

## **Le recours aux commissions d'enquête et aux groupes de travail dans les secteurs de la santé et de l'éducation : 1960-2014**

Mélanie Bourque et Pierre Avignon

---

Les commissions d'enquête au Québec et au Canada : enjeux et débats  
Volume 23, numéro 3, Printemps 2015

URI : [id.erudit.org/iderudit/1030759ar](http://id.erudit.org/iderudit/1030759ar)

DOI : [10.7202/1030759ar](https://doi.org/10.7202/1030759ar)

[Aller au sommaire du numéro](#)

---

Éditeur(s)

Association québécoise d'histoire politique et VLB éditeur

ISSN 1201-0421 (imprimé)  
1929-7653 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

---

Citer cet article

Mélanie Bourque et Pierre Avignon "Le recours aux commissions d'enquête et aux groupes de travail dans les secteurs de la santé et de l'éducation : 1960-2014." *Bulletin d'histoire politique* 233 (2015): 82-104. DOI : [10.7202/1030759ar](https://doi.org/10.7202/1030759ar)

---

Tous droits réservés © Association québécoise d'histoire politique et VLB Éditeur, 2015

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne. [<https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>]

---



Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. [www.erudit.org](http://www.erudit.org)

# Le recours aux commissions d'enquête et aux groupes de travail dans les secteurs de la santé et de l'éducation : 1960-2014

MÉLANIE BOURQUE

*Université du Québec en Outaouais*

PIERRE AVIGNON

*Fédération des enseignantes et enseignants de Cégep (CSQ)*

Les décideurs publics possèdent un large éventail d'instruments de prise de décisions pour transformer l'action publique. Le recours aux mécanismes de consultation interne tels l'administration publique, les comités et les commissions parlementaires relève de la routine gouvernementale des États modernes<sup>1</sup>. Toutefois, lorsqu'un secteur est en crise et doit être redéfini ou lorsqu'ils doivent résoudre des questions judiciaires concernant le fonctionnement de la gouverne, les gouvernements sentent parfois l'obligation de consulter à l'extérieur des structures administratives. Pour éclairer ou soutenir leurs choix, ils ont alors recours aux commissions d'enquête, aux conseils permanents ou à différentes formes de groupes de travail.

Malgré le fait que les médias laissent entendre que les consultations externes sont trop coûteuses et que leurs rapports sont tablettés<sup>2</sup>, l'étude de ceux-ci demeure importante pour comprendre l'évolution des institutions étatiques. Ces pratiques de consultation constituent des lieux de débat social associés à un secteur de politiques publiques. Le fait de recourir à ce type de processus peut témoigner d'une crise ou être révélateur de stratégies politiques diverses ou de contextes sociaux particuliers. Enfin, ils aboutissent à la production de rapports contenant des idées et des recommandations pour régler les questions à l'étude.

Les modes de consultation externe ont fait l'objet de plusieurs travaux. Certains chercheurs se sont intéressés à ces mécanismes de consultation comme objet de prise ou de légitimation de décisions gouverne-

mentales<sup>3</sup>. Bradford<sup>4</sup> souligne d'ailleurs que dans des périodes de crise, lorsque la demande pour de nouvelles idées de politiques publiques est forte, mais que la capacité des gouvernements à les appliquer est faible, les modes de consultation externe peuvent remplir le vide et même orienter l'opinion publique. Il s'agirait donc de lieux de construction de sens pour l'action publique. Jenson<sup>5</sup> et Scala<sup>6</sup> se sont penchées sur les connaissances produites et sur les idées véhiculées dans les rapports de ces commissions. Elles concluent qu'ils influencent l'avenir des secteurs. De la même manière, Zittoun<sup>7</sup> affirme que les consultations constituent des lieux qui servent à orienter l'action publique. Comme ces idées sont portées par des acteurs impliqués dans le processus de consultation publique, certaines recherches ont également tenté d'expliquer leur rôle<sup>8</sup>.

