

Rapport du Groupe de travail sur l'examen des organismes du gouvernement

Les 58 organismes désignés par le gouvernement
pour 2005-2006

Organismes

Québec 

Groupe de travail

**sur l'examen des organismes
du gouvernement 2005-2006**

Dépôt légal :
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2-550-46511-3
Mars 2006

Québec, le 22 février 2006

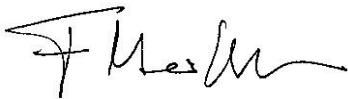
Madame Monique Jérôme-Forget
Présidente du Conseil du trésor
et ministre responsable de
l'Administration gouvernementale
Édifice J, 4^e étage
875, Grande Allée Est
Québec (Québec) G1R 5R8

Madame la Présidente,

C'est avec satisfaction que nous vous remettons le rapport contenant les recommandations du Groupe de travail sur l'examen des organismes désignés par le gouvernement pour 2005-2006.

Nous tenons à remercier le gouvernement du Québec pour la confiance manifestée à notre endroit en nous donnant ce mandat, et vous-même pour votre appui et celui de votre Secrétariat tout au long de nos travaux.

Nous vous prions de recevoir, Madame la Présidente, l'expression de notre haute considération.



François Geoffrion, président



Jacques Bourgault



Michel Grignon



Lise Lachapelle, vice-présidente



Simon Caron

MANDAT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR L'EXAMEN DES ORGANISMES DU GOUVERNEMENT 2005-2006

Procéder à l'examen du rôle et des activités des organismes du gouvernement désignés pour l'année financière 2005-2006 et recommander conséquemment au gouvernement des orientations et des mesures de nature à :

- améliorer la pertinence des services publics québécois;
- simplifier l'organisation gouvernementale et accroître sa performance;
- améliorer la qualité et l'accessibilité des services.

Les recommandations du Groupe de travail prennent en compte notamment :

- les liens avec les missions essentielles de l'État;
- l'évolution prévisible des clientèles et du secteur concerné;
- les possibilités de partenariats, de régionalisation, de décentralisation et d'utilisation des nouvelles technologies, par exemple dans le cadre du gouvernement en ligne, les possibilités d'entente avec Services Québec et le Centre de services partagés du Québec;
- les expériences canadiennes et étrangères menées dans le même domaine.

COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL

M. François Geoffrion, président, expert-conseil en matière de stratégie d'entreprise et de finances publiques, membre de divers conseils d'administration, a été sous-ministre au Conseil du trésor et au ministère de l'Énergie et des Ressources, premier vice-président de CDP-Capitale et vice-président du Groupe LGS.

M^{me} Lise Lachapelle, vice-présidente, expert-conseil sur des questions d'ordre stratégique, économique et de commerce international et membre de plusieurs conseils d'administration, a été sous-ministre adjointe au ministère fédéral de l'Industrie.

M^e Jacques Bourgault, membre, professeur titulaire à l'UQAM et professeur associé à l'École nationale d'administration publique.

M. Simon Caron, membre, consultant spécialisé en administration publique, en santé et en services sociaux, a été sous-ministre adjoint au ministère de la Santé et des Services sociaux.

M. Michel Grignon, membre, consultant, a été sous-ministre adjoint au ministère des Finances, vice-président et vice-président exécutif chez Hydro-Québec et premier vice-président à la Caisse de dépôt et placement du Québec.

M^e Patrick Grenier, secrétaire du Groupe de travail, Secrétariat du Conseil du trésor.

Les membres du Groupe de travail ont bénéficié de l'expertise de trois hauts fonctionnaires pour ce mandat, à savoir :

- M. Jocelin Dumas, secrétaire général associé au ministère du Conseil exécutif;
- M. Mario Albert, sous-ministre adjoint au ministère des Finances;
- M^{me} Sylvie Grondin, secrétaire associée au Secrétariat du Conseil du trésor.

REMERCIEMENTS

Le Groupe de travail remercie les ministres qui ont été rencontrés et dont le point de vue franc et direct a toujours été accueilli avec grand intérêt.

Nous soulignons la collaboration essentielle des sous-ministres ainsi que des dirigeants des organismes étudiés qui, par leur ouverture, ont permis d'enrichir nos analyses.

Le Groupe de travail adresse ses remerciements à l'équipe de la modernisation du Secrétariat du Conseil du trésor, sous la direction de M^{me} Brigitte Guay, et particulièrement aux analystes ayant travaillé à ce dossier, à savoir M^{mes} Myriam Morency et Annie Thibeault, de même que MM. Claude Bonneau, Érick-Noël Bouchard, Jean-Sébastien Drapeau et Jean-Pierre Gagnon. La réalisation de notre mandat demeure tributaire du soutien de ces professionnels.

Enfin, le Groupe de travail veut rendre hommage au dévouement et au professionnalisme de son secrétaire, M. Patrick Grenier, qu'il remercie tout particulièrement.

TABLE DES MATIÈRES

Mandat du Groupe de travail sur l'examen des organismes du gouvernement 2005-2006	iii
Composition du Groupe de travail	iii
Remerciements	v
Introduction	1
Partie 1 - L'objet et le cadre de la démarche	5
1. Les organismes examinés	5
2. La démarche retenue	8
3. Le cadre d'analyse.....	9
Partie 2 - Recommandations sur les organismes consultatifs et opérationnels	13
4. Les organismes consultatifs	13
5. Les organismes opérationnels.....	16
Partie 3 - Recommandations du Groupe de travail sur les organismes visés en 2005-2006	23
Affaires municipales et Régions	21
Immobilière SHQ 21	
Société d'habitation du Québec.....	22
Agriculture, Pêcheries et Alimentation	24
Commission de protection du territoire agricole du Québec	24
Fonds d'assurance-prêts agricoles et forestiers.....	26
La Financière agricole du Québec.....	26
Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec.....	30
Culture et Communications	31
Commission des biens culturels du Québec	31
Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec.....	32
Musée d'art contemporain de Montréal.....	34
Musée de la civilisation.....	34
Musée national des beaux-arts du Québec.....	34
Développement durable, Environnement et Parcs	37
Bureau d'audiences publiques sur l'environnement.....	37
Société des établissements de plein air du Québec	39
Développement économique, Innovation et Exportation	40
Centre de recherche industrielle du Québec.....	40
Comité permanent des présidents-directeurs généraux des Fonds de recherche du Québec.....	42
Conseil de la science et de la technologie	43
Fonds de la recherche en santé du Québec	44
Fonds québécois de la recherche sur la nature et les technologies	44
Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture	44
Société du parc industriel et portuaire de Bécancour.....	45
Emploi et Solidarité sociale	47
Commission des partenaires du marché du travail	47

Famille, Aînés et Condition féminine	49
Conseil de la famille et de l'enfance	49
Conseil des aînés49	
Conseil du statut de la femme	49
Finances.....	51
Fonds d'indemnisation du courtage immobilier	51
Institut de la statistique du Québec	53
Justice.....	54
Comité de révision de l'aide juridique.....	54
Commission des services juridiques	55
Office des professions du Québec	57
Santé et Services sociaux.....	58
Agence d'évaluation des technologies et des modes d'intervention en santé	58
Centre de référence des directeurs généraux et des cadres	59
Comité d'éthique en santé publique	60
Comité d'hémovigilance.....	61
Comité provincial pour la prestation des services de santé et des services sociaux en langue anglaise.. ..	62
Comités de révision de l'assurance maladie	63
Comité patronal de négociation du secteur de la santé et des services sociaux.....	65
Conseil du médicament	66
Conseils d'arbitrage de l'assurance maladie	67
Corporation d'hébergement du Québec	68
Corporation d'urgences-santé	70
Héma-Québec.....	73
Institut national de santé publique du Québec	74
Régie de l'assurance maladie du Québec.....	75
Services gouvernementaux	78
Société immobilière du Québec.....	78
Tourisme	81
Société du Centre des congrès de Québec	81
Société du Palais des congrès de Montréal	81
Transports	84
Agence métropolitaine de transport.....	84
Commission de la capitale nationale du Québec	86
Forum des intervenants de l'industrie du camionnage général.....	87
Forum des intervenants de l'industrie du taxi.....	88
Travail.....	89
Comité consultatif du Commissaire de l'industrie de la construction	89
Commissaire de l'industrie de la construction	90
Commission de l'équité salariale	91
Commission des lésions professionnelles.....	92
Commission des normes du travail	94
Commission des relations du travail.....	95
Conseil consultatif du travail et de la main-d'œuvre.....	96
Conseil des services essentiels.....	97
Annexe - Liste des rubriques de la fiche descriptive des organismes.....	99

INTRODUCTION

En juin 2004, la présidente du Conseil du trésor annonçait que dans le cadre de l'initiative de modernisation de l'État, le gouvernement procéderait à l'examen de 188 organismes. En 2004-2005, un premier groupe de travail a examiné une cohorte initiale de 60 organismes et a remis son rapport le 14 février 2005. Puis, en juin 2005, un second groupe a pris le relais et débuté l'examen d'une deuxième série comptant 58 organismes. Le présent rapport rend compte de cet examen.

Le présent Groupe de travail a donc pu bénéficier de l'expérience du groupe initial, principalement sur le plan de la méthodologie. La démarche et le cadre d'analyse qui ont mené à ce rapport s'inscrivent ainsi dans la continuité, tout en poussant plus loin l'examen de certaines facettes des organismes étudiés.

Tout comme le groupe précédent, le Groupe de travail a constaté que la notion d'organisme renvoie à une réalité très peu homogène. Cette grande diversité d'activités et d'obligations des organismes peut entraîner un alourdissement de l'Administration gouvernementale et, pour le citoyen, une complexité indue de la prestation de services publics lorsqu'elle est inutilement fragmentée entre plusieurs organismes et ministères. Le Groupe de travail a donc porté une attention particulière aux façons de simplifier et d'harmoniser les activités et les obligations des organismes étudiés. Ceci l'a amené à aborder de façon générique les organismes consultatifs, qui ont pour mandat principal de conseiller le gouvernement, de même que les organismes opérationnels qui ont pour fonction première de livrer des services aux citoyens.

Au plan de la performance, celle-ci est tributaire des mandats reçus, des processus de décision et enfin de l'action des dirigeants. Le Groupe de travail a par conséquent fait des recommandations à l'égard de la nature des mandats confiés aux organismes opérationnels, de leur gouvernance et de la gestion explicite de leur performance.

Le Groupe de travail a abordé son mandat avec la volonté de contribuer à l'amélioration concrète du fonctionnement de l'Administration gouvernementale afin que le citoyen reçoive un meilleur service à un coût moindre. La nature même des recommandations ne permet pas au Groupe de travail d'évaluer, de façon fiable, les économies qui en découleront à terme. En effet, pour bon nombre de recommandations, le gouvernement aura à définir des modalités d'application qui seules permettront d'évaluer, de façon réaliste, les économies résultantes.

Les coûts de fonctionnement des organismes étudiés demeurent modestes lorsque comparés au budget total du Québec et ils n'ont pas le potentiel de générer des économies majeures à cette échelle. Cependant, compte tenu du niveau élevé de la fiscalité québécoise, il est essentiel que les contribuables sachent que, peu importe la taille de l'organisme, le gouvernement s'assure que le citoyen recevra des services de qualité au meilleur coût possible. Ce à quoi le Groupe de travail espère que son rapport contribuera, ne serait-ce que modestement.

PARTIE 1

**L'OBJET ET LE CADRE
DE LA DÉMARCHE**

1. LES ORGANISMES EXAMINÉS

Les organismes soumis à l'analyse du Groupe de travail sur l'examen des organismes du gouvernement pour l'année 2005-2006 ont été choisis par le Conseil des ministres lors de sa réunion du 6 avril 2005.

Ces organismes, regroupés selon leur portefeuille ministériel, sont les suivants :

AFFAIRES MUNICIPALES ET RÉGIONS

1. Immobilière SHQ
2. Société d'habitation du Québec

AGRICULTURE, PÊCHERIES ET ALIMENTATION

3. Commission de protection du territoire agricole du Québec
4. Fonds d'assurance-prêts agricoles et forestiers
5. La Financière agricole du Québec
6. Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec

CULTURE ET COMMUNICATIONS

7. Commission des biens culturels du Québec
8. Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec
9. Musée d'art contemporain de Montréal
10. Musée de la civilisation
11. Musée national des beaux-arts du Québec

DÉVELOPPEMENT DURABLE, ENVIRONNEMENT ET PARCS

12. Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
13. Société des établissements de plein air du Québec

DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, INNOVATION ET EXPORTATION

14. Centre de recherche industrielle du Québec
15. Comité permanent des présidents-directeurs généraux des Fonds de recherche du Québec
16. Conseil de la science et de la technologie
17. Fonds de la recherche en santé du Québec
18. Fonds québécois de la recherche sur la nature et les technologies
19. Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture
20. Société du parc industriel et portuaire de Bécancour

EMPLOI ET SOLIDARITÉ SOCIALE

21. Commission des partenaires du marché du travail

FAMILLE, AÎNÉS ET CONDITION FÉMININE

22. Conseil de la famille et de l'enfance
23. Conseil des aînés
24. Conseil du statut de la femme

FINANCES

- 25. Fonds d'indemnisation du courtage immobilier
- 26. Institut de la statistique du Québec

JUSTICE

- 27. Comité de révision de l'aide juridique
- 28. Commission des services juridiques
- 29. Office des professions du Québec

SANTÉ ET SERVICES SOCIAUX

- 30. Agence d'évaluation des technologies et des modes d'intervention en santé
- 31. Centre de référence des directeurs généraux et des cadres
- 32. Comité d'éthique en santé publique
- 33. Comité d'hémovigilance
- 34. Comité provincial pour la prestation des services de santé et des services sociaux en langue anglaise
- 35. Comités de révision de l'assurance maladie
- 36. Comité patronal de négociation du secteur de la santé et des services sociaux
- 37. Conseil du médicament
- 38. Conseils d'arbitrage de l'assurance maladie
- 39. Corporation d'hébergement du Québec
- 40. Corporation d'urgences-santé
- 41. Héma-Québec
- 42. Institut national de santé publique du Québec
- 43. Régie de l'assurance maladie du Québec

SERVICES GOUVERNEMENTAUX

- 44. Société immobilière du Québec

TOURISME

- 45. Société du Centre des congrès de Québec
- 46. Société du Palais des congrès de Montréal

TRANSPORTS

- 47. Agence métropolitaine de transport
- 48. Commission de la capitale nationale du Québec
- 49. Forum des intervenants de l'industrie du camionnage général
- 50. Forum des intervenants de l'industrie du taxi

TRAVAIL

51. Comité consultatif au Commissaire de l'industrie de la construction
52. Commissaire de l'industrie de la construction
53. Commission de l'équité salariale
54. Commission des lésions professionnelles
55. Commission des normes du travail
56. Commission des relations du travail
57. Conseil consultatif du travail et de la main-d'œuvre
58. Conseil des services essentiels

2. LA DÉMARCHE RETENUE

La démarche du Groupe de travail fut largement semblable à celle du groupe précédent et comporte huit étapes :

1. Définition d'un cadre d'analyse.
2. Rencontre initiale des ministres concernés et, au besoin, des sous-ministres pour les informer de la démarche, du cadre d'analyse et obtenir leurs observations quant aux organismes visés dont ils sont responsables.
3. Élaboration d'une fiche descriptive présentant les principaux éléments historiques, juridiques et opérationnels pour chaque organisme¹.
4. Rencontre du dirigeant de chacun des organismes visés par un membre du Groupe de travail pour valider la fiche descriptive et recueillir tout commentaire du dirigeant, notamment sur les perspectives d'avenir de son organisation.
5. Examen de chaque organisme en fonction du cadre d'analyse retenu et formulation de recommandations quant à l'avenir de l'organisme.
6. Rédaction des recommandations et du rapport.
7. Présentation des recommandations aux ministres.
8. Remise du rapport à la ministre responsable de l'Administration gouvernementale et présidente du Conseil du trésor.

1. Vous trouverez en annexe la « Liste des rubriques de la fiche descriptive des organismes ».

3. LE CADRE D'ANALYSE

Le cadre d'analyse du Groupe de travail est largement inspiré de celui du groupe précédent. L'analyse des organismes visés a ainsi porté sur les quatre critères suivants :

- la pertinence du mandat et des services de l'organisme;
- le besoin d'autonomie administrative et d'indépendance;
- la gestion de la performance;
- la simplification de l'organisation gouvernementale.

À ce cadre, le Groupe de travail a ajouté une approche d'allègement pour les organismes consultatifs et une approche qualitative de la gestion de la performance pour les organismes opérationnels.

3.1 La pertinence du mandat et des services de l'organisme

Le Groupe de travail a d'abord évalué la pertinence du mandat et des services des organismes gouvernementaux à l'étude en fonction des besoins actuels de la société québécoise. Le cas échéant, il a déterminé si l'Administration gouvernementale était présentement mieux placée que les administrations locales et régionales ou que le secteur privé pour assumer cette tâche.

Suivant les conclusions de cette analyse, le Groupe de travail a recommandé de maintenir l'organisme ou de l'abolir ou d'en décentraliser les activités ou encore de transférer ses activités au secteur privé.

3.2 Le besoin d'autonomie administrative et d'indépendance

Le Groupe de travail a évalué si, pour réaliser sa mission et offrir ses services, l'organisme devait jouir d'une indépendance à l'égard du gouvernement ou d'une autonomie administrative plus importante que celle d'un ministère dans son mode de fonctionnement. La réponse à cette question a été guidée par différents principes selon la nature des organismes.

Pour les organismes opérationnels, un principe adopté par plusieurs gouvernements vise à séparer la fonction d'élaboration des politiques de celle de la prestation de services. Les ministères, sous la direction des élus, élaborent les politiques et les programmes. La prestation de services peut alors, lorsque le volume le justifie, être confiée à un organisme jouissant d'une autonomie administrative plus grande qui lui permet d'adopter des modes de fonctionnement différents et mieux adaptés à ses activités.

Pour les organismes consultatifs et quasi judiciaires, un second principe vise à ce que ceux qui donnent au gouvernement des avis reflétant des opinions externes doivent jouir, en apparence et dans les faits, d'une indépendance à l'égard du gouvernement. Le statut d'organisme contribue à renforcer cette indépendance. Il en est de même en matière de justice où les organismes quasi judiciaires doivent jouir d'une indépendance et d'une impartialité appropriées, entre autres, lorsque le gouvernement est lui-même en cause.

Selon les conclusions de cette analyse, le Groupe de travail a recommandé soit le maintien de l'organisme, soit son abolition avec le transfert d'activités à un ministère.

3.3 La gestion de la performance

La performance est un enjeu qui a plus d'incidence sur les grands organismes opérationnels que sur les petits organismes consultatifs. Par conséquent, le Groupe de travail a choisi de concentrer ses efforts sur les organismes opérationnels de grande taille.

Une évaluation rigoureuse de l'efficacité et de l'efficience de ces organismes aurait exigé du temps et des ressources dont le Groupe de travail ne disposait pas. Il a plutôt choisi d'évaluer la performance des organismes opérationnels de façon qualitative en cherchant à valider l'existence d'un cadre de gouvernance favorable et d'une gestion explicite de la performance au sein des organismes ciblés.

À cet égard, le Groupe de travail a formulé des recommandations d'application générale sur la gestion de la performance ainsi que des mesures spécifiques pour certains organismes opérationnels. De plus, l'analyse des organismes consultatifs a amené le Groupe de travail à recommander une approche de la consultation gouvernementale visant la simplification et la réduction des coûts.

3.4 La simplification de l'organisation gouvernementale

Le Groupe de travail a tenté de cerner et d'éliminer les chevauchements et les dédoublements d'activités. De même, il a cherché à capitaliser sur les activités complémentaires ou sur celles qui sont de nature semblable afin d'accroître davantage la performance d'ensemble de l'organisation gouvernementale en réaménageant les responsabilités de différents organismes ou en les fusionnant.

Le Groupe de travail constate que les deux nouvelles agences du gouvernement, Services Québec et le Centre de services partagés du Québec, en sont à leurs premiers stades de développement. Cette situation ne permet pas au Groupe de travail de recommander des mesures permettant d'utiliser le plein potentiel de ces nouveaux outils. Le Groupe de travail considère néanmoins que ces deux agences constitueront des moyens par excellence pour accroître l'efficience de l'Administration gouvernementale et simplifier la manière de livrer des services aux citoyens.

PARTIE 2

**RECOMMANDATIONS SUR LES
ORGANISMES CONSULTATIFS
ET OPÉRATIONNELS**

4. LES ORGANISMES CONSULTATIFS

Le Groupe de travail a examiné plusieurs organismes consultatifs. Il les a répertoriés en trois grands types : les organismes de concertation, les organismes de représentation d'intérêts et les organismes d'expertise conseil.

Les organismes de concertation

Ces organismes servent à faciliter la résolution de problèmes spécifiques à un sous-ensemble de la population, une industrie ou un marché en regroupant les différents intervenants concernés en un lieu de discussion unique. Ces comités, forums ou conseils sont formés pour dégager des compromis ou des consensus en matières de relations de travail ou de développement industriel. Selon qu'ils répondent à un besoin permanent ou ponctuel, ces organismes se réunissent soit régulièrement, soit de façon exceptionnelle, généralement lors de conflits ou de crises.

Le Groupe de travail a étudié les organismes de concertation suivants :

- Comité consultatif au Commissaire de l'industrie de la construction
- Conseil consultatif du travail et de la main-d'œuvre
- Forum des intervenants de l'industrie du camionnage général
- Forum des intervenants de l'industrie du taxi

Les organismes de représentation d'intérêts

Ces organismes ont pour fonction principale de représenter auprès du gouvernement les intérêts de groupes de citoyens qui partagent généralement les mêmes préoccupations sociales. Les gouvernements, sensibles à ces situations, ont à l'occasion choisi de fournir à ces citoyens, un instrument privilégié pour se faire entendre.

Le Groupe de travail a étudié les organismes de représentation d'intérêts suivants :

- Conseil de la famille et de l'enfance
- Conseil des aînés
- Conseil du statut de la femme
- Comité provincial pour la prestation des services de santé et des services sociaux en langue anglaise

Les organismes d'expertise conseil

Ces organismes consultatifs apportent aux ministres qui en sont responsables des avis d'experts en différents domaines. Leur usage est utile lorsqu'une expertise, absente dans la fonction publique, est nécessaire pour soutenir le processus de décision ministérielle ou encore lorsque le ministre souhaite un avis externe sur sa propre action. De plus, la recherche de consensus auprès d'experts est une façon souvent utile pour gérer l'incertitude inhérente à certains domaines de connaissance. Lorsque ces situations habituellement ponctuelles deviennent répétitives, la création d'organismes d'expertise conseil peut être souhaitable.

Le Groupe de travail a étudié les organismes d'expertise conseil suivants :

- Agence d'évaluation des technologies et des modes d'intervention en santé
- Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
- Comité d'éthique en santé publique
- Comité d'hémovigilance
- Comités de révision de l'assurance maladie
- Commission des biens culturels du Québec
- Conseil de la science et de la technologie
- Conseil du médicament

LES RECOMMANDATIONS CONCERNANT LES ORGANISMES CONSULTATIFS

Malgré certaines similitudes, les lois de ces organismes ont toutes des particularités. Aucun de ces organismes n'a la personnalité juridique et la majorité d'entre eux doivent, en vertu de la Loi sur l'administration publique, produire un plan stratégique et un rapport annuel de gestion.

