parfaitement conscients de sa nécessité impérieuse – mais aussi de la difficulté de l'exercice entrepris.

Le gouvernement a souhaité procéder à la modernisation de l'État avec prudence et discernement, étant convaincu qu'il s'agissait de la meilleure façon d'atteindre des objectifs ambitieux. Il s'agit en fait de faire bénéficier les citoyens de meilleurs services, assurés par un État plus efficace.

Pour le gouvernement, il est évident qu'il s'agit de la meilleure façon d'assurer l'essor d'un Québec plus prospère.



# Introduction

La construction de l'État québécois a été le point central de la Révolution tranquille.

Grâce à l'État qu'ils ont édifié à partir du début des années soixante, les Québécois ont assumé leur développement économique et se sont donné des services publics – particulièrement en santé et en éducation.

Cet État est au cœur de notre façon de voir la vie en société, des priorités que nous retenons et des méthodes que nous privilégions pour assurer collectivement notre développement et notre avenir.

Pour jouer pleinement son rôle, notre État doit répondre aux nouveaux besoins des citoyens. Il doit tirer pleinement parti des nouvelles façons de faire. Il doit correspondre à nos moyens : cet État représente un coût collectif, que nous devons assumer. Il faut enfin que l'État québécois soit préparé à répondre au défi majeur que représentent les changements démographiques en cours.

En mettant en œuvre son **Plan de modernisation 2004-2007**, le gouvernement vise donc à faire en sorte que l'État québécois soit plus que jamais adapté à nos valeurs collectives et aux moyens que nous sommes prêts à mobiliser pour y répondre – en révisant les façons de faire, en agissant à la fois sur les structures et sur les programmes, et en s'appuyant à cette fin sur des ressources humaines compétentes et qualifiées.

Ce plan est articulé autour de cinq chapitres.

Le **chapitre 1** revient sur les raisons mêmes de l'exercice de modernisation entrepris par le gouvernement. Il explique **pourquoi nous devons moderniser notre État**.

Avec le **chapitre 2**, le plan de modernisation aborde la première des quatre directions de l'action gouvernementale à venir, soit **l'amélioration des façons de faire**.

Tel que présenté dans le **chapitre 3**, le gouvernement s'engage dans un effort d'**allègement des structures**, pour les rendre plus efficaces et mieux aptes à répondre aux besoins des citoyens.

Le **chapitre 4** énonce les initiatives engagées par le gouvernement pour **réévaluer les programmes**, là aussi avant tout dans le but de mieux correspondre aux besoins réels des citoyens.

Le **chapitre 5** est consacré à la **planification des ressources humaines**, dans la fonction publique comme dans l'ensemble des secteurs public et parapublic, le personnel constitue la première des ressources. La modernisation de l'État engagée par le gouvernement s'appuiera avant tout sur des ressources humaines bien outillées et soutenues pour relever les défis à venir.

En **conclusion**, le plan de modernisation explique comment seront effectués les suivis correspondant aux différents projets engagés. Certains de ces projets exigeront des projets de loi qui devront être adoptés par l'Assemblée nationale.



# CHAPITRE 1

Pourquoi devons-nous  
moderniser notre État ?



# 1 Pourquoi devons-nous moderniser notre État ?

Les étapes de la construction de l'État québécois correspondent aux principaux jalons qui ont marqué le développement du Québec.

Au début des **années soixante**, l'une des premières initiatives issues de la Révolution tranquille consista à mettre en place une fonction publique d'un niveau et d'une qualité analogues à ce qui existait déjà dans les grands pays occidentaux. Cette période fut marquée par la mise en place de l'assurance-hospitalisation, la création d'un ministère des Affaires culturelles, l'établissement d'un réseau scolaire accessible à tous, la naissance des grandes sociétés d'État et la définition d'un système de retraite, confié à une Régie des rentes.

La **décennie soixante-dix** vit la naissance du régime d'assurance maladie, la création de plusieurs institutions dans le domaine de la santé et des services sociaux ainsi que l'apparition des différents organismes chargés d'assurer la protection des droits des citoyens, de promouvoir l'utilisation du français, de protéger l'environnement et de mieux gérer les terres agricoles. Cette période fut également marquée par des initiatives visant à assurer le développement économique, et par l'établissement de nouvelles règles et institutions collectives concernant l'assurance automobile et la sécurité du travail.

L'expansion de l'État québécois s'est ralentie au cours des **années quatre-vingt**. Cette période fut plutôt marquée par de premières réflexions concernant l'organisation gouvernementale et sa rationalisation. L'État assumait cependant de nouvelles responsabilités dans le secteur culturel, mais aussi dans des domaines tels que ceux de l'assainissement des eaux, l'accès à l'information et la promotion des activités de plein air.

Au cours des **années quatre-vingt-dix**, plusieurs analyses approfondies et rigoureuses furent effectuées concernant la situation des finances publiques et notre capacité à assumer financièrement nos choix collectifs. L'État maintint pour l'essentiel ses structures et ses programmes, les nouvelles initiatives mises en œuvre concernant essentiellement l'assurance médicament, les services de garde subventionnés et l'intervention massive de l'État dans l'économie.

Au cours des quarante dernières années, l'État a ainsi constitué l'épine dorsale de notre développement collectif. C'est à travers cet État que les Québécois ont assuré la réalisation d'un certain nombre de priorités, en misant sur les services publics pour y parvenir.

## 1.1 Des constats

Le 14 avril 2003, la population du Québec a exprimé une profonde volonté de changement. Le nouveau gouvernement du Québec s'est mis à l'action, à partir d'un certain nombre de constats.

En **premier lieu**, le fonctionnement de cet État et des services publics qu'il administre représente un **coût** qui nous renvoie au **piège budgétaire** dans lequel le Québec est actuellement pris. Nous dépensons plus qu'ailleurs, par rapport à notre niveau de richesse collective, et nous ne pouvons plus faire appel à l'endettement ou à des impôts supplémentaires.

En **deuxième lieu**, la société québécoise subit des **changements démographiques**, auxquels notre État et les services dont il est responsable sont particulièrement confrontés.

En **troisième lieu**, l'examen attentif des meilleures pratiques ayant cours ailleurs nous enseigne qu'il est possible de faire mieux en introduisant de **nouvelles façons** de faire.

L'exercice de modernisation de l'État entrepris par le gouvernement vise à « **briller parmi les meilleurs** » – comme le propose le programme d'action rendu public le 11 mars dernier. Le Québec doit exceller, pour ce qui est des services publics offerts à la population et de l'organisation de notre État – comme dans l'ensemble des sphères de l'intervention publique.

## 1.2 Le piège budgétaire

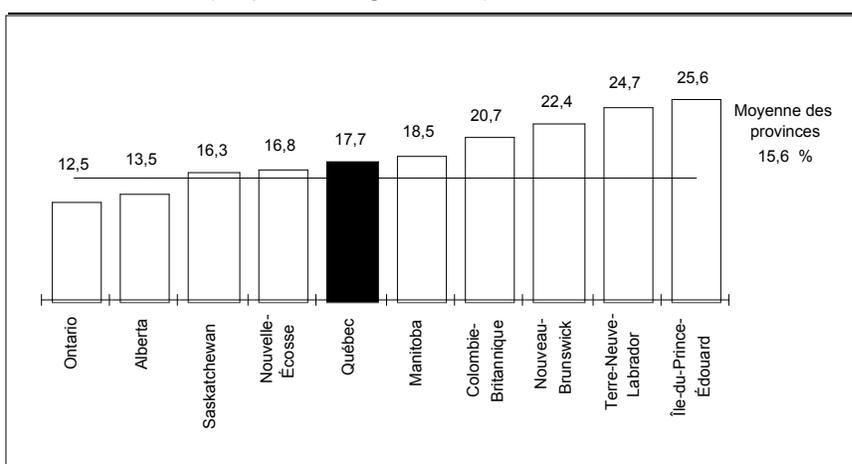
Le gouvernement a lucidement présenté les différentes réalités qui aboutissent au piège budgétaire.

Les faits auxquels nous sommes tous confrontés sont bien connus.

Les dépenses publiques du Québec sont **plus élevées** que la moyenne canadienne.

En 2003-2004, les dépenses de programmes représentaient 17,7 % du produit intérieur brut, comparativement à 13,5 % en Alberta, 12,5 % en Ontario et à 15,6 % en moyenne au Canada. Le Québec est dépassé à ce titre par trois des provinces atlantiques, le Manitoba et par la Colombie-Britannique.

**GRAPHIQUE 1 Dépenses de programmes des administrations provinciales, 2003-2004**  
(en pourcentage du PIB)

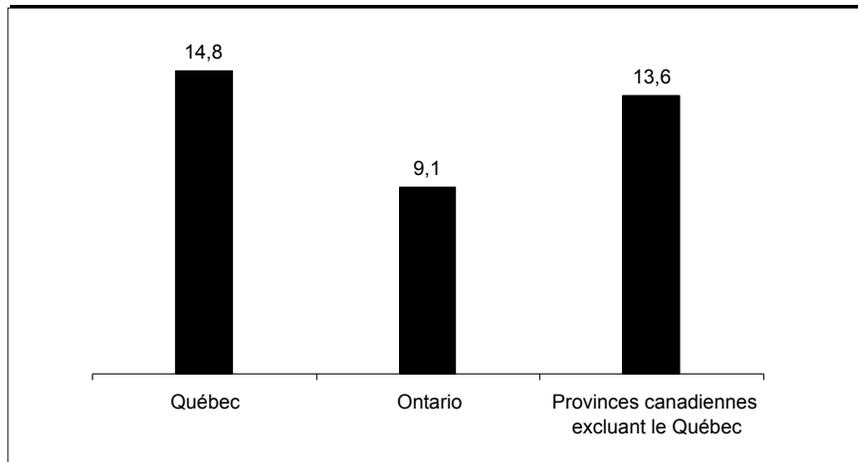


Sources : Ministère des Finances et Conference Board du Canada.

Ces dépenses publiques très élevées **croissent plus rapidement** que dans les autres provinces : l'écart entre le Québec et le reste du Canada s'est ainsi élargi, au cours des dernières années.

De 1999-2000 à 2002-2003, les dépenses de programmes ont augmenté de 14,8 % au Québec, comparativement à 9,1 % en Ontario et à 13,6 % dans l'ensemble des provinces autres que le Québec.

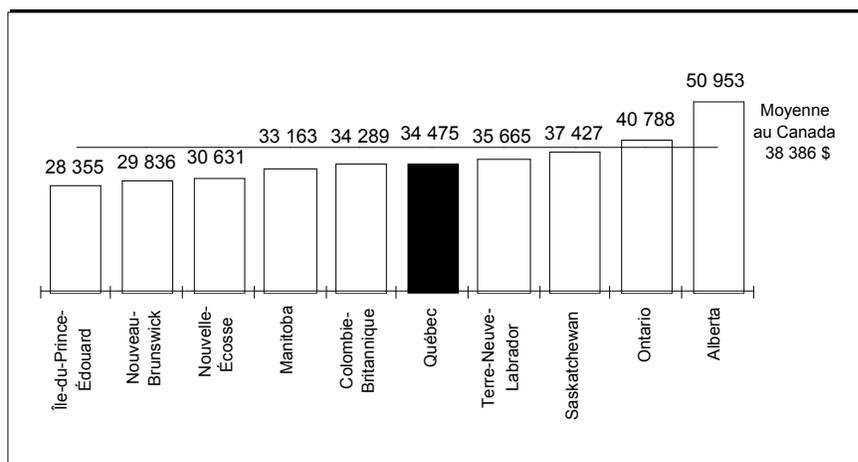
**GRAPHIQUE 2 Dépenses de programmes des administrations provinciales**  
(croissance de 1999-2000 à 2002-2003 en pourcentage)



Source : Ministère des Finances.

Nous dépensons plus qu'ailleurs, alors que nous sommes collectivement **moins riches** que les autres Canadiens. En 2003, le produit intérieur brut par personne s'établissait à près de 34 500 \$ au Québec, comparativement à 51 000 \$ en Alberta, à 40 800 \$ en Ontario et à 38 400 \$ en moyenne au Canada.

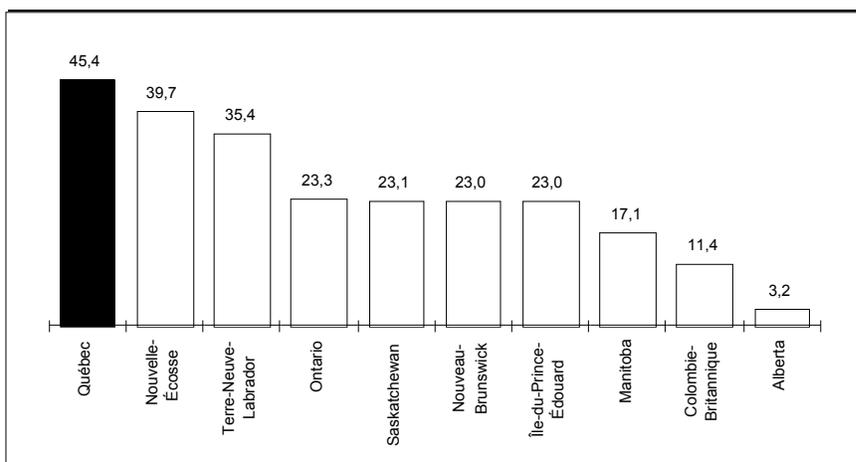
**GRAPHIQUE 3 Produit intérieur brut par habitant, 2003**  
(en dollars)



Source : Statistique Canada et Conference Board du Canada.

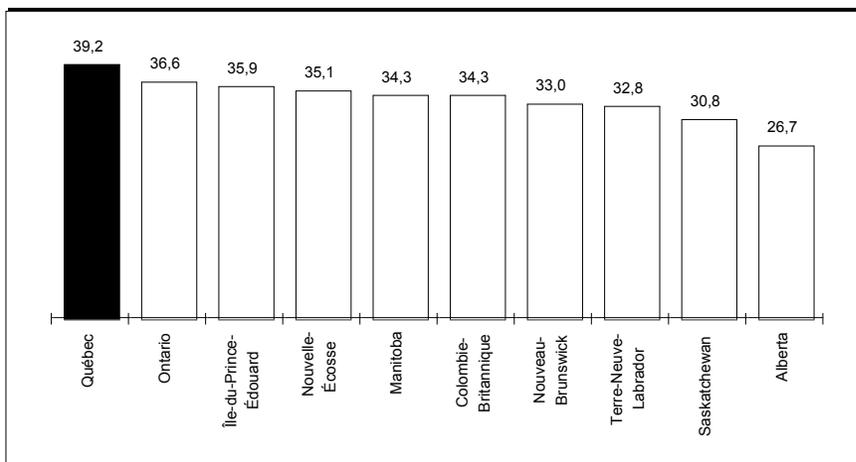
Pour financer des dépenses trop élevées par rapport à notre niveau de richesse, nous nous sommes **très largement endettés**, et nous acquittons **les impôts les plus élevés** en Amérique du Nord.

**GRAPHIQUE 4 Dette totale des administrations provinciales au 31 mars 2003**  
(en pourcentage du PIB)



Sources : Ministère des Finances et Statistique Canada.

**GRAPHIQUE 5 Recettes fiscales de l'ensemble des administrations publiques, <sup>(1)</sup> 2001**  
(en pourcentage du PIB)



Sources : Ministère des Finances et Statistique Canada.

(1) Inclut les recettes de l'administration fédérale et des administrations provinciales et locales, ce qui constitue une mesure du fardeau fiscal global.

Le contrôle des dépenses publiques est donc essentiel, si nous voulons nous libérer rapidement du piège budgétaire qui entrave actuellement nos initiatives.

### Un changement de cap

À cet égard, les résultats obtenus depuis un an indiquent le changement de cap opéré dans le contrôle des dépenses publiques.

En 2003-2004, nous avons **limité à 3,3 %** la croissance des dépenses de programmes, et cela tout en respectant nos priorités en santé et en éducation.

Il s'agit d'un premier résultat remarquable, alors que la croissance de ces dépenses durant la période allant de 1997-1998 à 2002-2003 s'était établie en moyenne à **4,6 %** par an.

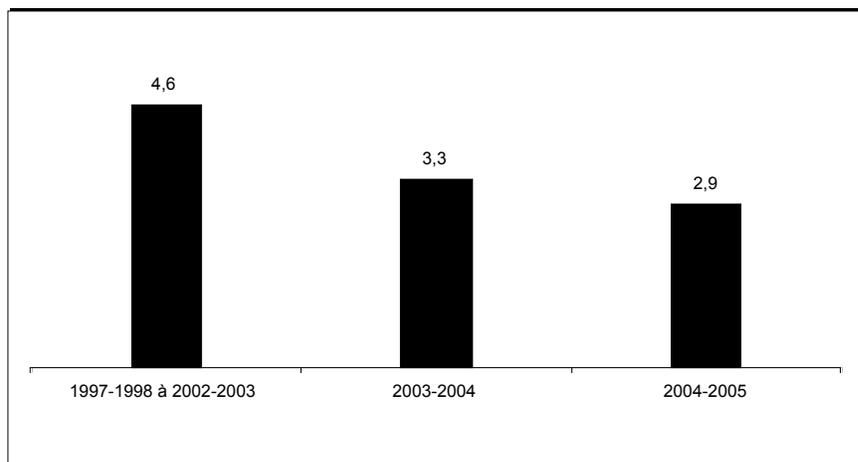
Le gouvernement entend poursuivre le redressement ainsi entrepris.

Pour 2004-2005, le Budget de dépenses déposé le 30 mars dernier annonce une croissance des dépenses de programmes de **2,9 %**.

Au cours des années suivantes, le gouvernement maintiendra une gestion extrêmement rigoureuse des dépenses de programmes. Cette gestion sera effectuée toujours en respectant la priorité accordée à la santé et à l'éducation.

Le contrôle exercé avec succès sur les dépenses publiques a déjà permis de réduire le poids de l'État dans l'économie. La part des dépenses de programmes dans le produit intérieur brut devrait ainsi diminuer à 17,5 % en 2004-2005.

**GRAPHIQUE 6 Croissance des dépenses de programmes, 1997-1998 à 2004-2005**  
(en pourcentage)



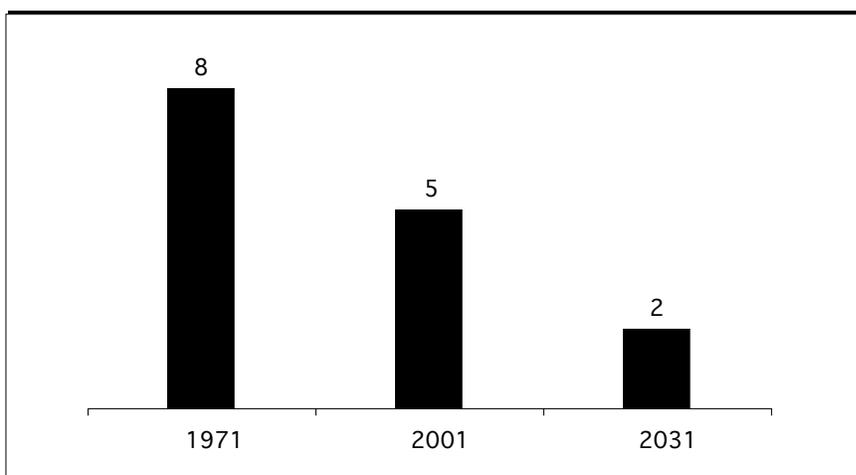
Sources : Budget de dépenses 2004-2005 et Discours sur le budget 2004-2005.

### 1.3 Des changements démographiques majeurs

Le Québec vit des changements démographiques majeurs, qui nous interpellent directement, et à court terme. On prévoit ainsi une diminution de la population en âge de travailler dès 2011.

Selon certaines projections, le Québec ne compterait en 2031 que deux personnes en âge de travailler pour une personne de soixante-cinq ans et plus.