Bien que les modes de consultation externe aient été largement étudiés, la plupart portent sur un thème, une commission ou un groupe spécifique, sans les distinguer, ce qui ne permet pas d'avoir une vision d'ensemble sur le processus de consultation dans les différents secteurs de l'action publique. À titre d'exemple, en matière de santé, Denis et Ardy-Dubois<sup>9</sup> se sont penchés sur la notion d'imputabilité dans les rapports de trois consultations externes entre 1968 et 2001. Bergeron<sup>10</sup> compare les recommandations des deux commissions d'enquête, Castonguay-Nepveu et Rochon, alors que Firbank<sup>11</sup> retrace le concept de qualité des soins dans les rapports des commissions Castonguay-Nepveu, Rochon et de la commission d'étude Clair. Bourque et Leruste<sup>12</sup> se sont, quant à elles, penchées sur le rôle des acteurs dans ces processus de consultation entre 1966 et 2008.

Dans le domaine de l'éducation, certains se sont intéressés à l'origine, au contenu et aux effets du rapport Parent<sup>13</sup>. Les États généraux sur l'éducation du milieu des années 1990 ainsi que les groupes de travail qui les ont précédés et succédés ont également fait l'objet d'analyses<sup>14</sup>. D'autres chercheurs ont étudié les rapports portant sur un des ordres d'enseignement. Par exemple, Gouveia, Lévesque et Assogba ont traité de l'évolution de la formation générale dans les cégeps à la suite du travail du Comité d'étude des cours communs de 1970 (Roquet)<sup>15</sup>. Levasseur a, pour sa part, comparé des rapports produits par le Conseil supérieur de l'éducation en 1975 (Nadeau) et par le Conseil des collèges en 1992<sup>16</sup>.

Cependant, très peu de recherches comparent différents domaines d'intervention de l'État. C'est ce que cet article propose de faire en tentant de mieux comprendre l'évolution du recours aux modes de consultation externe et leur influence sur l'action publique dans les secteurs de l'éducation et de la santé et des services sociaux. Il tentera de répondre à la question qui suit: quelle est l'évolution du recours aux modes de consultation externe par les gouvernements du Québec dans le secteur de l'éducation

et de la santé et des services sociaux entre 1960 et 2014 ? En y répondant, il tentera de montrer que le recours à ceux-ci a été présent dans les deux secteurs, qu'il s'est accéléré à partir des années 1990, qu'il témoigne à la fois de la stratégie politique, mais également d'enjeux non résolus dans les secteurs, enfin, que les commissions d'enquête ont été abandonnées au profit des groupes de travail.

Après une première partie qui permettra de bien distinguer les mécanismes de consultation *ad hoc* qui s'offrent à l'appareil d'État, le texte présentera une analyse de leur utilisation par le Gouvernement du Québec depuis 1960. Deux grandes périodes d'intervention étatique dans les secteurs de la santé et de l'éducation seront étudiées. La première, entre 1960 et 1980, qui correspond à l'apogée de l'État-providence québécois et la seconde, associée à sa remise en cause entre 1980 et 2014. L'article contribue ainsi à mieux saisir le rôle des acteurs, des institutions et des idées qui influencent les politiques publiques.

### **Distinguer les différents modes de consultation externe**

Trois types de consultation externe ont été utilisés dans les secteurs de l'éducation et de la santé : les conseils permanents indépendants, les groupes ou les comités de travail ainsi que les commissions d'enquête. Ces mécanismes se distinguent par leur durée, leur indépendance, leur modalité de consultation et de production de connaissances, ainsi que leur capacité à produire des politiques publiques<sup>17</sup>. Aux fins de cet article, on se penchera sur les commissions d'enquête et les groupes de travail. Non moins importants dans l'influence des politiques publiques, les conseils permanents, comme le Conseil supérieur de l'Éducation ou le Conseil de la santé et du bien-être, sont généralement en place pour plusieurs années même si le gouvernement peut les abolir à tout moment. Le travail de ces derniers ne sera pas pris en considération dans cet article parce qu'ils ne constituent pas au sens strict des modes de consultation *ad hoc*. Il est cependant intéressant de constater que malgré la présence de telles institutions, qui sont dans ce cas-ci toutes deux issues de recommandations de commissions d'enquête (Parent et Rochon), les gouvernements sentiront tout de même le besoin d'avoir recours à d'autres modes de consultation externe.

#### *Les commissions d'enquête*

Les commissions d'enquête formalisent le processus de consultation des gouvernements. Elles se déclinent en deux grands types : l'enquête de type quasi judiciaire qui sert à élucider une situation et l'enquête, faisant

l'objet de cet article, qui vise à faire de grandes études sur des questions sociales d'importances<sup>18</sup>.