Le Groupe de travail a constaté que la nécessaire indépendance de ces organismes à l'égard du gouvernement est assurée par le fait que leurs membres, qui assument en général leur rôle bénévolement, sont choisis en raison de leur leadership économique ou social.

Certains de ces organismes offrent des services directs à la population. Cette situation rend la structure de prestation de services publics plus complexe pour les citoyens et sans doute plus onéreuse, tout en accroissant la dépendance financière des organismes face au gouvernement. En effet, les ministères sont généralement mieux organisés pour assumer la prestation de services publics et peuvent donc le faire plus efficacement que des organismes consultatifs.

De la même manière, les ministères ont un service de soutien administratif développé qui pourrait à moindre coût et plus efficacement être offert aux organismes consultatifs qui sont tous de taille relativement modeste.

Les constatations précédentes ont amené le Groupe de travail à proposer au gouvernement d'harmoniser davantage les responsabilités et le mode de fonctionnement de ses organismes consultatifs afin de simplifier l'offre de service public et d'alléger globalement le coût de la consultation gouvernementale.

Le Groupe de travail a appliqué aux organismes étudiés les recommandations suivantes qui pourrait s'étendre à tous les organismes consultatifs du gouvernement.

Le Groupe de travail recommande :

- *que le gouvernement réévalue les responsabilités de tous ses organismes de concertation et de représentation d'intérêts afin qu'ils soient dédiés exclusivement à des fonctions de consultation et que le soutien nécessaire aux conseils soit fourni par les ministères ou le Centre de services partagés du Québec;*
- *que les organismes de concertation et de représentation d'intérêts n'aient pas à produire un plan stratégique et que les ministres, à l'intérieur du rapport annuel de gestion de leur ministère, rendent compte des actions des conseils sous leur responsabilité et du suivi accordé aux recommandations.*

Le Groupe de travail a constaté que certains organismes ont été créés pour répondre à des besoins ponctuels. Or, la consultation ad hoc ne nécessite pas de législation ou de décret gouvernemental. Elle peut exister grâce aux pouvoirs généraux des ministres. Cette consultation devrait faire l'objet de lignes directrices du gouvernement afin d'en favoriser une meilleure utilisation.

- *Le Groupe de travail recommande, pour alléger le processus de consultation gouvernementale, que le gouvernement établisse des lignes directrices qui encadrent la création par les ministres de Forums consultatifs pour mener des activités ponctuelles de consultation.*

Ces forums, créés par les ministres, leur permettraient de consulter rapidement des intervenants ciblés sur des thèmes précis, sans la lourdeur administrative et les coûts associés à une structure permanente.

Le Groupe de travail encourage le gouvernement à continuer de s'appuyer largement sur la communauté québécoise d'experts provenant du secteur privé ou du secteur de l'éducation, et ce, tant dans les domaines scientifiques que sociaux ou culturels.

Le gouvernement devrait normalement être réticent à confier à un seul organisme l'ensemble de l'analyse ou de la recherche qui appuie ses propres choix de politiques et de programmes. Ce faisant, il risquerait de déléguer sa responsabilité de concepteur et de décideur à l'organisme dans la mesure où il lui devient difficile de ne pas suivre les avis de cet organisme.

Dans des domaines hautement techniques, où la recherche scientifique est le moteur de l'évolution de la pratique professionnelle, il est cependant normal que le gouvernement organise et stimule cette recherche autour de masses critiques d'expertise lorsque l'amélioration des pratiques professionnelles est d'intérêt public.

Le Groupe de travail a observé qu'un organisme de recherche, tout comme un ministère, est sujet aux pressions de la société civile dès qu'il a une influence prépondérante sur les décisions du gouvernement. C'est pourquoi un organisme de ce genre doit être sujet à des exigences de transparence et d'éthique comparables à celles imposées aux ministères.

- *Le Groupe de travail recommande au gouvernement d'éviter de confier de façon exclusive à un organisme d'expertise conseil l'ensemble d'un domaine de recherche qui soutient ses choix de politiques et de programmes, à moins que l'objet des recherches soit un champ de pratique professionnelle où l'adhésion des praticiens aux conclusions des recherches est un enjeu d'intérêt public.*
- *Le Groupe de travail recommande que, lorsque le gouvernement choisira de confier un champ de recherche de façon exclusive à un organisme, ce dernier fasse l'objet d'une vigilance particulière en matière de transparence et d'éthique, et que son activité ne soit pas dédoublée par un ministère.*

Le Groupe de travail est d'avis que ces changements, en s'appliquant à tous les organismes qui conseillent le gouvernement, assureraient que leur importance vis-à-vis celui-ci n'est pas réduite. Collectivement, ces organismes coûteront ainsi moins cher aux contribuables et les rôles respectifs de ceux-ci et des ministères seront plus clairs pour les citoyens.

5. LES ORGANISMES OPÉRATIONNELS

Dans son étude des organismes opérationnels, le Groupe de travail s'est interrogé sur la performance de ceux-ci non tant pour la mesurer, ce qui aurait constitué une tâche excédant le temps et les ressources alloués, mais pour vérifier si ces organismes disposaient de certains préalables à la performance et s'ils la géraient explicitement de façon proactive. L'approche aura été qualitative.

Les préalables de la gestion de la performance

Le mandat

La performance s'obtient généralement en concentrant les efforts d'une organisation dans un nombre restreint d'activités qui constituent le cœur de sa raison d'être : son mandat. Au moment de leur création, les organismes opérationnels ont un mandat ciblé qui facilite leur spécialisation et qui les amène à améliorer périodiquement leur performance.

Dans le secteur public, les organismes opérationnels sont souvent victimes de leur succès. En présence d'une équipe de gestion performante, la tentation du gouvernement est parfois forte de leur confier de nouveaux mandats extrinsèques à leur champ de compétence premier. Les conséquences sont habituellement de deux ordres et sont autant de menaces au maintien de la performance. Premièrement, l'équipe de gestion doit consacrer des énergies importantes aux nouveaux mandats au détriment de ceux d'origine. Deuxièmement, à la longue, la diversité des mandats dilue la raison d'être de l'organisation et sa spécialisation originelle qui lui permettait d'être performante. Le Groupe de travail a constaté ce genre de dilution de la mission de certains organismes qu'elle a étudiés, notamment à la Régie de l'assurance maladie du Québec et à la Société des établissements de plein air du Québec pour lesquelles il fait des recommandations spécifiques à cet égard.

La gouvernance

L'étude du Groupe de travail sur les organismes opérationnels a révélé que leur conseil d'administration inclut souvent des représentants de leurs propres clients ou de leurs propres fournisseurs. Cette pratique est inappropriée dans la mesure où elle ouvre la porte aux conflits d'intérêts ou, à tout le moins, à l'apparence de conflits d'intérêts.

Un conseil d'administration a pour principale fonction de superviser la gestion d'un organisme. Il doit s'assurer que cette gestion est conforme à la mission et aux objectifs signifiés par le gouvernement; qu'elle est intègre, transparente et respectueuse du cadre administratif et, enfin, qu'elle est performante en termes de qualité de services et d'économie de ressources. C'est avant tout en tant que citoyens que les membres siègent sur les conseils d'administration.

De plus, un conseil d'administration qui n'est pas indépendant peut constituer un message ambigu aux employés : pour réussir dans cette organisation faut-il plaire aux clients à tout prix, ne pas froisser les fournisseurs ou être complaisants envers ses collègues? À cet égard, le Groupe de travail considère que la situation de La Financière agricole du Québec interpelle le gouvernement.

Les organismes ont d'autres moyens à leur disposition pour entretenir des relations efficaces avec leurs clientèles ou leurs fournisseurs. Notamment, des groupes conseils de représentants de ces derniers peuvent alimenter, de façon périodique, le conseil d'administration et la direction de l'organisme.

Pour assurer une supervision adéquate, il faudrait aussi scinder les fonctions de président du conseil et de directeur général dans les organismes qui livrent des services publics. C'est le cas, entre autres, pour la Société d'habitation du Québec, la Corporation d'hébergement du Québec, la Société immobilière du Québec, la Corporation d'urgences-santé, l'Institut national de santé publique du Québec et la Régie de l'assurance maladie du Québec.

Le Groupe de travail recommande au gouvernement :

- *de revoir, d'ici trois ans, la composition des conseils d'administration de ses organismes opérationnels de façon qu'au moins les deux tiers des membres soient indépendants et proviennent de milieux variés;*
- *d'éviter que ne siègent sur ces conseils d'administration des officiers d'organisations qui représentent les intérêts de leurs clients ou de leurs fournisseurs;*
- *de scinder les fonctions de président du conseil d'administration et de directeur général.*

La gestion de la performance

Le Groupe de travail a abordé la gestion de la performance sous deux angles distincts : la qualité des services et le prix de revient. Pour chaque aspect, le Groupe de travail a recherché des actions typiques d'une gestion proactive de la performance au sein des organismes les plus significatifs à l'étude. Par exemple, le Groupe de travail a cherché les réponses aux questions suivantes : l'organisme mesure-t-il la qualité de ses services et ses prix de revient? A-t-il des objectifs connus du public à cet égard? Vérifie-t-il sa performance par sondage auprès de sa clientèle et par étalonnage (benchmarking) auprès d'autres organisations? A-t-il adapté en conséquence son offre de service ou ses processus de prestation?

Ces comportements sont typiques d'une organisation sensible à sa performance, qui la mesure sans complaisance et agit pour l'améliorer. C'est la présence ou l'absence de ces comportements qui inspire les commentaires suivants.

Le Groupe de travail a constaté qu'il y a peu d'organismes dont les façons de faire et les mesures explicites démontrent une maîtrise de la gestion de leur performance.

La gestion proactive des services à la clientèle est relativement généralisée mais rarement établie selon un processus bien défini. L'évaluation du niveau de satisfaction de la clientèle est la pratique la plus fréquente : sondages ou enquêtes périodiques, mécanismes de suivi des délais ou des plaintes. L'addition de nouveaux modes de livraison des services, principalement en relation avec l'élargissement de l'accès en ligne, de même que l'ajout ou l'abandon de programmes pour adapter l'offre de service sont aussi des pratiques relativement fréquentes.

La gestion proactive du prix de revient est beaucoup moins présente. Parmi les organismes étudiés bien peu ont recours à l'étalonnage du prix de revient global ou de ses principales composantes. La réingénierie de processus est plus fréquente alors que l'impartition d'activités majeures est plutôt l'exception.

Globalement, le Groupe de travail considère que des efforts importants sont requis pour en arriver à une diffusion des meilleures pratiques et à une généralisation de la gestion de la performance dans les organismes.

Au-delà de l'amélioration des mécanismes d'évaluation de programmes et du suivi d'indicateurs de performance, l'étalonnage est nécessaire, voire essentiel, à l'identification et à la validation des changements à apporter pour atteindre une meilleure performance. À cet égard, le Secrétariat du Conseil du trésor pourrait faciliter et accélérer cette pratique de gestion pour certaines activités communes à plusieurs organismes.

Le Groupe de travail recommande :

- *que le gouvernement exige, d'ici trois ans, de ses organismes opérationnels les plus importants la mise en place d'un système de mesure du prix de revient global par principale composante, sous la direction méthodologique du Secrétariat du Conseil du trésor;*
- *que le Secrétariat du Conseil du trésor procède à un étalonnage de certaines composantes du prix de revient communes à plusieurs organismes comme moyen d'identifier et de généraliser les meilleures pratiques de gestion.*

PARTIE 3

**RECOMMANDATIONS DU GROUPE
DE TRAVAIL SUR LES ORGANISMES
VISÉS EN 2005-2006**

Affaires municipales et Régions

IMMOBILIÈRE SHQ

Présentation sommaire

La société Immobilière SHQ est une personne morale de droit public dotée d'un fonds social, dont les actions sont attribuées au ministre des Finances.

Immobilière SHQ a pour mission de détenir, avec les droits et les obligations qui s'y rapportent, des immeubles d'habitation à loyer modique et, moyennant contrepartie, de mettre ces immeubles à la disposition des offices d'habitation ou d'autres organismes à but non lucratif pour qu'ils soient exploités en tant qu'immeubles d'habitation à loyer modique.

Elle a également pour mission de détenir les droits et de s'acquitter des obligations découlant des prêts consentis à des offices d'habitation ou à d'autres organismes à but non lucratif.

Les activités de la société sont financées à même ses revenus. De plus, elle ne dispose d'aucun effectif pour la gestion de ses affaires. Elle a plutôt confié à la Société d'habitation du Québec, par le biais d'une entente, le mandat d'administrer ses biens et ses affaires moyennant rémunération.

Éléments à l'appui de la recommandation

Immobilière SHQ a été créée en 2000 dans la foulée de la réforme de la comptabilité gouvernementale parce qu'une partie des activités de la Société d'habitation du Québec se qualifiait à titre d'entreprise publique.

Afin de bénéficier de ce statut, un organisme doit avoir notamment comme principale activité, la vente de biens et de services à des entités non comprises dans le périmètre comptable du gouvernement.

Les activités d'Immobilière SHQ possèdent toujours l'essentiel des caractéristiques requises pour que celle-ci soit reconnue comme entreprise publique. Il n'y a pas d'avantage à modifier ce statut en transférant les activités assumées par Immobilière SHQ à un ministère.

Conséquemment à la recommandation d'abolir la Société d'habitation du Québec, le mandat qui lui était confié par entente d'administrer les biens et les affaires d'Immobilière SHQ devrait être transféré au ministère des Affaires municipales et des Régions.

Recommandation

Le Groupe de travail recommande de maintenir la société Immobilière SHQ et de confier par entente de services l'administration de ses affaires au ministère des Affaires municipales et des Régions.

Affaires municipales et Régions

SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC

Présentation sommaire

La Société d'habitation du Québec agit à titre de principale conseillère du gouvernement en matière d'habitation. Elle élabore et met en œuvre des politiques et des programmes dans ce domaine. Elle est aussi responsable d'un parc immobilier de logements sociaux.

Sa mission est de faciliter l'accès à des conditions adéquates de logement en fonction des ressources financières et de la diversité des besoins des citoyens. Elle intervient plus particulièrement auprès des ménages à faible revenu en les aidant à accéder à des conditions décentes de logement et en améliorant les conditions de leur habitation. Elle aide également des ménages ou des personnes en difficulté qui ont des besoins particuliers de logement.

Éléments à l'appui des recommandations

Avoir un endroit pour se loger constitue pour chaque personne un besoin essentiel. Le gouvernement s'est donné comme rôle de faciliter l'accès à des conditions adéquates à des logements, et ce, en fonction des ressources financières des personnes et de leurs besoins. Ce mandat est toujours pertinent et correspond à l'une des missions de l'État.

Dans le domaine du logement social et selon les tendances observées dans les pays de l'OCDE et dans les provinces canadiennes, la plupart des gouvernements optent pour la décentralisation et la création de partenariats locaux.

En matière de décentralisation, le gouvernement de l'Ontario a transféré la gestion des logements sociaux aux administrations locales. Au Québec, une analyse des programmes de la Société démontre que les municipalités et les municipalités régionales de comté (MRC) sont impliquées dans la livraison des services, mais que leurs interventions sont limitées par les règles gouvernementales.

Dans *Briller parmi les meilleurs*, le gouvernement s'est engagé à modifier en profondeur des rapports entre l'État et les régions, notamment en voulant confier de nouvelles responsabilités aux élus locaux et régionaux. Dans ce contexte, les administrations locales et régionales peuvent être mieux à même d'exercer plusieurs des responsabilités dévolues actuellement à la Société. À cet égard, la gestion de plusieurs programmes de la Société devrait être transférée à la structure locale et régionale existante, la mieux qualifiée pour l'exercer. Les autres fonctions continueraient d'être assumées par le gouvernement au sein du ministère des Affaires municipales et des Régions.

La mission de développer l'économie du Québec et d'exporter son savoir-faire est l'une des missions du ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation. Le programme de l'aide à l'industrie de la construction de la Société, qui offre une aide financière aux acteurs de cette industrie pour stimuler le développement et l'exportation dans ce domaine, s'inscrit dans cette mission et rien ne justifie qu'il en soit autrement.

Enfin, la Société offre 21 programmes. Cette fragmentation de l'action gouvernementale ne peut qu'entraîner des pertes d'efficacité et d'efficience, sans parler du risque de confusion pour le citoyen qui cherche à obtenir de l'aide pour se loger convenablement à un coût raisonnable.

Bien que cela exige des transformations qui devront s'étendre sur un horizon de plus d'un an, le Ministère devrait assumer l'entière responsabilité de concevoir et de gérer les programmes en matière d'habitation plutôt que de partager ce rôle avec la Société.

Recommandations

Le Groupe de travail recommande :

- que le ministère des Affaires municipales et des Régions rapatrie la responsabilité de concevoir et de gérer les programmes liés à l'habitation de la Société d'habitation du Québec. Pour ce faire :
 - que la fonction de gouverne en habitation soit transférée de la Société au ministère des Affaires municipales et des Régions;
 - que le programme de l'aide à l'industrie de la construction soit transféré au ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation;
 - que le ministère des Affaires municipales et des Régions profite de cette réorganisation des services pour réduire le nombre de programmes en habitation et en simplifier l'application;
 - que soit transférée aux milieux locaux et régionaux, avec les adaptations nécessaires, la gestion des programmes dont ils facilitent la livraison;
 - que la gestion des autres programmes soit assumée par le ministère des Affaires municipales et des Régions;
 - qu'au terme de cette transformation la Société soit abolie.

Agriculture, Pêcheries et Alimentation

COMMISSION DE PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE DU QUÉBEC

Présentation sommaire

La Commission de protection du territoire agricole du Québec a été créée en 1978 afin d'assurer la pérennité d'une base territoriale pour la pratique de l'agriculture.

Il y a eu au début des années 1990 l'établissement d'une « zone permanente » agricole. Depuis, plusieurs demandes d'autorisation sont soumises annuellement à la Commission relativement à l'utilisation à des fins autres qu'agricoles, au lotissement et à l'aliénation d'un lot, de même qu'à l'inclusion d'un lot à la zone agricole ou encore l'exclusion de celui-ci.

Bien que la zone agricole puisse varier annuellement, la superficie totale est néanmoins comparable à celle de 1991, puisqu'elle s'élevait alors à 6 348 472 hectares et qu'en 2004 elle était de 6 349 258 hectares.

Éléments à l'appui des recommandations

Dans une perspective de protection des ressources non renouvelables et afin de contribuer à la prospérité économique du Québec, il apparaît pertinent de protéger le territoire et les activités agricoles et de définir, à cet effet, une zone agricole.

Les instances locales et régionales interviennent en matière de protection du territoire et des activités agricoles par leur prise en compte à partir du schéma d'aménagement jusqu'aux règlements d'urbanisme.

Ces instances ne sauraient toutefois se substituer à la Commission, qui doit pondérer ses critères décisionnels en tenant compte des enjeux découlant des particularités régionales. Comme l'a énoncé le président de la Commission dans son allocution faite au congrès annuel de la Fédération québécoise des municipalités en septembre 2005, l'enjeu principal au sein des communautés rurales est davantage une occupation diversifiée de la zone agricole. Dans les grands ensembles urbains, ce sont les pressions qui s'exercent pour repousser les limites de la zone agricole au profit du développement de l'urbanisation qui sont en cause.

Dans ce contexte, il convient de maintenir la Commission. Toutefois, le processus décisionnel en matière de protection du territoire demeure lourd et suscite de multiples mécontentements. Le Groupe de travail est d'avis que la Commission devrait, par conséquent, se doter d'un plan d'allègement de ses processus notamment en ce qui a trait aux demandes relatives à l'utilisation résidentielle.

Aux fins de l'amélioration de sa performance et afin d'éviter des abus, la Commission devrait par ailleurs réviser sa politique tarifaire afin de s'assurer qu'elle soit juste et équitable et qu'elle s'appuie sur une analyse de prix de revient de ses services.

De plus, il y aurait lieu que la Commission procède à une révision de ses façons de faire dans une perspective d'accroissement de sa performance et aux fins des objectifs de réduction de la taille de l'État, tel qu'énoncé dans le *Plan de modernisation 2004-2007*.

Recommandations

Le Groupe de travail recommande :

- de maintenir la Commission de protection du territoire agricole du Québec;
- que sa politique tarifaire soit revue;
- que la Commission effectue un allègement de ses processus, entre autres, en définissant les situations où une demande n'aurait pas à lui être soumise en raison de la faiblesse ou de l'absence d'impact sur la ressource agricole.

Agriculture, Pêcheries et Alimentation

FONDS D'ASSURANCE-PRÊTS AGRICOLES ET FORESTIERS LA FINANCIÈRE AGRICOLE DU QUÉBEC

Présentation sommaire

La Financière agricole du Québec s'est substituée en 2001 à la Société de financement agricole et à la Régie des assurances agricoles afin d'assurer une gestion intégrée des différents outils financiers destinés aux producteurs et aux entreprises du secteur agricole, agroalimentaire et forestier.

La Financière agricole du Québec disposait d'un budget annuel de 603 millions de dollars pour l'année financière se terminant le 31 mars 2005, dont 306 millions de dollars provenant du gouvernement du Québec.

Le cadre financier septennal convenu entre La Financière et le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation totalisant un peu plus de 2,1 milliards de dollars se termine en 2007-2008. Un second cadre financier devra donc être défini pour 2008-2009.

Pour sa part, le Fonds d'assurance-prêts agricoles et forestiers a été créé afin d'assurer aux institutions financières le remboursement des pertes résultant des prêts consentis en vertu des lois administrées par La Financière agricole du Québec. Le revenu du Fonds est assuré par une somme versée annuellement, à titre de droit d'assurance, par La Financière.

Le Fonds d'assurance-prêts agricoles et forestiers est administré par un conseil d'administration composé de tous les membres du conseil d'administration de La Financière.

Éléments à l'appui des recommandations

La gouvernance

La loi constitutive de La Financière agricole du Québec prévoit que son conseil d'administration doit être composé de onze membres, dont un président-directeur général, nommés par le gouvernement selon la proposition du ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. Le président-directeur général est nommé après consultation auprès de l'Union des producteurs agricoles. Cette dernière désigne aussi cinq de ses membres, dont le président du conseil.

Une part importante des membres des conseils d'administration de La Financière et du Fonds provient actuellement de la clientèle agricole. Compte tenu des constats et recommandations déjà indiqués en matière de gouvernance pour les organismes opérationnels dans le présent rapport, le gouvernement devrait modifier le modèle de gouvernance de La Financière et du Fonds. Cela permettrait d'éviter tout conflit d'intérêts potentiel.

Le Groupe de travail constate que la Financière n'a pu mettre en place le compte de stabilisation du revenu agricole, qui aurait amené les entreprises agricoles à déposer des sommes dans des comptes individuels auprès de celle-ci. Les programmes actuellement gérés par cette dernière sont très semblables par leur nature aux autres programmes gouvernementaux d'assurance ou de subvention. Ces derniers ne nécessitent donc pas une forme de gouvernance apparentée à la cogestion comme il était prévu lors de la création de La Financière.

Les visions et les attentes du monde agricole devraient être prises en compte et l'expertise des ressources de ce secteur mise à profit par La Financière. Des mécanismes consultatifs devraient être mis en place concurremment à la modification du modèle de gouvernance. Cet exercice devrait être à l'agenda des discussions concernant le renouvellement de l'entente septennale qui s'achève.

