

L'ÉTAT QUÉBÉCOIS EN PERSPECTIVE

Les organismes gouvernementaux

L'Observatoire de l'administration publique, hiver 2011

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|---|
| 1. Prologue : une définition des organismes gouvernementaux..... | 2 |
| 2. Le nombre « officiel » d'organismes au Québec en 2010 | 2 |
| 3. Les types d'organismes et l'évolution de leurs nombres..... | 3 |
| 3.1 Une typologie des organismes..... | 3 |
| 3.2 Les organismes du gouvernement par type au Québec entre 1960 et 2010..... | 4 |
| 4. Les effectifs, un indicateur de la taille des organismes | 5 |
| Annexe : Les organismes du gouvernement par type et leur effectif en ETC au 31 mars 2008 | 6 |

1. PROLOGUE : UNE DÉFINITION DES ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX

L'organisme gouvernemental se distingue de l'appareil ministériel, des autres organismes publics décentralisés et des organisations relevant du droit privé par « la présence d'une pluralité des critères suivants¹ » :

- il est une entité juridique distincte ayant un statut et des pouvoirs qui lui sont propres et relève d'un ministre responsable de l'application de ces pouvoirs en vertu d'un décret d'attribution;
- il a une mission d'intérêt public;
- il est créé par le pouvoir législatif ou par une autorité gouvernementale;
- le gouvernement est propriétaire des actifs en totalité ou en partie;
- il est financé directement ou indirectement par les fonds publics en totalité ou en partie;
- il est une entité autre que les municipalités, les commissions scolaires, les établissements publics de santé, de services sociaux ou d'éducation;
- il est également une entité autre que les services ministériels déconcentrés et les « agences ministérielles » (nommées aussi au Québec « unités autonomes de service » ou « unités conventionnées ») qui sont, eux, soumis à l'autorité hiérarchique directe d'un ministre;
- son personnel peut être composé d'employés ayant le statut de fonctionnaire (près de 30 % de son personnel relève de la Loi sur la fonction publique) ou soumis aux « normes et barèmes » édictés par le Conseil du trésor;
- ses revenus et ses dépenses relèvent du périmètre comptable du gouvernement, à l'exception de quelques sociétés.

Les organismes gouvernementaux jouissent d'une autonomie de décision et de gestion qui est encadrée par plusieurs types de contrôle :

- un contrôle d'opportunité des actions conduites, plus ou moins contraignant, de la part du ministère de tutelle selon la nature du texte constitutif de l'organisme;
- un contrôle de conformité de l'administration et d'opportunité de la part d'une autorité relevant du pouvoir législatif (au Québec, le Vérificateur général, notamment dans le cadre de ses vérifications dites « d'optimalisation des ressources »);
- un contrôle *a priori*, et parfois *a posteriori*, exercé par l'instance centrale de gestion de l'administration publique québécoise (le Conseil du trésor) lors, notamment, de l'allocation des ressources;
- un contrôle *a posteriori* par les parlementaires des activités et de la gestion.

2. LE NOMBRE « OFFICIEL » D'ORGANISMES AU QUÉBEC EN 2010

Dans le cadre de leur mandat respectif, trois instances répertorient les organismes du gouvernement : le Secrétariat du Conseil du trésor, le ministère du Conseil exécutif et le

¹ Gélinas, A. (2003). *L'administration centrale et le cadre de gestion*, Sainte-Foy, presses de l'Université Laval, p. 65 et s. Les définitions et les typologies qui suivent s'inspirent en grande partie de cet ouvrage.

Vérificateur général². Dans ce contexte, il n'existe pas un registre et conséquemment un seul nombre « officiel » d'organismes gouvernementaux qui soit fonction d'un mandat légal à cette fin. Les nombres évoqués périodiquement, entre autres lors des débats politiques, réfèrent aux compilations de l'une des instances susnommées qui les établit selon les limites de son mandat. La logique de classement des données utilisée par le Secrétariat aux emplois supérieurs du ministère du Conseil exécutif est privilégiée dans cette étude puisqu'elle est fondée sur l'existence d'un statut juridique qui habilite le gouvernement à exercer des prérogatives (nomination de dirigeants, adoption des règlements de régie internes) en conformité avec la définition de la notion d'organisme gouvernemental présentée plus haut. Selon les données recensées, qui excluent les établissements de santé et de services sociaux, les sous-organismes (ou « filiales »), les organismes inopérants, mais qui comprennent les organismes temporaires et les comités consultatifs, on comptait 157 organismes au 27 octobre 2010.