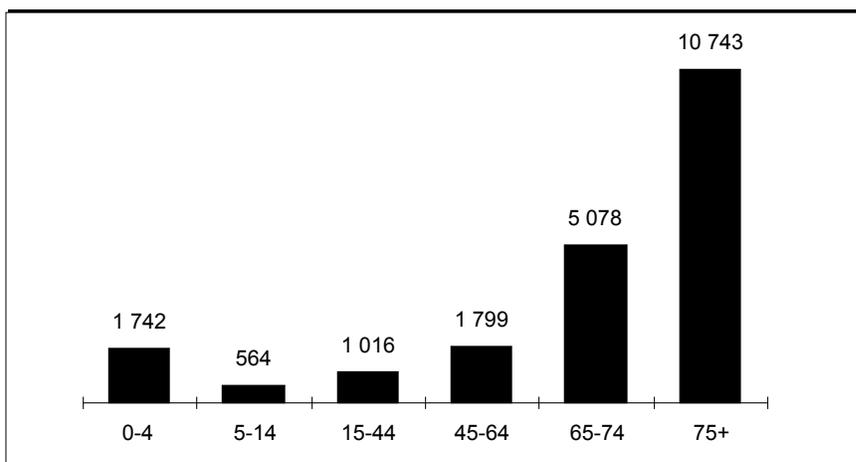
**GRAPHIQUE 7** Nombre de personnes en âge de travailler (20 à 64 ans) en proportion du nombre de personnes de 65 ans et plus, 1971, 2001 et 2031



Source : Institut de la statistique du Québec, scénario démographique de référence, février 2004.

Au cours des prochaines années, il faudra répondre à une demande accrue de services pour les personnes âgées, notamment en santé.

**GRAPHIQUE 8** Dépenses de santé par catégorie d'âge, 2001 (en dollars par habitant)



Sources : Ministère de la Santé et des Services sociaux et Institut canadien d'information sur la santé.

Notre État doit donc être en mesure de répondre aux changements démographiques à venir – que ces changements aient un impact sur les services publics demandés par la population ou qu'ils soulèvent toute la question du transfert des connaissances et de la relève du personnel de l'État.

## 1.4 De nouvelles façons d'offrir les services publics

Les défis auxquels l'État québécois est confronté sont donc majeurs. Il faut contrôler le coût des services publics, pour respecter la capacité de payer des contribuables, tout en nous préparant à répondre à l'impact des changements démographiques.

Face à ces défis, le statu quo n'est pas un choix responsable. Pour les relever, nous devons nous engager résolument dans la modernisation de l'État.

Au cours des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, plusieurs gouvernements occidentaux, notamment la Suède, le Royaume-Uni et, plus près de nous, l'Alberta, ont opéré – et avec succès – une refonte et une modernisation de leurs services publics. Il en a résulté à la fois une réduction des coûts du secteur public et une amélioration significative de la qualité des services offerts.

Pour y parvenir, ces gouvernements ont appliqué de nouvelles approches, fondées sur la décentralisation des responsabilités couplée à une imputabilité accrue des gestionnaires, face aux résultats obtenus.

Ces gouvernements ont bien entendu pleinement utilisé les nouvelles et multiples possibilités offertes par les technologies de l'information.

Par ailleurs, ces gouvernements n'ont pas hésité à établir de nouvelles relations et des partenariats étroits avec le secteur privé, pour tirer parti de ce que l'entreprise privée peut offrir de meilleur.

Ces approches ont donné des résultats intéressants. Il ne nous reste qu'à en tirer parti, en nous inspirant des expériences qui correspondent le mieux à notre réalité et en les adaptant à nos besoins.

La modernisation de l'État ne s'impose donc pas seulement en raison de la limite que nous avons atteinte, en termes de charge fiscale et de niveau d'endettement. Elle constitue une démarche permettant de répondre aux besoins des citoyens, qui veulent disposer de services de qualité, efficaces et dessinés selon leurs besoins.

C'est cette démarche que le gouvernement a entreprise dès avril 2003, et dont le **Plan de modernisation 2004-2007** constitue une étape majeure.

## Les première et deuxième vagues des travaux de modernisation

L'élaboration et la mise en œuvre du **Plan de modernisation 2004-2007** résultent d'une approche sous forme de projets, identifiés lors de la première ou de la deuxième vague des travaux de modernisation.

- ➔ La **première vague** des travaux de modernisation a commencé dès juin 2003, dans un cadre défini par le premier ministre lors du Discours inaugural.

Cette première vague a déjà produit des initiatives.

- Le gouvernement a apporté, dès l'automne, des modifications importantes au cadre législatif et réglementaire en vigueur, notamment dans le secteur de la santé.
- Le travail effectué dans l'ensemble des ministères et organismes, sous l'autorité des comités de pilotage, a abouti à l'identification d'un certain nombre d'actions. Parmi celles-ci, vingt-sept projets considérés comme les plus significatifs sont engagés dans le cadre du **Plan de modernisation 2004-2007**. La liste de ces projets est indiquée en annexe 1.
- ➔ Le **Plan de modernisation 2004-2007** donne le coup d'envoi d'une **deuxième vague**. Douze grands projets ont été identifiés. Ces projets seront pris en charge par des gérants de projets, accompagnés de comités de travail (*ad hoc*) comprenant des ressources internes et externes à l'administration gouvernementale. Les gérants de projets seront libérés de leur ministère d'origine, afin de se consacrer exclusivement à la tâche qui leur est confiée. La liste de ces projets est indiquée à l'annexe 2.
- ➔ Comme le gouvernement l'avait annoncé dès le départ, la modernisation de l'État est un **processus continu** qui s'étalera en fait sur l'ensemble du mandat. D'autres projets suivront, dont ceux qui auront été identifiés lors des forums en région « **Place aux citoyens** ».

Le plan de modernisation que le gouvernement rend public permet d'en expliquer les grands axes, qui en assureront la cohérence à travers chacun des projets identifiés et des initiatives mises en œuvre.



# CHAPITRE 2

## L'amélioration des façons de faire



## 2 L'amélioration des façons de faire

Le premier volet du **Plan de modernisation 2004-2007** vise à **améliorer les façons de faire** au sein de l'appareil gouvernemental, c'est-à-dire la gestion, par les ministères et organismes, des ressources qui leur sont confiées. Le Secrétariat du Conseil du trésor aura ici un rôle crucial à jouer.

Par rapport à l'ensemble des ministères et organismes du gouvernement, le Secrétariat du Conseil du trésor a une double fonction.

En tant qu'organisme central, le Secrétariat du Conseil du trésor assume une mission de **gouverne**.

- Il encadre ainsi la gestion du budget de dépenses et d'investissements, l'octroi des contrats et l'utilisation des ressources informationnelles.
- Le Secrétariat du Conseil du trésor définit également les politiques de gestion du personnel de la fonction publique et détermine les conditions de travail avec l'ensemble des employés de l'État – pour la fonction publique comme dans les réseaux de la santé et de l'éducation.

Le Secrétariat du Conseil du trésor joue également un autre rôle : indépendamment de ces fonctions de gouverne, le Secrétariat du Conseil du trésor assure la **prestation de certains services communs**, pour l'ensemble de l'appareil gouvernemental.

C'est ainsi que le Secrétariat du Conseil du trésor gère les achats regroupés du gouvernement, les services informatiques et de télécommunications, les services centraux de reprographie et autres services spécialisés.

Le Secrétariat du Conseil du trésor s'appuiera sur ces deux fonctions pour transformer et moderniser les façons de faire de l'appareil gouvernemental.

Au cours des quatre prochaines années, l'effort va essentiellement porter dans les directions suivantes.

Le Secrétariat du Conseil du trésor rendra plus efficace la **prestation de services** assurée à la population ainsi qu'aux ministères et organismes, en s'appuyant sur les nouvelles technologies et sur les modes de gestion.

- Le gouvernement procède à la mise en place de **Services Québec**, afin de regrouper sous un guichet unique l'accès des citoyens et des entreprises aux services gouvernementaux. Le gouvernement souhaite ainsi éliminer, à terme, la multitude de points d'accès offrant des services spécialisés dans un secteur pour les remplacer par des guichets uniques offrant des services intégrés.
- Le Secrétariat du Conseil du trésor aura le mandat de piloter la mise en place d'un **gouvernement en ligne**, ce qui modernisera à la fois les services rendus par le Secrétariat aux ministères et organismes ainsi que les services rendus par ces derniers aux citoyens et aux entreprises.
- En même temps, le Secrétariat du Conseil du trésor assurera l'implantation d'une **gestion intégrée de services de soutien administratif**, afin de réduire les coûts et d'améliorer l'efficacité des services offerts aux ministères et organismes.

Le Secrétariat du Conseil du trésor modifiera les règles et habitudes de gouverne des ministères, des organismes et des sociétés d'État, pour tirer pleinement parti des relations existant avec les entreprises et doter ainsi le gouvernement d'un **cadre modernisé de relations avec le secteur privé**.

- Plus précisément, le Secrétariat du Conseil du trésor aura pour mandat de mettre en place une véritable **politique-cadre de partenariats public-privé**.
- Simultanément, les règles d'octroi de contrats et les regroupements d'achats seront harmonisés et décloisonnés, afin d'assurer une meilleure coordination des marchés publics et de **simplifier les relations contractuelles entre l'État et les entreprises**.
- Le Secrétariat du Conseil du trésor et la Société immobilière du Québec procéderont par ailleurs à une **rationalisation de la gestion immobilière** de l'État, pour mieux répartir les responsabilités à cet égard entre le secteur public et le secteur privé.
- Le Secrétariat du Conseil du trésor instaurera une **politique de gestion de la performance** et améliorera les méthodes de **vérification interne**.

## 2.1 Améliorer la prestation de services

Dans le cadre du **Plan de modernisation 2004-2007**, le gouvernement améliorera la prestation de services aux citoyens. Ainsi, en travaillant au développement du gouvernement en ligne et en revoyant les modes de prestation de services, il contribuera à améliorer les services offerts à l'ensemble des Québécois.

### 2.1.1 La mise en place de Services Québec

Afin de répondre aux besoins exprimés par la population, le gouvernement s'est d'abord fixé comme objectif d'améliorer l'accessibilité et la qualité de ses services. Le gouvernement souhaite faciliter la vie des gens, en simplifiant l'accès aux nombreux services offerts par les différents ministères et organismes.

Pour y parvenir, le gouvernement annonce la mise en place de Services Québec, une agence qui agira comme « **guichet unique** » auprès des citoyens et des entreprises. Cette agence offrira des **services intégrés**. Elle permettra ainsi aux Québécois **d'obtenir une vaste gamme de services et de renseignements** en se rendant à **un seul endroit**, en appelant **un seul numéro** ou en consultant **un seul site Internet**.

En allant de l'avant avec une telle agence, le gouvernement du Québec prend exemple sur des expériences menées au Canada et ailleurs dans le monde qui se sont avérées fort concluantes. Le Québec entend ainsi rejoindre le Nouveau-Brunswick (*Services Nouveau-Brunswick*), la Colombie-Britannique (*BC OnLine*), l'Ontario (*ServiceOntario*) et la Nouvelle-Écosse (*Accès Nouvelle-Écosse*) qui, depuis quelques années, se sont engagés sur la voie de l'intégration des services publics.

Afin de mener à bien la mise en place de l'agence, le gouvernement entend respecter certaines conditions.

Les citoyens et les entreprises conserveront toujours le libre choix dans les moyens de communication avec l'agence (comptoir, courrier, téléphone, Internet, etc.).

L'agence favorisera, auprès des ministères et organismes, une approche sur base d'affaires et de partenariats. Elle agira en quelque sorte comme un courtier de services et de renseignements gouvernementaux.

La mise en place de l'agence se fera dans un horizon de douze mois suivant l'adoption de sa loi constitutive. Un suivi attentif sera accordé à l'intégration des services, qui se fera de façon progressive et avec rigueur.

Dans un premier temps, l'agence intégrera les services de Communication-Québec, qui dispose déjà d'un réseau offrant une gamme de services à la population par différents canaux (comptoir, téléphone et Internet). Tous les bureaux de Communication-Québec en région deviendront des comptoirs de Services Québec.

Le Secrétariat du Conseil du trésor assumera la responsabilité de l'utilisation optimale des technologies de l'information par l'agence.

Progressivement, d'autres services gouvernementaux seront intégrés à Services Québec. À terme, l'objectif est de permettre aux citoyens d'utiliser un guichet unique pour accéder à un ensemble de services actuellement offerts par différents ministères et organismes. Ainsi, selon cette nouvelle approche, un citoyen pourrait effectuer son changement d'adresse, obtenir un permis de pêche, renouveler ses droits d'immatriculation et payer une contravention en consultant un seul et même organisme, soit Services Québec.

Avec Services Québec, le gouvernement entend améliorer de façon importante l'accès et la qualité des services qu'il rend à la population. Services Québec s'inscrit dans un courant mondial d'intégration des services et répond aux besoins des sociétés modernes.

Des services de qualité accessibles plus facilement et en tout temps, voilà ce que permet la mise en place de Services Québec.

### **Services Nouveau-Brunswick : chef de file pour la prestation de services et renseignements gouvernementaux**

Le Nouveau-Brunswick a adopté le principe de guichet unique en 1992. L'objectif à l'époque était de regrouper sous un même toit les services transactionnels et informationnels, afin d'améliorer l'accessibilité et d'offrir des services mieux intégrés et axés sur les besoins des citoyens.

Le défi a été relevé avec succès puisqu'en 2001, 92 % des Néo-Brunswickois se déclaraient satisfaits des services offerts par l'agence Services Nouveau-Brunswick (SNB), soit le plus haut taux au Canada pour la prestation de services publics. Les nombreux bénéfices de ce mode de prestation de services expliquent cette performance enviable. On réfère ici à la facilité d'accès, à l'élimination des barrières entre les organisations, à la commodité et à l'économie de temps.

La mise en œuvre de ce projet d'envergure s'est faite par étapes. L'offre de services intégrés (environ 40 services au départ) a été améliorée progressivement, de telle sorte que SNB est aujourd'hui un guichet unique pour 176 services gouvernementaux offerts au nom de divers ministères et organismes du gouvernement. Ces services vont du changement d'adresse à l'évaluation foncière, en passant par le renouvellement des droits d'immatriculation.

Dans le cadre de ses activités, SNB mise sur une stratégie de services en ligne par l'utilisation des nouvelles technologies, pour des raisons d'efficacité et pour être en mesure de répondre aux attentes des citoyens et des entreprises.

## 2.1.2 Le gouvernement en ligne

Dans le programme d'action rendu public par le premier ministre le 11 mars dernier, **Briller parmi les meilleurs**, la priorité accordée à la mise sur pied d'un gouvernement en ligne est très claire.

On peut en effet y lire : « *Le gouvernement compte utiliser pleinement toutes les possibilités maintenant offertes par les nouvelles technologies de l'information... En 2004, une première étape sera franchie dans la mise en place du gouvernement en ligne, avec la présentation de la vision québécoise, de la stratégie de mise en œuvre, du modèle de gouvernance et du modèle d'affaires retenus* »<sup>(1)</sup>.

La nécessité, pour le Québec, de rejoindre les grands pays industrialisés dans la mise en place d'un gouvernement en ligne résulte de la conjonction de trois phénomènes.

En premier lieu, nous vivons depuis un peu plus de deux décennies une **nouvelle révolution technologique**, liée au départ à la découverte des microprocesseurs et à leur amélioration continue, à des coûts sans cesse réduits. Ces performances ont pris une nouvelle dimension, avec l'apparition d'Internet et son développement fulgurant.

En deuxième lieu, les **attentes des citoyens** comme **des entreprises** vis-à-vis de l'État qui leur fournit des services se sont développées à un rythme presque aussi rapide que les moyens disponibles pour les satisfaire.

Les Québécois, comme l'ensemble des citoyens des pays industrialisés, veulent que les services de l'État soient disponibles en tout temps, que l'on n'ait pas toujours à se déplacer – et encore moins à faire la file – pour obtenir un formulaire ou un renseignement.

Ces attentes ne se limitent pas aux relations commerciales : les citoyens veulent un gouvernement transparent, qui met à leur disposition les renseignements existants sur les décisions prises par l'autorité publique, sur les analyses en cours, et sur les sujets d'intérêt collectif.

En troisième lieu, les technologies de l'information fournissent l'occasion extraordinaire de revoir de fond en comble les relations entre l'administration et les citoyens, afin de **les rendre plus efficaces** et **d'en réduire les coûts** pour la collectivité. Ces nouvelles technologies, si elles sont pleinement utilisées, vont ainsi permettre d'améliorer les services offerts et de les rendre plus proches des citoyens, tout en réduisant le coût qu'il faut acquitter pour les livrer.

Au-delà de l'offre de services sur Internet, le gouvernement en ligne conduit ainsi à **repenser la prestation de services**, pour en améliorer la qualité et l'adapter aux besoins des citoyens et des entreprises, tout en réduisant les coûts.

---

(1) *Briller parmi les meilleurs*, p. 194.

## Les conditions préalables

La mise en place d'un gouvernement en ligne nécessite que certaines conditions préalables soient remplies.

Il faut d'abord que le gouvernement communique sa **vision** de l'opération qu'il enclenche, et qu'il mette en place un **encadrement efficace**.

- Dans quelques semaines, le gouvernement rendra public le document présentant la **vision québécoise sur le gouvernement électronique**.
- Le gouvernement définira en même temps la structure chargée d'encadrer l'implantation du gouvernement en ligne.
- Un **Dirigeant principal de l'information** coordonnera l'ensemble de l'opération. Le Dirigeant principal de l'information jouera un rôle clef dans l'établissement et l'implantation du gouvernement en ligne.

Il faut en deuxième lieu qu'un **organisme** ayant toute la flexibilité nécessaire pour agir soit chargé de **regrouper sous un guichet unique** l'accès des citoyens et des entreprises aux services gouvernementaux. Tel qu'énoncé précédemment, ce rôle stratégique sera confié à **Services Québec**.

En troisième lieu, il faut évidemment s'assurer que les nouveaux services soient disponibles **au maximum de citoyens**.

À cet égard, le gouvernement porte une attention particulière aux citoyens résidant en région. Le programme **Villages branchés du Québec** fournit justement un soutien majeur afin d'assurer l'accès à Internet des régions rurales et éloignées.

Le gouvernement a dégagé les ressources nécessaires pour que les différents projets déposés dans le cadre de ce programme puissent être appuyés.

Les projets retenus seront ceux qui reposeront sur des technologies éprouvées, permettant d'offrir un service répondant aux besoins des milieux concernés et pouvant évoluer en fonction de ces besoins. Dans tous les cas, il sera démontré de manière convaincante et non équivoque que la solution retenue est la plus rentable et que des économies substantielles pourront ainsi être réalisées et ce, sans perte de qualité, de performance ou de durabilité.

A la fin du programme, la presque totalité des écoles publiques et privées, les bibliothèques publiques, 67 municipalités régionales de comté (MRC) et plus de 850 municipalités seront ainsi reliées à des réseaux à large bande, ce qui leur permettra de bénéficier du gouvernement en ligne. Grâce aux investissements réalisés en partenariat par les compagnies privées de télécommunications, ces régions disposeront de services modernes de transmission – et notamment de l'accès à Internet haute vitesse.

## Les projets en ligne actuellement les plus avancés

Concrètement, un grand nombre de projets sont actuellement en cours d'élaboration – ou même, dans certains cas, déjà offerts.

Parmi les **services en ligne destinés aux citoyens**, trois projets majeurs sont en cours d'implantation.

- **Changement d'adresse** : disponible à partir de juin 2004, le Service québécois de changement d'adresse permettra aux citoyens de disposer d'un point d'entrée unique sur Internet pour procéder à leur changement d'adresse auprès du ministère du Revenu, de la Régie de l'assurance maladie, de la Société de l'assurance automobile, de la Régie des rentes, du ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille et du Directeur général des élections. Une seule démarche, effectuée sur Internet ou à l'un des bureaux de Communication-Québec – et ultérieurement de Services Québec – permettra donc d'effectuer le changement d'adresse.
- **Portail Jeunesse** : à l'été 2004, les jeunes de 15 à 30 ans, les intervenants jeunesse et les organismes consacrés à la jeunesse disposeront d'un portail unique, par lequel ils auront un accès facile à l'ensemble des programmes et services destinés aux jeunes.
- **Portail gouvernemental** : d'ici décembre 2004, le portail du gouvernement du Québec passera du statut de portail informationnel à celui de portail de services. Les différents services seront regroupés et identifiés pour permettre une recherche intuitive par grappe de services, par auditoire, par sujet et par événement de vie. Ce portail intégrera en particulier le premier service transactionnel horizontal établi par le gouvernement du Québec, soit le service de changement d'adresse.

Un grand nombre de **services en ligne** destinés à la fois **aux citoyens** et **aux entreprises** sont déjà offerts ou sur le point de l'être. Quatre d'entre eux peuvent être immédiatement signalés.