La performance

Afin de pouvoir apprécier la performance de La Financière, une analyse comparative a été réalisée avec l'*Agriculture Financial Services Corporation* de l'Alberta et *Agricorp* de l'Ontario. À la lumière des résultats obtenus, il appert que la performance générale de La Financière est inférieure à ces deux organismes.

Alors que la proportion des dépenses administratives de La Financière compte pour 10,9 % de son budget, cette proportion est de 6,8 % en Alberta et de 3,9 % en Ontario. La proportion du budget affectée à la masse salariale est également plus élevée au Québec qu'elle ne l'est en Alberta² puisqu'elle est de 7,1 % comparativement à 4,2 %. En fait, pour chaque dollar d'indemnité versé au bénéfice de l'agriculteur, il en coûte 0,11 \$ d'administration pour le Québec, 0,08 \$ pour l'Alberta et 0,04 \$ pour l'Ontario.

En Ontario et en Alberta, une tendance marquée vers la réduction du nombre de programmes administrés au profit du Programme canadien de stabilisation du revenu agricole est observée. Le Québec continue à utiliser plusieurs programmes, principalement le Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles. L'utilisation de deux outils financiers destinés à stabiliser le revenu agricole n'est pas sans occasionner des frais additionnels. Compte tenu des différents éléments mentionnés, le Groupe de travail est d'avis qu'une révision de l'ensemble des services offerts par La Financière agricole du Québec s'impose en vue d'en réduire le nombre et d'accroître sa performance organisationnelle.

L'évolution du marché agricole

Le gouvernement du Québec est déterminé à protéger la gestion de l'offre à l'intérieur des négociations qui ont cours avec les pays membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Toutefois, nul ne pourrait garantir pour les prochaines décennies, une stabilité des règles de commerce en matière agricole et alimentaire. Le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation doit donc demeurer vigilant quant aux différentes options envisagées à l'OMC et à leurs conséquences éventuelles sur les programmes de La Financière.

Dans le cadre du renouvellement prochain de la convention, le Ministère devrait préciser les orientations et les objectifs en matière de développement de l'agriculture et de l'alimentation qu'il voudra que La Financière poursuive dans son propre plan d'action. De plus, le Ministère devrait indiquer à celle-ci les adaptations qu'elle doit intégrer dans la conception de ses programmes pour mieux les positionner face à l'évolution anticipée des règles de l'OMC.

2. Donnée non disponible pour l'Ontario.

La convention septennale

La convention septennale, signée entre le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et La Financière agricole du Québec, prévoit les obligations de cette dernière dont :

- les objectifs à poursuivre lors du développement de ses programmes;
- le développement initial d'un régime de protection du revenu agricole dont les principales composantes sont :
 - un programme de base universelle dont les mécanismes sont fondés sur ceux applicables au Compte de stabilisation du revenu net;
 - des programmes complémentaires accessibles à l'ensemble des producteurs à l'intérieur des disponibilités budgétaires de l'enveloppe globale;
- des indications quant à la manière dont elle entend réduire les formalités administratives générées par la gestion de ses programmes et quant aux mécanismes qu'elle entend mettre en place pour s'assurer de l'équilibre budgétaire;
- une évaluation à être produite au cours de l'avant-dernière année de la présente convention quant aux effets de ses actions sur le développement du secteur agricole et agroalimentaire. Cette évaluation tiendra compte, notamment, de sa mission, de ses objectifs, de l'évaluation des règles du commerce international, de l'évolution de sa situation financière, du contexte des transferts fédéraux, du soutien accordé par les pays concurrents et de l'évaluation de la situation financière des entreprises agricoles.

La convention septennale n'a pu être respectée dans sa globalité. En effet, le Compte de stabilisation du revenu net, l'une des principales composantes pour le développement initial d'un régime de protection du revenu agricole, n'a pu être maintenu compte tenu de la mise en place du Programme canadien de stabilisation du revenu agricole qui se voulait un programme unique et pancanadien. Pour l'exercice s'étant terminé le 31 mars 2005, c'est près de 269 millions de dollars provenant du gouvernement fédéral, soit 45 % des revenus de La Financière qui ont été destinés aux agriculteurs.

À compter du 1^{er} avril 2006, le Ministère et La Financière entreprendront les démarches en vue de convenir d'une nouvelle convention. Il serait important que les parties puissent disposer, dès le début des pourparlers, de toute l'information de gestion pertinente dont celle prévue à la convention. L'évaluation, qui doit être produite au cours de l'avant-dernière année, devrait l'être le plus rapidement possible compte tenu de l'impossibilité, pour les deux parties, d'appliquer entièrement la première convention, sans oublier les négociations qui ont cours à l'OMC.

Recommandations

Le Groupe de travail recommande :

- d'appliquer à La Financière agricole du Québec les recommandations déjà indiquées pour les organismes opérationnels, notamment :
 - de revoir, d'ici trois ans, la composition des conseils d'administration de La Financière agricole du Québec et du Fonds d'assurance-prêts agricoles et forestiers de façon à ce que au moins les deux tiers des membres soient indépendants;
 - d'éviter que ne siègent aux conseils d'administration des officiers d'organisations qui représentent les intérêts des clients ou des fournisseurs de La Financière et du Fonds.

- que La Financière agricole du Québec révise l'ensemble de ses programmes en vue :
 - d'accroître sa performance par le biais notamment d'une réduction du nombre de services offerts et une simplification des modalités d'application;
 - de se conformer aux objectifs de développement de programmes de la convention en vigueur dont celui qui vise à assurer une intervention compatible avec les règles du commerce international.
- que le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, dans le cadre du renouvellement prochain de la convention, précise les orientations et les objectifs en matière de développement de l'agriculture et de l'alimentation qu'il voudra que La Financière poursuive dans l'élaboration de son propre plan d'action.

Agriculture, Pêcheries et Alimentation

RÉGIE DES MARCHÉS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES DU QUÉBEC

Présentation sommaire

La Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec vise à favoriser une mise en marché efficace et ordonnée des produits agricoles, alimentaires, de la pêche et de la forêt privée en fonction des intérêts des consommateurs et de la protection de l'intérêt public.

À cet effet, la Régie agit en matière de régulation économique, de résolution des différends et de surveillance des activités reliées à la mise en marché dans les domaines visés.

Éléments à l'appui des recommandations

Le mandat de la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec est encore pertinent compte tenu du cadre réglementaire en vigueur.

Bien que la Régie perçoive des revenus de tarification, certains services qui sont offerts aux citoyens ne sont pas tarifés, par exemple l'homologation des conventions, les frais afférents aux affaires entendues en séance publique et l'utilisation d'un conciliateur-médiateur. Afin d'accroître sa performance et d'éviter des abus, il y aurait lieu que la Régie procède à une analyse de prix de revient de ses services dans le but de revoir sa tarification.

Au cours de l'année financière 1998-1999, la Régie s'est engagée dans un processus d'allègement réglementaire pour améliorer son rendement. Dans sa planification stratégique 1999-2003, deux objectifs à cet effet s'y trouvaient : le premier visait à évaluer l'opportunité et l'efficacité des interventions réglementaires soumises à l'approbation de la Régie et le second favorisait l'allègement de la réglementation sectorielle touchant les entreprises.

Des 4 lois et des 22 règlements administrés par la Régie en 1998-1999, 2 lois et 11 règlements sont actuellement en vigueur. Malgré ces efforts d'allègement, il y a beaucoup à faire puisque actuellement 460 règlements administratifs encadrent la mise en marché ordonnée des produits agricoles, alimentaires, de la pêche et de la forêt privée.

Aux fins de l'amélioration de sa performance, il importe que la Régie élabore un plan d'action détaillé en matière d'allègement réglementaire et administratif.

Recommandations

Le Groupe de travail recommande :

- de maintenir la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec;
- que la Régie procède à une analyse de prix de revient de ses services dans le but de revoir sa tarification;
- que la Régie se donne un plan d'action en matière d'allègement réglementaire et administratif précisant notamment la cible d'allègement en termes de nombre de règlements, l'échéancier ainsi que l'économie escomptée au terme de cet exercice.

Culture et Communications

COMMISSION DES BIENS CULTURELS DU QUÉBEC

Présentation sommaire

La Commission des biens culturels du Québec fait des recommandations à la ministre de la Culture et des Communications sur toute question concernant la conservation des biens culturels prévue dans la Loi sur les biens culturels et sur celle relative à la gestion des archives privées et publiques prévue dans la Loi sur les archives.

Éléments à l'appui des recommandations

Il est du rôle de l'État de veiller à la conservation et à la sauvegarde du patrimoine collectif du Québec. Le mandat dévolu à la Commission d'émettre des avis, de conseiller la ministre et d'entendre les requêtes des personnes intéressées par la conservation des biens culturels est toujours pertinent.

Les avis de la Commission jouissent d'une crédibilité et d'une notoriété auprès des citoyens intéressés en raison de l'expertise de ses membres et de leur représentativité. Parce que leur mandat est d'une durée de trois ans, cela renforce la cohérence de ses recommandations et permet d'assurer un certain suivi contrairement à des comités ad hoc.

Les volets de recherche et de sensibilisation constituent des attributs de la fonction de gouverne devant se trouver normalement au sein des ministères. À cet égard, ces volets ne devraient pas être effectués par la Commission mais plutôt par le ministère de la Culture et des Communications. La Commission pourrait en bénéficier et être consultée sur les thèmes de recherches à privilégier en fonction des besoins.

Enfin, la réalisation du mandat de la Commission ne nécessite pas que cette dernière produise un plan stratégique. La fonction conseil pourrait continuer d'être exercée par une structure organisationnelle plus souple comprenant uniquement les douze membres de la Commission. Le soutien administratif serait dorénavant fourni par le Ministère.

Recommandations

Le Groupe de travail recommande :

- de maintenir la Commission des biens culturels du Québec;
- d'appliquer à la Commission les recommandations du Groupe de travail concernant les organismes consultatifs notamment celle visant à transférer au ministère de la Culture et des Communications les activités d'analyse, de recherche et de sensibilisation ainsi que les effectifs dédiés à ces activités et au soutien administratif.

Culture et Communications

CONSERVATOIRE DE MUSIQUE ET D'ART DRAMATIQUE DU QUÉBEC

Présentation sommaire

Le Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec est une école dont l'objectif premier est de former les jeunes les plus talentueux afin de les mener à la compétence voulue pour faire carrière en musique ou en théâtre.

Le Conservatoire est constitué en Direction générale au sein du ministère de la Culture et des Communications. Il repose sur un réseau de sept écoles de musique situées à Montréal, Québec, Gatineau, Trois-Rivières, Val d'Or, Saguenay et Rimouski ainsi que deux écoles d'art dramatique à Montréal et à Québec.

En musique, le Conservatoire pratique la progression par matière, c'est-à-dire que les élèves s'inscrivent aux cours correspondant à leur niveau d'habileté peu importe leur âge ou le degré atteint dans le réseau scolaire. Au sein des conservatoires, il existe cinq cycles d'études pour une série d'instruments. Les quatre premiers sont offerts dans presque tous les conservatoires et le dernier cycle est donné uniquement à Montréal et à Québec. Pour qu'un élève soit reconnu comme musicien professionnel, il doit avoir complété les trois premiers cycles.

En art dramatique, les deux conservatoires offrent un programme équivalant à des études universitaires de 1^e cycle en jeu. Le Conservatoire de Québec donne, en plus, un programme en scénographie.

Éléments à l'appui des recommandations

En tant que Direction générale, le Conservatoire est soumis aux règles administratives et budgétaires d'un ministère. Ce statut est inadéquat pour une institution d'enseignement. En effet, la gestion quotidienne de ce genre d'établissement est difficilement compatible avec les règles administratives d'un ministère. Par conséquent, la transformation du Conservatoire en entité distincte est nécessaire à son développement.

Les sept écoles privées de formation artistique professionnelle qui existent au Québec sont des exemples convaincants de la possibilité de donner de la formation en musique et en art dramatique dans une institution privée à but non lucratif, subventionnée notamment par le Ministère.

Ce nouveau statut pourrait permettre, en outre, au Conservatoire :

- d'éliminer plusieurs inconvénients administratifs subis en raison de son statut de direction générale;
- de faire des choix plus efficaces dans la livraison de ses services;
- de conclure des ententes de partenariats et de complémentarités avec d'autres établissements d'enseignement;
- de stimuler le mécénat pour bonifier son offre et de mettre à contribution les milieux régionaux dans la réalisation de sa mission pour le bénéfice des élèves;
- d'obtenir du financement fédéral et municipal.

Une autre avenue serait d'opter pour un statut de personne morale, à l'exemple des Cégeps, qui offre pour l'essentiel les mêmes avantages. Cette avenue serait plus conforme à la position du Québec quant à sa compétence constitutionnelle en éducation.

Le Groupe de travail préfère la première avenue de par sa possibilité de stimuler le mécénat et l'obtention de d'autres sources de financement. Toutefois, il comprendrait que le gouvernement choisisse la seconde, les deux avenues constituant une amélioration majeure pour le Conservatoire.

Par ailleurs, il y a peu de similitude entre la formation en musique et celle en art dramatique. Il s'agit de clientèles différentes. Physiquement, chaque groupe a ses propres locaux. Dans ces circonstances, le Ministère devrait scinder l'institution actuelle en deux conservatoires autonomes. Malgré que cette scission puisse entraîner des coûts additionnels au plan administratif, elle permettrait à chacun de se développer à sa manière, en fonction de son art et du marché du travail qui attend les élèves.

Une analyse des inscriptions des quatre dernières années en musique démontre que les deux premiers cycles accaparent 77 % des élèves inscrits. De plus, 84 % des élèves au programme de 3^e cycle et 92 % des élèves au programme de 4^e cycle se trouvent aux conservatoires de Montréal et de Québec. Ainsi, la pertinence d'offrir dans presque tous les conservatoires les 3^e et 4^e cycles mériterait d'être évaluée non seulement d'un point de vue financier, mais aussi du point de vue du meilleur développement de l'élève, soit la qualité des services qui lui sont accessibles.

Recommandations

Le Groupe de travail recommande :

- de transformer le Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec préférablement en une institution privée subventionnée à but non lucratif, à défaut, en personne morale de droit public;
- que le Ministère évalue l'intérêt de scinder l'actuel conservatoire en deux organismes, soit le Conservatoire de musique et le Conservatoire d'art dramatique;
- que le conseil d'administration du Conservatoire de musique évalue la pertinence de son offre des 3^e et 4^e cycles en région tant au plan financier qu'au plan du développement des élèves.

Culture et Communications

MUSÉE D'ART CONTEMPORAIN DE MONTRÉAL

MUSÉE DE LA CIVILISATION

MUSÉE NATIONAL DES BEAUX-ARTS DU QUÉBEC

Présentation sommaire

Depuis 1964, le Musée d'art contemporain de Montréal a pour mandat de faire connaître, de promouvoir et de conserver l'art québécois contemporain et d'assurer une présence de l'art contemporain international par des acquisitions, des expositions et des activités d'animation.

Depuis son ouverture en 1988, le Musée de la civilisation a pour mission de faire connaître l'histoire et les diverses composantes de notre civilisation notamment les cultures matérielle et sociale des occupants du territoire québécois et celles qui les ont enrichies. Il assure la conservation et la mise en valeur de la collection ethnographique et des autres collections représentatives de notre civilisation.

Ouvert depuis 1933, le Musée national des beaux-arts du Québec a pour mandat de faire connaître, de promouvoir et de conserver l'art québécois de toutes les périodes, de l'art ancien à l'art actuel, et d'assurer une présence de l'art international par des acquisitions, des expositions et des activités d'animation.

Éléments à l'appui des recommandations

De nombreux gouvernements exploitent ou subventionnent des musées de toutes sortes les reconnaissant comme un outil important d'affirmation identitaire et d'ouverture aux cultures étrangères. Si le Québec se distingue en ce domaine, c'est par l'ampleur de son ambition. En effet, peu de gouvernements de même taille appuient à la fois un musée de la civilisation, un musée d'art contemporain et deux musées des beaux-arts, soit ceux de Québec et de Montréal, sans compter un imposant réseau de musées régionaux. Au total, le gouvernement du Québec soutient financièrement plus de 120 établissements muséaux.

La question centrale pour les grands musées québécois est celle du financement à long terme. En effet, à défaut d'accroître leur financement de façon régulière, ils seront condamnés à se faire surpasser par d'autres grands musées d'Amérique du Nord ou d'Europe. D'ailleurs, la question du financement des musées refait surface périodiquement dans le débat politique. Les gouvernements successifs ont posé des gestes pour tenter d'y apporter des solutions. Malgré ces efforts notables des gouvernements, la question reste encore aujourd'hui entière et pressante.

Le difficile financement des institutions muséales est une problématique universelle. Cette situation n'est donc pas unique au Québec mais elle est accentuée par l'ampleur de son réseau muséal. Il est évident que le succès futur des musées québécois reposera sur le soutien effectif de leur communauté par l'entremise de la fréquentation, de la commandite et du mécénat.

Les trois musées tirent leurs revenus principalement des subventions du gouvernement qui n'ont pas connu de hausses substantielles depuis 1994; rien ne laisse présager un changement dans l'avenir. Par ailleurs, leurs revenus autonomes sont relativement modestes comparés à ceux des autres musées nord-américains.

D'ailleurs, les dons incluant ceux issus des fondations représentent un apport peu significatif dans le financement actuel des musées. Présentement, les fondations ont peu de marge de manœuvre pour faire des acquisitions car elles consacrent une part significative de leurs revenus aux frais d'opération des musées, ceci au détriment de l'enrichissement des collections.

Le gouvernement ne peut continuer d'assurer pratiquement seul le développement des grands musées. Il doit s'adresser aux communautés de Québec et de Montréal afin que ces dernières, de même que les citoyens et les entreprises contribuent davantage à l'essor de ces institutions. De la même façon, il doit interpeller les dirigeants et les artisans des musées en leur indiquant qu'ils doivent accroître leurs revenus autonomes pour assurer leur avenir.

Pour permettre ces changements de comportement, le gouvernement devrait faire du Musée national des beaux-arts du Québec, du Musée d'art contemporain de Montréal et du Musée de la civilisation des organismes privés à but non lucratif. Leurs collections actuelles demeurant du domaine public, ceux-ci s'en verraient confier la garde et la mise en valeur par contrat à long terme. Le développement de leur propre collection se ferait désormais par des levées de fonds privés.

Ce nouveau statut des trois musées ferait en sorte que les donateurs seront plus enclins à contribuer financièrement et à s'investir dans leur développement. De plus, cela aurait pour effet de soustraire ces musées à certains contrôles gouvernementaux. Ils pourront faire évoluer plus aisément les conditions d'emploi de leurs employés vers les besoins spécifiques des institutions et auront plus facilement accès aux programmes de subvention fédéraux et aides de divers milieux.

Malgré que des œuvres contemporaines soient présentées au Musée national des beaux-arts du Québec et au Musée des beaux-arts de Montréal, le Musée d'art contemporain est la seule institution au Canada vouée exclusivement à cet art. Le Musée d'art contemporain comparé aux deux autres à l'étude accueille moins de visiteurs. C'est peut-être en raison du type d'expositions, de la clientèle visée ou d'un plus grand nombre de musées dans la région métropolitaine. Toutefois, c'est celui pour lequel le financement à long terme représente le plus grand défi. Mais par la nature de sa spécialisation, il a sans doute le plus grand potentiel pour attirer du financement privé.

Même en étant d'une nature différente, le Musée de la civilisation peut espérer avec un statut privé un meilleur apport de donations ou de commandites. De plus, ce musée devrait envisager un accroissement de ses revenus de fréquentation en présentant à Montréal les expositions temporaires qu'il conçoit. Cette approche lui permettrait de mieux rentabiliser ses expositions temporaires en les présentant à un plus large bassin de citoyens.

Dans le cadre de leurs opérations, certaines grandes sociétés d'État québécoises développent des collections d'œuvres d'art. Le gouvernement devrait convenir avec elles de nouvelles façons de faire qui s'intégreraient aux orientations du Ministère quant au développement muséal tout en maintenant ces investissements dans l'art. Ces investissements de sociétés d'État sont réalisés avec des fonds publics. À ce titre, ils devraient s'inscrire dans les orientations du gouvernement en matière de développement et de mise en valeur des collections publiques, tout en évitant les surenchères avec les musées que la situation actuelle peut à l'occasion entraîner.

Les municipalités concernées doivent aussi participer à cet effort collectif compte tenu de l'attrait touristique et du rayonnement que les musées leur apportent. Ces dernières devraient accroître leur contribution financière indépendamment de la subvention gouvernementale versée pour compenser leur manque à gagner en raison de leur statut d'organisme à but non lucratif.

Enfin, quant à leurs coûts d'opération, des améliorations significatives ont été réalisées au cours des dernières années sous l'impulsion du ministère de la Culture et des Communications. Ce dernier doit poursuivre dans cette voie notamment avec le Bureau des musées nationaux.

Recommandations

Le Groupe de travail recommande :

- de transformer en organisme privé à but non lucratif :
 - le Musée d'art contemporain de Montréal;
 - le Musée de la civilisation;
 - le Musée national des beaux-arts du Québec.
- que les collections de ces musées soient maintenues dans le domaine public;
- que le Musée de la civilisation présente à Montréal des expositions temporaires qu'il conçoit, sur une base expérimentale et qu'il adopte cette pratique si l'expérience est positive;
- que le gouvernement convienne avec ses sociétés d'État, qui possèdent des collections d'œuvres d'art, de nouvelles façons de faire qui sont conformes aux orientations gouvernementales en matière de gestion des collections publiques et de développement muséal tout en maintenant leurs investissements dans des œuvres d'art;
- que le gouvernement incite les communautés métropolitaines de Montréal et de Québec à augmenter leurs contributions financières au développement du Musée d'art contemporain de Montréal, du Musée de la civilisation et du Musée national des beaux-arts du Québec.

Développement durable, Environnement et Parcs

BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT

Présentation sommaire

Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement a pour fonction d'enquêter sur toute question relative à la qualité de l'environnement que lui soumet le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. Par la suite, il lui fait rapport de ses constatations ainsi que de son analyse. Il doit aussi tenir des audiences publiques dans les cas où le ministre le requiert.

Dans ce contexte, le Bureau réalise des mandats d'information et de consultations publiques. Dans les milieux où seront réalisés ultérieurement des projets, il mène aussi des enquêtes avec ou sans audiences publiques de même que des médiations sur l'environnement.

Des commissions formées par le président du Bureau réalisent les différents mandats reçus.

Éléments à l'appui des recommandations

En créant le Bureau, l'Assemblée nationale affirmait le droit des citoyens à l'information et à la consultation tout en sollicitant leur participation aux décisions ayant une incidence sur l'environnement. Avec le temps, il est devenu un instrument gouvernemental d'aide à la prise de décision.

Le Bureau entrevoit élargir cependant son mandat en examinant, par exemple, certains projets de loi et règlements qui portent sur l'environnement et le développement durable. Le Bureau ne devrait intervenir dans le processus législatif qu'à la demande de l'Assemblée nationale, seule autorité démocratique en ce domaine.

Pour exercer son mandat et assurer sa crédibilité face aux différents acteurs en cause, le Bureau se doit d'être indépendant du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. Cette autonomie permet notamment au Bureau de fournir au ministre un éclairage crédible sur les projets présentés par un ministère ou un organisme gouvernemental.