3. LES TYPES D'ORGANISMES ET L'ÉVOLUTION DE LEURS NOMBRES

3.1 Une typologie des organismes

La typologie suivante des organismes est la plus commune et la plus adéquate pour suivre l'évolution du nombre d'organismes par type :

- les organismes consultatifs (conseils ou comités), dont la fonction dominante³ est la consultation;
- les organismes d'intermédiation ou les commissions, dont la fonction dominante est l'une ou l'autre des suivantes : l'étude, l'examen, l'enquête, l'évaluation, la conciliation, la concertation;
- les organismes décisionnels (tribunaux administratifs), dont la fonction dominante est la fonction juridictionnelle, et les régies, dont la fonction dominante est la régulation;
- les offices, dont la fonction dominante est la gestion de nature autre que commerciale, financière ou industrielle;
- les sociétés administratives, dont la fonction dominante est la gestion de nature commerciale, financière ou industrielle, mais sans poursuivre un objectif d'autofinancement. Parmi celles-ci, on distingue :
 - les sociétés d'aménagement ou de gestion d'équipement;
 - les sociétés d'assistance financière ou technique;
 - les sociétés de gestion des régimes de retraite ou d'assurance;
 - les sociétés de services;
- les sociétés d'État, dont la fonction dominante est la gestion de nature commerciale, financière ou industrielle tout en poursuivant un objectif d'autofinancement.

² Le portail du gouvernement liste sous l'intitulé « Organismes » des entités objets de décentralisation fonctionnelle qui offrent des services aux citoyens, mais cette liste ne constitue pas un relevé exhaustif des organismes gouvernementaux au sens formel du terme.

³ Il est possible qu'un organisme remplisse plusieurs fonctions. Le classement de la section 4 prend uniquement en considération la fonction principale d'un organisme.

3.2 Les organismes du gouvernement par type au Québec entre 1960 et 2010

Au cours des trois dernières décennies, le ministère du Conseil exécutif a imposé, lors de la création de ces entités décentralisées, une typologie d'appellation des organismes gouvernementaux qui, respectueuse des critères fonctionnels et juridiques énumérés, aligne la réalité québécoise sur les paradigmes évolutifs de la science administrative du secteur public.

Néanmoins, pour plusieurs organismes gouvernementaux, la discordance entre l'appellation officielle (légale) et la nature ou la mission de l'organisme rend difficile un classement conforme à leur fonction dominante. L'examen de leur loi constitutive est alors nécessaire. Par exemple, la Commission de la santé et de la sécurité au travail (CSST) n'est pas en premier lieu une commission, mais une société administrative. De même, l'Agence d'évaluation des technologies et des modes d'intervention en santé n'est pas une société administrative comme devraient être désignés de nombreux organismes nommés « agences », mais un comité puisque sa mission première est de conseiller le ministre de la Santé et des Services sociaux.

| L'ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX AU QUÉBEC ENTRE 1960 ET 2010 | | | | | | | | |
|---|---------------------|-------------|--------|--------------------------|---------|--------------------------|-----------------|-------|
| Année | Comités et conseils | Commissions | Régies | Tribunaux administratifs | Offices | Sociétés administratives | Sociétés d'État | Total |
| 1960 | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | 31 |
| 1964 | 14 | 0 | 15 | 3 | 1 | 9 | 5 | 47 |
| 1975 | 56 | 12 | 14 | 8 | 12 | 9 | 12 | 123 |
| 1985 | 55 | 25 | 25 | 17 | 19 | 48 | 16 | 205 |
| 1990 | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | 199 |
| 1992 | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | 235 |
| 1995 | 52 | 32 | 21 | 21 | 24 | 43 | 14 | 209 |
| 1998 | 54 | 38 | 14 | 14 | 25 | 47 | 9 | 207 |
| 1999 | 46 | 41 | 22 | 15 | 29 | 48 | 6 | 207 |
| 2005 | 55 | 31 | 22 | 14 | 24 | 43 | 8 | 197 |
| 2009 | 51 | 27 | 20 | 13 | 30 | 42 | 8 | 191 |
| 2010 | 21 | 27 | 18 | 13 | 27 | 42 | 9 | 157 |

n.d. : non disponible

Sources : GÉLINAS A., *L'intervention et le retrait de l'État, l'impact sur l'organisation gouvernementale*, PUL, 2002, p. 69, 310 et 393; et pour 2005, 2009 et 2010, Ministère du Conseil exécutif du Québec, Secrétariat aux emplois supérieurs. Les données de 2005 et 2010 ne comprennent pas les sous-organismes et les organismes temporaires. Les données de 2009 incluent toutefois deux organismes temporaires.

