

L'organisation de la fonction gouvernementale

L'Observatoire de l'administration publique, hiver 2012

TABLE DES MATIÈRES

1. La prééminence du premier ministre sur l'appareil gouvernemental	2
1.1 La maîtrise de l'ordre du jour gouvernemental	2
1.2 Un pouvoir de nomination déterminant	2
1.3 Un large pouvoir d'arbitrage, de contrôle et d'organisation	3
1.4 Des prérogatives et des moyens de communication prépondérants.....	3
2. Le Conseil des ministres : l'organe politique suprême.....	3
3. Les comités ministériels permanents	3
3.1 Les comités ayant pour vocation de coordonner l'ensemble de la gestion et des politiques du gouvernement	4
3.2 Les comités ayant une mission de coordination d'un domaine spécifique d'action.....	4
3.3 Les comités ministériels temporaires	5
4. Les administrations de soutien au Conseil exécutif.....	5
4.1 Le Secrétariat général	6
4.2 Les structures de soutien aux comités ministériels ayant une mission de coordination d'un domaine spécifique d'action.....	6
4.3 Les structures assumant des fonctions spécifiques	6
Bibliographie	7

1. LA PRÉÉMINENCE DU PREMIER MINISTRE SUR L'APPAREIL GOUVERNEMENTAL

Le premier ministre monopolise de nombreuses fonctions stratégiques au sein de l'appareil gouvernemental.

1.1 La maîtrise de l'ordre du jour gouvernemental

En tant que chef du parti politique majoritaire en Chambre, le premier ministre peut demander de convoquer, de proroger ou de dissoudre l'Assemblée. Les élections générales n'ayant pas lieu à date fixe dans le système parlementaire de type britannique¹, il a la liberté de déterminer le calendrier électoral dans les limites définies par la Constitution et la Loi électorale². Le premier ministre fixe également la date des élections complémentaires. En tant que chef du gouvernement, qu'autorité hiérarchique du ministère du Conseil exécutif et que président du Comité des priorités, il détermine l'ordre du jour des séances du Conseil des ministres. *Primus inter pares*, il garde le pouvoir d'interpréter les conclusions des délibérations et des décisions du Conseil des ministres.

1.2 Un pouvoir de nomination déterminant

►► Des responsables politiques

Nommé formellement par le lieutenant-gouverneur, représentant de la Couronne, le premier ministre conseille ce dernier pour les nominations ministérielles. En conséquence, les ministres tiennent leur légitimité et leur autorité du premier ministre. Le désaccord ou la perte de confiance du premier ministre envers l'un de ses ministres conduit à la démission de ce dernier. Au Parlement, cumulant les fonctions de chef de parti, de chef de la majorité à l'Assemblée et de chef du caucus parlementaire, le premier ministre nomme le leader et le whip du gouvernement. Il propose la nomination du président de l'Assemblée nationale et nomme également les adjoints parlementaires des ministres.

►► Des responsables administratifs

En tant que chef de l'administration et en vertu de la Loi sur la fonction publique, le premier ministre recommande au Conseil des ministres la nomination des sous-ministres et des hauts fonctionnaires, ainsi que celle des secrétaires généraux associés du Conseil exécutif et des secrétaires adjoints du Conseil du trésor. Les sous-ministres adjoints sont également nommés au Québec par le gouvernement sur recommandation du premier ministre. De plus, il propose à l'Assemblée la nomination du vérificateur général, du directeur général des élections, du protecteur du citoyen et du commissaire au lobbyisme.

¹ Depuis le début des années 2000, quatre provinces canadiennes, de même que le gouvernement fédéral, ont modifié leur loi électorale respective afin d'établir les élections générales à date fixe. Voir la fiche détaillée sur les institutions du pouvoir législatif de la section *Structure et taille de l'État* du site L'État québécois en perspective, <http://www.etatquebecois.enap.ca/fr/accueil.aspx>

² Voir la fiche détaillée sur les institutions du pouvoir législatif de la section *Structure et taille de l'État* du site L'État québécois en perspective, <http://www.etatquebecois.enap.ca/fr/accueil.aspx>

1.3 Un large pouvoir d'arbitrage, de contrôle et d'organisation

Par le contrôle de l'ordre du jour du Conseil des ministres, le premier ministre approuve tout projet de loi, réglementation ou décret et valide l'octroi de tout contrat d'importance. Par ailleurs, il prépare et livre le discours inaugural et approuve la substance des orientations du discours sur le budget. En tant que chef de l'administration, il détermine son organisation.

1.4 Des prérogatives et des moyens de communication prépondérants

Le premier ministre est le premier porte-parole du gouvernement. Il peut mettre son veto à toute déclaration ministérielle majeure. À l'Assemblée, il jouit de la priorité de répondre aux questions. Son cabinet, en réseau avec les autres cabinets ministériels, et certains services du ministère du Conseil exécutif soutiennent par ailleurs sa stratégie de communication et de marketing politique.