- **Échanges électroniques d'information avec des partenaires externes d'Emploi-Québec** : depuis avril 2004, une passerelle électronique est établie entre Emploi-Québec et les 1 800 intervenants externes impliqués dans les mesures d'employabilité et de formation. Ce service rend beaucoup plus rapides et efficaces les échanges effectués concernant les 125 000 citoyens bénéficiant annuellement de ces services d'Emploi-Québec.
- **Placement en ligne d'Emploi-Québec permettant l'affichage des offres d'emploi spécifiques et l'abonnement aux alertes d'emploi** : depuis novembre 2003, les chercheurs d'emploi ont accès aux offres d'emploi du secteur public, des établissements du réseau de la santé et de celles des comités sectoriels. L'abonnement aux alertes d'emploi – qui effectue l'arrimage entre les emplois recherchés et les emplois offerts – est également disponible sur Internet.
- **Paiement en ligne des amendes dues au gouvernement** : depuis avril 2004, il est possible d'acquitter par Internet les amendes qui découlent des jugements des tribunaux et dont la perception est confiée au Bureau des infractions et amendes. Le service est offert dans un environnement informatique totalement sécurisé.
- **Portail d'accès à l'information géographique gouvernementale** : dès décembre 2004, les citoyens et les entreprises pourront accéder sur Internet à l'information géographique gouvernementale. Des liens seront établis avec les sites des ministères et organismes. Ce service constituera donc un guichet unique d'accès à l'ensemble de l'information géographique disponible dans les ministères et organismes du gouvernement du Québec.

Parmi les **services en ligne destinés aux entreprises**, trois projets doivent être particulièrement soulignés.

- **Portail de services aux entreprises** : dès juin 2004, une première génération du portail des services gouvernementaux destinés aux entreprises sera disponible sur Internet. Le portail permettra d'avoir accès à un ensemble d'informations concernant les produits et services offerts par les ministères et organismes. Les entreprises pourront aussi utiliser ce portail pour s'acquitter de leurs obligations envers le gouvernement. De plus, des cheminements concernant les formalités à accomplir pour le démarrage d'entreprises seront mis en ligne.
- **Guichet unique des transporteurs** : à partir de mai 2004, les transporteurs auront un seul accès pour satisfaire aux différentes obligations liées à l'inscription au Registre des propriétaires et exploitants de véhicules lourds. Un paiement unique sera demandé au transporteur, quel que soit le nombre de ministères et d'organismes concernés.
- **Système électronique d'appels d'offres** : à partir du 1<sup>er</sup> juin 2004, les entreprises auront accès sur Internet à un guichet unique où sera présenté l'ensemble des appels d'offres du gouvernement. Le guichet informera sur les appels d'offres concernant les produits, les services et les activités de construction émis par le gouvernement, par les réseaux de la santé et de l'éducation et par les municipalités.

## Une application concrète du gouvernement en ligne : le changement d'adresse

Chaque année, 900 000 Québécois déménagent. Ils doivent s'assurer que leur courrier leur sera livré à une nouvelle adresse et, à cette fin, aviser les services gouvernementaux avec lesquels ils font affaire de cette nouvelle adresse.

C'est ainsi que chaque citoyen québécois dispose d'une carte d'assurance maladie. Il est obligatoire d'aviser la Régie de l'assurance maladie de tout changement d'adresse au Québec.

La majorité des Québécois adultes disposent d'un permis de conduire et ils doivent également obligatoirement aviser la Société de l'assurance automobile de leur changement d'adresse. Par la même occasion, la Société procède au changement d'adresse pour le certificat d'immatriculation et, le cas échéant, pour la vignette de stationnement.

Plusieurs autres démarches doivent être réalisées pour aviser du changement d'adresse, par exemple si

- ➔ vous produisez une déclaration de revenus;
- ➔ vous recevez des allocations familiales administrées par la Régie des rentes;
- ➔ vous recevez une allocation d'emploi par l'entremise du ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille;
- ➔ vous versez ou recevez une pension alimentaire par l'intermédiaire du ministère du Revenu du Québec;
- ➔ vous bénéficiez d'une rente de retraite, d'une rente de conjoint survivant, d'une rente d'orphelin ou d'une rente d'invalidité de la Régie des rentes du Québec.

Le portail du gouvernement du Québec offre déjà un guide permettant à un citoyen de dresser la liste des démarches qu'il doit effectuer auprès des divers services gouvernementaux avec lesquels il est susceptible de faire affaire.

**À compter de juin 2004, le nouveau Service québécois de changement d'adresse permettra d'effectuer, en une seule démarche, un changement d'adresse auprès des six principales organisations qui offrent des services aux citoyens : le ministère du Revenu, la Régie de l'assurance maladie, la Société de l'assurance automobile, la Régie des rentes, le ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille et le Directeur général des élections.**

## La mise en place du gouvernement en ligne

La mise en place du gouvernement en ligne avance rapidement, depuis avril 2003. On trouvera ci-après quelques-uns des services en ligne déjà offerts ou sur le point de l'être.

- ♦ Parmi les **services en ligne destinés aux citoyens**, cinq projets sont déjà offerts ou le seront à très court terme.
  - Outil de simulation des rentes (depuis décembre 2003).
  - Demande de retraite en ligne (depuis janvier 2004).
  - Proposition de sites géologiques exceptionnels (dès juin 2004).
  - Simulation des examens théoriques de conduite (à partir de juin 2004).
  - Aide financière aux étudiants – CONTACT (en avril 2004).
- ♦ Plusieurs **services en ligne** destinés à la fois **aux citoyens et aux entreprises** sont déjà offerts ou sur le point de l'être.
  - Immatriculation des véhicules neufs et usagés vendus par les concessionnaires (auprès d'une cinquantaine de concessionnaires, depuis 2003; environ 800 concessionnaires, à la fin de 2005).
  - Paiement électronique de permis de conduire et de l'immatriculation (avec Desjardins en novembre 2002 et avec la Banque Nationale en février 2004).
  - Vente des permis de chasse et de pêche (1 300 points de vente en octobre 2004).
  - Patients et médicaments d'exception (à partir de mai 2004).
  - Dossiers client du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (d'ici l'automne 2004).
  - Atlas du Québec – Vues d'ensemble du Québec (à partir de mai 2004).
  - Diffusion des plans d'aménagement et thématiques forestières (d'ici juin 2004).
  - Portail agroalimentaire (à partir de novembre 2004).
- ♦ Pour ce qui est des **services en ligne destinés aux entreprises**, les projets déjà réalisés ou en cours d'implantation sont également nombreux.
  - Gestion des procurations pour les dossiers fiscaux (offert depuis décembre 2003).
  - Rapports de vérification mécanique des véhicules routiers (tous les mandataires d'ici octobre 2004).
  - Télécommunication des informations de paiement par Internet à la Régie de l'assurance maladie du Québec (d'ici décembre 2004).
  - Paiement par débit préautorisé au ministère du Revenu du Québec (depuis décembre 2003).
  - Plan de ferme électronique – Volet géomatique (à partir de mai 2004).
  - Ajout de formulaires de déclaration de taxes (à compter de mai 2004).
  - Collecte des données financières pour le Programme canadien de stabilisation du revenu agricole (à partir de juin 2004).
  - Échanges électroniques avec les entreprises – CLIC Revenu (en novembre 2004).

### **2.1.3 L'intégration de services de soutien administratif**

En même temps que la mise en place du gouvernement en ligne, des efforts importants vont être consentis afin d'améliorer et de maximiser la prestation de services assurée aux ministères et organismes par le Secrétariat du Conseil du trésor.

Pour le gouvernement, il est évident que l'amélioration de cette prestation de services ainsi que la réduction de son coût passent par une meilleure intégration et une centralisation de ces services.

Le gouvernement a donc décidé de procéder à un regroupement et à une rationalisation de services de soutien administratif, en vue de réduire les coûts tout en étant davantage à l'écoute des besoins des ministères et organismes.

Cette démarche commencera par les **services de reprographie**, qui feront l'objet d'un regroupement. Ultérieurement, le gouvernement évaluera l'opportunité de conclure une entente avec une firme spécialisée dans le domaine.

#### **Consolidation et rationalisation des services de reprographie**

À l'heure actuelle, la reprographie est assurée, au sein de l'administration gouvernementale québécoise, par un système que l'on peut qualifier d'hybride.

- Le Secrétariat du Conseil du trésor offre aux ministères et organismes des services de reprographie, dont le recours est optionnel.
- Certains ministères et organismes disposent de leurs propres services ou font appel au secteur privé.

Cette situation n'est évidemment pas optimale. Elle prive l'État d'économies d'échelle, et ne permet pas de profiter pleinement du savoir-faire disponible.

La réorganisation engagée par le gouvernement comprendra deux étapes.

- Dans un premier temps, le gouvernement procédera à un regroupement et à une rationalisation des activités de reprographie actuellement éparpillées dans l'ensemble de l'administration gouvernementale.
- Dans un deuxième temps, le gouvernement pourra évaluer l'opportunité de recourir au secteur privé pour dispenser ce service.

Le gouvernement annonce par ailleurs la mise en place d'une agence, le **Centre des services administratifs**, qui regroupera certaines fonctions de soutien administratif, dans les domaines des ressources humaines, matérielles, financières et informationnelles.

Selon le projet gouvernemental, le Centre des services administratifs regroupera une partie des activités actuellement éparpillées entre les ministères et organismes.

Le Centre des services administratifs sera soumis à une reddition de comptes exigeante : l'agence devra atteindre des objectifs explicites d'économies attendues.

### Un exemple concret d'économies d'échelle

Il importe d'exploiter toutes les possibilités de rationalisation et d'économies au sein même de l'administration gouvernementale.

La mise en place d'un Serveur informatique gouvernemental consolidé est un exemple d'économies d'échelle parfois significatives, effectuées grâce au regroupement d'activités éparpillées entre les ministères et organismes.

En 2001, la Direction générale des services informatiques gouvernementaux dressait le bilan de la création du Serveur informatique gouvernemental. En cinq ans, entre 1995 et 2000, la création d'un Serveur informatique gouvernemental a permis de réaliser des économies de **47,3 millions de dollars**.

Plus de la moitié de ces économies, soit **24,6 millions de dollars**, ont été obtenues grâce à la rationalisation de l'utilisation des logiciels : un Serveur unique a permis d'économiser de façon significative dans les licences à payer. Ces licences ont été acquittées une fois pour toutes au niveau central, au lieu d'être payées de façon dispersée par chacun des ministères et organismes.

## 2.2 Moderniser le cadre de relations avec le secteur privé

Moderniser les façons de faire ne se limite pas à améliorer la prestation de services. Il faut également transformer les règles de gouverne, pour établir de nouvelles relations avec le secteur privé.

### 2.2.1 Un outil à exploiter : le partenariat public-privé

Sous le terme de partenariat public-privé, on regroupe les contrats à long terme établis entre le secteur public et l'entreprise privée en vue d'assurer la conception, la réalisation et l'exploitation de projets de l'administration publique. Ces ententes revêtent un certain nombre de caractéristiques.

Elles comprennent des clauses de **partage des risques** entre les deux partenaires.

Les ententes de partenariat public-privé précisent les **coûts**, les **échéanciers** ainsi que tout autre **résultat** (standard de qualité) à atteindre relativement à la réalisation des opérations concernées. Des sanctions sont spécifiées au cas où ces résultats ne seraient pas respectés.

Ces ententes peuvent impliquer une **participation** du secteur privé dans le financement d'opérations jusque-là entièrement assumé par le secteur public.

Les ententes de partenariat public-privé s'appliquent souvent à des projets **d'infrastructures** – qu'il s'agisse de construire des infrastructures ou de les améliorer.

Ces ententes peuvent également s'appliquer à la **livraison de services** aux citoyens.

Les ententes de partenariat public-privé **ne constituent pas des privatisations** : en tout temps, le gouvernement conserve la maîtrise d'œuvre de l'opération concernée.

Dans la plupart des pays industrialisés, les formules de partenariat public-privé sont utilisées de plus en plus souvent.

Les ententes de partenariat public-privé permettent d'alléger le financement public et de mieux répartir les risques.

Les partenariats avec le secteur privé ont par ailleurs l'avantage de faire profiter l'État de certaines compétences particulières, d'assurer un meilleur respect des échéanciers et de limiter les risques de dépassement de coûts.

**Le recours aux partenariats public-privé ne sera pas systématique.** Seuls des projets pertinents qui se prêtent à ce genre d'approche seront ciblés et éventuellement retenus. Une grande part des investissements publics continuera d'être assumée selon le mode de financement traditionnel. Pour chaque projet étudié, le gouvernement entend se donner une méthode afin d'assurer que le mode retenu soit celui offrant la plus grande valeur pour l'argent investi.

## Les deux premières étapes

Dans le cadre de la modernisation de l'État, le gouvernement a donc décidé de s'engager de façon cohérente et ordonnée dans une démarche visant à faire profiter les citoyens des bénéfices de la formule des partenariats public-privé.

Premièrement, une **politique-cadre de partenariats public-privé** est déjà en élaboration au Secrétariat du Conseil du trésor.

- Le gouvernement entend **favoriser** l'option du partenariat public-privé au sein de l'appareil administratif pour tout projet majeur d'investissement qui s'y prête.
- Le gouvernement veut assurer la **transparence** dans le processus de sélection des partenaires.
- Le gouvernement souhaite **s'assurer** que chaque fois qu'elle est retenue, l'option partenariat public-privé conduise à un **rapport qualité-prix** avantageux par rapport au mode conventionnel de réalisation des projets.
- La politique-cadre en matière de partenariats public-privé comportera la définition des **façons de procéder**, que les ministères et organismes devront obligatoirement respecter.
  - Les ministères et organismes devront ainsi élaborer un **dossier d'affaires**, selon une méthode déjà mise au point par le Secrétariat.
  - Des **balises** seront définies, visant notamment à respecter les conventions collectives du personnel de la fonction publique ou des réseaux intéressés à participer à la réalisation d'un projet utilisant la formule du partenariat public-privé.

Deuxièmement, le gouvernement procédera à la mise en place d'une **Agence des partenariats public-privé du Québec**.

- Un projet de loi sera déposé à l'Assemblée nationale, dans lequel seront précisés la nature de l'organisme, sa mission et son mode de fonctionnement.
- On peut immédiatement préciser que l'Agence des partenariats public-privé du Québec disposera de pouvoirs étendus et d'une marge de manœuvre importante. En contrepartie, l'Agence sera soumise à des exigences élevées en termes de reddition de comptes et d'évaluation des résultats.
- L'Agence aura essentiellement pour mission de contribuer au renouvellement des infrastructures publiques et à l'amélioration de la qualité des services aux citoyens par la mise en œuvre de projets de partenariat public-privé.

## Des exemples de partenariats public-privé au Québec

### **Routes de la Ville de Saint-Louis-de-France (maintenant fusionnée à Trois-Rivières)**

- Réhabilitation et entretien (excluant les travaux de déneigement) de 20 km de routes.
- Le partenaire privé reçoit 5,6 millions de dollars sur 15 ans répartis en 180 versements égaux indexés selon l'indice des prix à la consommation.
- La Ville prévoit épargner 900 000 \$ par comparaison aux méthodes conventionnelles d'acquisition.

### **Le nouveau système électronique d'appels d'offres du gouvernement du Québec (en activité à compter du 1<sup>er</sup> juin 2004)**

- Mise en place d'un nouveau système électronique d'appels d'offres permettant aux utilisateurs d'avoir accès, par Internet, à tous les types d'avis publiés par les différents donneurs d'ordre des secteurs public et parapublic du Québec.
- Le partenaire privé est responsable de fournir le service : publication, reproduction et distribution des documents d'appels d'offres.
- Le partenaire privé assume entièrement les risques et les frais de conception, de développement et d'exploitation du système. Il sera rétribué en fonction de tarifs préétablis.
- La nouvelle tarification représente pour les fournisseurs de biens et services des économies globales de l'ordre de 21,4 % par rapport à la tarification actuelle.

### **Résidence pour étudiants, Cégep Marie-Victorin**

- Conception, construction, financement et exploitation d'une résidence pour étudiants de 160 chambres. Le contrat a une durée de 40 ans, au terme de laquelle la bâtisse sera rétrocédée au Cégep.
- Le bâtiment est relié physiquement au collège. Un conseil des étudiants résidents a été constitué pour représenter les résidents et s'assurer de la qualité des services offerts.
- Les prix de location ne sont pas réglementés par le collège, car le marché est concurrentiel.

### **École intermédiaire Symmes, Commission scolaire Western Québec, Gatineau**

- Contrat de conception, de construction et de financement, par le biais d'un crédit-bail immobilier de 25 ans, d'une école secondaire de 500 places.
- Contrairement aux cas de partenariats public-privé typiques, le secteur public – dans ce cas-ci la commission scolaire – demeure responsable d'exploiter et d'entretenir la bâtisse et le terrain.
- Au terme du contrat, la commission scolaire deviendra propriétaire de l'immeuble pour un prix prédéterminé.
- Le secteur public conserve l'entière responsabilité des services éducatifs.

## Des projets potentiels

Le gouvernement souhaite aller rapidement, dans l'utilisation des possibilités offertes par le partenariat public-privé : les besoins en matière d'infrastructures de transport sont grands, et pour ce qui est des services publics, des possibilités intéressantes de coopération avec le secteur privé ont déjà été identifiées.

Sont actuellement à l'étude, les possibilités de partenariat public-privé suivantes.

Dans le secteur des **transports** :

- **Autoroute 30** : ce projet vise le parachèvement de l'autoroute 30, entre Candiac et Vaudreuil-Dorion. Le gouvernement a déjà donné son aval à la réalisation d'études préalables au projet en partenariat public-privé.
- **Autoroute 25** : l'objectif est de parachever l'autoroute 25 entre le boulevard Henri-Bourassa et l'autoroute 440, incluant le pont enjambant la rivière des Prairies. Le gouvernement précédent a autorisé la réalisation d'études préalables au projet en partenariat public-privé.
- **Un nouveau réseau de parcs routiers** : le projet vise l'installation, l'exploitation, l'entretien et le développement de nouvelles aires de services, le long des autoroutes.

D'autres projets routiers et autoroutiers seront étudiés sous l'angle de partenariats public-privé.

À l'exception des tronçons des autoroutes 30 et 25, aucun autre projet n'a été à ce jour autorisé par le gouvernement.

Dans les secteurs de la **santé**, de la **sécurité publique** et de la **culture**, plusieurs projets seront également explorés sous l'angle du partenariat public-privé.

- **Projet de rénovation ou de remplacement de 3 000 à 5 000 places dans des Centres d'hébergement et de soins de longue durée** : le projet, examiné sous l'angle d'un partenariat public-privé, vise à assurer la rénovation ou le remplacement des places les plus vétustes du réseau. Les investissements nécessaires pourraient atteindre 500 millions de dollars. Le projet prendrait la forme d'une entente impliquant la rénovation ou le remplacement des infrastructures, le financement des investissements requis et l'exploitation des services non cliniques pendant une durée de trente ans.
- **Centres médicaux et chirurgicaux agréés** : le projet consiste à établir des ententes entre des centres hospitaliers publics et des cliniques privées pour certains services spécialisés assurés, en priorisant ceux où les délais d'attente sont importants. L'objectif est de réduire ces délais d'attente et d'améliorer l'accès aux services. Trois conditions devront être respectées.
  - Le projet ne devra représenter aucun coût pour le patient.
  - Le patient devra être référé par le réseau public.
  - Les services devront être dispensés à un coût égal ou moindre.

Les citoyens bénéficieront ainsi d'un accès plus rapide aux services requis, tout en continuant de bénéficier de la gratuité des services, conformément à la Loi canadienne sur la santé. Des mécanismes et des ajustements seront mis en œuvre pour assurer une répartition optimale des activités médicales entre les différents prestataires de services.

La Commission d'étude sur les services de santé et les services sociaux (Commission Clair) s'était prononcée en faveur d'une telle mesure.

- **Projet de centre de détention en Montérégie** : le projet concerne le remplacement des établissements de détention de la Montérégie, qui ne répondent plus aux normes. Le coût des investissements nécessaires est actuellement estimé à environ 70 millions de dollars. La formule du partenariat public-privé est envisagée pour réaliser la construction, et même pour assurer éventuellement l'exploitation des installations.