Après avoir connu une forte hausse entre 1960 et 1992, signe de la diversification des activités de l'État québécois au cours de cette période, le nombre d'organismes entre 1992 et 1995 a considérablement diminué en raison des mesures visant la révision des fonctions et de l'organisation gouvernementales faisant suite au rapport du comité Gobeil. Entre 1999 et 2005, on remarque une augmentation du nombre de comités et de conseils. Cette croissance s'explique en partie par un effet de retour de balancier consécutif aux nombreuses abolitions qui ont concerné ce type d'organismes lors de la première moitié des années 1990. Elle signe également une transformation de l'action de l'État au profit de pratiques plus participatives et négociées avec les composantes de la société civile. Depuis les travaux commandités par le gouvernement libéral ayant pour objectif d'examiner le rôle des organismes gouvernementaux et, le cas échéant, de proposer des restructurations⁴, le nombre d'organismes a connu une baisse modérée. Pour leur part, les offices ont vu leur nombre croître en raison, notamment, de la création du Centre de services partagés, de Services Québec et de l'Agence des partenariats public-privé.

4. LES EFFECTIFS, UN INDICATEUR DE LA TAILLE DES ORGANISMES

Dans le tableau qui suit, la répartition des organismes par type est relativisée en fonction de la taille de leur effectif. Les organismes retenus pour cet exercice sont ceux qui répondent aux critères suivants :

- les organismes dont le rayonnement est national (et non strictement local ou régional). Les organismes à vocation touristique ou culturelle, comme le Palais des congrès de Montréal ou encore le Musée national des beaux-arts du Québec, sont ainsi considérés comme ayant une première zone d'impact plus locale que nationale;
- les organismes de nature permanente dont les dirigeants sont nommés par le gouvernement ou dont le financement est assuré en tout ou en partie par l'État, ou les deux à la fois;
- les organismes ayant un personnel affecté.

Bien qu'elle ait le statut d'organisme du gouvernement du fait de sa mission et de ses prérogatives particulières, la Sûreté du Québec n'est pas comptabilisée. Les comités consultatifs *ad hoc*, les commissions temporaires et les organismes inopérants, mais dont la loi n'a pas encore été abrogée sont également exclus de cette compilation.

Au 31 mars 2008, plus de la moitié (56,3 %) des effectifs totaux des organismes gouvernementaux étaient à l'emploi de l'une des 7 sociétés d'État. À elle seule Hydro-Québec employait, avec ses 23 453 salariés, 33,5 % des effectifs totaux des organismes du gouvernement. Par ailleurs, les organismes consultatifs n'ont à leur service qu'une très faible proportion des effectifs totaux des organismes, mais il faut souligner que des employés des ministères, affectés de façon ponctuelle ou provisoire, et des individus bénévoles participant à leurs activités ne sont pas comptabilisés dans ces données.

⁴ Voir les rapports Boudreau, Geoffrion et Rolland sur l'examen des organismes gouvernementaux, Secrétariat du Conseil du trésor (2009). *Examen des organismes publics*, [http://www.tresor.gouv.qc.ca/fr/modernisation/projets/organismes_publics.asp], page consultée le 9 septembre 2009.