Le Bureau doit, en cours d'année, faire face à des fluctuations importantes de charges de travail. Cette particularité devrait se refléter dans sa politique de main-d'œuvre en s'appuyant davantage sur des ressources contractuelles.

Par ailleurs, les modalités et les délais des audiences publiques sont les mêmes, peu importe la taille et la complexité des projets étudiés. Le processus actuel date de plusieurs années alors que les connaissances sur l'impact environnemental des projets de développement ont progressé rapidement. À la lumière des connaissances actuelles, une mise à jour des façons de faire du Bureau permettrait de moduler le processus en fonction des incidences appréhendées des projets.

À l'exemple de l'État du Vermont, le gouvernement devrait remettre en cause la gratuité des services du Bureau pour les promoteurs. L'introduction de tarifs permettrait au Bureau de mieux faire face aux fluctuations de travail et inciterait les promoteurs, qu'ils soient privés ou publics, à mieux étayer leurs projets.

Recommandations

Le Groupe de travail recommande :

- que le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement soit maintenu;
- que le Bureau se limite aux mandats prévus dans la Loi sur la qualité de l'environnement et qu'il n'intervienne dans le processus législatif qu'à la demande de l'Assemblée nationale;
- que le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs au moment de la mise à jour de la Loi sur la qualité de l'environnement :
 - améliore la concertation entre les différentes instances gouvernementales afin de mieux répartir, dans le temps, les mandats qui sont confiés au Bureau;
 - ajuste, dans une recherche d'efficacité et d'efficience, les modalités et les délais de réalisation des audiences en fonction des projets;
 - impose aux promoteurs, y inclus les ministères et organismes, un tarif pour toute demande de certificat d'autorisation qui permettrait de couvrir, en tout ou en partie, les frais afférents encourus par le Bureau.
- qu'afin de faire face aux fluctuations de sa charge de travail en cours d'année, le Bureau fasse évoluer sa structure de postes pour augmenter la proportion de main-d'œuvre contractuelle.

Développement durable, Environnement et Parcs

SOCIÉTÉ DES ÉTABLISSEMENTS DE PLEIN AIR DU QUÉBEC

Présentation sommaire

La Société des établissements de plein air du Québec est en activité depuis le 20 mars 1985. Elle a pour objet d'administrer, d'exploiter et de développer, seule ou avec d'autres, les équipements, les immeubles et les territoires à vocation récréative ou touristique qui lui sont confiés en vertu de sa loi constitutive.

Elle exploite 47 établissements regroupés dans 3 réseaux : 22 parcs nationaux, 16 réserves fauniques et Sépaq Anticosti ainsi que 8 centres touristiques auxquels s'ajoute la gestion de 80 000 km² de territoires naturels.

Éléments à l'appui des recommandations

Dans l'ensemble des juridictions examinées, il est du ressort de l'État d'assurer la préservation et la mise en valeur des parcs et des réserves fauniques pour les générations futures tout en assurant une accessibilité équitable à ces aires.

La Société compte sur un bassin de main-d'œuvre flexible et disponible. Sa latitude lui a permis de conclure plus de 200 ententes de partenariat, de collaboration et de concession pour l'offre d'activités et de service. Au cours des années, la Société a conçu un modèle unique de gestion qui lui permet de gérer ses activités en collaboration avec les instances régionales.

L'une des réussites de la Société est d'avoir porté l'autofinancement du réseau des parcs nationaux à 53 % alors qu'en 1999, il n'était que de 4 %. Les secteurs fauniques combinés aux centres touristiques dégagent maintenant des profits qui sont réinvestis en entretien et en développement.

Pour ce qui est de la gestion et de l'exploitation des centres touristiques, il s'agit d'activités commerciales pour lesquelles le dynamisme et l'expertise du secteur privé pourraient davantage être mis à contribution. En concrétisant cette possibilité, la Société pourrait concentrer ses efforts sur sa mission fondamentale tout en optimisant la valeur de ses actifs et bénéficier de revenus supplémentaires. La vente de certains actifs à leur juste valeur marchande doit aussi être considérée.

Recommandations

Le Groupe de travail recommande :

- de maintenir la Société des établissements de plein air du Québec;
- de centrer la Société sur la préservation et la mise en valeur des parcs et des réserves fauniques pour les générations futures et en conséquence, éviter toutes nouvelles activités à caractère touristique ou encore, la gestion d'équipements urbains;
- de déléguer au secteur privé la gestion et l'exploitation du Parc de la Chute-Montmorency, de la Station touristique Duchesnay et du Gîte du Mont-Albert, dans la mesure où cela accroît les revenus de la Société et la valeur des immeubles et des équipements en cause;
- de vendre, au moment le plus favorable, l'auberge Fort-Prével, les centres touristiques du Lac-Kénogami et du Lac-Simon et les campings de la Baie-de-Percé et des Voltigeurs.

Développement économique, Innovation et Exportation

CENTRE DE RECHERCHE INDUSTRIELLE DU QUÉBEC

Présentation sommaire

Il y a 35 ans, le Centre de recherche industrielle du Québec – un mécanisme permettant aux PME de se tailler une position concurrentielle sur le marché des exportations – était créé pour subvenir à leurs besoins de recherche et d'innovation.

Aujourd'hui, le Centre effectue principalement de la recherche et développement à contrat pour des entreprises et de la vente de services spécialisés : Banque d'information industrielle, Bureau de normalisation du Québec et service d'essais.

Éléments à l'appui des recommandations

Depuis 15 ans, le Centre connaît une diminution d'effectifs (46 %) en raison des compressions budgétaires, qui l'amènent à restreindre l'éventail de ses services.

Entre 1997 et 2004, l'expérience infructueuse de la commercialisation des innovations concomitante à un ralentissement des investissements des entreprises et la chute de 35 % des revenus autonomes, principalement causée par la perte de 77 % des revenus de R&D, ont contribué au fléchissement de ses activités. Durant la même période, l'autofinancement de la R&D passait de 30 % à 19 % alors que pour l'ensemble du Centre, il passait de 44 % à 34 %.

L'avènement de la filière des centres collégiaux de transfert de technologie, 31 en 2004 et 22 en attente d'accréditation, a généré une concurrence qui s'est juxtaposée aux difficultés conjoncturelles du Centre. Les centres collégiaux ont :

- une double mission d'éducation et d'innovation permettant de faire des synergies;
- une masse critique d'employés scientifiques et professionnels;
- une expertise de plus en plus diversifiée et rivale du Centre;
- un déploiement géographique du réseau favorisant la proximité des services;
- une clientèle en croissance dépassant de plus du double la clientèle du Centre;
- des revenus autonomes en augmentation favorisant l'autofinancement;
- une structure diversifiée de financement gouvernemental exclusive aux centres collégiaux de transfert de technologie;
- des projets de R&D moins élaborés et plus accessibles aux PME.

De plus, le Centre peine à trouver une niche de marché ou une technologie générique exclusive.

Recommandations

Le Groupe de travail recommande la fermeture du Centre de recherche industrielle du Québec, à savoir :

- l'arrêt des activités de R&D après réalisation des derniers contrats signés, puisque ces activités sont de plus en plus couvertes par les centres collégiaux de transfert de technologie;
- le transfert de la responsabilité des activités du Bureau de normalisation du Québec au ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation;
- le transfert de la responsabilité des activités de la Banque d'information industrielle au Réseau TRANS-TECH, le Regroupement des centres collégiaux de transfert de technologie;
- la nomination par le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation d'un responsable chargé du redéploiement de l'expertise ainsi que des équipements spécialisés au sein du réseau québécois de façon à conserver le savoir-faire du Centre en environnement, en équipements et en automatisation.

Développement économique, Innovation et Exportation

COMITÉ PERMANENT DES PRÉSIDENTS-DIRECTEURS GÉNÉRAUX DES FONDS DE RECHERCHE DU QUÉBEC

Présentation sommaire

Le Comité permanent des présidents-directeurs généraux des Fonds de recherche du Québec a pour mission de conseiller le ministre du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation sur le développement des programmes de soutien pour les trois fonds de recherche. Il veille également à assurer la cohérence et la complémentarité des actions de ces fonds et à en intégrer les services de gestion.

À ce jour, le Comité a permis d'établir des rapports administratifs latéraux entre les trois fonds. Il a également harmonisé les règles et les procédures des rapports financiers. Il a mis sur pied un portail électronique pour gérer les demandes de subvention (CANTOR) et pour permettre l'évaluation conjointe des programmes. Finalement, il a créé un réseau de recherche.

Éléments à l'appui des recommandations

Le Comité permanent des présidents-directeurs généraux est dirigé alternativement par l'un des trois présidents des fonds de recherche pour un mandat d'un an.

En l'absence de ressources qui lui sont propres, le secrétariat du Comité est assumé par le fonds auquel appartient le président mandaté pour l'année en cours.

Le Comité est néanmoins en mesure d'accomplir ses tâches et responsabilités pour favoriser la cohérence du fonctionnement des trois fonds de recherche.

L'expérience démontre que le Comité ne nécessite aucun statut particulier pour assurer son fonctionnement.

Recommandations

Le Groupe de travail recommande :

- de maintenir le mode de fonctionnement du Comité afin de poursuivre l'intégration fonctionnelle des trois fonds de recherche;
- de modifier, au moment opportun, la Loi sur le ministère du Développement économique et régional et de la Recherche, pour y supprimer les références au Comité permanent des présidents-directeurs généraux des fonds de recherche du Québec.

Développement économique, Innovation et Exportation

CONSEIL DE LA SCIENCE ET DE LA TECHNOLOGIE

Présentation sommaire

Le Conseil de la science et de la technologie a pour rôle de conseiller le ministre du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation sur toute question de l'actualité scientifique et technologique. Il cherche également à définir les moyens de développer la science, la technologie et l'innovation pour le bénéfice de la société québécoise.

Le Conseil joue une fonction de veille pour l'État de même que de surveillance du système québécois d'innovation. Il a d'ailleurs publié, ces dernières années, au moins neuf avis sur cette question.

Éléments à l'appui des recommandations

Le Conseil est un organisme indépendant qui a acquis une crédibilité auprès des milieux scientifique, économique et politique avec lesquels il collabore pour la réalisation des avis qui lui sont demandés. L'ajout récent d'une Commission de l'éthique à sa structure est de nature à accentuer son influence.

Bien que le Ministère bénéficie d'importantes ressources dédiées aux domaines scientifique, de recherche et d'innovation, le Conseil est en mesure d'apporter une contribution complémentaire grâce à l'expertise acquise et à son accès privilégié dans le milieu.

En effet, ce dernier jette un éclairage indépendant sur les questions d'innovation, en proposant des améliorations et en supportant le Ministère et les divers intervenants dans leurs efforts de coordination, de concertation et de réalisation des maillages nécessaires à leur action.

Actuellement, l'évolution des politiques économiques et du rôle de la science militent en faveur d'une plus grande concertation de l'effort d'innovation. À titre d'observatoire et de plate-forme d'activation du réseau inhérent au processus d'innovation, le Conseil s'inscrit dans ce cadre institutionnel nécessaire au soutien des comportements favorisant la créativité et permettant de mieux faire face à la concurrence internationale.

Recommandations

Le Groupe de travail recommande :

- de maintenir le Conseil de la science et de la technologie;
- d'intensifier les activités du Conseil visant le maintien et l'amélioration de la performance du cadre institutionnel québécois d'innovation technologique.

Développement économique, Innovation et Exportation

FONDS DE LA RECHERCHE EN SANTÉ DU QUÉBEC FONDS QUÉBÉCOIS DE LA RECHERCHE SUR LA NATURE ET LES TECHNOLOGIES FONDS QUÉBÉCOIS DE LA RECHERCHE SUR LA SOCIÉTÉ ET LA CULTURE

Présentation sommaire

Ces trois fonds de recherche, dont la mission est de promouvoir et d'aider financièrement la recherche, la formation des chercheurs, la diffusion des connaissances et la constitution de partenariats renferment trois champs d'études : la santé, la nature et les technologies de même que la société et la culture.

Ces fonds sont une composante du système québécois d'innovation. Ils contribuent au soutien des équipes de recherche, 4 100 chercheurs et 11 400 étudiants, tout en s'inscrivant dans des créneaux complémentaires eu égard aux organismes fédéraux. Les fonds de recherche ont ainsi des effets de levier auprès des fonds fédéraux et internationaux ou auprès de partenaires privés, dans un rapport variant de 2,8 à 6,9 par dollar gouvernemental investi.

Éléments à l'appui des recommandations

Les trois fonds de recherche ont été créés en 2001 afin de pallier le manque de flexibilité des anciennes structures et pour être en mesure de faire face au contexte d'innovation accélérée.

Les fonds se sont orientés vers le financement des équipes de recherche, une pratique fédérale en cours depuis plus de vingt ans, qui s'avère pertinente à la formation professionnelle des chercheurs et des étudiants ainsi qu'à l'établissement de liens avec des partenaires privés.

La configuration des fonds a permis de tisser des réseaux au sein du milieu scientifique national et international, à l'intérieur des entreprises de haute technologie. Cela contribue à la légitimité des fonds de même qu'à la reconnaissance de leurs programmes de subventions et des bourses de recherche.

Les fonds participent, à titre d'organismes consultés, aux programmes fédéraux notamment à la Fondation canadienne de l'innovation.

La structure des fonds en trois champs permet de combiner les avantages d'une gestion sectorielle, soit une meilleure connaissance des besoins, des acteurs et des expertises étrangères, ainsi que d'une gestion intégrée de l'ensemble des subventions et bourses de recherche permettant l'harmonisation des programmes et des services à la clientèle. Les fonds sont en mesure de concevoir des projets interdisciplinaires et de collaborer à la valorisation des produits de la recherche.

Recommandations

Le Groupe de travail recommande de maintenir :

- le Fonds de la recherche en santé du Québec;
- le Fonds québécois de la recherche sur la nature et les technologies;
- le Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture.

Développement économique, Innovation et Exportation

SOCIÉTÉ DU PARC INDUSTRIEL ET PORTUAIRE DE BÉCANCOUR

Présentation sommaire

La Société du parc industriel et portuaire de Bécancour a pour mission de favoriser le développement économique par l'exploitation d'un parc industriel et portuaire dont les infrastructures servent à l'implantation d'industries lourdes. La mise en valeur d'une zone industrielle dans la région de Bécancour n'a été possible que par l'intervention de l'État.

L'investissement gouvernemental a été de 130 millions de dollars dont 72,4 millions de dollars en infrastructures (9,7 millions pour le réseau routier, 5,9 millions pour le système de traitement des eaux usées, 39,3 millions pour les installations portuaires et 11,7 millions pour l'usine de pompage d'eau industrielle). L'intervention gouvernementale a induit 3,9 milliards de dollars en investissements privés.

Environ le tiers de la superficie du parc est disponible pour de nouvelles implantations industrielles et à peu près 100 millions de dollars sont investis annuellement par les entreprises pour la modernisation de leurs actifs.

La Société dispense des services tarifés de nature municipale à ses clients pour lesquels elle reçoit de la municipalité une compensation financière de 850 000 dollars. Les revenus fiscaux de la municipalité générés par le parc industriel sont de plus de 9 millions de dollars.

La Société connaît des déficits d'exploitation qui s'expliquent par le poids des dépenses d'amortissement des immobilisations.

Éléments à l'appui des recommandations

Le gouvernement a atteint ses objectifs historiques et bénéficie des effets induits par la masse salariale générée par les entreprises. Il est donc justifié de conserver la Société en raison de la mise en valeur de ce territoire par l'industrie lourde qui se poursuit.

L'activité économique engendrée par la Société provient de son avantage comparatif, à savoir, la qualité de ses infrastructures et le prix concurrentiel des services offerts. Or, la Société connaît des déficits d'exploitation alors que la municipalité tire des revenus fiscaux importants qui s'accroîtront notamment en raison de nouvelles implantations industrielles.

L'entente avec la Ville de Bécancour devrait être améliorée. D'une part, la compensation financière annuelle de la municipalité, à l'égard des services de nature municipale rendus par la Société, devrait être augmentée afin de couvrir les frais de gestion et de soutenir le démarchage nécessaire au développement et à la pérennité du parc industriel et portuaire. D'autre part, l'entente devrait être élargie de façon qu'il y ait dorénavant partage des bénéfices locaux consécutifs au développement du parc.

Cette stratégie vise à accélérer l'atteinte de la profitabilité des activités de la Société et conséquemment à permettre l'avènement d'une compensation au gouvernement pour ses investissements.

Recommandations

Le Groupe de travail recommande :

- de maintenir la Société du parc industriel et portuaire de Bécancour;
- de négocier une augmentation du remboursement annuel de la municipalité à l'égard du coût des services de nature municipale rendus par la Société;
- de négocier un élargissement de l'entente pour faire en sorte qu'il y ait dorénavant partage des bénéfices locaux consécutifs au développement du parc industriel et portuaire.

Emploi et Solidarité sociale

COMMISSION DES PARTENAIRES DU MARCHÉ DU TRAVAIL

Présentation sommaire

La Commission des partenaires du marché du travail a été créée consécutivement à l'Entente de mise en œuvre Canada-Québec relative au marché du travail. La Commission fonctionne sur une base multipartite, ses membres provenant des associations patronales, syndicales, communautaires et d'institutions d'enseignement. La Commission apporte à la ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale une vision concertée des différents intervenants quant aux orientations gouvernementales en matière de main-d'œuvre.

Pour assurer le succès des interventions gouvernementales en main-d'œuvre, le législateur a fait de la Commission l'acteur principal du gouvernement dans l'application des orientations et des programmes gouvernementaux en matière de main-d'œuvre. Ainsi, la Commission jouit de pouvoirs décisionnels et d'initiative par rapport aux opérations, aux priorités et à la gestion des fonds d'Emploi-Québec. Elle a aussi des pouvoirs réglementaires quant à l'application des programmes issus de la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre et de la Loi sur la formation et la qualification professionnelle de la main-d'œuvre. Enfin, la Commission anime l'intervention des partenaires dans les régions et dans les secteurs de qualification.

La Commission participe aux activités de développement de la main-d'œuvre des établissements d'enseignement. Elle favorise l'équité à l'endroit des personnes ou des groupes désavantagés sur le marché du travail. Sa structure d'intervention s'appuie sur des conseils régionaux et sur des comités sectoriels.

La Commission assume avant tout un rôle de gestion de programmes en partenariat avec le gouvernement en y apportant une vision qui est le fruit d'une concertation des différents intervenants au marché de l'emploi.

Éléments à l'appui des recommandations

Le développement de l'employabilité et de la qualification de la main-d'œuvre constitue une responsabilité de l'État. Pour agir efficacement, le gouvernement partage cette responsabilité avec d'autres instances notamment de la scène régionale. La composition de la Commission offre cet avantage.

La Commission permet l'apport de connaissances sur le marché du travail qui seraient difficilement accessibles autrement. De ce point de vue, elle est un mécanisme pertinent de concertation sectorielle et régionale en mesure de soutenir la Politique de main-d'œuvre. D'ailleurs, cette concertation demeure l'originalité de la Commission.

Compte tenu de sa nature opérationnelle et de l'importance des sommes sous sa gestion, la Commission doit évoluer dans un cadre de transparence et d'imputabilité qui est celui habituellement de mise pour les fonds publics. En décembre 2005, la ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale a actualisé le mandat de la Commission par le biais d'une entente. Le Groupe de travail considère que ces récentes améliorations sont adéquates au plan de la transparence et de l'imputabilité. Soulignons que cette récente entente se situe dans le cadre d'une initiative ministérielle visant la convergence des réseaux d'Emploi-Québec et de la Sécurité du revenu dans le but d'améliorer la cohérence de leurs interventions.

L'entente prévoit non seulement le maintien des responsabilités actuelles de la Commission mais aussi la délégation, avec transfert de ressources, de responsabilités relatives notamment à l'intervention sectorielle et au Cadre général de développement et de reconnaissance des compétences. De plus, elle reconduit et bonifie le rôle des conseils régionaux des partenaires du marché du travail dans l'organisation et la planification des services.

Ainsi donc, la nouvelle entente précise davantage les mandats confiés à la Commission et renforce les mécanismes de reddition de comptes. En plus de convenir d'objectifs annuels avec la ministre et de rendre compte de ses résultats, la Commission devra s'assurer de l'harmonisation des indicateurs de résultats afin de renforcer l'imputabilité des partenaires du marché du travail. Elle devra aussi voir au suivi de la convergence des réseaux en fonction d'objectifs précis.

L'entente concourt à une meilleure performance et une plus grande transparence de l'action gouvernementale. Elle reste cependant à être mise en œuvre et à être évaluée après quelques années.

Recommandations

Le Groupe de travail recommande :

- de maintenir la Commission des partenaires du marché du travail;
- d'évaluer dans trois ans la performance de la Commission et l'application de ses nouveaux mécanismes d'imputabilité et de reddition de comptes.

Famille, Aînés et Condition féminine

CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE

CONSEIL DES AÎNÉS

CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME

Présentation sommaire

Le Conseil de la famille et de l'enfance a pour mission de conseiller le gouvernement en regard de la famille et de l'enfance. À cet égard, le gouvernement lui confie le rôle de favoriser l'expression des familles, de leurs représentants, des institutions et des milieux concernés par des questions portant sur la famille et sur l'enfance. Il a l'obligation de produire, chaque année, un rapport sur la situation et les besoins des familles et des enfants du Québec.

Le Conseil des aînés a principalement pour fonctions de promouvoir les droits des aînés, leurs intérêts et leur participation à la vie collective ainsi que de conseiller la ministre de la Famille, des Aînés et la Condition féminine sur toute question qui concerne ces personnes. Il veille aussi, dans la réalisation de ses travaux, à propager une image positive du vieillissement.

Le Conseil du statut de la femme veille à promouvoir et à défendre les droits et les intérêts des Québécoises au bénéfice de l'ensemble de la société. Il conseille le gouvernement sur tout sujet qui concerne la condition féminine et fournit de l'information pertinente aux femmes et au public. Il est présent sur tout le territoire québécois ce qui permet d'établir un contact, notamment avec les femmes et les groupes de femmes, de même qu'avec les milieux de la santé, de l'éducation et de l'économie.

Éléments à l'appui des recommandations

Même si la société québécoise a évolué depuis la création de ces organismes, les enjeux relatifs à ces conseils sont toujours au centre des préoccupations. Ainsi, le mandat de conseiller le gouvernement sur ces enjeux est toujours pertinent et n'est pas remis en question.

Les conseils devraient être exemptés de produire un plan stratégique. Cependant, le ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine devrait à l'intérieur de son rapport annuel de gestion rendre compte des actions des conseils et le suivi accordé à leurs recommandations.

Le Conseil de la famille et de l'enfance doit produire chaque année, en vertu de sa loi, un rapport sur la situation et sur les besoins des familles et des enfants. La rédaction de ce rapport est devenue une activité majeure du Conseil. Le gouvernement devrait évaluer la pertinence de produire ce rapport à chaque année.

Par ailleurs, certains de ces conseils offrent des services d'information à la population qui pourraient être rendus par le Ministère dont c'est le rôle.