- **Nouveau complexe culturel majeur à Montréal** : le projet original, dont le coût estimé pourrait varier entre 200 et 300 millions de dollars selon les options envisageables, vise à construire, à l'ouest de la Place des arts, un complexe culturel et éventuellement administratif regroupant notamment la Maison de l'Orchestre symphonique de Montréal et le Conservatoire de musique et d'art dramatique de Montréal. La formule du partenariat public-privé concernerait la conception, la construction, le financement et l'exploitation à long terme des immeubles composant le projet.
- **Projets d'équipements culturels** : le projet vise à impliquer le secteur privé dans le financement de certains projets d'immobilisation et d'équipements culturels. L'objectif serait d'assurer la poursuite du développement de ces équipements, pour favoriser la pratique des activités culturelles sur l'ensemble du territoire québécois et assurer l'accès des citoyens aux différentes manifestations culturelles. Par cette approche, le gouvernement souhaite notamment favoriser la concertation avec les paliers fédéral et municipal en matière d'investissement et de financement des organismes culturels. Le partenariat pourrait aussi engendrer la mise en concurrence des secteurs public et privé quant à la gestion du suivi des projets gouvernementaux de construction d'immeubles culturels, et ce, pour obtenir la meilleure valeur ajoutée des fonds publics investis.

Pour ce qui est des **services**, les projets actuellement à l'étude sont directement reliés à l'entretien des infrastructures et concernent le secteur des **transports**.

**Gestion déléguée de l'entretien et de l'exploitation de certains axes routiers** : plusieurs projets pilotes sont actuellement en cours d'évaluation. Chaque projet viserait à définir un partenariat public-privé pour l'entretien et l'exploitation d'un réseau de 400 à 800 km de routes à deux voies. De tels partenariats pourraient également se concrétiser avec les municipalités.

**Centre de gestion de l'équipement roulant** : ce centre a été créé en 1997. Il gère plus de 5 500 véhicules et équipements connexes, 58 ateliers de mécanique et 4 points de service. Les possibilités du partenariat public-privé pourraient être exploitées, pour améliorer le service et en réduire le coût.

**Centre de signalisation** : ce centre a été mis en place en 2001. Les activités du centre pourraient faire l'objet d'un partenariat public-privé .

Nonobstant l'étendue des besoins et la vétusté de certains équipements, les investissements en immobilisation du gouvernement du Québec ont progressé rapidement au cours des cinq dernières années, trop souvent d'ailleurs à la faveur de dépassements de coûts. L'un des avantages marquants des partenariats public-privé est de faire en sorte que ce risque soit partagé entre le gouvernement et le partenaire privé.

## **2.2.2 Simplifier les relations contractuelles entre l'État et les entreprises**

La modernisation du cadre de relations avec le secteur privé ne prendra pas seulement la forme de partenariats public-privé.

Dans le cadre de son **Plan de modernisation 2004-2007**, le gouvernement donne pour mandat au Secrétariat du Conseil du trésor d'assurer une **meilleure coordination des marchés publics** – c'est-à-dire des relations contractuelles établies entre l'État et l'entreprise privée.

En matière de marchés publics, on se heurte actuellement à deux sortes de difficultés.

Les règles d'octroi de contrats avec le secteur privé **sont différentes** entre l'administration gouvernementale et les réseaux de la santé et de l'éducation. Les entreprises qui veulent effectuer des transactions avec l'État doivent donc respecter des règles qui diffèrent parfois sensiblement, selon qu'elles font affaire avec des établissements de la santé, de l'éducation, ou à des ministères ou organismes appartenant à l'administration gouvernementale.

Pour les entreprises, cette absence d'harmonisation a un coût, qui est loin d'être négligeable : elles doivent composer avec un grand nombre de normes, variant d'un contrat à l'autre selon l'interlocuteur. Ces coûts sont répercutés, d'une façon ou d'une autre, sur la facture finalement acquittée par l'État – et donc par le contribuable.

Autre problème, les ministères et organismes ne peuvent profiter des **regroupements d'achats** effectués dans les réseaux de la santé et de l'éducation. Cela signifie que l'État n'est pas en mesure de bénéficier de certaines économies d'échelle résultant de son pouvoir d'achat – économies qu'il obtiendrait si les achats regroupés étaient accessibles à toutes les administrations publiques, tant dans l'administration gouvernementale que dans chacun des deux grands réseaux.

Le **Plan de modernisation 2004-2007** comporte ainsi un volet consacré à une meilleure coordination des marchés publics, dont les entreprises comme les contribuables seront les bénéficiaires directs.

D'ici 2005, le gouvernement déposera à l'Assemblée nationale un projet de loi établissant les **règles minimales communes applicables aux marchés publics** conclues par la fonction publique et les réseaux de la santé et de l'éducation.

Le gouvernement analysera la possibilité d'établir des **passerelles entre les regroupements d'achats** de l'administration gouvernementale et ceux des deux réseaux, pour certains biens ou services précis – tout en conservant sa préoccupation à maintenir des relations d'affaires avec les entreprises de toutes les régions du Québec.

Au terme des travaux entrepris, le recours aux différents regroupements d'achats sera ainsi rendu possible pour certains biens spécifiques. Pour prendre un exemple concret, il sera possible à un centre de détention d'acquérir des médicaments par le biais du regroupement d'achats du réseau de la santé – et de bénéficier d'économies d'échelle auxquelles il n'a pas accès actuellement.

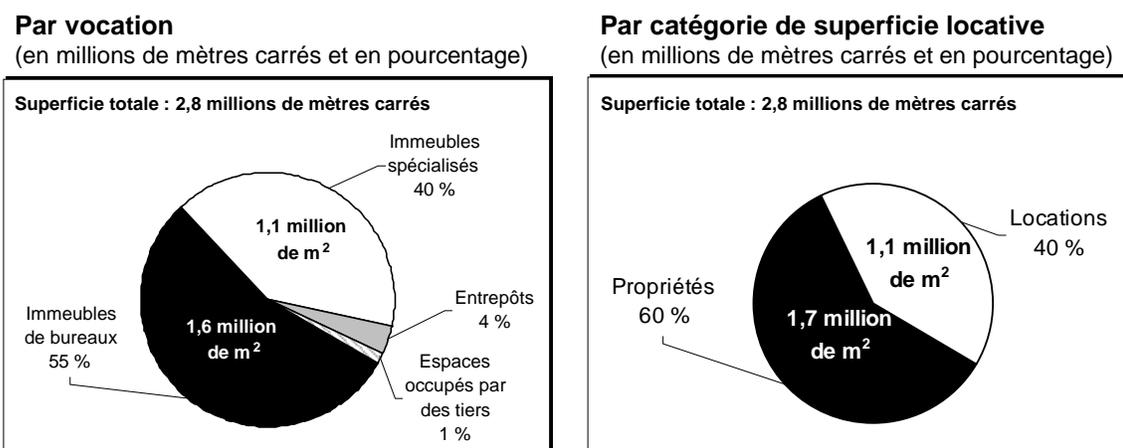
### 2.2.3 La rationalisation de la gestion immobilière

Le gouvernement a annoncé son intention de procéder, dans le cadre d'une démarche visant la révision du rôle de l'État, à un examen attentif des actifs appartenant au gouvernement ou à ses sociétés. Il s'agit tout simplement de déterminer les actifs qui sont essentiels à la mission de l'État et devraient être conservés, et ceux qui ne le sont pas ou ne le sont plus, et devraient être mis en vente.

C'est ainsi que l'État québécois gère un parc immobilier de très grande importance, confié à la Société immobilière du Québec.

- ◆ Au 31 mars 2003, ce parc représentait 2,8 millions de mètres carrés.
- ◆ L'État était propriétaire d'environ 60 % de l'espace immobilier, et louait le 40 % restant.
- ◆ Sur ce total, environ 55 % des espaces correspondaient à des immeubles de bureaux, 40 % à des immeubles spécialisés – palais de justice, centres de transport, centres de détention, etc. – et un peu moins de 4 % à des entrepôts.

**GRAPHIQUE 9 Parc immobilier de la Société immobilière du Québec au 31 mars 2003**



Source : Société immobilière du Québec, Rapport annuel de gestion 2002-2003.

Dans le cas de l'État québécois, on évalue à environ **1,5 milliard de dollars** la valeur aux livres des immeubles ainsi détenus. L'évaluation de leur valeur marchande est actuellement en cours.

La conjoncture actuelle se prêterait bien à la cession d'une partie de ce parc, en raison de l'importante demande pour des immeubles de bureaux de qualité. La réduction future des besoins, en raison de l'attrition d'une partie du personnel, doit également être prise en compte dans la gestion immobilière. Plus fondamentalement, l'État doit s'interroger sur sa vocation à administrer un parc immobilier – alors que ses missions essentielles sont tout autres.

Le gouvernement analyse actuellement les différentes possibilités qui s'offrent à lui, pour rationaliser la gestion de son parc immobilier.

Le parc concerné est celui formé par les immeubles de bureaux et les entrepôts dont l'État est propriétaire – soit près de 600 000 mètres carrés.

Deux options impliquant le secteur privé seront envisagées, dans le cadre du **Plan de modernisation 2004-2007**.

- La première possibilité est la vente d'une partie du parc dont l'État est actuellement propriétaire, sous la forme de **cession-bail**. Selon cette formule, les immeubles seraient vendus avec des baux du gouvernement.
  - L'État deviendrait locataire et la durée des baux serait à déterminer.
  - La gestion des immeubles pourrait être transférée aux acheteurs.
- La deuxième option consisterait à regrouper les immeubles concernés dans une **fiducie de revenu**. Il s'agit d'une formule novatrice, correspondant en fait à un partenariat avec le secteur privé.

Au cours des prochains mois, le Secrétariat du Conseil du trésor et la Société immobilière du Québec analyseront les différentes possibilités envisageables, le but étant de mieux gérer le parc immobilier appartenant actuellement à l'État.

## 2.2.4 Une nouvelle politique de gestion de la performance

Le **Plan de modernisation 2004-2007** comporte l'implantation d'une nouvelle politique de gestion de la performance visant à assurer la reddition de comptes par rapport à **trois résultats** considérés comme essentiels.

L'amélioration de la qualité des services aux citoyens.

L'utilisation disciplinée, diligente et rentable des deniers publics.

Le respect de la transparence, de l'éthique et des saines valeurs de gestion.

La gestion de la performance sera adaptée à la nature des mandats assumés par les ministères et organismes.

Les approches retenues pour évaluer la performance devront ainsi permettre de porter un jugement sur les fonctions **d'élaboration** des politiques et des programmes assumées par les ministères et organismes.

La politique de gestion de la performance comprendra par ailleurs des indicateurs concernant la **prestation de services publics**, que cette prestation ait été effectuée directement ou dans le cadre de processus d'impartition, de sous-traitance ou de partenariat public-privé.

Des mécanismes seront mis en place, afin de mieux gérer la performance au sein du secteur public.

La **politique de gestion de la performance** établira ainsi des indicateurs et des cibles utilisant des standards qui ont fait leur preuve dans les pays où cet exercice est couramment pratiqué. On fait référence notamment à l'étalonnage – ce que l'on appelle en anglais le *benchmarking* – à l'analyse des prix de revient, ou à l'évaluation systématique du rapport coût-bénéfice.

La nouvelle politique favorisera les initiatives renforçant l'**imputabilité** des personnes comme des organisations.

- La pratique des **contrats de performance** sera généralisée.
- Chaque fois que cela sera possible, le gouvernement favorisera l'introduction de **mesures d'incitation à la performance** – sous la forme, par exemple, de primes au rendement ou de rémunération bonifiée. Les nouvelles agences auront la possibilité d'utiliser de tels instruments d'encouragement à la performance.
- À l'inverse, le gouvernement souhaite que des **sanctions claires** soient appliquées, lorsque les objectifs ne seront pas atteints. Ces sanctions pourraient aller jusqu'au remplacement des dirigeants ou la fin d'un contrat, dans le cas d'un partenariat public-privé. Là aussi, les agences seront représentatives de la volonté gouvernementale d'une véritable reddition de comptes.

## La vérification interne au sein de l'administration gouvernementale

La vérification interne constitue l'une des fonctions qu'une organisation doit assumer, et les activités effectuées pour l'assurer contribuent en partie à porter un jugement sur la performance. Elle s'avère très utile pour soutenir les organisations publiques dans l'atteinte de leurs objectifs, pour la gestion des risques et des contrôles et afin d'assurer une reddition de comptes publique.

C'est en 1980 que le Conseil du trésor adoptait une *Politique gouvernementale en matière de vérification interne*.

En 1989, cette politique fut remplacée par une Directive concernant la vérification interne.

Dans son rapport 1996-1997, le Vérificateur général du Québec avait déploré l'insuffisance des ressources consacrées à la fonction de vérification. De plus, pour le Vérificateur, la vérification n'était pas assurée avec une rigueur suffisante.

En 1997 et 1998, les travaux de la Commission parlementaire de l'administration publique ont permis de confirmer les problématiques soulevées par le Vérificateur général, ainsi que la pertinence de pistes de solutions orientées vers la révision du cadre légal de l'administration publique.

Comme on vient de le rappeler, la Loi sur l'administration publique, adoptée en 2000 par l'Assemblée nationale, a donné une nouvelle dimension à la vérification interne, en insistant sur la qualité des services aux citoyens, l'atteinte des résultats, le respect du principe de transparence et l'imputabilité devant le Parlement.

Pour cette raison, le gouvernement renforcera les activités de vérification interne.

Le principal objectif de cette démarche sera de renforcer le travail de vérification interne au sein des ministères et organismes, d'en garantir l'indépendance et ainsi d'en préserver la crédibilité.

Les activités de vérification interne seront soutenues par un comité de vérification interne dont la compétence et l'indépendance seront garanties.

Chaque ministre et dirigeant d'organisme devra rendre compte de ses activités de vérification interne.

Le Secrétariat du Conseil du trésor veillera à ce que tous les ministères et organismes gouvernementaux appliquent une démarche rigoureuse de gestion des risques, et que des contrôles soient établis pour améliorer l'efficacité et l'efficience.

Le gouvernement est ainsi confiant de renforcer les activités de vérification interne, de répondre aux attentes légitimes de la population à cet égard, et de faire en sorte que la vérification des organismes et des ministères contribue directement à la nécessaire reddition des comptes à laquelle toute administration moderne doit se soumettre.

# CHAPITRE 3

## L'allégement des structures



## 3 L'allégement des structures

Pour être effective et durable, la modernisation de l'État doit toucher les structures, c'est-à-dire les modes d'organisation graduellement mis en place par le passé pour assurer les services publics.

Ces modes d'organisation sont devenus, au fil du temps, source de lourdeur, de duplications et de gaspillage. Le gouvernement a la ferme volonté de les rendre plus efficaces, pour le meilleur intérêt de l'ensemble de la population.

Le gouvernement a déjà apporté des modifications significatives au **cadre législatif existant** – ces modifications ayant permis d'amorcer la réforme du système de santé, de libérer l'économie de certaines contraintes et de mettre en marche un processus majeur de décentralisation vers les régions.

Dans le cadre de son **Plan de modernisation 2004-2007**, le gouvernement entame un effort direct de modernisation des **organismes publics**,

- en introduisant une **culture de réévaluation continue** des organismes appartenant au secteur public;
- en **regroupant** plusieurs structures actuellement en place;
- en **réorganisant en agences** divers services déjà existants afin d'améliorer les services publics.

### 3.1 La modification du cadre législatif : des gestes significatifs déjà posés

Dans deux domaines considérés comme prioritaires – la santé et le développement régional – le gouvernement devait impérativement modifier le cadre législatif actuel, devenu inadapté aux défis que nous avons à relever.

Dans le secteur de la **santé**, le gouvernement a bougé rapidement et a posé deux gestes majeurs.

- Les modifications législatives apportées à l'automne permettent maintenant la mise en place de réseaux locaux de services dans toutes les régions. Grâce à ces réseaux, les patients n'auront plus à multiplier les démarches à chacune des étapes des soins qui leur sont prodigués. Les services seront décloisonnés, et le patient sera suivi de façon plus continue à travers le réseau.
- Le décloisonnement des établissements dans chacune des régions impliquait que des assouplissements soient apportés à l'organisation du travail. C'est maintenant possible, grâce à la réduction du nombre d'accréditations syndicales (de 3 700 à environ 1 200) également votée par l'Assemblée nationale à l'automne. La nouvelle loi permettra de plus de négocier plusieurs dispositions visant à favoriser l'organisation du travail localement et à faire face à la pénurie de main-d'œuvre.

Des modifications à l'encadrement législatif s'imposaient également pour établir de nouveaux rapports entre l'État et les citoyens des **régions**. Grâce à la réforme entreprise par le gouvernement, les régions jouiront d'une plus grande autonomie et d'une plus large liberté d'action pour assurer leur développement et améliorer la qualité des services aux citoyens.

Le gouvernement est convaincu que la prospérité et les services aux citoyens seront servis avec beaucoup plus d'efficacité dans un système décentralisé, où les responsabilités sont confiées à des personnes imputables devant la population.

- Une **première étape** a été franchie à l'automne 2003, avec l'amélioration apportée aux règles de gouvernance régionale et la création des Conférences régionales des élus.
- En 2004, au cours d'une **deuxième étape**, les ministères et organismes du gouvernement identifieront les programmes et les activités dont ils proposeront la décentralisation ou la déconcentration vers les municipalités ou les MRC. L'Union des municipalités du Québec ainsi que la Fédération québécoise des municipalités seront aussi invitées à participer à ces travaux.
- La **troisième étape** sera consacrée au transfert des programmes et activités retenus. Ces transferts seront effectués à un rythme déterminé par les régions, selon leurs besoins et leur état de préparation. Il n'y aura pas de transferts de responsabilités sans ressources appropriées.

## 3.2 La réévaluation systématique des organismes

Pour rendre les structures plus efficaces, le gouvernement entame une réévaluation systématique des organismes appartenant au secteur public.

### Plusieurs signaux d'alarme, sans résultats concrets

La nécessité d'une modernisation des organismes dépendant de l'État a été soulignée à maintes reprises par le passé, dans le cadre de rapports décrivant la lourdeur de l'appareil administratif et identifiant les gains d'efficacité qu'il serait possible d'obtenir en transformant ces organismes.

Dès mai 1986, le rapport du Groupe de travail sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales, présidé par M. Paul Gobeil, déplorait « *la prolifération des organismes gouvernementaux* » constatée depuis les années soixante.

Près de vingt ans plus tard, le ministre alors responsable du Conseil du trésor, M. Joseph Facal, aboutissait à un diagnostic analogue : en septembre 2002, M. Facal recommandait que les grandes missions de l'État soient « *simplifiées, allégées, débureaucratisées* ». Il demandait également que les services publics soient « *rapprochés des utilisateurs, mais aussi pris en charge par les collectivités locales* »<sup>(2)</sup>.

---

(2) Le pari de la vérité, Joseph Facal, président du Conseil du trésor et ministre d'État à l'Administration et à la Fonction publique, in La Presse, vendredi 6 septembre 2002.