Au Québec, près de cent commissions d'enquête ont été créées par le gouvernement provincial depuis 1867 sur des thèmes aussi variés que la question linguistique, la fiscalité ou les chemins de fer<sup>19</sup>. Leur création est sanctionnée par la *Loi sur les commissions d'enquête* (C-37). Une fois les modalités mises en place, telle la nomination du commissaire, les commissions d'enquête bénéficient d'une indépendance judiciaire qui leur permet de décider de la durée de leur mandat ainsi que de leur budget, elles sont donc moins soumises aux décisions politiques que les groupes de travail. À l'instar de Gow, on peut affirmer qu'il s'agit de la constitution d'un mécanisme de recherche à grand déploiement qui consulte un grand nombre d'acteurs (experts, groupes d'intérêts et citoyens) et permet ainsi d'approfondir les questions à l'étude. Les commissions d'enquête constituent ainsi des lieux de production de savoir scientifique et permettent l'accès et l'ouverture du centre de résolution des problèmes sociaux<sup>20</sup>, d'analyse et de redéfinition des politiques publiques<sup>21</sup> et même, selon certains cas, des lieux de légitimation des décisions gouvernementales<sup>22</sup>. Leur indépendance leur donne une capacité d'analyse qui dépasse celle des groupes de travail.

### *Les groupes de travail*

Les groupes de travail qui comprennent ici les commissions d'étude et les États généraux n'ont pas les mêmes pouvoirs ni la même indépendance à l'égard du gouvernement et portent généralement sur des questions plus ciblées. Contrairement à la création des commissions d'enquête qui doit être entérinée par l'Assemblée nationale, les groupes de travail sont nommés par le parti au pouvoir. Leur autonomie relative permet d'affirmer que ce type de consultation est davantage lié aux intérêts politiques des partis au pouvoir qui décrètent leur existence. Ainsi, selon Aucoin<sup>23</sup>, les groupes de travail sont plus sujets à la partisanerie que les commissions d'enquête qui bénéficient d'un pouvoir légal. Leur consultation se fait davantage auprès de groupes intéressés<sup>24</sup> par la question, comme les représentants patronaux et syndicaux et beaucoup moins auprès d'experts. De plus, ils sont généralement mis sur pied pour trouver une solution immédiate à un problème plus ciblé. Tels que présentés dans le Tableau 1, de bien moins longue durée, ils n'ont pas l'objectif explicite de produire des connaissances et ont une capacité d'élaboration de politiques publiques généralement moins grande que les commissions d'enquête<sup>25</sup>.

**Tableau 1 :  
Caractéristiques des mécanismes gouvernementaux de consultation externe<sup>26</sup>**

<b>Instruments</b>	Durée	Capacité d'élaboration de politiques publiques	Production de connaissances	Consultation publique	Indépendance	Rapport au public
<b>Conseil permanent</b>	Permanent	Peut l'être	Variable	Non systématique	Oui	Oui
<b>Groupe comité de travail et commission d'étude</b>	Temporaire (court)	Variable	Peu d'attente	Possible, mais moins fréquent	Faible à moyenne	Généralement oui
<b>Commission d'enquête</b>	Temporaire (long)	Extensive	Oui	Oui	Oui	Oui

Bien que de moins grande envergure, les groupes de travail produisent également des rapports porteurs d'idées qui visent à redéfinir le secteur sur lequel ils ont été consultés. Ils influencent donc aussi l'action publique.

### **La consultation externe dans les secteurs de l'éducation, de la santé et des services sociaux**

Le choix des secteurs de l'éducation et de la santé et des services sociaux repose sur le fait qu'il s'agit de deux piliers de l'intervention étatique en matière sociale mis en place au cours de la Révolution tranquille. Le déploiement de ces secteurs publics est dû à deux commissions d'enquête qui ont marqué l'histoire du Québec. Les nombreuses études portant sur ces commissions qui ont été faites par la suite en témoignent<sup>27</sup>. Ils constituent les deux domaines de dépenses publiques les plus importants encore aujourd'hui et sont tous deux remis en cause, du moins en partie, depuis les années 1980. De plus, chacun est marqué, tout au long de la période étudiée, par des consultations visant à tout le moins des réformes partielles. En effet, dans le domaine de l'éducation tout comme celui de la santé, les différents gouvernements ont eu recours aux commissions d'enquête tout comme aux groupes de travail. Les nombreux parallèles poussent à la comparaison de ces deux secteurs. Les critères de comparaison sont de trois ordres. Le premier est lié au dispositif: le type et le nombre de consultations, le mandat (large ou ciblé), la durée et la taille du