Recommandations

Le Groupe de travail recommande :

- que le Conseil de la famille et de l'enfance continue de produire un rapport sur la situation et les besoins des familles et des enfants à la fréquence appropriée;

- d'appliquer au Conseil de la famille et de l'enfance, au Conseil des aînés et au Conseil du statut de la femme les recommandations du présent rapport concernant les organismes consultatifs notamment :
 - de transférer au ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine les activités de prestation de services de ces trois conseils et les effectifs afférents;
 - que leur soutien administratif soit fourni par le ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine ou le Centre de services partagés du Québec et que les effectifs de soutien y soient transférés;
 - d'intégrer au rapport annuel de gestion du Ministère les actions des conseils ainsi que le suivi accordé à leurs recommandations.

Finances

FONDS D'INDEMNISATION DU COURTAGE IMMOBILIER

Présentation sommaire

Le Fonds d'indemnisation du courtage immobilier a été créé en 1985 afin d'indemniser le public lorsque la responsabilité d'un courtier ou d'un agent est engagée en raison d'une fraude, d'une transaction malhonnête ou d'un détournement de fonds ou d'autres biens.

Le Fonds est notamment financé par le biais des cotisations des membres de l'Association des courtiers et agents immobiliers du Québec. L'indemnité maximale payable par le Fonds est de 15 000 dollars pour chaque transaction de courtage immobilier faisant l'objet d'une réclamation.

En juin 2004, le ministre des Finances a déposé à l'Assemblée nationale un rapport portant sur l'application de la Loi sur le courtage immobilier. Ce rapport visait à pallier aux difficultés liées à la structure d'encadrement actuelle, dont celle relative au Fonds, et d'atteindre les objectifs de protection du public et d'allègement réglementaire.

Éléments à l'appui des recommandations

Il est dans l'intérêt du public que les clients de courtiers ou d'agents immobiliers puissent avoir l'assurance d'être indemnisés à la suite de préjudices commis par ces derniers. La pertinence de l'existence d'un fonds en fidéicomis prévu à cet effet n'est donc pas remise en question.

Les services de courtage immobilier sont offerts par le secteur privé. Il n'est pas du rôle de l'État d'offrir des services d'indemnisation afférents à des transactions du secteur privé. Il y aurait donc lieu que le Fonds soit intégré à l'Association des courtiers et agents immobiliers du Québec comme le recommande le conseil d'administration du Fonds et conformément à l'une des options énoncées dans le rapport du ministre des Finances.

Dans la mesure où les services d'indemnisation seraient confiés au secteur privé, il serait néanmoins important que le gouvernement veille à ce qu'il y ait un encadrement réglementaire adéquat pour maintenir la protection du public.

Compte tenu que les transactions visées par le Fonds peuvent s'apparenter aux transactions de vente de produits de consommation d'importance, l'Office de la protection du consommateur pourrait agir à titre d'organisme de surveillance des services d'indemnisation reliés au courtage immobilier.

Par ailleurs, le Groupe de travail est d'avis qu'il y a lieu d'accroître l'indemnité maximale payable à au moins 25 000 dollars. En effet, cette indemnité maximale n'a pas été majorée depuis 1993 malgré l'augmentation de l'indice des prix à la consommation et celle des prix au sein du marché immobilier.

Enfin, il faudrait que les consommateurs soient mieux informés des mesures de protection offertes par le Fonds et une campagne d'information à cet effet serait de mise.

Recommandations

Le Groupe de travail recommande :

- de transférer le Fonds en fidéicommiss et les services d'indemnisation du courtage immobilier à l'Association des courtiers et agents immobiliers du Québec;
- de veiller à ce qu'un encadrement réglementaire adéquat soit maintenu et d'examiner l'opportunité de confier ce rôle à l'Office de la protection du consommateur;
- de majorer l'indemnité maximale payable à au moins 25 000 dollars;
- de mieux informer les consommateurs quant aux possibilités d'indemnisation afférentes à une transaction de courtage immobilier.

Finances

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC

Présentation sommaire

L'Institut de la statistique du Québec a été créé en 1998. Il réalise différents travaux statistiques dont ceux utilisés par le gouvernement pour définir les grandes orientations stratégiques. Parmi celles-ci, mentionnons les orientations relatives à l'économie, la famille, la santé et la culture de même qu'au développement social.

Que ce soit par le biais de ses services d'enquête et d'analyse, de fourniture d'information statistique ou de soutien à la recherche, ou à titre d'interlocuteur privilégié auprès de Statistique Canada, l'Institut agit comme principal acteur en matière d'information statistique pour l'Administration publique québécoise.

Éléments à l'appui des recommandations

Les services offerts par l'Institut sont essentiels à l'État pour être en mesure de prendre des décisions stratégiques et sa raison d'être ne saurait être remise en question dans ce contexte.

Au fil des années, l'Institut a su constituer une masse critique de compétences et une synergie de ressources humaines spécialisées qui lui permette d'offrir des services de qualité tout en assurant la confidentialité des renseignements recueillis. La notoriété de l'Institut lui permet ainsi de conclure des ententes de partenariats et d'offrir ses services à une clientèle élargie.

Afin d'assurer une qualité d'information statistique et d'éviter les risques de dédoublement d'activités en matière de statistiques, le Groupe de travail est d'avis que l'expertise de l'Institut devrait être mise à profit auprès d'un plus grand nombre de ministères et d'organismes de l'Administration gouvernementale.

L'Institut a entamé des démarches avec le Centre de services partagés du Québec afin que l'ensemble des ministères et organismes puisse mieux connaître et utiliser le panier de services offert par l'Institut et ainsi bénéficier d'économies d'échelle.

Recommandations

Le Groupe de travail recommande :

- de maintenir l'Institut de la statistique du Québec;
- que l'Institut poursuive ses démarches avec le Centre de services partagés du Québec afin d'offrir, dans les meilleurs délais, ses services à l'ensemble des ministères et organismes.

Justice

COMITÉ DE RÉVISION DE L' AIDE JURIDIQUE

Présentation sommaire

Lors de la mise sur pied du régime d'aide juridique, le gouvernement a prévu un mécanisme pour permettre aux justiciables d'en appeler des décisions prises notamment à l'égard d'une demande d'aide. Ce rôle a été confié au Comité de révision de l'aide juridique.

Le Comité de révision de l'aide juridique a la compétence pour réviser les décisions des directeurs généraux des centres régionaux d'aide juridique concernant le refus ou le retrait de l'aide juridique, les demandes de remboursement des coûts et la fixation du montant de la contribution des bénéficiaires. Il entend aussi l'appel d'une partie intéressée qui a contesté auprès du directeur général l'admissibilité financière d'un bénéficiaire, si ce dernier a rejeté sa demande.

Le Comité est composé de six membres qui ne font pas partie du personnel régulier de la Commission des services juridiques. Les membres reçoivent des honoraires et sont nommés pour un mandat de trois ans.

Éléments à l'appui de la recommandation

La fonction d'appel du Comité doit subsister puisque la loi prévoit que l'aide juridique peut être refusée, suspendue ou retirée et que le remboursement des coûts (contribution) peut être exigé.

Pour décider en appel des décisions des directeurs généraux, le Comité doit jouir d'une indépendance et d'une impartialité à l'égard du gouvernement. Rappelons que dans la décision Latreille, la Cour d'appel du Québec a conclu que le Comité est un « tribunal » en raison du caractère final de sa décision, de ses règles procédurales et des circonstances dans lesquelles il opère.

La fonction d'appel du Comité pourrait être transférée au Tribunal administratif du Québec. Cependant, tenant compte notamment des délais d'attente, de la mission et de la procédure de ce tribunal, ce transfert alourdirait le processus judiciaire, allongerait les délais et engendrait des coûts supplémentaires.

Recommandation

Le Groupe de travail recommande de maintenir le Comité de révision de l'aide juridique.

Justice

COMMISSION DES SERVICES JURIDIQUES

Présentation sommaire

La Commission des services juridiques veille à ce que l'aide juridique soit fournie aux personnes admissibles tout en s'assurant d'une gestion efficace des services et des ressources qui y sont affectées.

La Commission est un organe centralisé qui finance les onze corporations régionales d'aide juridique, surveille leurs activités et les deniers publics mais surtout veille à ce que l'aide juridique soit octroyée aux personnes qui doivent en bénéficier.

Le régime d'aide juridique a 34 ans. Des changements importants ont été effectués suite aux amendements à la Loi de l'aide juridique en 1996 quant à l'administration du régime.

Éléments à l'appui des recommandations

L'accès à la justice est l'un des principes fondamentaux de l'État de droit. Cet accès est cependant plus difficile pour les plus démunis de notre société. Plusieurs gouvernements, dont celui du Québec, ont mis sur pied des régimes d'aide juridique afin de préserver le principe de l'égalité de tous devant la loi.

Le mandat confié à la Commission de faciliter l'accès à la justice pour les plus démunis, par le biais du programme d'aide juridique, est toujours pertinent et correspond à l'une des missions de l'État.

La structure centrale de la Commission procure une cohérence au régime d'aide juridique. Elle permet également de réduire les coûts de gestion par l'offre de services communs tout en permettant d'offrir un service accessible partout au Québec.

L'aide juridique sert à payer des avocats privés ou salariés pour représenter des bénéficiaires autant en matière de droit pénal et criminel que de droit administratif. La détermination de l'admissibilité au régime revient aux bureaux d'aide juridique qui sont les seuls autorisés à émettre des attestations d'admissibilité.

Cette situation permet d'éviter de mettre l'État en conflit d'intérêts entre son rôle de poursuivant en tant que Procureur général et celui de décider de leur accorder ou non de l'aide. De par ce contexte, la Commission doit jouir d'une certaine indépendance à l'égard du gouvernement et d'une autonomie dans son mode de fonctionnement.

Le groupe de travail parlementaire dans le rapport intitulé *Pour une plus grande accessibilité à la justice* a étudié plusieurs aspects de l'aide juridique dont le panier de services, les seuils d'admissibilité, le volet contributif et la mixité du régime. Il n'est pas apparu opportun au Groupe de travail de questionner à nouveau la pertinence de ces aspects de l'aide juridique.

Plusieurs avocats salariés partiront à la retraite au cours des prochaines années. Sans pour autant mettre en cause la mixité de l'offre de service juridique public et privé, il y aurait lieu d'actualiser les études effectuées au milieu des années 90 sur les coûts et l'efficacité de l'administration de ce régime. Cette analyse devrait notamment permettre à la Commission d'établir les prix de revient de ses services selon qu'ils sont réalisés par des avocats salariés ou de pratique privée. De plus, la Commission devrait évaluer les possibilités de regrouper en son sein les services qui sont communs aux centres régionaux afin d'améliorer l'efficacité de la gestion du régime.

Recommandations

Le Groupe de travail recommande :

- de maintenir la Commission des services juridiques;
- que la Commission produise l'information de gestion qui lui permettra de mesurer adéquatement son prix de revient par type de dossier selon qu'elle utilise des avocats salariés ou de pratique privée.

Justice

OFFICE DES PROFESSIONS DU QUÉBEC

Présentation sommaire

L'Office des professions du Québec tire son existence du Code des professions. Il est un organisme autonome qui relève du ministre responsable de l'application des lois professionnelles.

Il a pour principale fonction de veiller à ce que les professions s'exercent et se développent en offrant au public la protection nécessaire, entre autres, des garanties de compétence et d'intégrité. À cet égard, l'Office s'assure que les ordres détiennent les moyens appropriés à leur mandat. Il conseille le gouvernement sur les orientations permettant d'améliorer le système professionnel. Il veille également à l'adaptation de l'encadrement juridique et favorise l'efficacité des mécanismes de régie établis au sein des ordres.

Éléments à l'appui des recommandations

Au Québec, l'État a délégué la responsabilité de protection du public et de surveillance des professionnels à des organismes privés sans but lucratif, soit les 45 ordres professionnels. Cependant, il s'est gardé le pouvoir de contrôler et surveiller leur action en mettant sur pied l'Office des professions. L'État voulait ainsi s'assurer que les ordres respecteraient leurs devoirs de protection du public. Ce mandat, dévolu à l'Office, est toujours pertinent.

La responsabilité de surveillance et de contrôle des ordres professionnels pourrait relever tout autant d'un organisme public, comme c'est présentement le cas, ou être sous la responsabilité d'un ou de plusieurs ministres. Ailleurs au Canada, cette responsabilité est justement assumée par différents ministres et les ordres professionnels suivent les missions des ministères. Au Québec, cela signifierait que le ministre de la Santé et des Services sociaux serait responsable de plus d'une vingtaine d'ordres professionnels. Ce genre de transfert a été étudié mais n'a pas été retenu en raison du peu d'avantages qui en découlerait.

Rappelons que l'Office permet actuellement au gouvernement d'avoir une vision cohérente et indépendante du système professionnel québécois à coût nul, puisque ses coûts de fonctionnement sont assumés par les membres des ordres. De plus, les ordres professionnels souhaitent conserver l'Office, comme ils l'ont témoigné en 1995, en acceptant d'en payer les coûts.

Chaque année, l'Office procède à l'analyse des rapports annuels des ordres professionnels. Cette étude porte notamment sur les principales activités liées à la protection du public et identifie les éléments positifs ainsi que ceux auxquels il faudra prêter attention au cours du prochain exercice. Il y a lieu de renforcer et de raffiner ce processus pour que l'Office devienne davantage proactif à cet égard. De plus, il serait souhaitable de diffuser le résultat de ces analyses au grand public afin d'accroître la transparence du système de surveillance professionnel.

Recommandations

Le Groupe de travail recommande :

- de maintenir l'Office des professions du Québec;
- que les résultats des évaluations annuelles des ordres professionnels par l'Office soient rendus publics.

Santé et Services sociaux

AGENCE D'ÉVALUATION DES TECHNOLOGIES ET DES MODES D'INTERVENTION EN SANTÉ

Présentation sommaire

L'Agence d'évaluation des technologies et des modes d'intervention en santé soutient le ministre de la Santé et des Services sociaux et les professionnels dans ce domaine par l'évaluation des technologies, des modes d'intervention en santé et des aides techniques pour les personnes handicapées. Elle évalue notamment leur efficacité, leur sécurité, leurs coûts et leurs efficacités ainsi que leurs implications éthiques, sociales et économiques.

L'Agence soutient également le ministre dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique scientifique.

Éléments à l'appui de la recommandation

Les avis de l'Agence permettent notamment de limiter la hausse des coûts de santé par une évaluation scientifique du bien-fondé des nouvelles technologies, des modes d'intervention et des pratiques, ainsi que de leur efficacité. La communauté scientifique et les acteurs du milieu sociosanitaire tirent profit de cette évaluation. En outre, la littérature rapporte que les 21 premiers avis de l'Agence ont permis au Ministère d'économiser entre 16 et 27 millions de dollars récurrents. Ces résultats soutiennent la pertinence de l'Agence.

En dépit de certaines analogies, le mandat de l'Agence diffère de celui du Conseil du médicament qui établit notamment les listes de médicaments remboursables par le régime public. Il diffère aussi de celui de l'Institut national de santé publique du Québec qui porte principalement sur le développement des connaissances, le soutien à l'intervention et la recherche appliquée en santé publique. Le regroupement de ces trois organismes, compte tenu de leur nature différente, ne permettrait pas d'économie notable. Conséquemment, ces organismes devraient être maintenus distincts.

Comme ses activités soutiennent un champ de pratique professionnel où l'adhésion des praticiens aux conclusions des recherches est un enjeu d'intérêt public, son statut actuel apparaît approprié.

Recommandation

Le Groupe de travail recommande de maintenir l'Agence d'évaluation des technologies et des modes d'intervention en santé.

Santé et Services sociaux

CENTRE DE RÉFÉRENCE DES DIRECTEURS GÉNÉRAUX ET DES CADRES

Présentation sommaire

Le Centre de référence des directeurs généraux et des cadres a été créé en 1992 en prévision de la réforme qui donnait suite aux recommandations du Rapport Rochon. La réforme entraînait la fusion de nombreux établissements générant ainsi un nombre important de cadres excédentaires. Le Centre avait alors eu pour mandat de leur fournir des services professionnels de transition de carrière en vue de les aider à se replacer.

Éléments à l'appui de la recommandation

Le contexte qui prévalait lors de la création du Centre a complètement changé. D'une situation d'excédent de personnel cadre, le système de la santé doit actuellement trouver des remplacements à courte et moyenne échéance pour 5 000 à 6 000 cadres.

Le Centre s'est ainsi détourné de sa mission première et s'est plutôt recentré sur la formation et le développement de carrière. Bien que ces services soient pertinents, ceux-ci n'ont pas à être dispensés par un organisme dédié à cette fin. Ils devraient plutôt être offerts directement par le ministère de la Santé et des Services sociaux.

Au cours des derniers mois, un projet de loi prévoyant notamment l'abolition du Centre a été déposé à l'Assemblée nationale par le ministre de la Santé et des Services sociaux.

Le conseil d'administration du Centre doit quant à lui adopter prochainement un plan de fermeture et de transfert des activités. Ce plan de transfert devrait, entre autres, prendre en considération le fait qu'il ne reste que 23 personnes inscrites actuellement au programme de transition de carrière.

Recommandation

Le Groupe de travail recommande d'abolir le Centre de référence des directeurs généraux et des cadres comme prévu par le ministère de la Santé et des Services sociaux.

Santé et Services sociaux

COMITÉ D'ÉTHIQUE EN SANTÉ PUBLIQUE

Présentation sommaire

Le Comité d'éthique en santé publique conseille le ministre de la Santé et des Services sociaux sur les dimensions éthiques de la santé publique notamment les plans de surveillance et les projets d'enquêtes sociosanitaires. Le secrétariat du Comité est assuré par le ministère de la Santé et des Services sociaux.

Éléments à l'appui de la recommandation

Il est du rôle de l'État de bien circonscrire les risques en santé publique afin de protéger la population. Ce mandat est donc pertinent notamment pour évaluer les risques et identifier des priorités d'intervention en santé publique qui s'appuient sur des considérations éthiques.

Le maintien de l'indépendance des experts est nécessaire pour justifier les choix éthiques en santé publique. Cependant, la structure actuelle du Comité limite son potentiel pour réaliser pleinement son mandat. Cette structure l'isole des autres actions gouvernementales en santé publique et son soutien administratif compte peu d'effectifs. Sa fonction de conseil pourrait continuer d'être exercée par une structure organisationnelle déjà en place dont l'expertise en santé publique est reconnue, soit l'Institut national de santé publique du Québec.

Le rattachement des mandats du Comité à l'Institut, plutôt qu'au ministre, intégrerait la dimension éthique aux autres aspects de la santé publique sous une même entité indépendante. La consolidation de l'expertise scientifique favoriserait les synergies en matière de santé publique et l'optimisation des connaissances dans ce domaine. L'Institut maintiendrait donc le Comité. Ce dernier continuerait ainsi à jouer son rôle de conseil auprès du ministre en tant qu'une des composantes de l'Institut.

Recommandation

Le Groupe de travail recommande de fusionner le Comité d'éthique en santé publique avec l'Institut national de santé publique du Québec.

Santé et Services sociaux

COMITÉ D'HÉMOVIGILANCE

Présentation sommaire

Le Comité d'hémovigilance donne son avis au ministre de la Santé et des Services sociaux sur l'état des risques reliés à l'utilisation du sang, des produits et des constituants sanguins ainsi que des produits de remplacement. Sa surveillance porte notamment sur Héma-Québec et les hôpitaux.

De plus, il examine toute question qui lui est soumise par le ministre en regard du système d'approvisionnement en sang.

Le ministre confie au Comité des attributions semblables à l'égard de la moelle osseuse, des organes ou de tout autre tissu humain.

Éléments à l'appui de la recommandation

À la suite de la crise du sang contaminé de 1996-1997, le gouvernement a mis en place une structure de surveillance du système de sang au Québec. Ce mandat est pertinent pour empêcher de nouvelles contaminations et pour contrôler les risques liés aux transfusions sanguines.

Ces fonctions de surveillance n'existaient pas dans le système de la Croix-Rouge avant la création du Comité et d'Héma-Québec. Ce modèle propre au Québec a inspiré la Colombie-Britannique et l'Ontario à instaurer des projets-pilotes de surveillance des transfusions sanguines.

La réalisation de ce mandat ne nécessite pas l'existence d'un organisme puisque cette fonction de surveillance pourrait continuer d'être exercée par une structure organisationnelle existante, soit l'Institut national de santé publique du Québec. Le rattachement des fonctions du Comité à l'Institut, plutôt qu'au ministre, intégrerait ainsi la surveillance du système de sang aux autres activités de surveillance en santé publique. D'ailleurs, le Comité utilise déjà abondamment les services de l'Institut pour réaliser les analyses qui sous-tendent ses avis.

Cette intégration de l'ensemble des fonctions de surveillance en santé publique sous une même entité indépendante permettrait de renforcer la surveillance du système de sang québécois. L'Institut maintiendrait donc le Comité. Ce dernier continuerait ainsi à jouer son rôle de conseil auprès du ministre en tant qu'une des composantes de l'Institut.

Recommandation

Le Groupe de travail recommande de fusionner le Comité d'hémovigilance avec l'Institut national de santé publique du Québec.

Santé et Services sociaux

COMITÉ PROVINCIAL POUR LA PRESTATION DES SERVICES DE SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX EN LANGUE ANGLAISE

Présentation sommaire

Le Comité provincial pour la prestation des services de santé et des services sociaux en langue anglaise conseille le gouvernement pour favoriser l'exercice du droit, pour les personnes d'expression anglaise, à recevoir des services de santé et des services sociaux en langue anglaise. Il émet des avis et des recommandations sur :

- la prestation de services de santé et des services sociaux en langue anglaise;
- l'approbation, l'évaluation et la modification par le gouvernement de chaque programme d'accès aux services de santé et des services sociaux en langue anglaise élaboré par les autorités régionales.

Éléments à l'appui de la recommandation

L'accès aux services de santé et aux services sociaux en langue anglaise est un droit garanti par la loi pour les citoyens anglophones du Québec.

Durant la période d'inactivité du Comité, de 2001 à 2003, l'accessibilité aux services n'a pas tenu compte adéquatement de la dynamique anglophone dans plusieurs régions. Dans certains cas, la planification régionale des services omettait l'accessibilité aux services en langue anglaise, notamment les services rendus aux personnes âgées et aux personnes aux prises avec des problèmes de santé mentale. Cette situation illustre que le rôle du Comité est essentiel pour maintenir l'accessibilité de la population anglophone aux services de santé.

La réalisation du mandat du Comité ne requiert qu'un soutien administratif qui est fourni par le ministère de la Santé et des Services sociaux.

Recommandation

Le Groupe de travail recommande de maintenir le Comité provincial pour la prestation des services de santé et des services sociaux en langue anglaise.

Santé et Services sociaux

COMITÉS DE RÉVISION DE L'ASSURANCE MALADIE

Présentation sommaire

La Régie de l'assurance maladie du Québec est responsable des contrôles sur les paiements versés aux professionnels de la santé pour les services assurés par le régime public d'assurance maladie.

Lorsque la Régie soupçonne la facturation d'un professionnel de la santé d'être excessive ou abusive, la loi prévoit que son cas soit signalé à l'un des six comités de révision prévus par cette même loi. À la suite de ce signalement, les membres du comité révisent la facturation du professionnel, puis déposent leur avis à la Régie. Cet avis est consultatif et ne lie pas la Régie.