## Une succession de rapports...

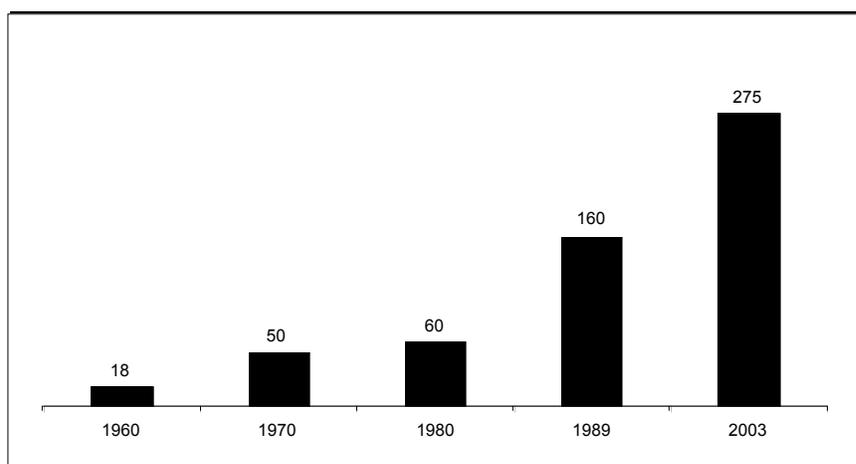
- ➔ Mai 1986 – Rapport du Groupe de travail sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales (rapport Gobeil)  
*« ...l'accroissement des interventions de l'État a provoqué une prolifération des organismes au cours des vingt dernières années. Au seul gouvernement du Québec, les organismes sont passés de 47 en 1964 à plus de 200 en 1984 ». (p. 12)*
- ➔ Janvier 1987 – Les actions proposées pour une rénovation de l'administration publique : rapport du Comité directeur (rapport Arpin)  
*« Les ministères et les organismes sont aussi invités à revoir leur fonctionnement... Cela doit conduire non seulement à une revue des structures, des processus administratifs et des normes, mais aussi des comportements des préposés et des préposées à la clientèle... ». (p. 12)*
- ➔ Octobre 1991 – Rapport du Groupe de travail sur la revue des activités gouvernementales (rapport Morin)  
*« Le nouvel environnement économique appelle à un réexamen des moyens utilisés par l'État pour atteindre ses objectifs et ultimement nous amène à reconsidérer son rôle dans l'économie et la société ». (p. 5)*
- ➔ Décembre 1991 – Rapport du Comité de travail sur la rationalisation des dépenses publiques (rapport Poulin)  
*« ...les membres du Comité recommandent l'adoption d'un plan global qui viserait l'ensemble des activités et des unités administratives du gouvernement québécois ». (p. 22)*
- ➔ Janvier 1993 – Les finances publiques du Québec : vivre selon nos moyens (rapport signé conjointement par M. Daniel Johnson et M. Gérard D. Lévesque)  
*« Dans la foulée de la révolution tranquille, le Québec s'est donné des services qui, depuis qu'ils ont atteint leur rythme de croisière, entraînent une croissance structurelle des dépenses difficile à contenir et plus élevée que celle des revenus ». (p. 84)*
- ➔ Septembre 1997 – Rapport du Groupe de travail sur l'examen des organismes gouvernementaux (rapport Facal)  
*« La rationalisation des organismes gouvernementaux demeure donc une démarche difficile et parsemée d'embûches... La force d'inertie du statu quo est énorme... L'absence d'une véritable volonté gouvernementale de rationalisation des organismes publics y a été également pour quelque chose ». (p. 38)*
- ➔ Septembre 1999 – La complémentarité du secteur privé dans la poursuite des objectifs fondamentaux du système public de santé au Québec : constats et recommandations sur les pistes à explorer (rapport Arpin)  
*« ...examiner les possibilités d'engager des formes de partenariat intraréseau ou interréseaux... adopter un processus menant à leur impartition dans le secteur privé lorsqu'il est clairement démontré que, malgré les efforts, certains services administratifs et de soutien ne pourraient être produits à meilleur coût par le secteur public ». (p. 23)*
- ➔ Septembre 2002 – Le pari de la vérité, Joseph Facal  
*« À court terme, nous devons simplifier, alléger, débureaucratiser la gestion des grandes missions de l'État... Il faut aussi remodeler les services publics afin qu'ils soient rapprochés des utilisateurs, mais aussi pris en charge par les collectivités locales ». (tel que reproduit dans le journal La Presse, vendredi 6 septembre 2002, p. A11)*

On doit se rendre à l'évidence : même si ces rapports ont tous conduit aux mêmes constats, aucun de ceux-ci n'a eu d'effet significatif sur les structures gouvernementales, et en particulier, sur le nombre d'organismes publics dépendant du gouvernement du Québec.

Bien au contraire, on a assisté, au cours des quarante dernières années, à une augmentation du nombre et de la complexité des structures.

En un peu plus de quarante ans, le nombre d'organismes dépendant du gouvernement du Québec est passé de moins de **20** à **275**, selon le rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale en 2002-2003.

**GRAPHIQUE 10 Évolution du nombre d'organismes dépendant du gouvernement du Québec, 1960 à 2003**



Source : Secrétariat du Conseil du trésor.

## Le temps des rapports est passé

Pour le gouvernement, le temps des rapports est passé et il faut plutôt s'en inspirer pour aller de l'avant. Ainsi, une meilleure gestion des dépenses publiques passe obligatoirement par un réexamen des organismes existants, afin de les rendre plus efficaces, de mettre fin aux doublons et de simplifier les structures mises en place pour rendre des services à la population.

Ce réexamen a commencé dès avril 2003. Lors de son entrée en fonction, le gouvernement a brisé la tendance à l'alourdissement continu des structures, en procédant à une **réduction significative du nombre de ministres et de ministères**.

Le **Plan de modernisation 2004-2007** permet de passer à une nouvelle étape, en introduisant **une culture de réévaluation continue** des organismes existants.

D'ici quelques mois, le gouvernement rendra publique l'approche qu'il privilégie afin d'introduire une plus grande rigueur dans la création des organismes ainsi **qu'une culture systématique de réévaluation** des organismes existants. Comme les expériences passées l'ont démontré, il est en effet essentiel d'instaurer une telle culture, pour améliorer la performance et mieux répondre aux besoins des citoyens.

Le gouvernement rendra cet engagement opérationnel en introduisant de nouvelles obligations dans la Loi sur l'administration publique. Les organismes auront **l'obligation de présenter, tous les cinq ans**, un rapport effectué par une entité indépendante, faisant état des résultats obtenus par rapport à certains critères identifiés – satisfaction de la clientèle, des pairs, du gouvernement, gestion administrative et financière, etc.

Tout projet de constitution de nouveaux organismes devra faire l'objet d'une **approbation préalable** du Conseil du trésor.

**Aux fins de la modernisation**, la réévaluation visera **quatre objectifs précis** :

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

Le gouvernement a ciblé 188 organismes<sup>(3)</sup>, qu'il examinera **d'ici la fin du mandat** – ce qui correspond à l'examen, en moyenne, d'une **soixantaine d'organismes par année**.

Dans l'immédiat, le gouvernement engage **deux séries d'initiatives**.

Le gouvernement entame la simplification des modes d'organisation, en annonçant les premiers **regroupements** ou **suppressions** de structures.

Afin d'améliorer l'efficacité et la qualité des services aux citoyens, le gouvernement réorganise en cinq **agences** divers services déjà existants.

---

(3) Aux fins de l'examen des organismes publics, les sociétés mères seront examinées avec leurs filiales respectives et autres entités rattachées. Ces filiales et entités ont été répertoriées distinctement par le Vérificateur général; ceci expliquant l'écart entre les organismes répertoriés aux fins de l'analyse (188) et ceux aux fins de l'inventaire du Vérificateur général (275).

### 3.3 Simplifier en regroupant

Les travaux issus de la première vague du processus de modernisation de l'État ont permis d'identifier une série initiale de regroupements d'organismes qu'il est maintenant possible de réaliser.

Le gouvernement annonce ainsi les **neuf regroupements et réorganisations** de structures, dont la mise en œuvre commencera dès les prochaines semaines.

Le gouvernement abolira au cours de la prochaine année la **Commission municipale du Québec** et transférera ses activités à caractère juridictionnel au Tribunal administratif du Québec. Les responsabilités assumées par la Commission municipale du Québec dans le domaine de l'administration municipale seront transférées au ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir.

Le gouvernement met ainsi fin à des dédoublements, et fait en sorte que les activités de la Commission municipale du Québec touchant à l'administration municipale relèvent directement de l'État.

Le gouvernement réunit en un seul organisme la **Bibliothèque nationale du Québec** et les **Archives nationales du Québec**. Cette fusion de deux entités actuellement séparées permettra des gains d'efficacité, en favorisant leur complémentarité d'intervention.

Le gouvernement met en place un **Bureau des musées nationaux**, qui animera le nouveau **réseau muséal québécois**, associant ainsi le Musée de la Civilisation, le Musée national des beaux-arts du Québec et le Musée d'Art contemporain de Montréal – auxquels s'adjoindront le Centre de conservation du Québec et la Réserve muséale de la Capitale-Nationale.

Le réseau muséal québécois favorisera la cohésion entre les musées québécois, que leur statut soit public, privé, lucratif ou non lucratif. Il permettra des actions de promotion des musées mieux coordonnées et plus efficaces, et ce, en préservant la spécificité de chaque musée.

Le gouvernement procédera, avec les **partenaires du marché du travail**, à la **convergence des réseaux d'Emploi-Québec et de la Sécurité du revenu**. Ce regroupement était déjà réalisé sur le plan physique, puisque le personnel appartenant aux deux réseaux occupait les mêmes installations. La **convergence** sera maintenant administrative, ce qui permettra d'améliorer la qualité du service à la population et d'offrir un réel service continu, à moindre coût.

Cette nouvelle dynamique permettra à chacun de prendre une part active au marché du travail.

Le gouvernement remplace différents conseils et comités sectoriels et consultatifs relevant du **ministère de la Santé et des Services sociaux**. Ainsi, 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 seront abolis et remplacés par une banque d'experts accrédités et soumis à un code de déontologie. Le Conseil des aînés n'est pas concerné par cette mesure.

Contrairement à une structure permanente, cette banque d'experts sera sollicitée sur demande. Un guichet unique sera établi au sein du ministère, de telle sorte que la fonction conseil soit mieux coordonnée. En outre, l'action du ministère dans ces domaines sera renforcée conformément aux priorités annoncées.

Le remplacement des conseils et comités sectoriels et consultatifs mettra fin à de nombreux doublages et chevauchements. Il permettra de plus de faire appel de façon beaucoup plus souple à des experts, afin d'obtenir des avis ou des recommandations sur des questions correspondant aux besoins des citoyens.

La crédibilité des avis sera assurée par l'accréditation et l'application d'un code de déontologie exigeant. Cette activité-conseil sera efficace et convaincante, puisque le ministre pourra faire appel aux experts d'un domaine donné, selon les questions soulevées.

Le gouvernement regroupe des activités du **Registraire des entreprises** avec celles du ministère du Revenu. Le gouvernement veut simplifier les formalités administratives exigées des entreprises notamment en fusionnant la production des déclarations de revenus et des déclarations annuelles que les entreprises ont à effectuer auprès du Registraire des entreprises.

Le ministère des Finances et le ministère du Revenu procéderont à réaliser cette orientation en collaboration avec le Registraire des entreprises.

En permettant cette fusion des déclarations annuelles, le gouvernement donne suite à l'une des recommandations du Groupe conseil sur l'allégement réglementaire.

Le gouvernement consolide les activités des **organismes de concertation interministériels (OCI)**. Les OCI seront regroupés dans un même espace physique et partageront des services communs. Cette intégration permettra de favoriser un décloisonnement des activités de consultation interne dans l'administration publique, tout en assurant une meilleure concertation dans la planification des activités. Le mandat des OCI sera également revu de façon à reconnaître leur rôle dans la gestion du changement découlant de la modernisation, notamment grâce à leur apport au plan de la formation.

Tel qu'annoncé dans le *Discours sur le budget 2004-2005*, le gouvernement confirme la **transformation de trois sociétés Innovatech** – les sociétés Innovatech Régions ressources, Québec et Chaudière-Appalaches, du sud du Québec – en sociétés disposant d'un capital mixte public-privé.

Les sociétés Innovatech sont des fonds de capital de risque. L'apport de capital privé, conjugué à l'utilisation dynamique des actifs actuels des sociétés Innovatech, augmentera leur capacité d'intervention.

Par ailleurs, le gouvernement va procéder à la **privatisation de la Société Innovatech du Grand Montréal**, à la suite d'un appel de propositions réalisé en concertation avec le conseil d'administration de cet organisme. Le gouvernement retiendra la ou les propositions qui assureront à la fois le meilleur prix, la plus grande disponibilité de capitaux à long terme pour les entreprises québécoises de haute technologie et le développement des entreprises qui font déjà partie du portefeuille de la société.

Le gouvernement procède à l'intégration **des différents bureaux régionaux du ministère du Développement économique et régional et de la Recherche**. Ce ministère est né de la fusion de quatre ministères (ministère des Régions, ministère de l'Industrie et du Commerce, ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie et de Tourisme Québec) ayant chacun leur réseau régional respectif. L'intégration des équipes sur le terrain est en voie de finalisation.

Le gouvernement annonce par ailleurs deux révisions possibles de structures actuelles, en fonction des résultats d'analyses actuellement entamées.

Le gouvernement évalue la création d'un poste de **Directeur des poursuites publiques**, afin de distinguer les fonctions de ministre de la Justice et de Procureur général.

À l'heure actuelle, les fonctions de ministre de la Justice et de Procureur général sont assumées par la même personne. Pourtant, les tâches et responsabilités sont différentes.

- Le Procureur général est chargé de régler et de diriger la demande ou la défense dans toutes les contestations formées pour ou contre l'État. Il intente, à sa discrétion, des poursuites pénales et criminelles. Dans les faits, le Procureur général s'appuie sur le réseau des substituts pour le représenter devant les tribunaux, en matière criminelle ou pénale.
- En tant que ministre de la Justice, le Procureur général est un élu. Il siège à l'Assemblée nationale et est membre du Conseil des ministres. Le Procureur général est ainsi susceptible de se trouver placé dans une situation d'apparence de conflit d'intérêts, lors de l'exercice de ses fonctions.

En créant un poste de Directeur des poursuites publiques, le gouvernement accroît les garanties d'indépendance constitutionnelle liées à la fonction de la poursuite publique, et renforce la transparence requise par les impératifs fondamentaux de la justice. La distinction qui sera ainsi clairement opérée entre les deux fonctions confondues jusqu'ici renforcera donc la confiance du public dans le système judiciaire.

Conséquence de la nomination d'un Directeur des poursuites publiques, les effectifs du substitut du Procureur général relèveraient de ce directeur.

Une analyse est également entamée sur l'**organisation de la justice dans le monde municipal**. Il existe actuellement 86 cours municipales, présidées par des juges municipaux et établies à travers le Québec. Les cours sont administrées de façon autonome. Elles ne sont pas soumises à l'autorité administrative du Procureur général et du ministère de la Justice, ce qui rend difficile l'application de standards de justice uniformes et entraîne une iniquité à cet égard pour les citoyens. L'objectif serait d'améliorer le service aux citoyens et d'évaluer l'opportunité de regrouper le traitement des infractions devant un seul tribunal.

### 3.4 Des agences pour améliorer les services publics

Dans les ministères et organismes, les services opérationnels sont assujettis aux mêmes règles de gestion que les fonctions d'élaboration de politiques ou d'établissement de stratégies, alors que les défis sont fort différents.

Les **services opérationnels** doivent satisfaire les besoins souvent de plus en plus diversifiés de clientèles, et bénéficier à cette fin d'une grande flexibilité dans la gestion des ressources disponibles. En contrepartie de cette liberté de manœuvre accrue, on s'attend à ce que les responsables opérationnels répondent à des obligations de résultat précises, liées à la nature même des services assurés au public.

Les **fonctions d'élaboration de politiques ou de stratégies**, par contre, peuvent rester soumises aux règles traditionnelles de gestion au sein de ministères dont il s'agit en fait de la vocation essentielle.

Le gouvernement entend donc réorganiser et regrouper en agences différentes unités administratives dont le service à la clientèle constitue la principale fonction.

L'objectif est d'être plus efficace dans la livraison des services au public, en faisant en sorte que ces services soient effectués par des organismes pouvant facilement s'adapter aux besoins qu'il leur est demandé de satisfaire – et en leur épargnant donc des réglementations « mur à mur » qui leur interdisent toute initiative.

Les agences seront instituées pour permettre des **gains d'efficacité**.

Ces agences bénéficieront d'une grande **liberté d'action**, en contrepartie d'engagements de performance, d'une solide reddition de comptes et de toute une gamme de contrôles exercés *a posteriori*.

## Les premières agences mises en place

Cinq agences seront mises en place au cours des prochains mois.

Le gouvernement met en place **Services Québec**. Comme on l'a vu précédemment avec la modification des façons de faire, cette agence permettra de réorganiser l'offre de services actuelle afin de fournir des services intégrés à la population<sup>(4)</sup>.

Le gouvernement annonce l'**Agence des partenariats public-privé du Québec**. Cette agence aura pour mandat d'assurer la mise en place de véritables partenariats public-privé. On a déjà présenté de façon détaillée la mission et le fonctionnement de la nouvelle agence, avec les améliorations apportées aux façons de faire<sup>(5)</sup>.

Une autre agence, le **Centre des services administratifs**, regroupera des services fournis aux ministères et organismes à l'intérieur du gouvernement. Les modalités de mise en place et la mission qui lui sera assignée ont été abordées également avec les améliorations apportées aux façons de faire<sup>(6)</sup>.

Les opérations régionales dédiées aux inspections, au contrôle et aux enquêtes du **ministère de l'Environnement** seront assurées par une autre agence, le **Centre de contrôle environnemental**. Ce centre sera appuyé par la Direction générale de l'analyse et de l'expertise.

Les services en région du ministère de l'Environnement sont actuellement placés sous la responsabilité d'une direction générale du ministère, la Direction générale des opérations régionales, qui regroupe dix-sept directions régionales. Le Centre de contrôle environnemental aura pour mission de vérifier la conformité environnementale des projets et activités sur tout le territoire du Québec, de réaliser les enquêtes liées à la protection de l'environnement et d'assurer un service continu en matière d'urgence environnementale. La mise en place du Centre de contrôle environnemental permettra de confier à une structure plus souple et plus efficace les activités opérationnelles en région. L'objectif est d'améliorer la qualité des services, tout en réduisant les coûts administratifs.

Le **ministère du Revenu** sera une agence selon les dispositions de la Loi sur l'administration publique.

L'objectif est de doter l'organisation d'un nouveau cadre de gestion axé sur les résultats, la transparence et la performance. L'agence aura pour mission de fournir des services de qualité aux citoyens. Elle sera organisée en respectant deux lignes de services – soit la clientèle des particuliers et la clientèle des entreprises. Cette reconfiguration des services éliminera les duplications actuelles et favorisera une meilleure efficacité de l'organisation.

---

(4) Voir ci-dessus, page 19.

(5) Voir ci-dessus, page 31.

(6) Voir ci-dessus, page 29.



# CHAPITRE 4

## La réévaluation des programmes



## 4 La réévaluation des programmes

En même temps que la modernisation des structures, le gouvernement entame une réévaluation des différents **programmes** qui encadrent et définissent son action.

Si l'on excepte le service de la dette, tout le budget de l'État est défini en fonction d'un certain nombre de programmes, qui regroupent les crédits affectés à la réalisation d'objectifs identifiés. Ce que l'on appelle les « dépenses de programmes » représente ainsi près de 87 % du budget de dépenses du Québec.

Ces dépenses comprennent essentiellement,

- la **rémunération** versée au personnel (un peu plus de 56 % du total, en 2004-2005);
- les **dépenses de soutien**, soit l'appui financier accordé à des personnes, à des entreprises, ou à des organismes (23 % du total);
- les **dépenses de fonctionnement** (environ 13 % du total).

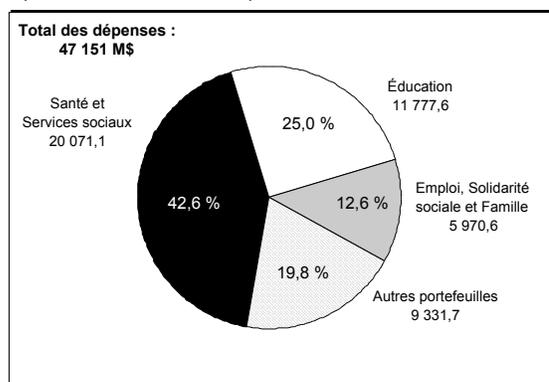
Si l'on répartit les dépenses de programmes en fonction des **grandes missions** qu'elles permettent d'assumer, on constate que la santé et l'éducation représentent ensemble, en 2004-2005, 68 % de ces dépenses.

L'État québécois consacra en 2004-2005 un peu plus de 20 milliards de dollars à la santé et aux services sociaux, et 11,8 milliards de dollars à l'éducation.

**GRAPHIQUE 11 Répartition des dépenses de programmes, 2004-2005**

### Par portefeuille

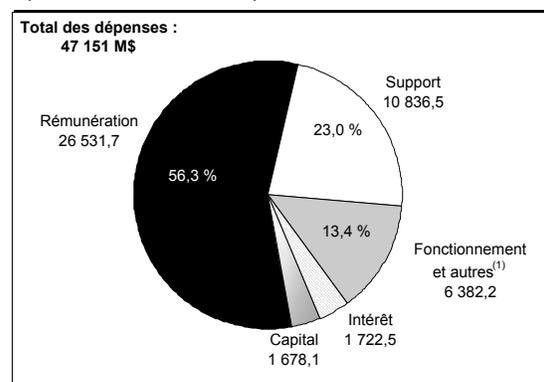
(en millions de dollars)



Source : Budget de dépenses 2004-2005.

### Par grandes catégories de dépenses

(en millions de dollars)



Source : Budget de dépenses 2004-2005.

(1) Comprend, outre les dépenses de fonctionnement, les variations aux provisions pour créances douteuses, les crédits périmés escomptés, les crédits reportés en 2005-2006 et autres.