2. LE CONSEIL DES MINISTRES : L'ORGANE POLITIQUE SUPRÊME

En régime parlementaire, les institutions gouvernementales et législatives sont en situation de forte interdépendance³. Le Conseil des ministres, appelé formellement « Conseil exécutif », concrétise cet enchevêtrement, particulièrement en ce qui a trait à :

- l'adoption des décrets et des règlements ainsi qu'à l'approbation des projets de loi que le Conseil exécutif entend soumettre à l'Assemblée nationale;
- la définition d'un cadre financier à court et à moyen terme;
- la définition de politiques et de programmes;
- la réalisation d'une planification stratégique des priorités gouvernementales;
- la coordination de l'action des ministères et des organismes;
- la supervision de l'évolution et du développement de l'organisation gouvernementale;
- la nomination des hauts fonctionnaires et des dirigeants d'organismes et de sociétés publics.

Le Conseil des ministres est présidé par le premier ministre et réunit les ministres titulaires d'un ministère, les ministres responsables et les ministres délégués⁴. Il forme, avec le lieutenant-gouverneur, le gouvernement⁵ du Québec. Le gouvernement libéral majoritaire actuel a été élu en décembre 2008. Siègent actuellement au Conseil des ministres du Québec le premier ministre Jean Charest, 27 ministres (dont deux ministres responsables et quatre ministres délégués), le whip en chef du gouvernement et le président du caucus des députés ministériels.

3. LES COMITÉS MINISTÉRIELS PERMANENTS

Le rôle des comités ministériels est de coordonner l'action gouvernementale et de permettre une rapidité accrue du processus décisionnel. Deux types de comités sont à distinguer : les comités

³ Dans ce type de régime et selon la coutume, les ministres sont membres élus du Parlement.

⁴ Pour en savoir plus, consultez également le document d'analyse sur les ministères du présent site, p. 4 et 5.

⁵ Le terme « gouvernement » renvoie ici à l'ancienne expression « lieutenant-gouverneur en conseil », toujours en vigueur dans les autres provinces, et non à son acception commune qui désigne maladroitement l'ensemble de l'État. Pour plus de détails, lire Gélinas (2003), *L'administration centrale et le cadre de gestion*, p. 17.

ayant pour vocation de coordonner l'ensemble de la gestion et des politiques du gouvernement et les comités ayant une mission de coordination d'un domaine spécifique d'action.

3.1 Les comités ayant pour vocation de coordonner l'ensemble de la gestion et des politiques du gouvernement

►► Le Comité des priorités et le Comité des priorités économiques

Le Comité des priorités, créé en 1976, est présidé par le premier ministre. Il a pour fonction d'émettre des recommandations au Conseil des ministres sur les règles et les priorités du cycle budgétaire et du cycle législatif.

Par ailleurs, pour faire face à la conjoncture économique difficile du début de 2009, le premier ministre Charest a mis en place un comité des priorités économiques qu'il préside également. La création de ce comité répond à l'importance accordée aux questions économiques lors de la campagne électorale de décembre 2008.

►► Le Conseil du trésor

Le Conseil du trésor bénéficie d'un statut particulier en tant que comité ministériel depuis l'adoption de la Loi sur l'administration financière en 1970. Seul comité ayant une existence légale propre, son secrétariat est reconnu en tant que ministère dans le cadre de gestion en raison de l'importance des responsabilités qu'il assume, à savoir :

- conseiller le gouvernement sur la gestion des ressources humaines, financières, matérielles et technologiques de la fonction publique québécoise;
- élaborer et mettre en œuvre des politiques de gestion des ressources efficaces;
- préparer le budget de dépenses et veiller à son exécution;
- soumettre annuellement au Conseil exécutif les prévisions des dépenses budgétaires et préparer le livre des crédits qui est déposé à l'Assemblée nationale avant le début de l'année financière;
- assister le gouvernement dans son rôle d'employeur du personnel de la fonction publique, de régulateur et de coordonnateur de négociations dans le fonctionnariat et dans le réseau de la santé et des services sociaux et dans ceux de l'éducation;
- donner des avis au gouvernement et lui formuler des recommandations sur les conséquences administratives et financières des projets des ministères et des organismes;
- soutenir les ministères et les organismes publics dans leur démarche de changement.

3.2 Les comités ayant une mission de coordination d'un domaine spécifique d'action

L'appellation et les mandats de ces comités varient selon les priorités des gouvernements. Créés en 1976, ces comités de coordination étaient à l'origine au nombre de cinq :

- le Comité ministériel permanent au développement économique;
- le Comité ministériel permanent au développement social;
- le Comité ministériel permanent au développement culturel;

- le Comité ministériel permanent à l'aménagement;
- le Comité ministériel permanent sur la condition féminine.

En 2011, il existait quatre comités ministériels de coordination⁶ :

- le Comité de législation;
- le Comité ministériel du développement social, éducatif et culturel;
- le Comité ministériel au développement des régions et à l'occupation du territoire;
- le Comité ministériel de la prospérité économique et du développement durable.