L'organisation des comités compte sept membres, dont cinq professionnels de la santé de la catégorie visée, un avocat inscrit auprès du Barreau du Québec et un fonctionnaire de la Régie qui n'a pas droit de vote.

Trois des six comités sont inactifs. Les comités de révision actifs sont :

- le comité de révision des médecins spécialistes;
- le comité de révision des médecins omnipraticiens;
- le comité de révision des dentistes.

Éléments à l'appui des recommandations

La Régie est imputable de la saine administration des programmes qu'elle gère. Elle doit, par conséquent, exercer des contrôles de conformité efficaces sur les sommes qu'elle verse aux professionnels de la santé. En 2004-2005, les services médicaux représentaient 3,4 milliards de dollars soit plus de la moitié du budget de la Régie.

De 1986 à 2004, le Vérificateur général du Québec a émis différentes recommandations à la Régie pour améliorer ses contrôles de conformité sur les paiements aux professionnels de la santé. Bien que la Régie ait entrepris des correctifs à cet égard, les trois comités actifs ont exécuté un faible nombre de révisions en 11 ans, soit entre 1995 et 2005 :

- Comité de révision des médecins omnipraticiens : 36 dossiers et 47 recommandations retenues pour un total de 2,74 millions de dollars en réclamations, soit une moyenne annuelle de 249 517 \$ pour 3,3 dossiers;
- Comité de révision des médecins spécialistes : 30 dossiers et 25 recommandations retenues pour un total de 1,17 million de dollars en réclamations, soit une moyenne annuelle de 106 104 \$ pour 2,7 dossiers;
- Comité de révision des dentistes : 13 dossiers et 18 recommandations retenues pour un total de 1,88 million de dollars en réclamations, soit une moyenne annuelle de 171 322 \$ pour 1,2 dossier.

Un si faible volume de réclamations, 0,5 million de dollars en moyenne par année, sur la rémunération totale des professionnels de la santé, soit 3,4 milliards de dollars, laisse tout observateur externe sceptique quant à l'efficacité du contrôle de conformité. Ne serait-ce que pour rassurer les citoyens sur l'intégrité financière du programme d'assurance maladie, le ministère de la Santé et des Services sociaux et la Régie devraient évaluer en profondeur l'efficacité du contrôle de conformité pour s'assurer que le processus actuel est adéquat.

Un comité de révision par des pairs n'est pas essentiel. Néanmoins, la révision par ceux-ci devient utile si elle permet un règlement sans contestation des réclamations.

En effet, cela évite alors des frais juridiques qui dépasseraient rapidement le montant des réclamations moyennes observées. Les renseignements pertinents n'étant pas disponibles au moment où le Groupe de travail en aurait eu besoin, ce dernier n'a pu conclure que les comités de révision faciliteraient effectivement le recouvrement des sommes réclamées.

Recommandations

Le Groupe de travail recommande :

- que le Ministère et la Régie évaluent en profondeur le processus de contrôle de conformité des paiements pour s'assurer de son efficacité en tant que gardien de l'intégrité financière du programme d'assurance maladie;
- qu'à la lumière de cette évaluation, la pertinence de maintenir dans leur forme actuelle les comités de révision soit analysée.

Santé et Services sociaux

COMITÉ PATRONAL DE NÉGOCIATION DU SECTEUR DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

Présentation sommaire

Le Comité patronal de négociation du secteur de la santé et des services sociaux a été créé en 1985 afin de négocier et d'agrèer les conventions collectives pour l'ensemble des établissements du réseau de la santé et des services sociaux.

À cet effet, la Loi sur le régime de négociation des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic prévoit que, le Comité élabore des projets de propositions de négociation. Il requiert du Conseil du trésor des mandats de négociation. Dans le cadre de ces mandats, il détermine, organise, dirige et coordonne les négociations de la partie patronale avec les regroupements d'associations de salariés ou, suivant le cas, avec les associations de salariés.

Éléments à l'appui des recommandations

Le projet de loi 30, adoptée en décembre 2003, a modifié de façon significative la négociation des dispositions des conventions collectives liées à l'organisation du travail. Ainsi, vingt-six matières de négociation ont notamment été transférées du niveau national au niveau local. De plus, une limitation à quatre unités de négociation au sein d'un établissement a réduit le nombre d'accréditations de 3 800 à environ 800.

La fusion de l'Association des CLSC et des CHSLD du Québec et de l'Association des hôpitaux du Québec a modifié également la représentativité des participants pour les négociations à venir. L'association issue de cette fusion, l'Association québécoise d'établissements de santé et de services sociaux, représente maintenant près de 140 établissements soit plus de 80 % des établissements du réseau québécois.

De ce fait, le Comité s'est vu amputer de plus de la moitié son mandat initial et ses fonctions sont appelées à être réduites de façon significative.

Il demeure néanmoins pertinent que l'État puisse disposer d'un comité patronal aux fins des négociations et des représentations afférentes dans le secteur de la santé et des services sociaux. Compte tenu que le mandat du Comité sera dorénavant centré sur les clauses universelles et la négociation nationale, il devient difficilement justifiable de maintenir un organisme gouvernemental distinct. À cet effet, ce rôle pourrait être assumé par une unité au sein même du ministère de la Santé et des Services sociaux.

Aux fins de la simplification de l'organisation gouvernementale, il y aurait donc lieu d'abolir le Comité et de transférer au Ministère les activités et l'expertise requise.

Recommandations

Le Groupe de travail recommande :

- d'abolir le Comité patronal de négociation du secteur de la santé et des services sociaux;
- que le ministère de la Santé et des Services sociaux se dote d'une unité de coordination et de négociation.

Santé et Services sociaux

CONSEIL DU MÉDICAMENT

Présentation sommaire

Le Conseil du médicament assiste le ministre de la Santé et des Services sociaux dans la mise à jour des listes de médicaments remboursables par le régime public d'assurance médicaments et favorise par ses avis leur utilisation optimale.

Plus précisément, le Conseil donne son avis sur la valeur thérapeutique, sur la justesse du prix et sur le rapport entre le coût et l'efficacité de chaque médicament. Le Conseil examine aussi les conséquences de l'inscription aux listes sur la santé de la population et sur le système de santé, ainsi que les impacts qui en résultent au regard des objectifs du régime général d'assurance médicaments.

Le Conseil émet également des recommandations au ministre quant au prix des médicaments et quant au programme Patients d'exception.

En 2002, le Conseil a reçu le mandat de revoir l'utilisation des médicaments, la formation et la sensibilisation des professionnels ainsi que l'information et la sensibilisation de la population au bon usage.

Éléments à l'appui des recommandations

Le mandat du Conseil, soit l'évaluation scientifique et impartiales en termes d'innocuité et de coût-efficacité, s'avère pertinent pour protéger le public et limiter les coûts du système de santé notamment celui des médicaments.

Le nouveau mandat reçu en 2002 est tout aussi pertinent et reste dans une grande mesure à être réalisé. Il constitue un des moyens pour infléchir la croissance des coûts du régime d'assurance médicaments.

Le statut actuel du Conseil semble lui permettre d'aborder ses différents dossiers relativement à l'abri des pressions venant du public et de l'industrie pharmaceutique. Dans le contexte actuel, il apparaît prudent de maintenir cet organisme et son statut. Cependant, le ministère de la Santé et des Services sociaux devra éviter de dédoubler l'expertise du Conseil. Il devra s'assurer que celui-ci applique des règles de transparence et d'éthique strictes compte tenu de l'ampleur des enjeux économiques et humains qui entourent ses avis.

Recommandations

Le Groupe de travail recommande :

- de maintenir le Conseil du médicament;
- d'accélérer la revue de l'utilisation des médicaments, la formation et la sensibilisation des professionnels de la santé ainsi que l'information et la sensibilisation de la population au bon usage des médicaments.

Santé et Services sociaux

CONSEILS D'ARBITRAGE DE L'ASSURANCE MALADIE

Présentation sommaire

La Régie de l'assurance maladie du Québec est responsable d'appliquer les ententes signées entre le ministre de la Santé et des Services sociaux et les organismes représentatifs des professionnels de la santé.

Un conseil d'arbitrage est constitué par la Régie lorsqu'il y a un désaccord lors du renouvellement ou de l'application des ententes entre le ministre et les différents regroupements de professionnels de la santé. Ce conseil d'arbitrage a une juridiction exclusive sur ces différends.

Les organismes représentatifs des professionnels de la santé qui ont signé une entente sont :

- la Fédération des médecins résidents du Québec;
- la Fédération des médecins spécialistes du Québec;
- la Fédération des médecins omnipraticiens du Québec;
- l'Association des spécialistes en chirurgie buccale et maxillo-faciale du Québec;
- l'Association des chirurgiens dentistes du Québec;
- l'Association des optométristes du Québec;
- l'Association québécoise des pharmaciens propriétaires.

Un conseil d'arbitrage est prévu pour chacune des ententes.

Éléments à l'appui de la recommandation

Un mécanisme est nécessaire pour arbitrer les désaccords lors du renouvellement ou de l'application des ententes signées entre le ministre et les regroupements des professionnels de la santé concernés. Malgré le faible volume de cas traités, ce mécanisme demeure pertinent.

Trancher des litiges entre la Régie et les professionnels de la santé exige que les conseils d'arbitrage détiennent un statut indépendant. Ces conseils ont une formule souple puisqu'ils sont formés uniquement lors de litiges. De plus, l'existence de mécanismes de médiation favorisent une gestion efficiente des litiges entre la Régie et les professionnels de la santé.

Il serait plus coûteux, plus lent et plus complexe de déléguer leurs fonctions aux tribunaux.

Recommandation

Le Groupe de travail recommande de maintenir le rôle des Conseils d'arbitrage de l'assurance maladie.

Santé et Services sociaux

CORPORATION D'HÉBERGEMENT DU QUÉBEC

Présentation sommaire

La Corporation d'hébergement du Québec a pour mission d'offrir aux intervenants du secteur de la santé et des services sociaux, moyennant rémunération et dans un objectif d'autofinancement, l'expertise technique et financière. Elle offre aussi le financement nécessaire à la gestion, la construction, l'entretien et l'acquisition d'immobilisation, d'équipements et d'infrastructures sociosanitaires.

De plus, la Corporation a pour mission de posséder des biens utilisés ou qui doivent être utilisés par un établissement, une agence de développement de réseaux locaux de services de santé et des services sociaux ou un conseil régional visé par la Loi sur les services de santé et des services sociaux. Au 31 mars 2005, l'actif de la Corporation était de 4,4 milliards de dollars comprenant 1,8 milliard en biens immobiliers pour un ensemble de 268 immeubles.

Depuis sa transformation en personne morale à fonds social le 1^{er} décembre 1999, la Corporation a notamment livré, en date du 31 mars 2005, 96 projets d'immobilisation d'une valeur totalisant un peu plus d'un milliard de dollars et signé 252 baux avec des établissements qui occupent ses propriétés.

Éléments à l'appui des recommandations

Au printemps 2005, le ministère de la Santé et des Services sociaux a demandé à chaque établissement de préparer un plan de conservation et de fonctionnalité immobilière de concert avec son agence régionale. Ce plan fait état des activités d'entretien et des travaux de maintien d'actifs qui seront réalisés au cours des trois prochaines années. Il présente, entre autres, les perspectives et les orientations budgétaires pour l'entretien préventif. Ces plans sont sous la responsabilité des établissements et non de la Corporation.

La responsabilisation des établissements face à leurs équipements immobiliers nécessite que les immeubles détenus par la Corporation leur soient remis. De même, il faudra lever l'obligation pour les établissements de recourir aux services de la Corporation pour tout projet d'immobilisation de 2 millions de dollars et plus afin qu'elle en assure la coordination, la gestion financière et le financement temporaire. Actuellement, les projets de moindre valeur peuvent être confiés au secteur privé.

Compte tenu de la complexité des projets d'immobilisation, le réseau aura toujours besoin d'une expertise technique pour la conception et la gestion des projets majeurs. La Corporation a su développer une telle expertise au fil des ans et cette dernière représente une valeur indéniable pour le réseau de la santé et des services sociaux.

Au chapitre du financement des travaux et des immeubles, la Corporation et Financement Québec offrent des services et des taux comparables. Ils réalisent tous les deux des activités de gestion de portefeuille d'emprunts. À cet égard, l'activité de la Corporation est redondante.

En comparaison, le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport utilise avec succès depuis plusieurs années une approche qui responsabilise les établissements de ses réseaux. Ainsi, ces établissements ont recours au secteur privé pour la conception, le financement temporaire et la réalisation de leurs projets. À la fin des projets, le Ministère prend charge de la dette incluant les intérêts accumulés pour en assurer le financement auprès de Financement Québec.

En matière de gouvernance, le gouvernement devrait appliquer les recommandations déjà indiquées pour les organismes opérationnels notamment en scindant les fonctions de président du conseil d'administration et de directeur général de la Corporation.

Recommandations

Le Groupe de travail recommande :

- que les fonctions de président du conseil d'administration et celle de directeur général soient scindées;
- que le mandat de la Corporation soit recentré sur la conception et la gestion des grands projets immobiliers dans le domaine de la santé et des services sociaux et qu'en conséquence :
 - le financement à court et à long terme des établissements soit confié dorénavant à Financement Québec et que le portefeuille des dettes de la Corporation y soit transféré;
 - la Corporation transfère systématiquement aux établissements la propriété des immeubles dès la fin des travaux de construction;
 - la propriété des immeubles détenus par la Corporation soit transférée aux établissements concernés;
 - la planification du parc immobilier du réseau d'établissements soit effectuée par le ministère de la Santé et des Services sociaux.

Santé et Services sociaux

CORPORATION D'URGENCES-SANTÉ

Présentation sommaire

Depuis 1989, Urgences-santé organise et coordonne le système préhospitalier d'urgence pour les régions de Montréal et de Laval notamment le transport des personnes en ambulance.

À l'intérieur de son territoire, Urgences-santé exerce exceptionnellement les fonctions attribuées à une agence régionale pour ce qui touche les services préhospitaliers d'urgence.

Éléments à l'appui des recommandations

Il est du rôle de l'État de s'assurer que les citoyens aient accès à des services de transport ambulancier vers les hôpitaux. Cependant, ce devoir ne requiert pas que l'État offre lui-même ces services.

À cet égard, la gestion d'Urgences-santé soulève plusieurs questions.

Statut de corporation publique

Urgences-santé se démarque comme l'unique corporation publique de transport ambulancier au Québec. Dans toutes les régions autres que Montréal et Laval, ce sont des entreprises privées ou des coopératives qui exercent les mêmes fonctions. Ces dernières sont les plus importantes en termes de volume de services rendus.

En Amérique du Nord, les services ambulanciers sont généralement offerts par des municipalités ou des entreprises privées.

Fonctions d'agence de développement de réseaux locaux de santé et de services sociaux

En Amérique du Nord, l'organisation et la coordination de ces services relèvent des autorités régionales ou nationales de santé, ou encore des municipalités. Au Québec, ces fonctions relèvent des agences de développement des réseaux locaux de santé et des services sociaux de chaque région à l'exception de Montréal et de Laval. Ces fonctions confiées à Urgences-santé superposent une structure additionnelle de coordination à celle des agences. Ce dédoublement entraîne :

- une structure déconnectée de l'organisation régionale des services;
- des coûts résultant de redondances administratives avec les agences régionales;
- un mode d'organisation différent des autres régions;
- des décisions autonomistes allant à l'encontre des orientations ministérielles.

Efficacité et efficience

Depuis sa création, Urgences-santé éprouve des problèmes récurrents quant à sa performance et à l'organisation de ses services. De 1989 à 2005, plusieurs rapports ont soulevé des disfonctionnements à la structure, à l'efficacité et à l'efficience d'Urgences-santé :

- les rapports du Vérificateur général du Québec de 1989-1990 à 1997-1998;
- le Rapport De Coster de 1991;
- le Rapport Facal de 1997;
- le Rapport Dicaire de 2000;
- le Rapport d'inspection ministérielle de 2005.

Ce dernier rapport précisait que l'inspection a fait ressortir plusieurs lacunes quant aux objectifs et aux orientations qui doivent prévaloir en matière de services préhospitaliers d'urgence ainsi qu'un certain nombre d'irrégularités administratives et financières.

En janvier 2006, un deuxième rapport d'enquête déposé au ministre de la Santé et des Services sociaux confirme l'existence de lacunes notamment dans la gouvernance d'Urgences-santé.

Ces constats démontrent que le modèle d'Urgences-santé, unique en son genre au Québec, n'a pas prouvé son efficacité à ce jour. En vue d'améliorer la situation, les fonctions de planification et de coordination d'Urgences-santé devraient être transférées aux agences de développement de Montréal et de Laval.

Par ailleurs, le Groupe de travail prend acte des efforts actuels du Ministère pour amener l'ensemble des intervenants à adhérer à une solution durable aux problèmes répétitifs de gestion. Cette voie est la meilleure si elle se concrétise à brève échéance notamment pour éviter toute perturbation des services.

Si cette tentative devait échouer, le gouvernement devrait envisager de confier aux secteurs privé ou coopératif les transports ambulanciers de ces régions pour assurer à long terme des services de qualité et performants. À l'instar des autres régions du Québec, les agences de Montréal et Laval conviendraient de contrats de service. Elles décideraient également de l'opérateur qui devra prendre en charge le Centre de communication traitant les appels d'Urgences-santé.

Afin d'assurer une saine concurrence, le parc ambulancier d'Urgences-santé devrait être divisé entre plusieurs fournisseurs plutôt que d'être confié à une seule entreprise.

Pour favoriser une transition graduelle, les transports ambulanciers dans la région de Laval devraient être privatisés dans un premier temps. Au terme de cette transition, l'ensemble du parc ambulancier d'Urgences-santé devrait être transféré à l'entreprise privée ou coopérative.

Gouvernance

En matière de gouvernance, le gouvernement devrait appliquer les recommandations déjà indiquées pour les organismes opérationnels notamment en scindant les fonctions de président du conseil d'administration et de directeur général d'Urgences-santé.

Recommandations

Le Groupe de travail recommande :

- que les fonctions de président du conseil d'administration et celle de directeur général soient scindées;
- de transférer les fonctions de planification et de coordination d'Urgences-santé aux agences de développement de réseaux locaux de santé et de services sociaux de Montréal et de Laval;
- au ministère de la Santé et des Services sociaux de poursuivre ses démarches pour améliorer la gestion de la Corporation d'une façon qui reçoit l'adhésion des intervenants;
- qu'en cas d'échec de ces démarches, le gouvernement envisage la privatisation des services d'Urgences-Santé et, le cas échéant :
 - demande aux agences de développement de réseaux locaux de santé et de services sociaux de Montréal et de Laval de choisir conjointement un opérateur pour le Centre de communication;
 - privatise graduellement, par la suite, les transports ambulanciers d'Urgences-santé entre plusieurs fournisseurs privés ou coopératifs en débutant par les transports ambulanciers de la région de Laval.

Santé et Services sociaux

HÉMA-QUÉBEC

Présentation sommaire

Héma-Québec approvisionne les établissements de santé en sang, en produits et constituants sanguins ainsi qu'en tissus humains et en cellules souches.

Sa création fait suite à la décision de la Croix-Rouge de se retirer complètement du programme du sang au Canada à la suite de la crise du sang contaminé.

Éléments à l'appui de la recommandation

Le mandat d'Héma-Québec est vital au fonctionnement du système de santé. De plus, la couverture territoriale très large de sa distribution requiert un organisme centralisé. La nature opérationnelle de ses activités et sa crédibilité auprès des donateurs militent en faveur du statut actuel d'Héma-Québec.

Selon une étude réalisée en 2002 pour le compte de la Société canadienne du sang, Héma-Québec se compare favorablement au système pancanadien notamment sous l'angle des coûts globaux des opérations du sang par habitant, du pourcentage des dépenses consacrées à l'administration et du volume de donateurs. Cette étude recommandait également à la Société d'adopter, à l'instar d'Héma-Québec, la facturation des produits consommés par les hôpitaux.

Ces éléments indiquent qu'en dépit de l'existence au Québec d'une structure distincte du système de sang pancanadien, la performance administrative d'Héma-Québec permet globalement une gestion plus efficiente du système d'approvisionnement en sang que dans le reste du pays.

Recommandation

Le Groupe de travail recommande de maintenir Héma-Québec.

Santé et Services sociaux

INSTITUT NATIONAL DE SANTÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC

Présentation sommaire

L'Institut national de santé publique du Québec soutient le ministre de la Santé et des Services sociaux, les autorités régionales de santé publique et les établissements de santé par son expertise et ses services spécialisés de laboratoire et de dépistage.

Pour réaliser ses mandats, l'Institut administre trois laboratoires spécialisés : le Laboratoire de santé publique du Québec, le Centre de toxicologie du Québec et le Service provincial de dépistage par laboratoire.

L'Institut soutient également les universités et le réseau sociosanitaire en matière de formation notamment sous la forme de colloques et de formation continue.

Éléments à l'appui des recommandations

Il appartient à l'État de disposer de l'expertise et des connaissances scientifiques en santé publique nécessaires pour veiller à la protection de la population.

Différents mécanismes permettent à l'Institut d'offrir au ministre son expertise de façon efficace et efficiente :

- des échanges fréquents ont lieu avec le directeur national de santé publique afin de s'assurer de la pertinence de ses travaux et de ses avis;
- environ 40 % de son budget est alloué de façon non récurrente à des projets spéciaux établis par le ministre pour trouver des solutions à des problèmes particuliers;
- le recours à du personnel externe pour ses projets spéciaux lui confère plus de souplesse dans l'exécution de ses mandats.

La nature opérationnelle et spécialisée de l'Institut milite en faveur du maintien de son autonomie actuelle.

De plus, le gouvernement devrait appliquer les recommandations déjà indiquées en matière de gouvernance pour les organismes opérationnels notamment en scindant les fonctions de président du conseil d'administration et de directeur général de l'Institut.

Recommandations

Le Groupe de travail recommande :

- de maintenir l'Institut national de santé publique du Québec;
- que les fonctions de président du conseil d'administration et de directeur général soient scindées.

Par ailleurs, d'autres recommandations du Groupe de travail ont pour objet de fusionner avec cet organisme le Comité d'hémovigilance et le Comité d'éthique en santé publique.

Santé et Services sociaux

RÉGIE DE L'ASSURANCE MALADIE DU QUÉBEC

Présentation sommaire

Depuis 1969, la Régie de l'assurance maladie du Québec administre le régime public d'assurance maladie et un ensemble de programmes complémentaires. Elle administre également le régime public d'assurance médicaments depuis 1997.

La Régie informe la population sur les services offerts, gère l'admissibilité aux régimes et aux programmes qu'elle administre et rémunère les professionnels de la santé pour les soins et services rendus aux personnes assurées.

De plus, la Régie soutient le ministre de la Santé et des Services sociaux et les intervenants du réseau de la santé et des services sociaux.

Éléments à l'appui des recommandations

Les services d'assurance maladie sont offerts à 7,4 millions de personnes et 3,2 millions de personnes sont couvertes par le régime public d'assurance médicaments. Le rôle de la Régie nécessite l'autonomie opérationnelle que lui confère son statut actuel.

Conseil d'administration de la Régie

Les professionnels de la santé détiennent actuellement un tiers des sièges du conseil d'administration de la Régie. Ces professionnels sont rémunérés par la Régie, et celle-ci doit exercer un contrôle à leur égard notamment pour les facturations abusives.

