

L'ÉTAT QUÉBÉCOIS EN PERSPECTIVE

Les ministères

L'Observatoire de l'administration publique, hiver 2012

TABLE DES MATIÈRES

- 1. PRÉSENTATION GÉNÉRALE 2
 - 1.1 Une définition des ministères..... 2
 - 1.2 Une typologie des ministères 2

- 2. L'ORGANISATION MINISTÉRIELLE DU QUÉBEC 3
 - 2.1 À la suite de l'élection d'un gouvernement libéral majoritaire en décembre 2008 3
 - 2.2 Son évolution historique 3
 - 2.3 L'organisation fonctionnelle et territoriale des ministères 5
 - 2.3.1 La déconcentration fonctionnelle 5
 - 2.3.2 La déconcentration territoriale 5

1. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

1.1 Une définition des ministères

Un ministère est « la première subdivision organisationnelle de l'appareil gouvernemental. Il est généralement chargé d'un ou de quelques secteurs d'activités et peut exercer à leur égard plusieurs responsabilités ou fonctions. Il regroupe des unités administratives, appelées *directions générales*, *directions* et *services*, qui sont placées sous l'autorité immédiate d'un sous-ministre et le pouvoir hiérarchique d'un ministre¹. »

1.2 Une typologie des ministères

Deux types de ministères sont à distinguer : les ministères centraux (au Québec, le ministère du Conseil exécutif, le Secrétariat du Conseil du trésor, le ministère des Finances) et les ministères sectoriels. Les premiers s'acquittent des tâches propres à l'administration générale de l'État : l'organisation de l'État, la définition des orientations et des conditions de la reddition de comptes et le contrôle du processus budgétaire. Quant aux seconds, ils désignent des organisations dont l'activité principale est à dominante technique et assumant des responsabilités :

- envers des publics cibles (les aînés ou les jeunes, par exemple);
- envers des territoires (les régions notamment);
- dans un domaine d'action circonscrit (l'éducation, la santé, les transports, etc.);
- ou parfois exerçant une fonction de coordination de l'action des autres ministères dans un domaine d'intervention circonscrit (par exemple, l'environnement, l'agriculture, la justice).

La création de ministères est le premier acte de décentralisation dans la mesure où elle constitue une attribution aux ministres de pouvoirs du centre. Cette décentralisation est dite fonctionnelle, en opposition à la décentralisation territoriale.

Les ministères peuvent également être classés selon leur type d'organisation. Trois types de ministères sont alors établis :

- les ministères centraux;
- les ministères à réseaux (dont la mission est de coordonner et d'encadrer des organismes, tels que les commissions scolaires, les agences régionales de la santé et les administrations territoriales);
- les ministères déconcentrant territorialement leurs services.

¹ Gélinas, A. (2003). *L'administration centrale et le cadre de gestion*, Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval, p. 38.

2. L'ORGANISATION MINISTÉRIELLE DU QUÉBEC

2.1 À la suite de l'élection d'un gouvernement libéral majoritaire en décembre 2008

À la suite des élections générales du 8 décembre 2008 et de la formation d'un gouvernement majoritaire libéral, aucun changement n'avait été apportés en ce qui concerne le nombre de ministères. Au 18 décembre 2008, on dénombrait ainsi 21 ministères² :

- ministère du Conseil exécutif;
- ministère de la Justice;
- ministère des Relations internationales;
- ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine;
- ministère des Finances;
- ministère du Revenu;
- ministère des Ressources naturelles et de la Faune;
- ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation;
- ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale;
- le ministère de la Santé et des Services sociaux;
- ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire;
- ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation;
- ministère des Transports;
- ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport;
- ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs;
- ministère du Travail;
- ministère de la Sécurité publique;
- ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles;
- ministère de la Famille et des Aînés;
- ministère des Services gouvernementaux;
- ministère du Tourisme.

En juin 2011, les activités du ministère des Services gouvernementaux étaient intégrées à celles du Conseil du Trésor du Québec. Depuis, le gouvernement du Québec compte 20 ministères.

2.2 Son évolution historique

LE NOMBRE DE MINISTÈRES DU QUÉBEC ENTRE 1960 ET 2011												
1960	1965	1975	1980	1985	1993	1994	1996	1998	2000	2003	2005	2011
22	22	22	22	25	25	18	20	22	23	19	22	20

Sources : Gélinas, A. (2002). *L'intervention et le retrait de l'État. L'impact sur l'organisation gouvernementale*, PUL, p. 69 et p. 392; la Loi sur les ministères pour les années 2003, 2005 et 2011.