Toute l'action de l'État se déploie donc par l'intermédiaire de programmes, et la modernisation de son fonctionnement implique obligatoirement que ces programmes soient réévalués.

Le **Plan de modernisation 2004-2007** comprend des initiatives majeures visant à effectuer cette réévaluation, et à en tirer les conséquences qui s'imposent.

Trois constats expliquent à cet égard l'urgence d'agir.

Les programmes illustrent **la dispersion** qui caractérise trop souvent l'intervention de l'État. Pour atteindre plus sûrement son but, cette intervention doit être recentrée et concentrée sur les missions vraiment essentielles.

La croissance continue des **dépenses de santé**, au sein de l'ensemble des dépenses de programmes, remet en cause, à terme, la capacité de l'État québécois d'assumer ses autres missions.

Les programmes ne sont pas conçus et mis en œuvre **de la façon la plus efficace qui soit** : des phénomènes de « sédimentation » et de cloisonnement affectent en particulier les résultats des initiatives de l'État et en augmentent inutilement les coûts, par rapport aux objectifs poursuivis.

Trop souvent, dans un même domaine, les programmes sont ajoutés les uns aux autres, sans que l'on se pose la question de revoir les programmes déjà en place – c'est ce que l'on appelle la « sédimentation ». Quant au cloisonnement, il résulte de la définition de programmes selon une logique de ministères, même si les différents programmes visent la même clientèle.

## Les cinq critères utilisés pour analyser les programmes

L'exercice de modernisation de l'État, entrepris par le gouvernement, a été en bonne partie articulé autour d'un requestionnement des programmes existants. Plus précisément, et dès l'été 2003, le gouvernement a demandé à tous ses gestionnaires de s'interroger sur les programmes qu'ils administraient, en fonction de **cinq critères**, formulés sous la forme d'autant de questions.

- ➔ Le premier critère était le **rôle de l'État**. Les gestionnaires ont dû se demander si le programme qu'ils administraient répondait toujours à une mission de l'État.

Il s'agissait en fait de déterminer si le programme était toujours pertinent, s'il correspondait à l'intérêt public et s'il représentait une activité essentielle de l'État. Ce questionnement conduisait à s'interroger sur les motifs ayant conduit à la mise en place du programme, et sur l'évolution des besoins constatée depuis.

- ➔ Le deuxième critère concernait l'**efficacité** avec laquelle le programme était administré. La question posée aux gestionnaires était de savoir si le programme atteignait ses objectifs.

Un programme efficace est un programme qui atteint les objectifs pour lesquels il a été défini, indépendamment de ses coûts. Les gestionnaires ont donc dû évaluer dans quelle mesure les objectifs visés au moyen du programme étaient atteints, en utilisant à cette fin les indicateurs considérés comme les plus pertinents.

- ➔ Le troisième critère utilisé était celui de l'**efficience**. On fait ici référence au coût avec lequel le programme est administré. Très concrètement, le gouvernement demandait aux gestionnaires s'il était possible d'offrir ce programme autrement à moindre coût, tout en préservant la qualité du service aux citoyens.

- ➔ Le quatrième critère, celui de la **subsidiarité**, soulevait la question de l'organisation la mieux placée pour administrer le programme. Les gestionnaires devaient se demander quelle était la meilleure instance pour assumer la gestion du programme – organisme dépendant directement de l'État, organisme privé dans le cadre d'un partenariat avec le secteur public, administration locale ou régionale, organismes communautaires ou à but non lucratif.

- ➔ Le cinquième et dernier critère résultait directement des moyens financiers effectivement disponibles puisqu'il concernait la **capacité financière**. Le gouvernement demandait aux gestionnaires si nous avions les moyens d'assumer les coûts du programme, ou s'il fallait en revoir la portée.

L'examen de ce critère conduisait à se demander s'il y avait lieu de revoir les critères d'admissibilité du programme, le niveau des services offerts et la façon dont ses coûts étaient partagés avec d'autres instances.

## 4.1 Le regroupement, la simplification et le recentrage des programmes

Au Québec, une culture s'est graduellement développée selon laquelle on fait appel à l'État en toutes circonstances, les interventions gouvernementales touchant ainsi les domaines les plus divers.

Les ressources disponibles pour effectuer de telles interventions étant limitées, il résulte de cet interventionnisme, une dispersion des moyens – avant tout au détriment des missions vraiment essentielles.

La modernisation de l'État passe par un recentrage des interventions autour d'un certain nombre de priorités, correspondant aux missions effectivement essentielles.

Plusieurs initiatives majeures ont déjà été effectuées, sont en cours ou peuvent être annoncées, afin de regrouper les programmes gouvernementaux, de les simplifier et de les recentrer.

### La remise en cause des programmes d'aide aux entreprises

Dès son arrivée au pouvoir, le gouvernement a procédé à un examen complet des différentes formes d'aide aux entreprises, ce qui a conduit à remettre en cause ou à recentrer plusieurs des programmes existants.

Dans le Budget 2003-2004, le gouvernement a ainsi réduit de 27 % l'aide fiscale aux entreprises, par rapport au niveau prévu, afin de rendre la fiscalité moins complexe et davantage équitable.

La révision des mandats et des règles de gouvernance de certaines sociétés d'État a été amorcée, afin d'arrêter la dérive qui a notamment conduit la Société générale de financement à enregistrer des pertes considérables au cours des dernières années.

Cet effort de recentrage et de révision des programmes vient de franchir une nouvelle étape : tel qu'annoncé dans le *Discours sur le budget 2004-2005*, le programme **FAIRE** (Fonds pour l'accroissement et l'investissement privé et la relance de l'emploi) sera aboli.

Mis en place par l'administration précédente, ce programme de soutien aux investissements devait être temporaire – et son coût avait été limité à 250 millions de dollars. En fait, ce programme aura coûté près de 1,1 milliard de dollars à l'État jusqu'au 31 mars 2004. Les engagements à assumer se chiffrent à plus de 1,4 milliard de dollars et s'étaleront sur une période de plus de vingt ans.

Il est évident que ce programme d'aide aux investissements n'a pas atteint son objectif : le Québec ne bénéficie en moyenne, annuellement, que de 17,7 % de l'investissement privé au Canada (investissement privé non résidentiel), alors qu'il représente 24 % de la population canadienne.

## Des regroupements et des simplifications issus de la première vague des travaux de modernisation

Les travaux de modernisation entrepris depuis le début de l'été 2003 ont permis d'identifier une première série de programmes gouvernementaux, où des regroupements, des simplifications et des recentrages peuvent être dès maintenant engagés.

Dans le cadre de son **Plan de modernisation 2004-2007**, le gouvernement annonce les réformes suivantes.

Le gouvernement **regroupe les programmes de soutien financier en matière culturelle** afin d'en simplifier l'accès auprès de la clientèle.

Le **ministère de la Culture et des Communications** administre actuellement une **quarantaine de programmes de soutien financier**. Ces programmes concernent environ 2 000 bénéficiaires.

La définition actuelle des programmes est loin d'être optimale, sur le plan administratif. L'existence d'un grand nombre de programmes rend la politique d'aide du ministère difficile à comprendre pour la clientèle desservie, et coûteuse à gérer en raison de sa complexité même. Les outils d'évaluation et de gestion ne sont pas standardisés.

Le gouvernement a donc décidé de les regrouper en quatre programmes plus larges, consacrés respectivement :

- au soutien au fonctionnement des organismes reconnus;
- au soutien aux projets structurants;
- au soutien aux immobilisations dans le secteur de la culture;
- au développement et à la gestion d'ententes de partenariats.

Ce regroupement va bénéficier à la fois aux clientèles pour lesquelles ces programmes ont été mis en place, et à l'État – et donc au contribuable – qui bénéficiera d'économies importantes pour ce qui est des coûts d'administration.

Le gouvernement accorde une grande importance à l'environnement. Les mesures qu'il met de l'avant visent à améliorer et à bonifier les services déjà en place.

- Le gouvernement entend ainsi **accélérer les systèmes d'autorisation préalable** (autorisation délivrée en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement). Les intervenants devront rendre compte de leurs résultats par le biais d'un audit périodique. Cette simplification réduira la durée et les coûts du processus d'autorisation préalable, sans remettre en cause l'objectif poursuivi et la rigueur d'analyse.

Le gouvernement vise la mise en place, d'ici deux ou trois ans, d'un système unifié d'autorisation qui inclura toutes les formes d'autorisations prévues par la loi – autorisations, certificats, permis, attestations – et qui aura la forme d'un permis d'exploitation renouvelable.

- Le gouvernement a décidé d'**optimiser la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement**. Le gouvernement veut réduire les délais d'examen, tout en maintenant la rigueur des règles d'évaluation.

Le gouvernement souhaite par ailleurs **ajuster le seuil** à partir duquel les projets doivent être assujettis aux processus d'examen des impacts sur l'environnement, en retirant les projets dont les impacts sont mineurs et maîtrisables, qui seront soumis à d'autres systèmes d'autorisation.

Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) est un organisme qui a fait ses preuves en matière de questions environnementales et dont nous devons préserver les acquis. Afin de réduire le temps d'analyse des projets soumis à cet organisme, le gouvernement entend favoriser le recours à la médiation environnementale, dont l'utilisation sera mieux encadrée. Le gouvernement souhaite catégoriser les projets, de telle sorte que le savoir-faire développé dans l'évaluation d'un projet soit mis à profit afin de réduire le temps de traitement des projets de même nature.

Le gouvernement entreprend la **révision des programmes et mesures** en matière de développement économique et régional et de recherche. Cette révision permettra de **regrouper** en 10 grandes mesures les 162 mesures ou activités existantes. Ce regroupement permettra de simplifier la gestion actuelle de ces programmes, de mieux servir les clientèles et d'éliminer l'accumulation des interventions.

## Deux politiques à venir, qui auront un impact direct sur plusieurs programmes majeurs

Des orientations précises seront présentées en 2004, concernant l'**utilisation et la gestion de l'eau**.

Afin d'améliorer la qualité de l'eau et d'assurer le financement des interventions retenues, les programmes finançant les infrastructures d'aqueduc et d'égout seront révisés en fonction de trois axes d'intervention.

- La gestion municipale de l'eau sera modifiée, entre autres, pour inciter les municipalités à se doter d'un mécanisme dédié au financement de la mise à niveau, de la réhabilitation et de l'entretien des équipements dont elles sont responsables.
- Le rôle du gouvernement sera redéfini, notamment pour assurer une meilleure application des lois et règlements. Le gouvernement examinera la possibilité de mettre en place un système de redevances sur les prélèvements et les rejets.
- De nouveaux modes de financement seront mis sur pied. Par exemple, le gouvernement veut inciter le secteur privé à investir davantage dans les travaux concernant l'eau, tant sur le plan technique que financier, tout en s'assurant que les équipements demeurent de propriété publique.

La **politique du médicament**, dont l'objectif est d'assurer la pérennité du Régime d'assurance médicaments, conduira également à réviser l'un des programmes dont le coût augmente le plus rapidement.

Cette politique pourrait notamment :

- favoriser l'accès aux médicaments;
- déterminer le prix des médicaments à un niveau abordable;
- encourager une utilisation optimale des médicaments, selon l'efficacité et le coût respectif de chaque médicament;
- maintenir une industrie pharmaceutique dynamique.

La future politique du médicament intégrerait les réflexions actuellement entreprises à l'initiative du gouvernement ainsi qu'à l'occasion du symposium sur l'utilisation optimale des médicaments.

Un groupe de travail a déjà été mis en place, afin de formuler des recommandations sur les principes qui encadreront l'établissement du prix des médicaments.

Simultanément, le Conseil du médicament a entrepris, avec la collaboration des principaux intervenants, l'identification de mesures visant l'utilisation optimale des médicaments.

## Les regroupements et les recentrages à venir

La deuxième vague des travaux de modernisation permet d'identifier une autre série de programmes, pour lesquels le gouvernement va analyser les regroupements et les recentrages possibles.

Le gouvernement entame l'harmonisation et la simplification des **programmes liés à l'habitation**.

Les programmes liés à l'habitation, principalement administrés par la Société d'habitation du Québec, concernent un grand nombre de ménages. Au 31 décembre 2003, près de 245 000 ménages québécois recevaient de l'aide gouvernementale pour le logement, tant fédérale que provinciale, sous une forme ou sous une autre.

Les programmes actuels constituent une illustration directe du phénomène de « sédimentation » souligné précédemment. Des ententes fédérales-provinciales peuvent expliquer en partie cette situation. Ces programmes doivent devenir plus cohérents entre eux et davantage équitables. Il faut harmoniser les paramètres utilisés, réduire les écarts existants pour ce qui est des avantages consentis et simplifier leur administration en réduisant leur nombre.

Le gouvernement souhaite en même temps stimuler le secteur privé dans la construction de nouveaux logements locatifs.

Les orientations à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs seront présentées dans la proposition de politique d'habitation que le gouvernement entend déposer l'automne prochain.

Le **Forum sur l'avenir de l'enseignement collégial**, qui se tiendra à Québec les 9 et 10 juin prochain, permettra une **réflexion en profondeur** sur les collèges, particulièrement sur le recentrage de leurs activités en vue de la réussite des élèves et sur leur contribution au développement des régions.

Quatre thèmes seront abordés lors de ce forum, soit :

- le modèle de l'enseignement collégial;
- le cheminement des étudiants;
- la contribution des collèges au développement des régions;
- le financement des cégeps.

Le cas échéant, un nouveau projet pourra en résulter.

Le gouvernement entame un examen sur la **modernisation de Télé-Québec**.

Télé-Québec représente plus de 10 % du budget du ministère de la Culture et des Communications. La façon dont Télé-Québec réalise sa mission doit être modernisée, tout en respectant l'acquis que constitue la licence de diffusion obtenue du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications (CRTC), grâce au volet éducatif.

Télé-Québec fait déjà principalement appel au secteur privé pour ses activités de production. Le gouvernement souhaite proposer de nouvelles façons de faire, permettant à la télévision publique québécoise de jouer pleinement son rôle éducatif et culturel. Télé-Québec doit mieux circonscrire son rôle dans la promotion de l'identité du Québec et dans le développement des régions, tout en augmentant sa capacité à développer des partenariats public-privé.

Le gouvernement entend **revoir le partage** des responsabilités actuelles dans la **gestion de barrages à des fins faunique ou de villégiature publique**. Le gouvernement veut également **revoir la gestion** de barrages à des fins **d'utilisation municipale et résidentielle**. Le gouvernement est actuellement propriétaire de près de 800 barrages. Sur ce total, 335 barrages sont entretenus à des fins faunique ou de villégiature publique, et 142 barrages correspondent à des utilisations municipale ou résidentielle. L'objectif est de mieux recentrer les responsabilités gouvernementales, et de transférer aux partenaires concernés la gestion de barrages qui les intéressent directement. Dans tous les cas, le gouvernement assumera ses responsabilités à l'égard de la sécurité et du contrôle entourant la gestion de ce type d'installations.

Le gouvernement veut **examiner les possibilités de réorganisation territoriale des services judiciaires**, afin d'améliorer l'efficacité des services en région. La répartition actuelle de ces services résulte d'une législation vieille de trente ans et de décisions davantage économiques, politiques et corporatives que purement judiciaires. La création de réseaux, la mise en place d'unités couvrant plusieurs territoires, le regroupement de certains services et l'appel aux nouvelles technologies de communication rendraient les services judiciaires plus efficaces pour les citoyens comme pour l'État.

Le gouvernement souhaite également **examiner les possibilités de regrouper les activités de recouvrement des créances de l'État**. À l'heure actuelle, le recouvrement des créances est exercé essentiellement par quatre ministères, soit les ministères du Revenu, de l'Éducation, de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille et de la Justice. Ces ministères effectuent les opérations de recouvrement de façon autonome. Les quatre ministères analysent actuellement les possibilités de regrouper leurs activités de recouvrement dans une démarche unique, qui pourrait impliquer la mise en place d'un partenariat public-privé.

Le gouvernement entend également **évaluer l'opportunité** d'inclure une plus grande **contribution du secteur privé** dans la réalisation des activités du **Service aérien gouvernemental (SAG)**.

Le projet concerne l'établissement de partenariats avec le secteur privé et les différents ministères et organismes clients des différentes missions du SAG.

Le SAG possède une flotte diversifiée d'aéronefs pour accomplir ou appuyer différentes missions dont l'évacuation aéromédicale et le transport multipatient, le combat aérien contre les feux de forêts, la protection et la surveillance du territoire, le transport de personnes dans l'exercice de fonctions officielles ainsi que le transport de marchandises. Le personnel du SAG gère, entretient et pilote l'ensemble de ses aéronefs. Actuellement, on recourt au secteur privé, notamment pour le transport multipatient et pour le transport par nolisement de passagers et de marchandises.

Dans le secteur de l'agriculture, le gouvernement entend **appuyer les efforts de développement de l'industrie de la transformation alimentaire au Québec**. La mise en réseau de tous les services gouvernementaux destinés aux entreprises de transformation alimentaire, tant ceux du gouvernement du Québec que ceux du gouvernement du Canada, permettra d'améliorer le maillage de l'action gouvernementale. Une attention particulière sera également accordée à l'amélioration des services aux entreprises dans les régions.

## 4.2 Un examen du financement des programmes en santé et services sociaux

On a souligné, dès l'introduction du plan de modernisation, l'évolution continuellement à la hausse des dépenses de programmes. Cette croissance continue s'explique en bonne partie par l'augmentation des dépenses de programmes concernant la santé et les services sociaux. Depuis 1998-1999, la part de ces dépenses consacrée à la santé et aux services sociaux est passée de 38 % à 43 %. Selon certaines projections, cette part pourrait dépasser 50 % d'ici dix ans.

La population du Québec et le gouvernement ont fait de la santé leur première priorité. Il faut en même temps convenir que l'augmentation de la part de la santé et des services sociaux dans le budget total ne pourra se poursuivre longtemps, au risque de mettre en péril le financement de l'ensemble des autres missions.

Le gouvernement a annoncé qu'une analyse en profondeur doit être réalisée concernant le financement de la santé. Cette réflexion est étroitement liée aux discussions entourant le déséquilibre fiscal existant actuellement dans la fédération canadienne, en faveur du gouvernement fédéral et au détriment des provinces.

Sur le plan de la gestion des dépenses publiques, l'examen annoncé implique que l'on analyse de façon approfondie les différentes options qui s'offrent à nous, pour préciser les besoins de financement en santé – et faciliter ainsi la détermination des réponses à y apporter. En vue de ces discussions et de décisions à venir, le gouvernement proposera certains scénarios, qui pourraient permettre de moderniser le cadre de financement de la santé et des services sociaux en le rendant plus clair et mieux en mesure de répondre aux besoins futurs. Ces scénarios seront discutés à l'occasion des forums en région « Place aux citoyens » et un projet de modernisation pourrait en résulter.

### 4.3 Un nouveau cadre de gestion des programmes de subventions, la lutte contre la « sédimentation » et le cloisonnement

La « sédimentation » des programmes comme leur cloisonnement aboutissent à des situations qui ne sont pas satisfaisantes. Les citoyens pourraient être mieux desservis si les programmes étaient définis de façon plus efficace. Il faut par ailleurs convenir que les chevauchements constatés accroissent indûment les coûts d'intervention de l'État.

Pour lutter contre la « sédimentation » et le cloisonnement des programmes, le gouvernement met en place un **nouveau cadre de gestion des programmes de subventions**.

Parmi l'ensemble des programmes mis en place par l'État québécois, les **programmes de subventions** ont pour objectif de fournir une aide financière à des institutions, organismes ou entreprises.

Ces programmes sont définis en fonction d'un certain nombre de normes, approuvées par le Conseil du trésor. Une fois les normes entérinées, elles n'ont en général pas à être représentées – un programme de subventions mis en place à un moment donné n'étant donc pas systématiquement réévalué au bout d'un certain temps.

#### **Une évaluation périodique des programmes de subventions**

Le gouvernement annonce la mise en place d'une gestion beaucoup plus cohérente et ordonnée des différents programmes de subventions existant au sein de l'appareil gouvernemental, avec l'instauration d'une véritable « **clause crépusculaire** » pour introduire une **culture de réévaluation continue**.

Tous les programmes de subventions seront soumis à un **examen triennal**, qu'ils soient reconduits avec ou sans changement. Le gouvernement procédera ainsi périodiquement à une révision des normes des subventions versées, et en réévaluera le bien-fondé et la pertinence.