Le Comité de législation a pour mission d'émettre des avis sur les implications législatives et réglementaires des projets de loi, des mémoires et autres documents soumis par le Conseil exécutif.

Le Comité ministériel du développement social, éducatif et culturel a pour champ d'activité l'éducation, la main-d'œuvre, la formation professionnelle, la santé et les services sociaux, la sécurité du revenu, la famille et l'enfance, la sécurité publique, la justice, la francophonie, les arts et les lettres, les biens culturels, l'information et les communications, les droits de la personne, les immigrants, les communautés culturelles, les aînés, les jeunes, la condition féminine ainsi que le sport et le loisir.

Le mandat du Comité ministériel au développement des régions et à l'occupation du territoire consiste à assurer le leadership, la cohérence et le suivi des actions gouvernementales en matière de développement régional.

Le Comité ministériel de la prospérité économique et du développement durable coordonne l'action gouvernementale afin d'en assurer la cohérence dans les domaines du développement économique local et régional, de la protection de l'environnement, du territoire, de la création d'emplois, de la production, de la commercialisation et de l'exportation, de la simplification et de l'allègement de la réglementation ainsi que de l'innovation, de la recherche et de la technologie.

3.3 Les comités ministériels temporaires

Sur proposition du premier ministre, des comités ministériels temporaires peuvent être créés pour apporter une réponse du gouvernement à un problème public donné.

4. LES ADMINISTRATIONS DE SOUTIEN AU CONSEIL EXÉCUTIF

Le soutien administratif aux activités du Conseil exécutif est assuré par le ministère du Conseil exécutif dont le sous-ministre en titre est le secrétaire général du Conseil exécutif. En tant que premier fonctionnaire de l'État, celui-ci est le supérieur de tous les sous-ministres du gouvernement. Il faut regrouper en trois ensembles les structures administratives du Conseil exécutif.

⁶ La présentation de l'organisation du ministère du Conseil exécutif reprend des éléments du site de ce ministère : <http://www.mce.gouv.qc.ca/ministere/ministere.htm>

4.1 Le Secrétariat général

Le Secrétariat général remplit des fonctions de coordination et de gestion interne du ministère, ainsi que des fonctions permettant au secrétaire général d'assumer ses responsabilités de greffier du Conseil exécutif.

4.2 Les structures de soutien aux comités ministériels ayant une mission de coordination d'un domaine spécifique d'action

Le Secrétariat des comités ministériels de coordination fournit de l'information et des appréciations permettant aux présidents et aux ministres membres des comités ministériels et du Conseil des ministres de prendre des décisions dans une perspective multisectorielle et de cohérence gouvernementale. Le Secrétariat des comités ministériels de coordination est composé du Secrétariat du comité ministériel du développement social, éducatif et culturel, du Secrétariat du comité au développement des régions et à l'occupation du territoire et du Secrétariat du comité ministériel de la prospérité économique, du développement durable. Quant au Secrétariat à la législation, il appuie les activités du Comité de législation.

4.3 Les structures assumant des fonctions spécifiques

Les structures assumant des fonctions spécifiques sont au nombre de dix :

- Le Secrétariat aux affaires autochtones;
- La Commission d'accès à l'information;
- Le Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques et à l'accès à l'information;
- Le Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes;
- le Secrétariat aux priorités et aux projets stratégiques;
- Le Secrétariat aux emplois supérieurs;
- Le Secrétariat à la communication gouvernementale;
- Le Secrétariat de l'Ordre national du Québec;
- Le Secrétariat à la jeunesse;
- Le Conseil permanent de la jeunesse.

BIBLIOGRAPHIE

BERNIER, L., K. BROWNSEY et M. HOWLETT (2005). *Executives Styles in Canada: Cabinet Structures and Leadership Practices in Canadian Government*, Toronto, University of Toronto Press.

BORGEAT, L. et R. DUSSAULT (1984). *Traité de droit administratif*, Québec, Presses de l'Université Laval.

BORGEAT, L., R. DUSSAULT et L. OUELLET avec la collaboration de P. MORAN et de M. PROULX (1982). *L'Administration québécoise : organisation et fonctionnement*, Québec, École nationale d'administration publique, Presses de l'Université du Québec, 268 p.

FAVOREU, L. (dir.) (2001). *Droit constitutionnel*, 4^e édition, Dalloz.

GÉLINAS, A. (2003). *L'administration centrale et le cadre de gestion*, Québec, Presses de l'Université Laval.

ISSALYS, P. et D. LEMIEUX (2002). *L'action gouvernementale : précis de droit des institutions administratives*, 2^e édition, Cowansville, Éditions Yvon Blais.

MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF (Page consultée le 10 janvier 2009). Page d'accueil, [en ligne], <http://www.mce.gouv.qc.ca/ministere/ministere.htm>

WHITE, G. (2005). *Cabinets and First Ministers*, Vancouver, UBC Press.

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, 2012

ISBN 978-2-923008-26-4 (PDF)

© L'Observatoire de l'administration publique-ENAP, 2012