rapport; le second, aux acteurs: le parti au pouvoir, les commissaires ou les membres qui y siègent et les groupes consultés; alors que le troisième porte sur les idées contenues dans les rapports et leur possible influence sur le secteur. Pour effectuer une telle comparaison, la sélection des modes de consultation externe s'est faite selon plusieurs critères: 1- être un groupe de travail *ad hoc* nommé par le gouvernement<sup>28</sup> ou une commission d'enquête; 2- porter sur le secteur de l'éducation ou de la santé et des services sociaux; 3- viser dans leur mandat l'ensemble du secteur de la santé et des services sociaux, au moins un ordre d'enseignement ou être issu d'une autre consultation gouvernementale *ad hoc* sélectionnée; 4- avoir eu lieu entre 1960 et 2014.

### *Commissions d'enquête et transformations marquantes, 1960-1980*

Symbolisé au Québec par l'Union nationale au pouvoir entre 1936 et 1960<sup>29</sup>, et surtout par son chef Maurice Duplessis, le modèle d'intervention étatique libéral assure le primat de l'autorégulation du marché et confie en très grande partie la gestion des problèmes sociaux aux institutions de la sphère privée<sup>30</sup>. Or, plusieurs changements économiques et sociaux ainsi que l'arrivée au pouvoir du premier gouvernement dirigé par Jean Lesage en 1960 marqueront une rupture avec ce modèle. Dans un contexte de croissance démographique et économique importante, mais également d'une demande en faveur d'une plus grande justice sociale, l'État québécois mettra en œuvre une série de mesures de type providentialiste dans ce qui sera convenu d'appeler la Révolution tranquille.

#### *Secteur de l'éducation*

Dans le domaine de l'éducation, la crise d'adaptation du système à la société de consommation marqué par plusieurs transformations économiques et sociales est au cœur des débats sociaux. L'idée d'une enquête publique sur l'enseignement y est en effet présente et reflète les débats sur le sujet qui animent la société québécoise depuis plusieurs années. Cette proposition avait été émise dès 1953 par les commissaires de la Commission d'enquête sur les problèmes constitutionnels présidée par le juge Thomas Tremblay qui aborde de nombreux thèmes liés à l'éducation. Le programme du Parti libéral, qui accède au pouvoir en 1960, promettait d'ailleurs cette commission. Le 28 février 1961, les membres de l'Assemblée nationale votent en faveur d'une loi instituant la Commission d'enquête sur l'enseignement ayant pour très large mandat d'étudier l'organisation et le financement de l'enseignement au Québec. Douze commissaires, dont seulement un en provenance du milieu des affaires, seront nommés pour mener à bien les travaux. Parmi eux, notons Gérard Filion, directeur du journal *Le Devoir*, Guy Rocher, alors directeur du Département de

Sociologue à l'Université de Montréal, et sœur Ghislaine Roquet, qui se retrouvera à la tête d'un groupe de travail sur les cégeps quelques années plus tard. À noter également la présence d'Arthur Tremblay, président de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels de 1953, à titre de membre adjoint de la commission. La Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec comprendra une majorité de commissaires issus du milieu de l'éducation et sera présidée par M<sup>sr</sup> Alphonse-Marie Parent, vice-recteur de l'Université Laval. La présence d'un ecclésiastique à la tête de cet énorme chantier aura sans doute eu comme effet de rassurer les milieux plus conservateurs de la société, comme le mentionne Corbo<sup>31</sup>.

Les cinq années de travail donneront lieu à la publication de cinq tomes publiés entre avril 1963 et mai 1966, pour un total de 1485 pages et de 576 recommandations. Les commissaires mèneront une recherche et une consultation de grande envergure et dresseront le portrait suivant de l'état de l'enseignement au Québec : absence d'autorité unifiée, inégalité d'accès selon le genre, la langue, la religion ou encore la situation géographique, diversité des programmes dans leur contenu et leur durée, besoin de formation de nouveaux enseignants et sous-financement. Cette situation ainsi que la nécessité de réagir à l'augmentation rapide des effectifs scolaires, qui avaient déjà doublé entre 1945 et 1962 au Québec, amènera donc les auteurs du rapport Parent à qualifier la situation de « crise de l'enseignement<sup>32</sup> ».