Cet examen comprendra une **évaluation des résultats obtenus**, qui s'ajoutera à l'analyse budgétaire des programmes telle qu'elle est réalisée à l'heure actuelle. La démarche d'évaluation sera systématisée et étendue à toutes les considérations qui ont mené à la mise en place du programme de subventions.

Ce nouveau cadre de gestion des subventions est actuellement en cours d'élaboration.

## La redéfinition des programmes consacrés à la jeunesse et aux régions

Toujours pour lutter contre le cloisonnement et la « sédimentation », le gouvernement redéfinit spécifiquement les programmes consacrés à la jeunesse et aux régions – deux domaines où il considère son intervention comme prioritaire.

### Décloisonner les programmes consacrés à la jeunesse

Comme le programme d'action **Briller parmi les meilleurs** l'annonce, un premier effort de decloisonnement des programmes est entrepris pour ce qui est des différents soutiens apportés aux **jeunes**.

- La stratégie jeunesse que le gouvernement rendra publique au printemps 2005 vise à établir des passerelles entre les différents programmes offerts aux jeunes, afin que les jeunes Québécois n'aient plus à multiplier les démarches administratives et les interlocuteurs pour obtenir les services qui leur sont destinés.
- Concrètement, le gouvernement veut faire en sorte que les programmes de soutien à la jeunesse aient une interface commune avec la clientèle qu'ils visent – depuis les programmes d'aide aux jeunes en difficulté jusqu'aux programmes de soutien aux jeunes entrepreneurs. Il sera ainsi possible à un jeune d'effectuer le cheminement qui doit l'amener vers la réussite sans avoir à effectuer le parcours à obstacles que lui propose la bureaucratie actuelle.

### Contre la « sédimentation » : le soutien aux régions

Le gouvernement entend également mettre fin à la « sédimentation » des programmes, ce qui implique que la mise en place de tout nouveau programme s'accompagne dorénavant d'une analyse approfondie des programmes déjà existants – afin de dépister les doublons et chevauchements possibles.

Le soutien apporté aux **régions** illustre ce problème d'accumulation des programmes, qui ne fait qu'accroître les coûts et réduire l'efficacité de l'intervention publique.

- Au cours des années passées, les initiatives gouvernementales visant à stimuler le développement économique des régions se sont additionnées les unes aux autres, une nouvelle politique ne faisant que s'ajouter aux politiques précédentes – sans que l'on tire de véritables enseignements des succès ou des échecs précédents.
- Le gouvernement est convaincu qu'il n'est plus possible de procéder ainsi. Il en va de l'efficacité des politiques gouvernementales, mais également d'une bonne gestion des fonds publics. Le processus de décentralisation entamé par le gouvernement fournit l'occasion de revoir systématiquement les programmes concernant les régions et de les rendre davantage cohérents entre eux.

Les ministères et organismes ont commencé l'identification des programmes et activités dont ils vont proposer la décentralisation ou la déconcentration vers les municipalités et les MRC. Des négociations seront ensuite effectuées avec chacune des Conférences régionales des élus, afin de déterminer les programmes effectivement transférés.

Cet exercice de très grande envergure fournira l'occasion de réexaminer, avec les élus régionaux, l'ensemble des programmes concernant les régions, et de procéder ainsi à un exercice de cohérence qui n'a que trop tardé.



# CHAPITRE 5

## La planification des ressources humaines



## 5 La planification des ressources humaines

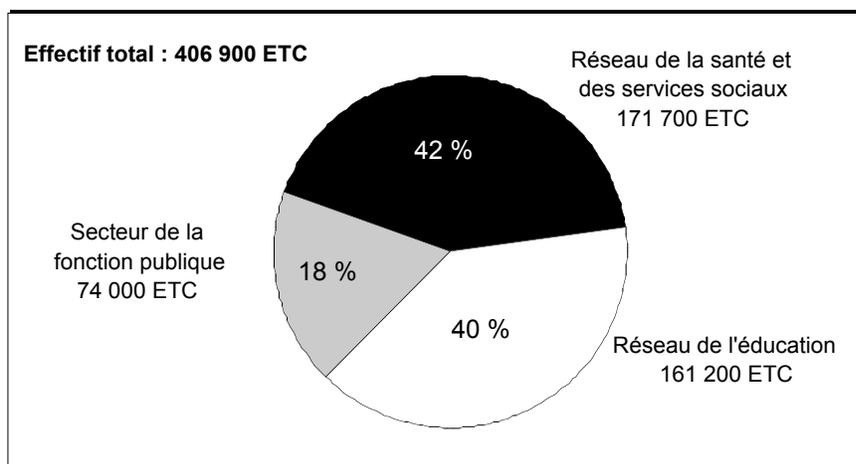
L'État québécois repose avant tout sur ses ressources humaines, sur un personnel qualifié qui offre à l'ensemble de la population toute une gamme de services, au sein de la fonction publique comme dans les réseaux.

En 2002-2003, l'effectif total des secteurs public et parapublic s'établissait à 406 900 personnes, en équivalent temps complet (ETC).

Sur ce total, les réseaux de la santé et de l'éducation représentaient ensemble un peu plus des quatre cinquièmes de la main-d'œuvre, soit respectivement 42 % et 40 % des effectifs totaux.

Le secteur de la fonction publique, qui regroupe les activités placées directement sous l'autorité du gouvernement, constituait 18 % des effectifs des secteurs public et parapublic, soit 74 000 personnes en équivalent temps complet.

**GRAPHIQUE 12 Répartition de l'effectif des secteurs public et parapublic, 2002-2003**



Source : Budget de dépenses 2003-2004.

Moderniser l'État signifie que la main-d'œuvre soit **mieux planifiée**, que son **adaptation** aux nouveaux besoins soit soutenue et accompagnée.

Il va en effet de soi que le gouvernement porte ses efforts sur la principale et la plus précieuse des ressources à sa disposition – soit la ressource humaine formée de l'ensemble des employés appartenant à la fonction publique et aux réseaux de la santé et de l'éducation.

Le personnel des secteurs public et parapublic doit être soutenu et sa contribution aux missions de l'État mieux planifiée, pour qu'il puisse assurer dans les meilleures conditions possible les services à la population – cela alors que nos disponibilités financières sont limitées.

En même temps, nous devons être en mesure de répondre aux changements démographiques déjà en cours, en adaptant l'offre de services aux nouveaux besoins et en assurant le transfert du savoir et des expertises, malgré les départs à la retraite attendus au cours des prochaines années.

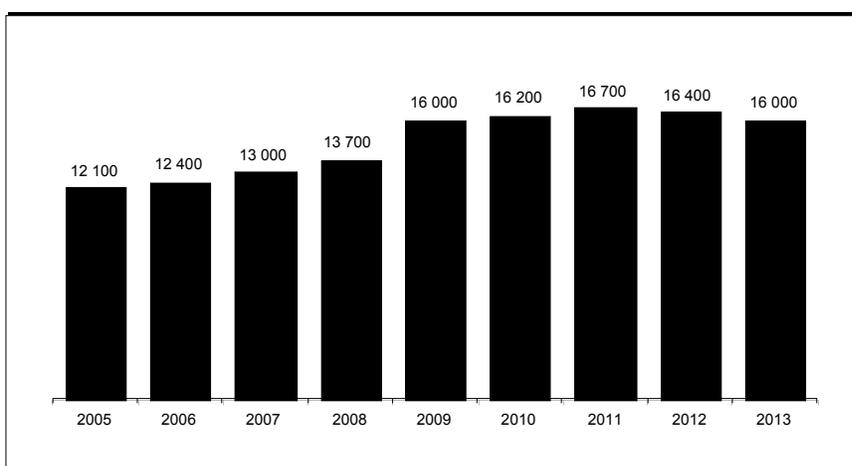
En fait, ces départs à la retraite, par leur ampleur même, vont représenter une occasion unique de changements au sein de la fonction publique et des réseaux.

Au cours des dix prochaines années, on prévoit le départ à la retraite de quelque 145 000 employés de l'État – fonction publique, réseaux de la santé et de l'éducation confondus. Pour la seule fonction publique, c'est plus de 40 % du personnel – et 60 % des cadres – qui quitteront leur emploi d'ici 2014.

Il va falloir assurer la relève et le transfert des connaissances accumulées par les employés qui quittent la vie active.

Simultanément, ces départs massifs serviront de levier pour améliorer l'efficacité des services de l'État – lorsque cela est possible – et redessiner les équipes, afin d'allouer les ressources là où se trouvent les besoins.

**GRAPHIQUE 13 Estimation du nombre de départs à la retraite<sup>(1)</sup> pour les secteurs public et parapublic, 2005 à 2013**



Source : Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA).  
Compilation interne.

(1) RREGOP, RRPE, RRE et RRF.

L'action gouvernementale touchant la main-d'œuvre va s'appliquer dans **l'ensemble des secteurs public et parapublic**, dans la fonction publique comme dans les réseaux. Les moyens mis en place seront cependant différents, conformément à la répartition des responsabilités telle qu'elle existe actuellement.

Dans la **fonction publique**, où la gestion de la main-d'œuvre relève directement de l'autorité gouvernementale, le gouvernement interviendra rapidement pour atteindre les cibles qu'il s'est fixées, et faciliter ainsi l'adaptation de la main-d'œuvre placée sous son autorité immédiate.

Dans quelques semaines, le gouvernement rendra public un **énoncé d'orientations gouvernementales** en matière de **gestion des ressources humaines**. Plusieurs éléments de cet énoncé sont intégrés dès maintenant dans le **Plan de modernisation 2004-2007**.

Globalement, **l'énoncé d'orientations gouvernementales en matière de gestion des ressources humaines** s'articulera autour des six axes suivants :

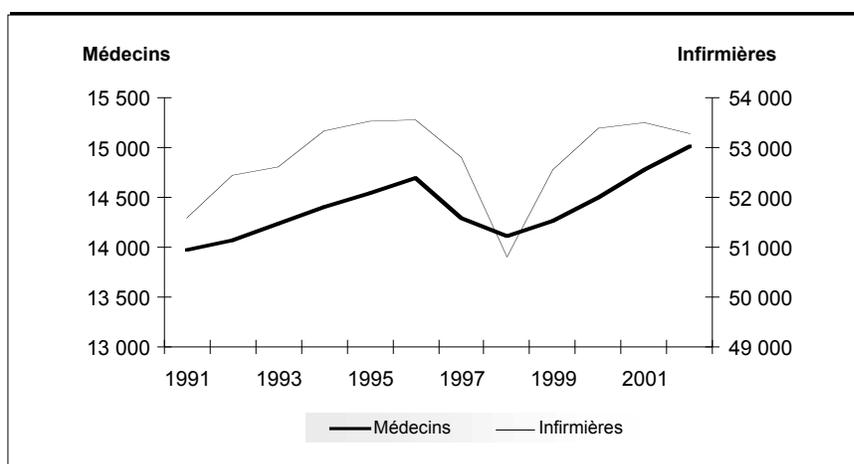
- Appuyer les gestionnaires de l'État.
- Miser sur le personnel.
- Planifier la main-d'œuvre et gérer les compétences.
- Revoir l'organisation de la fonction ressources humaines.
- Développer des partenariats internes et externes.
- Renouveler le cadre normatif.

Dans les **réseaux**, où cette gestion est décentralisée, le gouvernement reste plus que jamais convaincu du bien-fondé d'une telle approche : la gestion décentralisée a l'immense avantage de permettre une grande flexibilité par rapport à des contextes fort diversifiés, tout en favorisant l'imputabilité des décisions prises. Les réformes engagées depuis l'automne dans l'organisation du secteur de la santé sont l'illustration directe de l'approche privilégiée par le gouvernement à cet égard.

Il faut cependant s'assurer que la décentralisation de la gestion et des décisions ne nuit pas à la cohérence de l'ensemble de l'action gouvernementale. À cette fin, le gouvernement s'assurera que les orientations globales de la politique de main-d'œuvre correspondent aux mêmes objectifs et à la même philosophie d'action dans la fonction publique et dans les réseaux.

Il faut impérativement éviter que ne se reproduise la situation de la fin des années quatre-vingt-dix : le réseau de la santé et des services sociaux ne s'est pas encore vraiment remis des départs à la retraite provoqués par une politique gouvernementale non planifiée d'incitation au départ.

**GRAPHIQUE 14 Évolution du nombre de médecins et d'infirmières, 1991 à 2002**



Source : Ministère de la Santé et des Services sociaux.

Pour mieux planifier la main-d'œuvre dans la fonction publique et en faciliter l'adaptation, le gouvernement engage son action dans les trois directions suivantes :

Nous allons **favoriser le redéploiement du personnel là où sont les besoins et améliorer sa formation.**

Nous assurerons le **renouvellement de la main-d'œuvre** et la **relève** du personnel actuel.

Il est essentiel d'**ouvrir plus largement** la fonction publique et les réseaux **pour rendre l'État à l'image de la société québécoise.**

## 5.1 Favoriser le redéploiement du personnel là où sont les besoins et améliorer sa formation

Afin d'améliorer la qualification de la main-d'œuvre et de faciliter sa réaffectation là où sont les besoins – bien entendu dans le respect des conventions collectives – le gouvernement prend un certain nombre d'initiatives touchant la **fonction publique**.

Le gouvernement engage ses efforts selon les cinq axes ci-après.

À la base, il est essentiel de connaître, de façon aussi précise que possible, les besoins actuels et futurs en matière de personnel. Dès 2004-2005, les ministères et organismes seront ainsi invités à déposer un **plan pluriannuel de main-d'œuvre**, couvrant une période de trois ans.

L'ordre de grandeur de ces besoins est suffisamment connu pour que le gouvernement définisse dès maintenant des objectifs réalistes de remplacement en **misant sur l'attrition pour réduire la taille de l'État**. En déterminant de tels objectifs, le gouvernement veut induire des gains réels d'efficacité au sein de la fonction publique.

L'adaptation de la main-d'œuvre passe par une **amélioration de la formation**. Le gouvernement annonce des mesures importantes afin de mieux former les employés, de développer les compétences des gestionnaires et de valoriser la fonction publique.

Le bassin des ressources disponibles et l'énoncé des besoins à couvrir feront certainement apparaître la nécessité de redéployer une fraction de la main-d'œuvre. Le gouvernement prend les moyens pour assurer le **redéploiement des ressources humaines** dans les meilleures conditions possible et tout en respectant les conventions collectives.

Le gouvernement engage par ailleurs une **modernisation du cadre de gestion** des ressources humaines, notamment à l'égard du processus de tenue de concours.

## Un plan pluriannuel de main-d'œuvre

La fonction publique amorce une ère de changement interpellant directement l'ensemble de la main-d'œuvre. Pour bien gérer ces changements, il faut d'abord que les caractéristiques actuelles des ressources humaines disponibles soient précisément connues, et que les besoins prévisibles soient clairement évalués – particulièrement dans le contexte des changements démographiques à venir.

Le gouvernement engage les ministères et organismes placés sous son autorité directe dans un exercice de **planification de la main-d'œuvre** tel qu'il n'en existait pas jusqu'ici.

Cet exercice de planification de la main-d'œuvre aura un impact immédiat puisqu'il permettra de mieux connaître les caractéristiques actuelles du personnel employé.

Le plan pluriannuel de main-d'œuvre visera à identifier avec précision l'impact attendu des départs à la retraite sur les équipes concernées. Dans un contexte où ces départs risquent d'être massifs pour certaines spécialités ou dans certains ministères et organismes, un tel exercice prévisionnel devient crucial. Il servira également de toile de fond pour entreprendre une démarche ordonnée de modernisation de l'État.

À terme, la planification de la main-d'œuvre permettra de définir une vision et des stratégies corporatives, applicables à l'ensemble de la fonction publique, concernant l'embauche de nouveau personnel, l'adaptation de la main-d'œuvre en place et son redéploiement.

Le gouvernement souhaite procéder avec diligence dans cette direction.

D'ici **mars 2005**, les ministères et organismes assujettis à la Loi sur la fonction publique devront déposer au Secrétariat du Conseil du trésor un premier plan de main-d'œuvre, définissant les besoins quantitatifs pour la période 2005-2008.

Dans une deuxième étape, les ministères et organismes seront appelés à réaliser un **exercice complet de planification de la main-d'œuvre**, incluant les compétences requises par les emplois et une définition des besoins qualitatifs.

## Miser sur l'attrition pour réduire la taille de l'État

Alors que dans certains ministères et organismes les départs à la retraite commencent à devenir significatifs, le gouvernement s'impose un défi de taille : le gouvernement **ne procédera plus au remplacement automatique** d'un employé de la **fonction publique** quittant la vie active. Ces mesures ne s'appliquent cependant pas aux réseaux de la santé et de l'éducation.

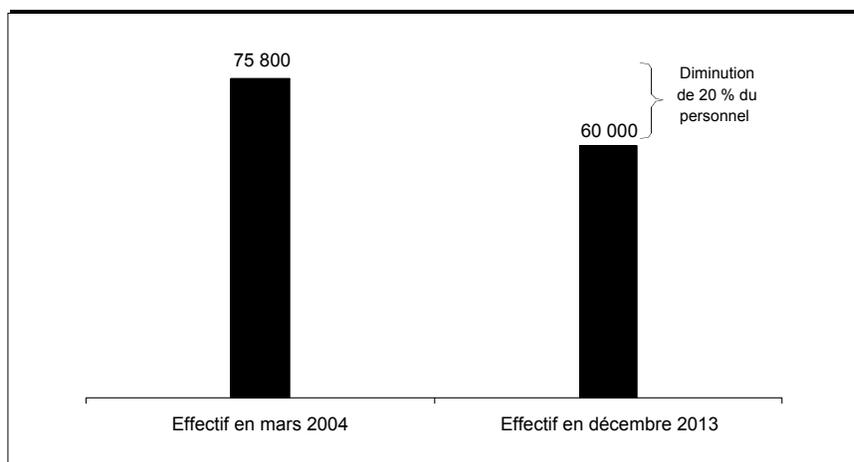
Globalement, le gouvernement se donne un grand objectif, celui du « **un sur deux** ». Cela signifie que dans la **fonction publique**, seule la moitié des employés réguliers prenant leur retraite seront effectivement remplacés. Cet objectif sera appliqué globalement. Les modalités d'application seront annoncées d'ici quelques semaines.

Cette cible, fort exigeante, constitue en fait un objectif en lien avec la modernisation de l'État : elle sera atteinte grâce à l'amélioration des façons de faire, à l'allégement des structures et à la réévaluation des programmes.

Les enjeux sont majeurs. Selon les projections actuelles, l'atteinte de la cible du « un sur deux » aura pour effet de réduire de 20 % le personnel de la fonction publique d'ici 2013 – ce qui permettra des gains récurrents annuels de près de 700 millions de dollars au terme de l'opération, en raison des rémunérations ainsi économisées.

Cette mesure implique l'embauche d'environ 16 000 personnes (ETC) pour remplacer la moitié du personnel régulier qui quittera la fonction publique.

**GRAPHIQUE 15 Réduction attendue du personnel dans le secteur de la fonction publique, 2004 à 2013**



Source : Secrétariat du Conseil du trésor.

## L'adaptation des ressources humaines : des investissements dans la formation

Le gouvernement a décidé d'investir dans la formation de la main-d'œuvre afin de mieux utiliser les technologies existantes et de rendre le personnel apte à répondre à d'autres besoins que ceux pour lesquels il avait été originellement embauché.

Des **programmes** de développement et de formation sur mesure seront mis sur pied au cours des prochains mois. Ils viseront à former les employés de la fonction publique rendus disponibles afin de leur permettre de s'orienter vers les secteurs en pénurie.

Pour financer ces programmes, le gouvernement crée un **Fonds spécifique à la formation et au développement**. Des ressources de 3 millions de dollars y seront affectées. Ces ressources pourraient être ajustées au besoin, au cours de la période couverte par le **Plan de modernisation 2004-2007**.

À l'intention des **cadres de la fonction publique**, le gouvernement annonce la création d'un **Centre québécois du leadership**, en collaboration avec l'École nationale d'administration publique.

- Ce Centre aura la responsabilité d'offrir des programmes pour maintenir et développer les compétences.
- Le Centre québécois du leadership offrira également des plans de relève de gestion et d'aide à la carrière.

Le gouvernement négocie avec les principales organisations syndicales et les associations le renouvellement de l'entente actuelle sur **l'organisation du travail**. Le gouvernement souhaite que les changements futurs apportés à l'organisation du travail soient effectués de concert avec les syndicats et les associations.