ANNEXE : LES ORGANISMES DU GOUVERNEMENT PAR TYPE ET LEUR EFFECTIF EN ETC AU 31 MARS 2008

| | ETC | |
|------------------------------------|---|------------|
| ORGANISMES CONSULTATIFS | CPPSSSPCE | 1 |
| | Commission consultative de l'enseignement privé | 1 |
| | Commission des biens culturels du Québec | 4 |
| | Conseil consultatif du travail et de la main-d'œuvre | 4 |
| | Conseil de l'Ordre national du Québec | 5 |
| | Conseil de la famille et de l'enfance | 9 |
| | Conseil de la science et de la technologie | 25 |
| | Conseil des aînés | 8 |
| | Conseil des relations interculturelles | 9 |
| | Conseil du statut de la femme | 56 |
| | Conseil permanent de la jeunesse | 10 |
| | Conseil supérieur de l'éducation | 25 |
| | Conseil supérieur de la langue française | 14 |
| | Sous-total | 171 |
| ORGANISMES D'INTERMÉDIATION | Agence d'évaluation des technologies et des modes d'intervention en santé | 15 |
| | Bureau d'audiences publiques sur l'environnement | 56 |
| | Bureau d'évaluation médicale | 17 |
| | Commissaire à la déontologie policière | 36 |
| | Commissaire à la santé et au bien-être | 15 |
| | Commissaire au lobbyisme* | 24 |
| | Commission d'évaluation de l'enseignement collégial | 27 |
| | Commission de l'équité salariale | 54 |
| | Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse | 158 |
| | Commission québécoise des libérations conditionnelles | 43 |
| | Conseil de la justice administrative | 3 |
| | Conseil de la magistrature | 5 |
| | Conseil des services essentiels | 23 |
| | Conseil du médicament | 36 |
| | Conseils d'arbitrage de l'assurance-maladie | 2 |
| | Forum des intervenants de l'industrie du camionnage général | 2 |
| | Protecteur du citoyen* | 160 |
| | Vérificateur général* | 255 |
| | Sous-total | 931 |

ORGANISMES DÉCISIONNELS

| | | |
|--------------------------|--|--------------|
| Tribunaux administratifs | Bureau de décision et de révision en valeurs mobilières | 9 |
| | Comité de déontologie policière | 16 |
| | Commissaire de l'industrie de la construction | 9 |
| | Commission d'accès à l'information | 52 |
| | Commission de la fonction publique | 41 |
| | Commission des lésions professionnelles | 422 |
| | Commission des relations du travail | 131 |
| | Régie du logement | 209 |
| | Tribunal administratif du Québec | 257 |
| | Tribunal des droits de la personne | 5 |
| Régies | Autorité des marchés financiers | 610 |
| | Bureau d'accréditation des pêcheurs et des aides-pêcheurs du Québec | 3 |
| | Commission de la construction du Québec | 957 |
| | Commission de protection du territoire agricole du Québec | 96 |
| | Commission de reconnaissance des associations d'artistes et de producteurs | 3 |
| | Commission de toponymie du Québec | 16 |
| | Commission des normes du travail | 581 |
| | Commission des transports du Québec | 145 |
| | Commission municipale du Québec | 13 |
| | Directeur général des élections* | 259 |
| | Office de la protection du consommateur | 98 |
| | Office des professions du Québec | 39 |
| | Office québécois de la langue française | 231 |
| | Régie de l'énergie | 69 |
| | Régie des alcools, des courses et des jeux | 220 |
| | Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec | 144 |
| | Régie du bâtiment du Québec | 427 |
| | Régie du cinéma | 51 |
| | Sous-total | 5 113 |

OFFICES

| | |
|---|--------------|
| Agence de l'efficacité énergétique | 61 |
| Agence des partenariats public-privé | 38 |
| Bibliothèque nationale et archives du Québec | 794 |
| Bureau du coroner | 55 |
| Centre de la francophonie des Amériques | 8 |
| Centre de services partagés | 1 390 |
| Commission des partenaires du marché du travail | 112 |
| Commission des services juridiques | 51 |
| Conseil des arts et des lettres du Québec | 70 |
| Conservatoire de musique et d'art dramatique | 335 |
| Directeur des poursuites criminelles et pénales | 730 |
| École nationale de police du Québec | 440 |
| École nationale des pompiers du Québec | 13 |
| Fondation Jean-Charles Bonenfant | 2 |
| Fonds d'aide aux recours collectifs | 3 |
| Fonds québécois de la recherche sur la nature et les technologies | 34 |
| Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture | 35 |
| Fonds de recherche en santé du Québec | 32 |
| Institut de la statistique du Québec | 348 |
| Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec | 292 |
| Institut national de santé publique du Québec | 503 |
| Office des personnes handicapées du Québec | 150 |
| Office franco-québécois pour la jeunesse | 23 |
| Office Québec-Amériques pour la jeunesse | 15 |
| Office Québec/Wallonie-Bruxelles pour la jeunesse | 4 |
| Secrétariat Entraide - secteur public et parapublic | 12 |
| Services Québec | 491 |
| Sous-total | 6 041 |