Pour ces trois années, le nombre de ministères est celui mentionné dans la Loi sur les ministères plus le Secrétariat du Conseil du trésor.

Entre 1960 et 1980, le nombre de ministères est resté stable, fluctuant autour de la valeur moyenne de la période (22). Cette stabilité ne doit cependant pas omettre les redistributions de

² Ce compte diffère légèrement de celui établi sur la base du volume II du Budget de dépenses présentant les crédits des ministères et des organismes gouvernementaux québécois. Dans ce document, le Secrétariat du Conseil du trésor est en effet assimilé à un ministère.

portefeuilles au cours de cette période. Après une augmentation à 25 après 1985, le nombre de ministères a chuté à 18 en 1994³. Mais dès 1996, le nombre de ministères a crû de nouveau pour atteindre 23 en 2000. Il s'est maintenu par la suite jusqu'à la composition du premier gouvernement Charest où le regroupement des portefeuilles des régions, de la recherche, de la science et de la technologie, de l'industrie, du commerce et du tourisme en un seul ministère du Développement économique et régional et de la Recherche a entraîné une diminution du nombre de ministères (19). La création du ministère des Services gouvernementaux, domaine antérieurement sous la responsabilité du Secrétariat du Conseil du trésor, et la scission des portefeuilles « Emploi et Solidarité sociale » d'une part et « Famille, Aînés et Condition féminine » d'autre part, ainsi que la mise en place du ministère du Tourisme ont été les trois principaux changements⁴ expliquant l'augmentation du nombre de ministères en 2005.

Si l'organisation ministérielle apparaît numériquement relativement stable dans le temps, la distribution des portefeuilles ministériels et l'organisation du travail gouvernemental sont plus sujettes à modifications, en particulier à la suite d'élections générales ou d'un remaniement ministériel. Dans le contexte de l'élection d'un gouvernement libéral minoritaire en mars 2007, le Conseil des ministres a vu sa taille être réduite pour ne compter que 19 ministres⁵, comparativement à 25 avant les élections générales du 26 mars 2007. Le 18 décembre 2008, un nouveau Conseil des ministres a été formé, composé du premier ministre et de 26 ministres⁶. Il renouait ainsi avec la taille du gouvernement libéral précédent la période au cours de laquelle il a été minoritaire (d'avril 2007 à novembre 2008). Le dernier remaniement du Conseil des ministres remonte à septembre 2011. Ce nouvel exercice n'a toutefois pas entraîné de changement majeur, le nombre de ministres demeurant le même. Ce Conseil des ministres, n'est toutefois plus composé à parité d'hommes et de femmes. De surcroît, pour comprendre le fonctionnement du Conseil des ministres, il faut rappeler que différentes responsabilités et différents statuts sont distribués en son sein :

- la présidence d'un comité ministériel;
- le statut de ministre⁷. Un ministre est un responsable politique titulaire d'un ou de plusieurs portefeuilles;
- le statut de vice-premier ministre. Le vice-premier ministre remplace le premier ministre dans ses fonctions protocolaires en cas d'empêchement de ce dernier;
- le statut de ministre responsable. Il désigne un membre du Conseil des ministres qui n'est pas responsable de l'ensemble d'une structure ministérielle, mais plutôt d'un dossier ou d'une question spécifique (comme les Aînés ou la Condition féminine);

³ Gélinas décrit cette « réorganisation majeure » dans les pages 161 et suivantes de son ouvrage publié en 2003 aux Presses de l'Université Laval, *L'administration centrale et le cadre de gestion : les ministères, les organismes, les agences, les appareils centraux*.

⁴ Les autres changements sont des changements d'appellation des ministères.

⁵ La désignation de la ministre responsable des Aînés apparaît très artificielle dans la mesure où ce portefeuille semble encore être intégré administrativement au ministère de la Famille.

⁶ Dont trois ministres délégués et deux ministres responsables. Le whip et le président du caucus participent également au Conseil des ministres sans avoir de portefeuille ministériel, ce qui forme un Conseil de 29 membres.

⁷ Le titre de « ministre d'État » n'est pas utilisé dans le deuxième gouvernement Charest. Il désignait depuis 1996 que le titulaire était également membre du comité des priorités du Conseil des ministres. Lire sur ce sujet Gélinas, A. (2003). *L'administration centrale et le cadre de gestion*, Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval, p. 37.