Les commissaires proposeront une révision complète des lois. Une triple fin est assignée au système d'éducation : offrir une égalité de chances de s'instruire, se qualifier selon ses goûts et aptitudes en rendant notamment l'enseignement supérieur accessible à toutes et à tous et socialiser pour la vie en société. Réservé jusque-là à une élite, le système éducatif proposé vise à favoriser l'égalité des chances sans distinction de classe sociale, de race ou de religion. Bien que les mesures instaurées en 1961 par « la Grande Charte de l'éducation », notamment l'allongement de la scolarité obligatoire, avaient déjà en partie modifié le système d'éducation québécois, la mise en œuvre des propositions issues du rapport Parent le transformera définitivement.

La création d'institutions publiques sur l'ensemble du territoire que sont les polyvalentes, les cégeps et l'Université du Québec favorisera l'accès à l'éducation. La mise sur pied du ministère de l'Éducation et du Conseil supérieur de l'éducation (CSÉ) permettra quant à elle de transformer la gouvernance du système éducatif alors que la situation antérieure accordait une place prépondérante aux comités catholique et protestant du Conseil de l'instruction publique. Il faudra toutefois attendre la fin des années 1990 et même le début des années 2000 pour voir une laïcisation complète du système d'éducation québécois<sup>33</sup>.



La mise en place d'institutions aussi vastes et de manière aussi prompt engendrera toutefois dès les années 1970 des questionnements sur la nécessité d'ajustements. Outre les comités de travail externes qui nous préoccupent dans cet article, les nouvelles institutions que sont le Conseil supérieur de l'éducation (CSÉ) et le ministère de l'Éducation produiront de nombreux documents d'orientation. Toujours dans le domaine de l'éducation, deux groupes de consultation externe non permanents seront mis en place au cours de cette décennie, l'un sur les cégeps, l'autre sur les universités. Concernant les cégeps, c'est l'une des deux femmes membre de la Commission d'enquête sur l'enseignement, sœur Ghislaine Roquet, qui présidera un comité de travail sur la question spécifique des cours communs à tous les étudiants de cégep. Commandé sous la gouverne de l'Union nationale, le rapport sera remis au gouvernement libéral ayant repris le pouvoir au printemps 1970. Le sujet de ce rapport, soit le contenu et les modalités des cours de la formation générale commune, ne cessera de provoquer des débats au cours des décennies suivantes.

La Commission d'étude sur les universités dirigée par Pierre Angers<sup>34</sup> à partir de janvier 1977 aura pour mandat d'étudier le rapport de l'université avec la société, l'organisation du système universitaire ainsi que la formation et le perfectionnement des enseignants. Sous la gouverne du Parti québécois, un comité de coordination et trois comités sectoriels sont formés. Il sera notamment recommandé, dans le rapport publié en 1979, de créer un ministère des universités, d'adopter une loi-cadre sur les universités et de maintenir le Conseil des universités. Il faudra toutefois attendre 1984 pour l'instauration d'un ministère de l'Enseignement supérieur et 1989 pour l'adoption de la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire. Les thèmes des groupes Roquet et Angers seront repris dans le cadre des Chantiers de travail mis en place à la suite du Sommet sur l'enseignement supérieur de 2013 dont il sera question plus loin dans cet article.

### *Secteur de la santé*

Le secteur de la santé sera également marqué par une commission d'enquête importante qui sera, entre autres, engendrée par les interventions du gouvernement fédéral en matière de santé. En 1961, le Québec adhère au programme d'assurance-hospitalisation mis en place par le gouvernement fédéral. Le gouvernement québécois constate rapidement les impacts financiers de ce programme puisque, entre 1961 et 1965, ses coûts doublent<sup>35</sup>. Même si les soins considérés comme les plus dispendieux sont couverts par l'État, les visites chez le médecin de famille ne le sont pas. De fait, il est plus avantageux pour une personne qui a besoin de soins de santé d'être rapidement orientée dans un hôpital par le biais d'un spécialiste ou de l'urgence. Les coûts du programme d'assurance-hospitalisation,

conjugués à une forte pression exercée par le gouvernement fédéral en faveur de l'instauration d'une politique d'assurance-maladie universelle, poussent le gouvernement de l'Union nationale de Daniel Johnson à mettre sur pied la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social (CESBES)<sup>36</sup> en 1966, année de la publication du dernier volume du rapport Parent.