Les présidents de la Fédération des médecins spécialistes du Québec et de la Fédération des omnipraticiens sont membres du conseil d'administration. Ces organismes négocient les différentes ententes concernant les médecins avec le ministère de la Santé et des Services sociaux.

Leur présence au conseil d'administration interpelle l'indépendance et l'impartialité de la Régie. Pour des raisons du même ordre, les fonctions de président du conseil d'administration et de directeur général de la Régie devraient être scindées.

Nombre d'ententes avec les professionnels de la santé

Les ententes négociées avec les professionnels de la santé ont augmenté considérablement. Elles sont passées de 84 en 1997-1998 à 201 en 2004-2005. Le nombre important d'ententes convenues entre les professionnels et le ministre de la Santé et des Services sociaux augmente la complexité du régime d'assurance maladie, ce qui entraîne une hausse des coûts d'administration du programme. En conséquence, le Ministère devrait réévaluer les ententes spécifiques avec les professionnels de la santé de façon à réduire le nombre et donc la complexité du régime.

Mandats additionnels à sa mission

Depuis la création de la Régie, de nombreux mandats se sont ajoutés à sa mission d'origine, compte tenu notamment de son expertise en matière de gestion de bases de données. Elle gère maintenant 43 programmes incluant les 16 qui se sont ajoutés entre 1990 et 2000. Le Ministère devrait évaluer le potentiel de simplification des 43 programmes en place et éviter d'en accroître le nombre pour ne pas mettre en péril la performance de la Régie dans l'exécution de sa mission fondamentale d'assureur.

Gestion de la performance

En 2004-2005, la Régie gère un ensemble de programmes qui totalisaient 6,2 milliards de dollars, dont 127,6 millions de dollars en frais d'administration. La part des frais d'administration des programmes était de 2 % en 2004-2005 alors qu'elle était de 2,5 % en 1997-1998. En fait, les dépenses de programmes ont doublé alors que les coûts d'administration ont augmenté d'environ 40 %. Il est toutefois difficile d'établir si le résultat découle d'économies d'échelles liées à la croissance des volumes ou découle d'améliorations de productivité dues à une meilleure utilisation des ressources et de la technologie.

Malgré certains outils de gestion de la productivité utilisés par la Régie, les données disponibles ne permettent pas de comparer sa performance administrative avec celle d'autres institutions comparables. Il est impossible de déterminer le coût de revient des transactions de la Régie, de mesurer son efficacité dans la gestion de ses ressources et de ses effectifs ou de comparer ses frais d'administration avec des régimes semblables. La Régie devrait envisager l'établissement d'un programme de gestion des prix de revient pour chacun de ses programmes et pour ses services administratifs afin d'en mesurer notamment l'évolution.

Cependant, au-delà de la performance administrative de la Régie, il importe de mettre en place des mécanismes pour limiter la croissance de ses coûts de programmes d'assurance. Conformément à la Loi sur l'administration publique, le Ministère devrait élaborer des indicateurs permettant de comparer la performance des programmes que la Régie administre avec ceux des autres provinces.

Les dépenses de la Régie continueront de croître lors des prochaines décennies principalement en raison du vieillissement de la population et des nouvelles technologies. La croissance du régime d'assurance médicaments dont les coûts ont augmenté en moyenne de 13,5 % par année depuis 1997-1998 est particulièrement préoccupante.

Le Groupe de travail est d'avis que le régime d'assurance médicaments est très complexe et que les citoyens en ont une compréhension inadéquate. La Régie gagnerait à mieux informer les citoyens des modalités de ce programme. Elle réduirait ainsi les coûts actuels engendrés par le trop grand nombre de demandes d'information et de réclamations indues.

Partenariat avec Services Québec

Pour faciliter l'intégration des services aux citoyens par un guichet gouvernemental unique, la délivrance et le renouvellement de la carte d'assurance maladie aux personnes assurées pourraient être réalisés par Services Québec.

Recommandations

Le Groupe de travail recommande :

- de maintenir la Régie de l'assurance maladie du Québec.

En matière de gouverne

- que, d'ici 3 ans, la composition du conseil d'administration de la Régie soit revue de façon à ce que au moins les deux tiers des membres soient indépendants;
- que ne siègent plus au conseil d'administration les représentants des associations professionnelles des médecins, pharmaciens, dentistes et autres fournisseurs de services assurés;
- que la Régie se donne un mécanisme spécifique de consultation avec les organismes qui représentent ses principaux fournisseurs : médecins, pharmaciens, dentistes et autres;
- que les fonctions de président du conseil d'administration et de directeur général soient scindées.

En matière de performance

- que la Régie institue un système exhaustif de prix de revient pour ses différents services;
- que des études d'étalonnage soient effectuées afin de comparer les dépenses administratives de la Régie avec celles d'autres institutions comparables.

En matière de simplification

- que le ministère de la Santé et des Services sociaux :
 - évite de confier à la Régie des mandats extérieurs à sa mission d'assureur, notamment en gestion de bases de données;
 - évalue la structure des programmes actuels gérés par la Régie dans le but d'en réduire le nombre et d'en simplifier l'application;
 - diminue autant que possible le nombre d'ententes avec les professionnels de la santé, de façon à réduire la complexité du régime d'assurance maladie et par conséquent ses coûts d'administration.

En matière de services

- que la Régie évalue l'opportunité de confier à Services Québec la délivrance et le renouvellement de la carte d'assurance maladie;
- que la Régie informe davantage sa clientèle des modalités du programme d'assurance médicaments.

Services gouvernementaux

SOCIÉTÉ IMMOBILIÈRE DU QUÉBEC

Présentation sommaire

La Société immobilière du Québec a pour mission de loger les ministères et les organismes du gouvernement et de leur fournir les services connexes au meilleur rapport qualité-prix.

Parmi ses responsabilités, la Société est appelée à pourvoir aux besoins en espaces de ses clients. Elle doit également veiller à aménager ces espaces, à financer le coût des aménagements, à faciliter la rétrocession des espaces excédentaires, à optimiser l'utilisation des superficies, à assurer le service d'entretien et à veiller au confort des occupants.

Au 31 mars 2005, la Société disposait d'un parc immobilier de près de 2 872 800 mètres carrés dont 60 % se trouve dans des immeubles de bureaux et des entrepôts. L'ensemble du parc immobilier comprend 1 061 immeubles. La Société était propriétaire de 37,3 % des espaces situés dans des immeubles de bureaux et des entrepôts et de 92,3 % des espaces situés dans des immeubles spécialisés.

Éléments à l'appui des recommandations

Les immeubles de bureaux et les entrepôts

La Société immobilière du Québec réalise avec efficacité la planification et la gestion du portefeuille d'espaces ainsi que la direction des projets majeurs de rénovation et de construction. En raison de l'expertise requise et des économies d'échelle que cela permet, ces activités doivent demeurer centralisées à la Société.

La gestion immobilière se fait principalement dans une optique de maintien de la fonctionnalité des espaces notamment par la mise à niveau de la sécurité des lieux et, plus récemment, de l'efficacité énergétique des immeubles.

Comme les gouvernements, incluant celui du Québec, comptabilisent leurs immeubles au coût et non pas à la valeur marchande, il n'y a donc aucun intérêt pour la Société à faire croître la valeur de ses immeubles. Comme elle fournit aux ministères des espaces au prix coûtant, la Société ne vise pas vraiment à maximiser sa rentabilité. Une gestion sous-optimale des coûts pourrait être masquée par un sous-investissement dans le maintien des immeubles ou par le fait de renoncer au profit. La simple comparaison avec les prix du marché des espaces locatifs ne permettrait pas nécessairement de détecter des situations de ce genre.

Parce qu'elle mesure la valeur marchande des immeubles, l'approche du secteur immobilier privé est plus adéquate. Pour s'en approcher, le gouvernement devrait mesurer périodiquement la valeur marchande de ses immeubles de bureaux et rendre cette information publique. Cela permettrait, à tout le moins, de s'assurer que la valeur des immeubles est préservée.

Tant que le gouvernement sera limité à comptabiliser au coût la valeur de ses immeubles de bureaux et entrepôts, il devrait éviter les partenariats avec le privé dans la propriété de ses immeubles. En copropriété avec le privé, il sera quasiment impossible d'aligner les intérêts des partenaires. Chacun ayant sa façon de compter, leurs objectifs seront tôt ou tard divergents.

Par ailleurs, l'exploitation d'immeubles, soit la gestion des coûts d'exploitation comme l'énergie et des services aux locataires tels que le nettoyage, la conciergerie et l'entretien n'est pas une mission de l'État et devrait être confiée au secteur privé, particulièrement à Québec et Montréal où près de 58 % des espaces en propriété sont situés.

Même s'il ne s'agit pas d'une mission de l'État, l'agrégation des besoins locatifs faite par la Société est source d'économies d'échelle que le gouvernement doit maintenir. Cependant, plusieurs ministères et organismes ont développé une expertise dans l'aménagement des espaces de travail. Cette activité étant bien normée, elle peut facilement être réalisée par le secteur privé pour le compte des ministères qui le désirent sans l'intervention de la Société. De même, les occupants devraient pouvoir communiquer directement avec les exploitants des immeubles en propriété ou en location, sans devoir passer par l'intermédiaire de la Société. Cette dernière n'interviendrait que lorsque l'occupant n'obtient pas satisfaction de l'exploitant.

Les immeubles spécialisés

Les espaces spécialisés, comme les centres de détention et les postes de la Sûreté du Québec, sont généralement utilisés par un seul ministère. De plus, il n'y a habituellement pas de marché privé pour ce genre d'immeuble. À l'instar du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport et du ministère de la Santé et des Services sociaux qui prônent la responsabilisation des utilisateurs, il y a lieu de se demander quelle est la plus-value de la Société immobilière du Québec dans la gestion de ces édifices.

En confiant la gestion des immeubles spécialisés aux occupants, ceux-ci planifieraient eux-mêmes leur parc immobilier et confieraient au secteur privé les tâches d'exploitation et de maintien. Quant à la direction des projets majeurs réalisés sur ces édifices, les ministères devraient avoir recours aux ressources spécialisées de la Société.

En matière de gouverne

Le gouvernement devrait appliquer les recommandations déjà indiquées pour les organismes opérationnels notamment en scindant les fonctions de président du conseil d'administration et de directeur général de la Société.

Recommandations

Le Groupe de travail recommande que la Société immobilière du Québec soit maintenue avec les transformations suivantes :

Pour les immeubles de bureaux et les entrepôts

- que la Société maintienne son orientation quant aux projets majeurs en se concentrant sur leur direction plutôt que sur sa participation directe à leur réalisation;
- que la Société conserve son rôle de grossiste entre le marché locatif et ses clients gouvernementaux;
- que la Société confie progressivement au secteur privé l'exploitation de ses immeubles;
- que les occupants interviennent directement auprès des responsables de l'exploitation;
- que l'aménagement d'espaces puisse être réalisé par le secteur privé pour le compte des occupants qui le désirent;
- que le gouvernement mesure périodiquement la valeur marchande de ses immeubles de bureaux et ses entrepôts et rende cette information publique.

Pour les édifices spécialisés

- que le gouvernement évalue les avantages et inconvénients :
 - de transférer la gestion des palais de justice, des centres de transport, des centres de détention et des postes de la Sûreté du Québec aux ministères de la Justice, des Transports et de la Sécurité publique;
 - de transférer les maisons d'enseignement, les centres d'archives, certains ateliers et les stationnements aux organisations concernées ou de les vendre selon la solution la plus viable.

En matière de gouverne

- que les fonctions de président du conseil d'administration et celle de directeur général soient scindées.

Tourisme

SOCIÉTÉ DU CENTRE DES CONGRÈS DE QUÉBEC SOCIÉTÉ DU PALAIS DES CONGRÈS DE MONTRÉAL

Présentation sommaire

La Société du Centre des congrès de Québec et la Société du Palais des congrès de Montréal ont été créées respectivement en 1981 et en 1993. Ces deux sociétés exploitent leur centre respectif par la tenue de congrès, de réunions et d'expositions afin de soutenir le développement économique régional.

Éléments à l'appui des recommandations

Les perspectives de marché

À la lumière de travaux effectués par M. Heywood Sanders pour The Brookings Institution, il appert que le marché nord-américain des congrès est en nette régression. Ce constat s'applique non seulement aux États-Unis mais également au Canada. Le tableau suivant illustre la situation canadienne.

Canada	1998	2004
Espace disponible en millions de pieds carrés	6,8	8,4
Espace utilisé ou loué en millions de pieds carrés	6,3	5,8
Participants	524 991	428 348

Les principaux constats de M. Sanders sont les suivants :

- le niveau de fréquentation des congrès est en baisse depuis 1997;
- malgré la régression de ce marché, des projets de construction ou d'agrandissement sont en cours de développement dont 44 aux États-unis, et ce, malgré un accroissement de l'offre d'espace d'exposition de 51 % de 1990 à 2003;
- ce surplus d'inventaire créera une concurrence accrue au sein de l'industrie.

Comme dans tout marché en surplus d'offre, on observe une concurrence accrue entre les offreurs. Ce surplus d'offre se manifeste principalement par une baisse des prix qui affecte la rentabilité des centres. Pratiquement tous les centres de congrès nord-américains sont actuellement en déficit. Dans tout autre marché, cela amènerait une rationalisation de l'offre et un retour graduel à l'équilibre.

Or, dans ce marché des centres de congrès, les déficits sont financés par des gouvernements. En conséquence, la situation risque de perdurer longtemps, soit le temps que la tendance actuelle s'inverse et qu'une reprise de la fréquentation compense les reculs des dernières années.

Le Groupe de travail en conclut que les centres de congrès nord-américains resteront globalement en déficit pour une longue période. C'est dans ce contexte que le gouvernement doit positionner ces deux centres pour en assurer la survie. Tout ajout de capacité en centre de congrès ou de foire serait vraisemblablement déficitaire et risquerait d'entraîner, à terme, une pression additionnelle sur les déficits d'exploitation des centres de Québec et Montréal. Si le gouvernement veut soutenir davantage l'industrie touristique au cours des prochaines années, il devrait donc privilégier des moyens autres que l'ajout d'espaces de congrès ou de foire.

La situation québécoise

Puisque la tenue d'événements d'envergure nécessite des infrastructures importantes, l'usage de fonds publics est justifiable dans la mesure où ils procurent des retombées économiques non négligeables. Le défi est donc de répartir l'effort financier équitablement entre les bénéficiaires de retombées économiques et d'optimiser ses retombées par dollar dépensé.

Les activités des centres des congrès bénéficient :

- aux restaurateurs, hôteliers et autres commerces à proximité des centres;
- aux villes hôtes, par les taxes foncières payées par les centres et les commerces à proximité;
- à l'État, par les revenus fiscaux et la création d'emplois qui n'auraient pas été créés autrement.

Le gouvernement du Québec supporte seul l'ensemble des coûts nets des deux centres de congrès. Outre le financement des infrastructures, le gouvernement finance les déficits d'exploitation des sociétés et leurs paiements de taxes foncières.

Cette dernière situation est particulière puisque les centres de congrès comparables à ceux de Québec et de Montréal n'ont habituellement pas à payer de taxes foncières compte tenu de l'importance des retombées locales qu'ils génèrent.

Par ailleurs, le niveau actuel de financement public apparaît très élevé lorsque mis en relation avec les retombées économiques dont l'ampleur réelle demeure incertaine et ce, malgré des efforts notables pour l'évaluer. Le Groupe de travail considère qu'une participation financière des principaux bénéficiaires privés, que sont les restaurateurs, hôteliers et autres commerces à proximité des centres, serait de nature à conforter le gouvernement sur l'impact réel de son support à l'industrie touristique. Exiger une contribution de ces entreprises serait non seulement justifiée, mais conforme aux pratiques d'aide usuelles dans les autres secteurs économiques où l'aide est accordée en contrepartie d'investissements privés.

Selon les états financiers de 2004-2005, les subventions totales allouées au Palais des congrès de Montréal et au Centre des congrès de Québec ont été respectivement de 40,9 millions et de 12,4 millions de dollars. Le tableau suivant dresse un état de la situation des immobilisations détenues au 31 mars 2005 et ventile la contribution gouvernementale moyenne de 2001 à 2005.

(en millions de dollars)

	Valeur comptable nette	Dette à long terme	Subvention totale du gouvernement du Québec	Subvention taxes foncières	Subvention déficit d'exploitation	Subventions relatives aux immobilisations
	31/3/2005	31/3/2005	moyenne 2001-2005	moyenne 2001-2005	moyenne 2001-2005	moyenne 2001-2005
SCCQ	85,8	48,1	13,0	3,5	3,3	6,2
SPCM	311,4	315,8	29,0	6,7	10,9	11,4
Total	397,2	363,9	42,0	10,2	14,2	17,6

Dans la mesure où la contribution du gouvernement était nécessaire pour la création d'infrastructures permettant la venue de tourisme d'affaires étranger, la contribution annuelle moyenne de 17,6 millions de dollars pour les services de dette des deux centres de congrès apparaît conséquente. Par contre, il en est autrement des 24,4 millions de dollars annuellement qui s'y ajoutent au titre des taxes foncières et des déficits d'exploitation. Les villes et les entreprises concernées devraient en assumer l'essentiel.

Quant à savoir si c'est du rôle de l'État d'opérer des centres de congrès, le Groupe de travail s'est interrogé quant à l'impact possible sur la rentabilité des deux sociétés de confier leur gestion au secteur privé.

L'analyse rigoureuse de la performance du mode de gestion des centres aurait nécessité des ressources et des délais dont le Groupe de travail ne disposait pas. Aux États-Unis et en Europe, la gestion de plusieurs centres de congrès a été confiée à un partenaire privé. De façon globale, on y observe une amélioration modeste de leur performance. Cette amélioration est principalement attribuable à une gestion moins onéreuse des ressources humaines et à une augmentation du volume de congrès d'envergure internationale. Cependant, les administrations publiques doivent souvent continuer à financer des déficits d'exploitation.

Malheureusement, les analyses plus complètes sur le sujet n'étaient pas encore disponibles au moment de rédiger ce rapport, ce qui limite les conclusions du Groupe de travail sur le sujet. Toutefois, cela le convainc que le gouvernement devrait étudier les expériences étrangères avant que de s'engager sur la voie de l'impartition.

Compte tenu des perspectives d'avenir décrites précédemment, le Groupe de travail est d'avis que le recours à l'impartition n'est pas une solution qui peut permettre aux deux centres d'atteindre la rentabilité. Par contre, l'impartition de la gestion pourrait probablement contribuer à réduire le déficit d'exploitation des centres si le gouvernement obtient des conditions contractuelles appropriées.

Recommandations

Le Groupe de travail recommande :

- de ne pas considérer l'impartition de la gestion de la Société du Centre des congrès de Québec et la Société du Palais des congrès de Montréal comme la seule solution aux problèmes de déficit à long terme. La nature du problème a clairement été identifiée comme étant la faiblesse de la demande et la surabondance de l'offre pour ce genre d'équipement, plutôt que la forme ou la performance du mode de gestion actuel;
- que le gouvernement limite, d'ici trois ans, sa contribution annuelle aux coûts des immobilisations et de la dette afférente et qu'en conséquence il ne subventionne plus les déficits d'exploitation et les taxes foncières des deux centres. Pour ce faire :
 - que la Ville de Québec et de la Ville de Montréal renoncent définitivement aux taxes foncières des deux centres et ce, sans compensation spécifique sous forme d'en-lieu de taxes;
 - que le gouvernement exige des établissements hôteliers, des restaurateurs et des commerces à proximité des centres une participation au financement des deux sociétés;
 - que le gouvernement considère l'impartition de la gestion des centres dans la mesure où il obtient des conditions contractuelles qui assurent que cette avenue réduira effectivement leur déficit d'exploitation de façon notable et ce, en complément des recommandations précédentes.

Transports

AGENCE MÉTROPOLITAINE DE TRANSPORT

Présentation sommaire

En 1996, l'Agence métropolitaine de transport était créée pour planifier et gérer les infrastructures de transport collectif ainsi que pour mettre sur pied et coordonner l'intégration de ces services.

Pour l'année 2005, le budget d'exploitation a été de près de 237 millions de dollars alors que le programme d'immobilisations atteignait 389 millions de dollars. Le plan triennal d'immobilisation 2005-2007 est de 1 052 millions de dollars.

L'Agence est mandatée par le gouvernement pour exercer une responsabilité régionale. Dans le cadre des travaux de la Table Québec-Municipalités, la Communauté métropolitaine de Montréal a soumis au gouvernement un projet de décentralisation. Selon ce projet, la responsabilité de l'Agence lui serait transférée. Cette dernière deviendrait l'opérateur des équipements métropolitains principalement les trains de banlieue.

Actuellement, l'Agence consulte préalablement la Communauté métropolitaine quant à son plan triennal d'immobilisation. Il appartient toutefois au ministère des Transports d'approuver ce plan qu'il subventionne dans une large proportion.

Éléments à l'appui des recommandations

L'intervention gouvernementale en matière de coordination du transport collectif dans l'agglomération montréalaise vise à assurer la cohérence de l'expansion urbaine et des choix d'investissements qui en découlent.

L'existence d'un organisme régional de planification trouve sa pertinence dans sa fonction d'atténuation de la concurrence intermunicipale inévitable qui s'installe lors des choix d'immobilisations, de lieux d'implantation ou encore de mode de financement des infrastructures.

L'examen d'un projet de décentralisation du transport collectif dans l'agglomération montréalaise s'inscrit dans la problématique plus large des mécanismes de financement du renouvellement des infrastructures et des équipements, de l'exploitation des services de transport en commun, de l'identification des priorités de développement ainsi que des incitatifs à l'utilisation du transport en commun. Toutefois, cette problématique déborde le mandat du Groupe de travail.

Malgré cette problématique, la représentativité des municipalités au sein du conseil d'administration de l'Agence devrait être améliorée pour mieux refléter les intérêts de chacune des trois grandes villes et des regroupements des municipalités des couronnes nord et sud.

Recommandations

Le Groupe de travail recommande :

- de maintenir l'Agence métropolitaine de transport;
- de modifier la composition du conseil d'administration pour en améliorer la représentativité tout en maintenant le contrôle gouvernemental en augmentant :
 - de 3 à 5 le nombre d'administrateurs désignés par la Communauté métropolitaine de Montréal, soit un représentant de Montréal, de Laval, d'une autre municipalité de la couronne nord, de Longueuil et d'une autre municipalité de la couronne sud;
 - de 4 à 6 le nombre d'administrateurs désignés par le gouvernement.

Transports

COMMISSION DE LA CAPITALE NATIONALE DU QUÉBEC

Présentation sommaire

La Commission de la capitale nationale du Québec a été créée pour contribuer à l'aménagement de la capitale du Québec et pour en faire la promotion. Elle conseille le gouvernement en matière d'infrastructures de transport et d'aménagement de la Communauté métropolitaine de Québec qui a été créée à la suite de la réorganisation du territoire municipal en 2002.

Jusqu'en 2008, la Commission est impliquée en tant que gestionnaire de projet, dans l'aménagement de la promenade Samuel-De Champlain dans le cadre des Fêtes du 400^e anniversaire de la Ville de Québec qui représente un investissement de 70 millions de dollars.

Éléments à l'appui des recommandations

Bien que la fonction d'aménagement soit partagée entre le palier municipal et le gouvernement pour des raisons de cohérence du développement régional, la planification du territoire est une responsabilité des autorités locales et régionales.