Il faut que l'ensemble des employés s'approprient les efforts consentis afin de moderniser la fonction publique. Le gouvernement est convaincu qu'une telle appropriation passe par une **valorisation de la fonction publique**, qui devrait être obtenue grâce à des campagnes promotionnelles et une information structurée sur les transformations en cours.

Pour le gouvernement, il est primordial de s'appuyer sur une fonction publique efficace et professionnelle. Les décisions prises par les employés de l'État ont un impact sur la vie des citoyens. **L'éthique**, par la voie des valeurs privilégiées, vient enrichir la fonction publique et affirmer sa vocation de servir l'intérêt public. À cet effet, les efforts de formation se poursuivront et des sessions de formation traitant spécifiquement de l'éthique seront dispensées au personnel.

## Le redéploiement de la main-d'œuvre

Dans certains ministères et organismes, il est fort possible que des compétences ne soient plus requises et que des ressources humaines soient excédentaires. À l'inverse, dans ces mêmes ministères ou dans d'autres unités de la fonction publique, des besoins nécessiteront l'acquisition de nouvelles qualifications – voire même l'ajout de ressources humaines additionnelles.

Nous devons être en mesure de faciliter l'adaptation de la main-d'œuvre à de nouveaux mandats et à de nouvelles façons de faire, et cela, dans les meilleures conditions.

Dans les ministères et organismes dépendant de la Loi sur la fonction publique, pour lesquels le gouvernement est l'employeur immédiat, quatre principes seront appliqués.

Le gouvernement respectera bien entendu la **sécurité d'emploi** du personnel permanent.

Le gouvernement veut également maintenir les **acquis des dernières années**, en termes de renouvellement et de rajeunissement de la fonction publique, notamment à l'égard des employés ayant un **statut temporaire**.

Il faut simultanément s'assurer que les ressources humaines seront déployées **là où se trouvent les besoins** – dans le respect des conventions collectives.

Il est enfin essentiel que toute initiative visant l'adaptation et le redéploiement des ressources humaines soit mise en œuvre en assurant un **accompagnement de qualité**, respectueux des personnes concernées.

Dans le respect de ces principes, le gouvernement engage les initiatives suivantes :

Dans le cadre de leur plan pluriannuel de main-d'œuvre, les ministères et organismes identifieront le personnel considéré comme excédentaire.

- Ce personnel restera sous leur autorité, mais leur salaire sera pris en charge pour moitié par le Secrétariat du Conseil du trésor, pendant une durée d'un an.
- Pendant cette période, le gouvernement s'attend à ce que les personnes concernées prennent des initiatives pour assurer leur redéploiement. Dans cette tâche, le personnel considéré comme excédentaire devra être **pleinement appuyé** par son ministère ou organisme.
- Au bout d'un an, si le redéploiement n'a pas été effectué, le ministère ou organisme devra de nouveau assumer entièrement le salaire du personnel considéré comme excédentaire.

Un **service de soutien au redéploiement** est créé sur le plan gouvernemental. Il aura pour mandats de conseiller le personnel excédentaire et les ministères et organismes dans cette opération de redéploiement, ainsi que de coordonner les éventuels mouvements de main-d'œuvre interministériels.

Le **Fonds spécifique à la formation et au développement** permettra de financer la mise en place de programmes de perfectionnement de la main-d'œuvre, en donnant en priorité la possibilité au personnel régulier excédentaire d'acquérir de nouvelles compétences et d'être affecté là où existent des besoins à combler.

## La modernisation du cadre de gestion

La gestion du personnel de la fonction publique est actuellement effectuée dans un cadre législatif devenu en bonne partie désuet. En fait, le cadre appliqué aujourd'hui a un peu plus de vingt ans, puisque la dernière révision de la Loi sur la fonction publique remonte à décembre 1983.

Depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur l'administration publique, le 1<sup>er</sup> octobre 2000, les contraintes reliées au cadre de gestion sont devenues particulièrement évidentes. C'est ainsi que la négociation d'ententes de gestion avec les agences s'est heurtée à certains obstacles, le cadre existant rendant impossibles nombre des allègements demandés.

Les changements apportés au cadre législatif viseront notamment le processus de dotation. Des améliorations seront apportées au processus de **dotation des emplois**. Grâce aux réformes apportées, un candidat n'aura à participer qu'à une seule évaluation pour plusieurs possibilités d'emploi.

Le gouvernement compte énoncer les propositions de changement au cadre législatif en 2004, afin qu'un projet de loi puisse être débattu à l'Assemblée nationale et mis en œuvre en 2005.

### Le nouveau processus de tenue de concours

Dans la façon actuelle de tenir les concours, on constate une **multiplication des concours** visant à pourvoir des emplois appartenant pourtant à une même classe et à une même catégorie.

- ➔ Ce système est complexe pour les candidats : pour obtenir un même type de poste, ceux-ci sont obligés de s'inscrire à différents concours.
- ➔ Le système est également coûteux pour l'État, en raison des frais entraînés par l'organisation de concours pourtant de nature analogue.

Grâce au nouveau processus, un candidat n'aura à participer qu'à **une seule évaluation pour plusieurs possibilités d'emploi**.

- ➔ L'évaluation unique déterminera les compétences génériques, à partir de la scolarité, de l'expérience et des qualités exigées pour la catégorie visée.
- ➔ Si le candidat se qualifie, il sera disponible pour tous les postes ouverts correspondant à son profil.

## 5.2 Assurer la relève et le transfert des connaissances

Les changements démographiques en cours auront un impact significatif sur le personnel de la fonction publique et des réseaux. L'impact des départs à la retraite est en fait déjà perceptible.

Le gouvernement met en place dès maintenant les outils permettant :

d'assurer la relève;

de réaliser la transmission des savoirs entre le personnel partant à la retraite et les employés qui lui succéderont.

Pour ce qui est de la **relève** dans la **fonction publique**, le gouvernement annonce les initiatives suivantes.

Le gouvernement poursuivra l'effort consenti au cours des dernières années en vue du **recrutement étudiant**. Recrutement étudiant Québec renforcera les relations déjà établies avec les établissements d'enseignement universitaire, collégial et secondaire, afin de poursuivre la promotion de la fonction publique québécoise comme un employeur de choix. La tradition des campagnes de recrutement étudiant à période fixe et récurrente se poursuivra. Les efforts investis pour optimiser les délais et les façons de faire seront maintenus de façon à assurer notre compétitivité sur le marché des employeurs.

Un effort spécifique sera consenti afin que lors de leur entrée dans la fonction publique, les jeunes se voient immédiatement confier des **projets stimulants**, dans le cadre desquels ils pourront faire valoir leur savoir-faire et assumer de **premières responsabilités**.

La **relève des gestionnaires** sera préparée grâce à la constitution de réserves de candidats qualifiés, la formation des employés accédant à la catégorie de personnel d'encadrement et la mise en place d'un plan de carrière et de développement de gestionnaires.

Le nouveau personnel et le personnel en place devront bénéficier d'un **transfert des connaissances** et du savoir-faire accumulés par ceux qui partent.

Dans la **fonction publique**, le gouvernement considère que les ministères et organismes sont les mieux placés pour assurer le transfert d'expertise au sein de leurs équipes.

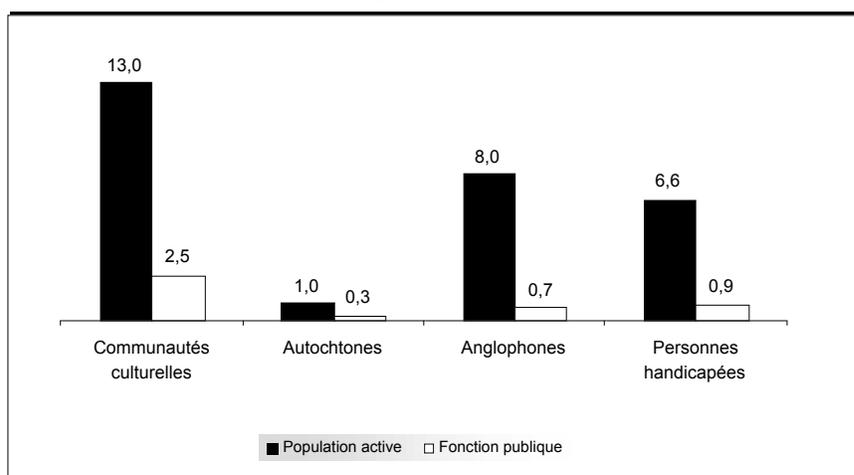
Chaque ministère et organisme sera appelé à définir une stratégie de transfert des connaissances et de l'expertise, permettant à la fois d'assurer la continuité de sa mission, de maintenir des services de qualité aux citoyens et de demeurer performant.

Sur le plan législatif, les modifications envisagées faciliteront la mise à contribution de fonctionnaires ayant pris leur retraite. Ces fonctionnaires auront la possibilité de participer aux activités de mentorat et d'accompagnement, de façon ponctuelle – ce qui n'est pas le cas actuellement.

### 5.3 Rendre l'État à l'image de la société québécoise

Malgré les efforts consentis à cet égard au cours des dernières années, la **fonction publique** reste insuffisamment ouverte aux groupes composant la société québécoise. La fonction publique ne reflète pas la diversité du Québec moderne, et ne tire pas suffisamment parti de la richesse qui en résulte.

**GRAPHIQUE 16** Présence des membres de communautés culturelles, des autochtones, des anglophones et des personnes handicapées dans la population active et dans la fonction publique (en pourcentage)



Sources : Secrétariat du Conseil du trésor, données sur la fonction publique en date de décembre 2003.  
Statistique Canada, données du recensement 1996, compilation interne.  
Institut de la statistique du Québec, enquête québécoise sur les limitations d'activités, 1998.

Le taux d'embauche des membres de communautés culturelles, des autochtones, des anglophones et des personnes handicapées dans la **fonction publique** reste très insuffisant.

Les choses commencent cependant à changer. Au cours des trois dernières années, le nombre de membres de communautés culturelles, des autochtones et des anglophones inscrits aux concours de recrutement grand public a augmenté de façon significative.

Afin d'ouvrir plus largement et plus rapidement la **fonction publique** aux différents groupes qui composent le Québec, le Secrétariat du Conseil du trésor soutiendra les ministères et organismes dans l'embauche de membres de communautés culturelles, d'autochtones et d'anglophones.

Afin de familiariser les membres de ces groupes aux examens de la fonction publique, des séances d'information sur le processus de sélection et les moyens d'évaluation seront offertes aux personnes qui participeront à un concours dès septembre prochain.

En vue de faciliter la mobilité des membres de ces groupes, une allocation de déménagement sera offerte aux résidants de la grande région de Montréal qui accepteront un emploi au sein de la fonction publique à l'extérieur de la métropole.

Après avoir vérifié l'utilisation optimale des ressources internes pour combler des emplois de la fonction publique, le Secrétariat du Conseil du trésor s'assurera que la priorité est accordée à ces personnes lors du recrutement.

Des modifications législatives permettront de faciliter leur intégration, notamment par des stages conduisant à une nomination ultérieure.

Pour les personnes handicapées, le gouvernement tient actuellement pour la première fois des concours réservés aux personnes issues du Programme de développement de l'employabilité à l'intention des personnes handicapées (PDEIPH). Ces concours seront terminés à l'été 2004 et les candidats déclarés aptes pourront être nommés sur un emploi à partir de ce moment. Cette opération sera répétée pour chaque groupe de personnes qui aura bénéficié du programme.

Pour ce qui est des **réseaux**, où la situation est moins déséquilibrée, les organisations responsables de la santé et de l'éducation travaillent actuellement à la mise en œuvre de la Loi sur l'accès à l'égalité en emploi. L'objectif de cette loi est d'assurer l'accès à l'emploi des personnes des groupes visés.

Les travaux actuels aboutiront au cours des prochains mois à la mise en place de programmes d'accès à l'emploi qui viendront concrétiser la volonté gouvernementale.

Il incombera aux gestionnaires des réseaux, et ultimement aux ministères responsables, de veiller au respect de la loi.

# CONCLUSION



## Conclusion

Le **Plan de modernisation 2004-2007** engagé par le gouvernement est ambitieux. Il vise à préparer le Québec aux défis de la prochaine génération.

Ce **plan de modernisation** respecte les valeurs héritées du passé – des valeurs de compassion, d'équité, d'affirmation de notre identité, sur lesquelles tous les Québécois se retrouvent. Le **plan de modernisation** prend cependant pleinement en compte les enjeux du présent et de l'avenir, ceux du vieillissement de la population, de sa diversité et de la mondialisation.

Toutes les mesures et les projets qu'il contient visent trois grands objectifs.

Le premier d'entre eux concerne la **qualité des services publics**, qu'il faut réussir à améliorer dans les domaines où l'intervention de l'État est essentielle au mieux-être de nos concitoyens.

Notre État doit mieux soigner, mieux instruire et mieux protéger. La qualité des services publics ne peut pas se mesurer seulement en fonction de leur coût et de leur volume. Le citoyen veut des services adaptés à ses besoins propres. Il veut y accéder sans attendre, sans chercher et, souvent, sans se déplacer. C'est à cette demande que ce plan s'efforce de répondre.

Le deuxième objectif est **d'accroître l'efficacité de l'appareil public**. Personne ne remet en cause le dévouement, le professionnalisme et l'ardeur au travail des employés de l'État. Ils œuvrent toutefois dans un système qui, avec le temps, a perdu en flexibilité ce qu'il a gagné en complexité.

Les nouvelles façons de faire décrites dans ce plan sont autant de moyens d'en offrir plus aux citoyens sans exiger plus des contribuables. Réduire le poids des structures et la multiplication des programmes y contribuera, faire appel à de nouveaux outils et de nouveaux partenaires également. Une transaction en ligne coûte beaucoup moins cher qu'une transaction au comptoir, et permet au citoyen de la conclure au moment qu'il choisit. Le gouvernement du Québec commence à peine à en exploiter tout le potentiel.

Dans bien des cas, les gains d'efficacité viendront d'un meilleur partage des risques et des responsabilités entre l'État et les nouveaux partenaires aptes à mettre leur savoir-faire et leur capacité d'innovation au service des citoyens.

Enfin, la modernisation de l'État permettra d'atteindre un troisième objectif, celui d'engager un **nouvel essor de prospérité** pour le Québec.

Appuyée sur un État plus mince et plus agile, libérée d'une fiscalité excessive, l'économie québécoise pourra enfin miser sur l'esprit d'entreprise indéniable des siens. C'est ainsi que nous parviendrons à combler l'écart qui nous sépare de nos voisins quant à la richesse individuelle et collective. Cet écart persiste depuis trop longtemps, et il est contraire à toute la créativité et l'innovation dont les Québécois sont capables.

Le gouvernement a entrepris la modernisation de l'État avec une patience délibérée. Le **Plan de modernisation 2004-2007** en présente les premiers fruits : vingt-sept améliorations que tous pourront constater dans l'année qui vient, et douze projets prioritaires, qui guideront une bonne part de l'action du gouvernement dans les mois à venir.

Dans la mise en œuvre de son plan de modernisation, le gouvernement fait ainsi preuve d'une grande transparence.

Cette modernisation de l'État doit soutenir l'épanouissement de la société québécoise. Au cours des prochaines semaines, les citoyens du Québec auront l'occasion de s'exprimer, dans le cadre des forums en région « Place aux citoyens » sur les grands défis qui confrontent le Québec, soit les changements démographiques et l'assainissement de nos finances publiques. Ils pourront s'exprimer sur un certain nombre de projets prioritaires du présent plan de modernisation tout en échangeant sur les différents thèmes des forums, soit la santé et les services sociaux – l'éducation, la formation et l'emploi – le développement économique, régional et durable – la famille et le développement social.

Qu'il s'agisse de la santé ou de la sécurité des nôtres, de notre quête du savoir et de la prospérité, le Québec peut faire encore mieux. Il peut briller parmi les meilleurs et affirmer son identité par l'éclat de ses réussites, tant individuelles que collectives. C'est à cette tâche que le gouvernement convie tous les Québécois, et c'est à cette fin qu'il met en branle les projets novateurs décrits dans ce plan de modernisation.

# ANNEXE 1

## Les projets issus de la première vague de l'opération de modernisation



## Les projets issus de la première vague

### CHAPITRE 2 – L'amélioration des façons de faire

- ➔ Mise en place de Services Québec
- ➔ Développement du gouvernement en ligne
  - Dirigeant principal de l'information
- ➔ Consolidation, rationalisation et évaluation d'un partenariat pour la reprographie
- ➔ Mise en place du Centre des services administratifs
- ➔ Politique-cadre de partenariats public-privé
- ➔ Mise en place de l'Agence des partenariats public-privé du Québec
- ➔ Projets examinés sous l'angle de partenariats public-privé
  - autoroute 30
  - autoroute 25
  - nouveau réseau de parcs routiers
  - rénovation ou remplacement de 3 000 à 5 000 places dans des Centres d'hébergement et de soins de longue durée
  - centres médicaux et chirurgicaux agréés
  - centre de détention en Montérégie
  - nouveau complexe culturel majeur à Montréal
  - équipements culturels
  - gestion déléguée de l'entretien et de l'exploitation de certains axes routiers
  - centre de gestion de l'équipement roulant
  - centre de signalisation
- ➔ Harmonisation des règles d'octroi de contrats dans le cadre des marchés publics
- ➔ Décloisonnement des regroupements d'achats sur les marchés publics
- ➔ Rationalisation de la gestion immobilière

### CHAPITRE 3 – L'allégement des structures

- ➔ Abolition de la Commission municipale du Québec
- ➔ Fusion de la Bibliothèque nationale du Québec et des Archives nationales du Québec
- ➔ Création du Bureau des musées nationaux
- ➔ Convergence des réseaux d'Emploi-Québec et de la Sécurité du revenu
- ➔ Remplacement de différents conseils et comités sectoriels et consultatifs relevant du ministère de la Santé et des Services sociaux par une banque d'experts
- ➔ Regroupement d'activités du Registraire des entreprises avec celles du ministère du Revenu

## Les projets issus de la première vague

- ↔ Consolidation des activités des organismes de concertation interministériels
- ↔ Transformation des sociétés Innovatech
  - transformation des sociétés Innovatech Régions ressources, Québec et Chaudière-Appalaches et du sud du Québec
  - privatisation de la Société Innovatech du Grand Montréal
- ↔ Intégration des différents bureaux régionaux du ministère du Développement économique et régional et de la Recherche
- ↔ Mise en place du Centre de contrôle environnemental
- ↔ Transformation du ministère du Revenu en agence

### CHAPITRE 4 – La réévaluation des programmes

- ↔ Regroupement et simplification de programmes de soutien financier en matière culturelle
- ↔ Accélération des systèmes d'autorisation préalable délivrée en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement
- ↔ Optimisation de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement
- ↔ Regroupement des programmes et mesures du ministère du Développement économique et régional et de la Recherche
- ↔ Mise en place d'un nouveau cadre de gestion des programmes de subventions

### CHAPITRE 5 – La planification des ressources humaines

- ↔ Politique de gestion de la main-d'œuvre
  - miser sur l'attrition : objectif global de remplacement de un sur deux
  - mise en place d'un service de soutien au redéploiement
  - révision du processus de tenue de concours
  - assurer la relève : poursuivre les efforts en recrutement étudiant, favoriser l'embauche de groupes-cibles et constituer une réserve de candidats pour le remplacement des gestionnaires
  - plan de carrière et de développement des gestionnaires

# Annexe 2

Les projets issus de la deuxième vague  
de l'opération de modernisation



## Les projets issus de la deuxième vague

### CHAPITRE 3 – L'allégement des structures

- ➔ Examen de 60 organismes publics par année
- ➔ Évaluation de la création d'un poste de Directeur des poursuites publiques
- ➔ Analyse de l'organisation de la justice dans le monde municipal

### CHAPITRE 4 – La réévaluation des programmes

- ➔ Utilisation et gestion de l'eau
- ➔ Définition d'une politique du médicament
- ➔ Révision des programmes liés à l'habitation
- ➔ Examen de la modernisation de Télé-Québec
- ➔ Revoir le partage des responsabilités dans la gestion de barrages à des fins faunique ou de villégiature ainsi qu'aux fins d'utilisation municipale et résidentielle
- ➔ Réorganisation territoriale des services judiciaires
- ➔ Examen des possibilités de regroupement des activités de recouvrement des créances de l'État
- ➔ Évaluer l'opportunité d'accroître la participation du secteur privé aux activités du Service aérien gouvernemental
- ➔ Appui aux efforts de développement de l'industrie de la transformation alimentaire

**Secrétariat  
du Conseil du trésor**

**Québec**