- le statut de ministre délégué. Le ministre délégué vient seconder le ministre sur l'ensemble ou sur une partie de son mandat;
- une responsabilité régionale. Depuis 1994, pour faciliter le réseautage politique entre le gouvernement et les responsables politiques et économiques municipaux et régionaux, des membres du Conseil des ministres sont désignés en tant que responsables d'une ou de plusieurs régions. Ces membres ont notamment pour mandat de faciliter la mise en œuvre territoriale des politiques sectorielles du gouvernement;
- parfois des responsabilités parlementaires. Ce sont celles du leader parlementaire (qui est désigné par le chef de parti pour mener à bien les travaux législatifs), du président du caucus des députés ministériels (qui anime les délibérations au sein du caucus) et du whip (dont le rôle est de s'assurer de la présence des députés de son parti et du respect des consignes de vote).

2.3 L'organisation fonctionnelle et territoriale des ministères

L'organisation fonctionnelle et territoriale des ministères renvoie aux processus de déconcentration fonctionnelle et de déconcentration territoriale. On parle de « déconcentration » lorsqu'il y a délégation d'autorité au sein d'un même appareil ministériel. Déconcentrer consiste « à transférer l'exercice de pouvoirs des autorités centrales de l'État vers d'autres autorités qui demeurent hiérarchiquement subordonnées⁸ ». La déconcentration se distingue de la décentralisation par l'existence d'une subordination hiérarchique directe et une absence d'autonomie entre les structures ministérielles et les structures déconcentrées.

2.3.1 La déconcentration fonctionnelle

Les ministères sont organisés en directions selon les différentes fonctions dissociables pour la réalisation de leur mandat. Ces directions, dites générales ou encore centrales, sont généralement sous l'autorité administrative d'un cadre, voire d'un sous-ministre adjoint. Elles sont l'expression institutionnelle de la division du travail au sein d'un ministère. Le nombre de directions varie selon les priorités politiques des gouvernements. De 1965 à 1997, celui-ci est passé de 269 à 774⁹. Cette prolifération du nombre de directions est le pendant de la multiplication des mandats incombant aux organismes centraux québécois, qu'ils soient d'ordre stratégique ou opérationnel.

2.3.2 La déconcentration territoriale

Sous cette expression, on qualifie la création de structures administratives au sein des administrations centrales (les ministères) afin d'agir sur un territoire infra-étatique donné. Au Québec, les régions administratives sont les territoires de référence de cette déconcentration.

En 1966, ont été créées 10 régions administratives et 25 sous-régions administratives pour mettre fin « à la multiplication anarchique¹⁰ » des divisions territoriales des différentes composantes ministérielles de l'appareil d'État. L'objectif de cette innovation institutionnelle était de

⁸ Diederichs, O. et I. Luben (1995). *La déconcentration*, Paris, Presses universitaires de France, coll. Que sais-je?, n° 2954, p. 3.

⁹ Gélinas, A. (2002). *L'intervention et le retrait de l'État*, Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval, p. 72 et 395.

¹⁰ Cartier, Y. (1990). *Les régions administratives du Québec*, Office de planification et de développement du Québec, 247 p.

rapprocher l'administration de la population pour améliorer la prestation de services et de permettre aux ministères et aux organismes de coordonner l'action publique territoriale dans le but de mieux planifier le développement du Québec. Le nombre de régions est passé à 16 en 1987. Depuis 1997, on dénombre 17 régions administratives.

Toutefois, l'organisation territoriale des ministères et organismes n'est pas systématiquement déterminée par cette division en 17 régions. À titre d'exemple :

- l'administration de la justice est structurée localement en 36 districts judiciaires;
- la direction générale des services régionaux de Forêt Québec du ministère des Ressources naturelles et de la Faune se base sur 11 directions régionales;
- la couverture du territoire par la Sûreté du Québec est divisée en 10 districts.

Néanmoins, l'organisation territoriale des ministères et des organismes concilie de plus en plus les impératifs de la prestation du service public spécifique qu'ils offrent et le besoin de développer leurs activités régionales sur des territoires communs. Ainsi :

- le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation dispose de 13 directions régionales dont certaines couvrent deux, voire trois régions administratives;
- la régionalisation du ministère de la Santé et des Services sociaux est passée par la création de 18 instances régionales, dont 15 d'entre elles ont été nommées « agences de la santé et des services sociaux ». Chaque agence a la responsabilité d'une région sociosanitaire dont les frontières s'harmonisent en grande partie avec celles des régions administratives.

Par ailleurs, des membres du Conseil des ministres sont nommés ministres responsables d'une région afin de mieux y coordonner l'intervention de l'État, notamment pour promouvoir son développement économique et social.

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 978-2-923008-27-1 (PDF)

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