SOCIÉTÉS ADMINISTRATIVES

| | | |
|---|--|-----|
| Sociétés d'aménagement ou de gestion d'équipement | Commission de la capitale nationale | 74 |
| | Corporation d'hébergement du Québec | 105 |
| | Société des traversiers du Québec | 555 |
| | Société immobilière du Québec | 723 |
| Sociétés d'assistance financière ou technique | Centre de recherche industrielle du Québec | 245 |
| | Fondation de la faune du Québec | 20 |
| | Investissement-Québec | 413 |
| | La Financière agricole du Québec | 708 |
| | Société d'habitation du Québec | 369 |
| | Société de développement des entreprises culturelles | 111 |

| | | |
|---|---|---------------|
| Sociétés de gestion des régimes de retraite ou d'assurances | Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances | 647 |
| | Commission de la santé et de la sécurité au travail | 4 305 |
| | Conseil de gestion de l'assurance parentale | 14 |
| | Régie de l'assurance maladie du Québec | 1 591 |
| | Régie des rentes du Québec | 1 220 |
| | Société de l'assurance automobile du Québec | 3 460 |
| Sociétés de services | Corporation d'urgence santé | 1 285 |
| | Curateur public | 662 |
| | Héma-Québec | 1 294 |
| | Société québécoise de récupération et de recyclage | 60 |
| | Société québécoise d'information juridique | 116 |
| | Télé-Québec | 342 |
| | Sous-total | 18 319 |
| SOCIÉTÉS D'ÉTAT | Caisse de dépôt et placement | 871 |
| | Hydro-Québec | 23 453 |
| | Société des alcools du Québec | 5 137 |
| | Société des établissements de plein air du Québec | 3 081 |
| | Société des loteries du Québec | 6 723 |
| | Société générale de financement du Québec | 112 |
| | Société nationale de l'amiante | 2 |
| | Sous-total | 39 379 |
| TOTAL | 69 954 | |

D'après : Commission de la capitale nationale du Québec, *Profil de localisation des effectifs au 31 mars 2008*, Annexes 2 et 4, juillet 2009; et Ministère du Conseil exécutif, *Liste des ministères et des organismes selon la catégorie*, au 10 juillet 2009.

N.B. : Les organismes retenus sont ceux qui répondent aux critères suivants : organismes dont le rayonnement est national (et non local ou régional); organismes de nature permanente dont les dirigeants sont nommés par le gouvernement ou dont le financement est assuré en tout ou en partie par l'État, ou les deux à la fois. La Sûreté du Québec n'est pas comptabilisée ici bien qu'elle ait le statut d'organisme du gouvernement. Les organismes sans personnel affecté et inopérants sont exclus de cette compilation.

CPPSSSPCE: Comité provincial pour la prestation des services de santé et des services sociaux aux personnes issues des communautés ethnoculturelles.

* Organismes dont les dirigeants sont nommés par le Président de l'Assemblée nationale.

Ndlr : Tableau réalisé avec le concours de la Commission de la capitale nationale du Québec.

Aucun élément du contenu du présent document ne peut être utilisé, reproduit ou transmis, en totalité ou en partie, sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit, sans l'autorisation écrite de L'Observatoire de l'administration publique – ENAP. Pour solliciter cette permission ou pour obtenir des renseignements supplémentaires, veuillez vous adresser à etat.quebecois@enap.ca

Diffusion autorisée par Les publications du Québec.

Certaines données présentées dans ce document sont issues de Statistique Canada par extraction de la banque de données ESTAT, sous-produit de CANSIM. La publication sur ce site des séries chronologiques de CANSIM est partielle et l'équipe de recherche y a apporté une plus-value par le calcul d'indicateurs. Pour en savoir plus, visitez : <http://www.statcan.gc.ca/estat/intro-fra.htm>

Dépôt légal
Bibliothèque et Archives Canada, 2011

ISBN 978-2-923008-28-8 (PDF)

© L'Observatoire de l'administration publique-ENAP, 2011