Si la configuration territoriale d'avant 2002 a pu justifier un statut supra-régional à la Ville de Québec sous l'égide de la Commission, la réorganisation du territoire a depuis atténué cette problématique par la création de la Communauté métropolitaine de Québec. Un chevauchement de compétences entre la Commission et la Communauté métropolitaine s'est ainsi installé.

La situation justifie donc la dévolution des activités de la Commission à l'endroit de la Communauté métropolitaine qui est en mesure d'assumer ces responsabilités.

L'échéancier des Fêtes du 400^e anniversaire de la Ville de Québec constitue une opportunité de réduire progressivement les responsabilités et le budget de fonctionnement de la Commission jusqu'à son extinction, en plus de constituer une période transitoire pour la Communauté métropolitaine.

Recommandations

Le Groupe de travail recommande :

- de transférer à la Communauté métropolitaine de Québec les responsabilités de la Commission en matières d'aménagement, de programmes à caractère historique, culturel et social visant à mettre en valeur le statut de la capitale nationale, son développement économique et sa promotion;
- de transférer au ministère des Affaires municipales et des Régions la gestion de l'aide financière attribuée à la Communauté métropolitaine de Québec pour la responsabilité de la capitale nationale;
- de transférer à la Ville de Québec, la propriété, l'entretien et la gestion des quatorze parcs et espaces verts acquis par la Commission à l'intérieur du territoire de la municipalité;
- de permettre à la Commission de terminer son mandat de maître d'œuvre dans le projet de la promenade Samuel-De Champlain en vue des Fêtes du 400^e anniversaire de la Ville de Québec en 2008;
- d'abolir, par la suite, la Commission de la capitale nationale du Québec.

Transports

FORUM DES INTERVENANTS DE L'INDUSTRIE DU CAMIONNAGE GÉNÉRAL

Présentation sommaire

Le Forum des intervenants de l'industrie du camionnage général est un organisme de consultation et de concertation qui a été institué par la Loi sur les transports. Il vise à favoriser l'équité économique des relations contractuelles entre les routiers autonomes, propriétaires-exploitants, et les donneurs d'ouvrage dans le secteur du camionnage général.

Les recommandations du Forum ont permis de mettre en ligne des outils de prix de revient, de référence aux lois américaines et des formulaires de contrat-type. L'organisme a mis sur pied le Centre de médiation et d'arbitrage pour le traitement des litiges relatifs à l'interprétation et à l'application du contrat-type.

Éléments à l'appui des recommandations

Le Forum fonctionne sensiblement comme les tables de concertation existantes au sein du ministère des Transports du Québec, à savoir la Table de concertation gouvernement-industrie sur la sécurité des véhicules lourds et la Table de concertation sur le contrôle routier.

Le Forum n'a pas d'effectif et le ministère des Transports en assume le secrétariat à même ses propres budgets sans causer préjudice à l'autonomie des activités de l'organisme.

À ce jour, l'efficacité de l'organisme lui a permis d'acquérir une grande crédibilité au sein de l'industrie en tant que lieu de dialogue favorisant la résolution des problèmes contractuels.

Recommandations

Le Groupe de travail recommande :

- de maintenir le Forum des intervenants de l'industrie du camionnage général;
- d'appliquer au Forum les recommandations du Groupe de travail concernant les organismes consultatifs notamment celle visant à intégrer au rapport annuel de gestion du Ministère les actions de l'organisme ainsi que le suivi accordé à ses recommandations.

Transports

FORUM DES INTERVENANTS DE L'INDUSTRIE DU TAXI

Présentation sommaire

Le Forum des intervenants de l'industrie du taxi a été créé en 2001 afin de favoriser la concertation entre les intervenants de l'industrie du taxi quant aux pratiques commerciales ayant cours dans cette industrie. Le Forum conseille également le ministre des Transports sur les mesures destinées au développement de l'industrie.

Le Forum n'a jamais débuté ses activités en raison du refus du milieu de financer l'Association professionnelle des chauffeurs de taxi du Québec considérée dans la Loi concernant les services de transport par taxi comme l'organisme représentant les chauffeurs au sein du Forum.

Éléments à l'appui de la recommandation

Le rapport de juin 2005 du ministre des Transports sur l'application de la Loi a recommandé le maintien de la Loi et le remplacement du Forum par un groupe de travail chargé de concerter les intervenants et de conseiller le ministre.

Le même rapport recommande également l'abolition du Comité consultatif des propriétaires de taxi qui n'a pas répondu adéquatement aux besoins de représentation des propriétaires de taxi.

Le 2 novembre 2005, le ministre des Transports a annoncé la mise en place de la Table de concertation de l'industrie du transport par taxi qui a pour mandat de le conseiller.

La Table réunira les acteurs de l'industrie ainsi que des représentants des clientèles utilisatrices.

Recommandation

Le Groupe de travail recommande d'abolir le Forum des intervenants de l'industrie du taxi.

Travail

COMITÉ CONSULTATIF DU COMMISSAIRE DE L'INDUSTRIE DE LA CONSTRUCTION

Présentation sommaire

Le Comité consultatif du Commissaire de l'industrie de la construction a pour fonction de conseiller le commissaire ou un commissaire-adjoint lorsque demandé. Ses huit membres, nommés par le ministre du Travail, doivent provenir d'associations les plus représentatives du côté syndical et patronal de l'industrie de la construction et de l'extérieur de cette industrie.

Le Comité consultatif est cependant inopérant depuis de nombreuses années.

Éléments à l'appui de la recommandation

Un comité consultatif auprès d'un tribunal chargé de trancher des litiges survenant dans l'industrie de la construction pouvait avoir sa pertinence dans les années 1970 alors que la réglementation propre à cette industrie était en phase d'élaboration.

Compte tenu de l'évolution de la législation en ce domaine, la présence d'un comité consultatif n'est plus nécessaire. C'est d'ailleurs ce que démontre son inactivité qui remonte à plusieurs années.

Recommandation

Le Groupe de travail recommande d'abolir le Comité consultatif du Commissaire de l'industrie de la construction.

Travail

COMMISSAIRE DE L'INDUSTRIE DE LA CONSTRUCTION

Présentation sommaire

Le Commissaire de l'industrie de la construction est un tribunal administratif qui offre des recours en matière de qualification professionnelle, de reconnaissance de compétence et de licence.

À cette fin, le Commissaire :

- traite les affaires relatives aux problèmes d'assujettissement et de conflits de compétence relatifs à un métier ou à une occupation;
- révisé les ordonnances de suspension des travaux rendues par la Commission de la construction du Québec;
- révisé les affaires du conseil d'arbitrage à l'égard des recours en appel d'un administré ayant essuyé un refus concernant sa qualification ou la délivrance de son certificat de compétence par la Commission de la construction du Québec ou par Emploi-Québec;
- entend les recours à l'égard d'une décision de la Régie du bâtiment du Québec, de la Corporation des maîtres électriciens du Québec ou de la Corporation des maîtres mécaniciens en tuyauterie du Québec concernant la délivrance, le renouvellement, la modification, la suspension ou l'annulation d'une licence d'entrepreneur en construction.

Éléments à l'appui des recommandations

L'État réglemente différents secteurs d'activité économique dont l'industrie de la construction. Afin de s'assurer que les décisions prises par les diverses organisations qui encadrent cette industrie sont justes et équitables, un mécanisme d'appel est nécessaire.

La Commission des relations du travail est également un tribunal qui tranche des litiges relatifs au monde du travail. Afin de limiter le nombre de tribunaux quasi judiciaires qui interviennent dans le monde du travail, le Commissaire pourrait être intégré à la Commission.

Une telle intégration suppose l'élargissement des compétences de la Commission. Au besoin, un banc spécialisé pour l'industrie de la construction pourrait y être créé.

Recommandations

Le Groupe de travail recommande :

- d'abolir le Commissaire de l'industrie de la construction;
- de transférer ses fonctions à la Commission des relations du travail.

Travail

COMMISSION DE L'ÉQUITÉ SALARIALE

Présentation sommaire

La Commission de l'équité salariale est responsable de l'administration de la Loi sur l'équité salariale. Elle doit veiller à l'établissement de démarches ou de programmes d'équité salariale et s'assurer de son maintien dans les entreprises. À cette fin, la Commission prête notamment assistance aux diverses clientèles engagées dans cette voie.

La Commission fait également enquête à la suite d'un différend ou d'une plainte. Elle agit alors en vue de favoriser un règlement entre les parties. S'il est impossible d'en arriver à une entente, la Commission rend une décision. La Loi accorde de plus à la Commission le pouvoir de faire enquête de sa propre initiative.

Éléments à l'appui de la recommandation

Le gouvernement s'est engagé à combattre la discrimination systémique fondée sur le sexe dans les systèmes de rémunération et les méthodes d'évaluation des emplois.

La Commission des normes du travail est chargée de faire des enquêtes et des vérifications relativement aux normes minimales du travail. Or, l'équité salariale, c'est-à-dire le respect du principe de « salaire égal pour un travail équivalent » s'apparente à de telles normes.

Par ailleurs, la Commission des relations du travail rend des décisions en matière de relations du travail notamment à l'égard du respect des normes minimales.

Si un organisme spécifiquement voué à l'équité salariale avait sa pertinence au moment de l'entrée en vigueur de la Loi, maintenant que le concept est mieux connu et que la Loi est en voie d'atteindre sa pleine application, il est permis d'envisager que les dispositions sur l'équité salariale soient encadrées par les institutions qui encadrent les autres normes du travail.

En vue d'alléger les structures gouvernementales, la Commission de l'équité salariale pourrait être abolie et ses fonctions intégrées à celles de la Commission des normes du travail, à l'exception de sa fonction décisionnelle qui serait transférée à la Commission des relations du travail.

La Loi prévoit que le ministre du Travail doit, au plus tard le 21 novembre 2006, adresser au gouvernement un rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur l'équité salariale.

Recommandation

Le Groupe de travail recommande, qu'à la faveur d'un rapport positif sur la mise en œuvre de la Loi, le gouvernement considère le transfert de la fonction décisionnelle de la Commission de l'équité salariale à la Commission des relations du travail et ses autres fonctions à la Commission des normes du travail.

Travail

COMMISSION DES LÉSIONS PROFESSIONNELLES

Présentation sommaire

La Commission des lésions professionnelles est un tribunal quasi judiciaire spécialisé en santé et sécurité du travail. C'est à elle que doivent s'adresser les travailleurs et les employeurs désireux de contester une décision rendue par la CSST.

Les commissaires de la Commission entendent en audience les parties impliquées dans une contestation et rendent une décision finale et sans appel. Lors d'une audience, le commissaire est généralement accompagné de deux conseillers, l'un provenant d'une association syndicale et l'autre d'une association d'employeurs. Un assesseur, qui est la plupart du temps un médecin, peut aussi être présent.

La Commission offre également la conciliation comme mode de règlement alternatif.

Éléments à l'appui des recommandations

L'État a fait le choix de créer un système universel d'assurance en matière de santé et de sécurité du travail. À cela s'est ajouté un régime de réparation pour les victimes d'accidents du travail et de maladies professionnelles.

Afin de s'assurer que les décisions rendues en santé et en sécurité du travail sont justes et équitables, une instance d'appel permettant de contester une décision de la CSST apparaît nécessaire.

En sa qualité de tribunal quasi judiciaire, la Commission doit pouvoir rendre des décisions en toute indépendance, ce qui nécessite une structure qui lui est propre.

Le nombre de dossiers ouverts annuellement à la Commission est en hausse constante. Il est passé de 13 274 en 1998-1999 à 27 141 en 2004-2005. Cette augmentation crée une pression croissante sur les ressources de la Commission. Il serait donc avantageux qu'elle mette en place un mécanisme qui permettrait d'éliminer les dossiers pour lesquels une contestation est injustifiée.

En vue de diminuer ses frais de fonctionnement, la Commission devrait tenir des audiences sans conseiller. À cet égard, le Groupe de travail a pris acte des contestations soulevées par un projet semblable dans le passé. Il reste convaincu qu'il est possible, comme cela se fait dans ce domaine en Colombie-Britannique et en Ontario et dans d'autres domaines au Québec, qu'un commissaire seul puisse rendre des décisions donnant toutes les garanties de saine administration de la justice. Le Groupe de travail est d'avis que le gouvernement devrait faire une nouvelle tentative en ce sens auprès des employeurs et syndicats.

Enfin, la performance de la Commission et la satisfaction de ses clientèles reposent en grande partie sur la célérité des commissaires à rendre des décisions. Il est donc incontournable que le rendement des commissaires réponde aux exigences fixées par la Commission. La satisfaction de ces exigences devrait donc être nécessaire au renouvellement des contrats des commissaires.

Recommandations

Le Groupe de travail recommande :

- de maintenir la Commission des lésions professionnelles;
- de demander à la Commission d'instaurer un mécanisme permettant de refuser d'entendre les causes pour lesquelles il est évident qu'une contestation est injustifiée;
- que le renouvellement du mandat des commissaires soit conditionnel à la satisfaction des exigences de rendement fixées par la Commission;
- que le ministre du Travail sollicite l'appui du Conseil consultatif du travail et de la main-d'œuvre pour que les contestations adressées à la Commission soient entendues par un commissaire seul.

Travail

COMMISSION DES NORMES DU TRAVAIL

Présentation sommaire

La Commission des normes du travail a pour mission de surveiller l'application des normes du travail au Québec. En 2005, elle comptait 599 employés et un budget de près de 50 millions de dollars.

La Commission reçoit les plaintes des salariés non syndiqués qui estiment que leur employeur ne respecte pas les normes du travail ou qui se croient victimes de harcèlement psychologique.

Après enquête, si la Commission considère que la plainte tient sur des motifs sérieux, elle représente le salarié devant la Commission des relations du travail ou elle intente en son nom des poursuites devant les tribunaux civils. Elle offre également des services de conciliation.

La Commission exerce aussi des activités de surveillance à l'égard de normes du travail.

Éléments à l'appui des recommandations

Par ses législations, l'État a mis en place des normes du travail. Il doit veiller à ce que les employeurs respectent ces normes et que les salariés non syndiqués disposent d'une instance où porter plainte.

La Commission peut être appelée à faire enquête sur des causes auxquelles sont mêlés l'État, ses réseaux ou ses mandataires. Pour cette raison, il est préférable de ne pas intégrer la Commission à un ministère.

En Colombie-Britannique et en Ontario, les enquêteurs des entités chargées de surveiller l'application des normes du travail ont le pouvoir d'émettre des ordonnances. Il serait intéressant de s'inspirer de cette pratique en confiant au personnel de la Commission le pouvoir d'émettre des décisions à l'égard des plaintes pécuniaires, ainsi que pour d'autres types de plaintes dont la résolution ne présente pas une complexité significative. Dans plusieurs cas, il pourrait s'ensuivre un raccourcissement des délais de traitement puisque le nombre de recours devant les tribunaux civils ou la Commission des relations du travail se trouverait limité.

Les interventions de la Commission touchent des aspects sensibles de sa clientèle : sa dignité et son emploi. Pour cette raison, il est impératif que les plaintes soient traitées avec toute la diligence requise, donc dans les meilleurs délais. Une évaluation rigoureuse, notamment de la performance du processus de traitement des plaintes et du rendement du personnel impliqué, devrait être effectuée de manière systématique. La Commission dispose d'importantes ressources tant humaines que financières. Il lui appartient d'assurer un suivi continu de la performance de sa gestion.

Recommandations

Le Groupe de travail recommande :

- de maintenir la Commission des normes du travail;
- de confier à son personnel un pouvoir de décision à l'égard des plaintes pécuniaires et pour d'autres types de plaintes dont la résolution ne présente pas une complexité significative;
- que la Commission mette en place un cadre d'amélioration continue de la performance pour l'ensemble de ses processus.

Travail

COMMISSION DES RELATIONS DU TRAVAIL

Présentation sommaire

La Commission des relations du travail est un tribunal quasi judiciaire spécialisé en relations du travail. Son mandat est d'entendre et de disposer de tout un éventail de recours reliés à l'emploi et aux relations du travail.

La Commission entend les plaintes des salariés qui allèguent avoir été congédiés sans cause juste et suffisante ainsi que les plaintes de congédiement pour un motif interdit par la Loi sur les normes du travail. Elle entend également les recours relatifs à plus de vingt autres lois pour lesquelles elle a compétence.

La Commission est aussi responsable du régime d'accréditation syndicale, ce qui comprend notamment les requêtes en accréditation déposées par des associations de salariés et les plaintes de congédiement ou de représailles en raison d'activités syndicales.

Finalement, la Commission traite les plaintes pour harcèlement psychologique.

Éléments à l'appui des recommandations

L'État a choisi de jouer un rôle en matière de protection des salariés notamment afin de maintenir la paix industrielle. Pour ce faire, il a prévu un code du travail ainsi que d'autres lois qui encadrent les rapports de travail, par exemple en établissant des normes minimales.

Il importe qu'un organisme neutre et indépendant puisse trancher en cas de litige lors de l'application de ces différentes lois.

De plus, la Commission peut être appelée à trancher des litiges qui impliquent l'État ou ses mandataires. Il est donc préférable qu'elle jouisse d'une structure qui est strictement dédiée aux relations de travail.

La Commission est une organisation créée récemment, c'est-à-dire en 2002. Elle est issue de la fusion du Tribunal du travail et du Bureau du commissaire général du travail. Il serait donc opportun d'évaluer sa performance ainsi que le degré de satisfaction de ses clientèles après cinq années d'existence. Un examen de ce genre cadrerait avec l'instauration d'une culture de réévaluation continue prévue dans le cadre de la modernisation de l'État.

Recommandations

Le Groupe de travail recommande :

- de maintenir la Commission des relations du travail;
- d'évaluer sa performance et le degré de satisfaction des clientèles de la Commission.

Par ailleurs, d'autres recommandations du Groupe de travail ont pour objet de transférer à cet organisme les fonctions actuelles du Commissaire de l'industrie de la construction et celles du Conseil des services essentiels.

Travail

CONSEIL CONSULTATIF DU TRAVAIL ET DE LA MAIN-D'ŒUVRE

Présentation sommaire

Le Conseil consultatif du travail et de la main-d'œuvre a pour mission de susciter et de maintenir la concertation entre les organisations patronales et syndicales afin d'orienter et de soutenir l'action gouvernementale en matière de travail et de main-d'œuvre.

Il est principalement composé de membres provenant des associations syndicales et patronales les plus représentatives.

Les activités du Conseil se regroupent en trois grands domaines, soit la consultation des organisations patronales et syndicales en vue de conseiller le gouvernement, l'étude de toute question relevant du domaine du travail et de la main-d'œuvre ainsi que le soutien à l'administration de la législation du travail notamment en ce qui concerne le régime d'arbitrage et l'expertise médicale en matière d'accidents de travail.

Éléments à l'appui de la recommandation

En tant qu'acteur social de premier plan, l'État détient une responsabilité à l'égard du maintien de la paix industrielle.

À cette fin, le Conseil donne au gouvernement la possibilité de consulter collectivement les principaux représentants patronaux et syndicaux et, bien souvent, d'obtenir un consensus de leur part avant de poser tout geste modifiant les rapports de travail.

Le Conseil ne rend pas de services directs aux citoyens. Il s'agit d'une petite organisation disposant d'un budget limité à quelques centaines de milliers de dollars par année. Pour ces raisons, il n'apparaît pas nécessaire que le Conseil soit soumis aux obligations qui régissent les organismes gouvernementaux, comme la production d'un plan stratégique et d'un rapport annuel de gestion.

Recommandation

Le Groupe de travail recommande de maintenir le Conseil consultatif du travail et de la main-d'œuvre.

Travail

CONSEIL DES SERVICES ESSENTIELS

Présentation sommaire

Le Conseil des services essentiels est un tribunal administratif chargé de s'assurer du maintien de services essentiels suffisants pour préserver la santé et la sécurité du public lors de grèves légales et d'assurer au public les services auxquels il a droit à l'occasion d'actions concertées illégales.

Pour ce faire, le Conseil doit :

- sensibiliser les employeurs et les syndicats au maintien des services essentiels lors d'une grève;
- évaluer, au moyen d'enquêtes, la suffisance des services essentiels proposés;
- veiller à ce que les services soient assurés durant la grève conformément à ceux qu'il a jugés suffisants;
- exercer des pouvoirs de redressement lorsque les services essentiels ne sont pas fournis ou lors de gestes illégaux qui affectent les services auxquels le public a droit.

Notons que le Conseil privilégie l'approche de la médiation pour solutionner les difficultés qui surviennent entre syndicats et employeurs. Chaque fois que se produit un événement requérant l'intervention du Conseil, un médiateur rencontre d'abord les parties pour les aider à trouver une solution.

Éléments à l'appui des recommandations

Au fil des décennies, l'État a mis en place un grand nombre de services qu'il offre lui-même ou qui sont fournis par ses réseaux et mandataires. De par leur nature, certains de ces services comme les soins de santé ne sauraient être interrompus en raison d'un conflit de travail.

Il importe qu'une instance indépendante puisse déterminer dans quelle mesure les services sont essentiels et veiller à ce qu'ils soient maintenus à un niveau suffisant même en période de conflit de travail.

La Commission des relations du travail est également un tribunal appelé à trancher des litiges dans le monde du travail. Elle possède un mécanisme d'urgence pour réagir rapidement lorsqu'une situation l'exige, par exemple, lors du déclenchement d'une grève illégale.

Les enquêtes menées par le Conseil visent principalement à recueillir de l'information qui lui permettra d'évaluer l'impact d'un geste illégal, comme un lock-out, une grève ou un ralentissement d'activités qui contrevient à la loi sur le service normalement offert à la population. Une telle fonction pourrait être assumée par les agents de relations du travail de la Commission des relations de travail. En effet, ceux-ci effectuent des enquêtes notamment pour vérifier le caractère libre et volontaire de l'adhésion des salariés à une association. Enfin, la Commission offre un service de conciliation qui répond aux mêmes objectifs que la médiation pratiquée par le Conseil.

Il serait donc possible d'intégrer les fonctions du Conseil à la Commission des relations du travail. Cette intégration favoriserait l'optimisation des ressources affectées présentement au Conseil puisque le volume d'activités de ce dernier fluctue beaucoup selon le cycle des négociations dans le secteur public.

Recommandations

Le Groupe de travail recommande :

- d'abolir le Conseil des services essentiels;
- de transférer ses fonctions à la Commission des relations du travail.

ANNEXE

**Liste des rubriques de la fiche
descriptive des organismes**

1. Source légale et année de création
2. Statut de l'organisme
3. Information financière
4. Effectif autorisé
5. Nominations du gouvernement et noms des dirigeants ou des membres
6. Mission
7. Besoins pour lesquels l'organisme a été créé
8. Principaux événements depuis la création
9. Lien avec les missions de l'État
10. Mandats et fonctions
11. Lois et règlements administrés
12. Programmes administrés
13. Services rendus
14. Organisation et mode de prestation de service
15. Clientèle
16. Principaux résultats
17. Principaux effets
18. Engagements de l'organisme sur la qualité des services et la satisfaction de la clientèle
19. Besoins actuels de la clientèle
20. Organisations agissant dans le même domaine
21. Partenariats autres entités contribuant à l'offre de service
22. Recommandations déjà formulées
23. Comparaison avec d'autres gouvernements
24. Sources d'information



Organismes