Jusqu'en 1970, elle sera présidée par Claude Castonguay, alors actuaire auprès de sociétés d'assurance. Les autres commissaires, que l'on compte au nombre de neuf, et experts-conseils viennent de milieux divers. William A. Dyson, travailleur social, le révérend André Guillemette, ainsi que Jacques Dinelle, médecin, sont parmi ceux-ci. De plus, il est intéressant de constater que Jean Rochon, dont il sera question dans la section suivante, alors à l'Université Havard, est conseillé expert sur la question de l'organisation des soins de santé. Le très large mandat de cette commission vise à « faire enquête sur tout le domaine de la santé et du bien-être social<sup>37</sup> ». On identifie dans le premier volume, les éléments qui seront ciblés : la santé, les services sociaux et la sécurité du revenu. Comme ce texte porte sur la santé et les services sociaux et que la commission avait une visée plus large, il est important de rappeler son but plus précis en ce qui a trait uniquement à ce domaine, soit de proposer la prise en charge collective des risques associés à la maladie. On cherche ainsi à restructurer de manière profonde l'intervention de l'État dans le secteur de la santé.

En 1970, Claude Castonguay est élu sous la bannière libérale et nommé ministre de la Santé. Gérard Nepveu jusqu'alors secrétaire, présidera seul la commission jusqu'à son terme. Ainsi, au cours de cinq années d'études et de consultations, durant lesquelles seront visités les provinces canadiennes ainsi que des pays d'Europe, seront déposés des centaines de mémoires produits par des experts, des groupes sociaux et d'intérêts ainsi que des citoyens. Sept volumes comprenant quinze tomes seront publiés, un total de plus de quatre mille pages. Sur ces quinze volumes, huit sont consacrés à la santé et aux services sociaux. Dans le cas du secteur de la santé, le rapport déplore l'état de santé des Québécois et propose, pour y remédier, la création d'un système de santé et de services sociaux publics financé par l'impôt progressif et dont l'accessibilité est universelle et gratuite. Ces recommandations concordent parfaitement avec les idéaux providentialistes de l'époque qui privilégiaient la collectivisation des risques associés à la maladie, au chômage et à vieillesse<sup>38</sup>.

Bien que la structure du système diffère quelque peu de ce qui a été proposé par la commission quant à l'organisation du réseau, il n'en demeure pas moins que la principale recommandation, celle de mettre en place un système de santé gratuit et universel financé par l'impôt progressif, est retenue. Les parlementaires accueilleront favorablement le rapport qui légitimera leur prise de décision en matière de santé et de services

sociaux<sup>39</sup>. L'Union nationale mettra en place la Régie de l'assurance-maladie en 1970, mais Claude Castonguay, ministre libéral de la Santé à partir du mois de mai de la même année, amorcera le déploiement du système. On procédera alors à la démarchandisation des soins de santé et des services sociaux. La mise en place ne se fera pas sans heurts puisque les médecins s'opposeront à la création de l'assurance-maladie et que l'élaboration des structures sera parfois complexe.

La période des années 1960, qui en est une de grands changements, a été témoin de deux commissions d'enquête majeures qui s'inscrivent dans nos critères. Le gouvernement du Québec a alors eu recours deux fois plutôt qu'une au dispositif qu'est la commission d'enquête dont les mandats étaient très larges, soit ceux de créer des systèmes publics de santé (entre autres) et d'éducation. Les commissions Parent et Castonguay-Nepveu ont duré respectivement cinq et six ans et ont produit des rapports très volumineux avec une vaste capacité de politique publique. Le choix des commissaires est sans aucun doute lié à leur expertise, dans le premier cas, M<sup>sr</sup> Parent vice-recteur à l'Université Laval et, dans le second, Claude Castonguay actuaire spécialiste du risque. On peut également souligner le statut d'ecclésiastique de M<sup>sr</sup> Parent qui rassurait certainement les milieux plus conservateurs. La partisanerie ne semble pas constituer un élément central puisque Claude Castonguay, nommé par l'Union nationale, deviendra au cours de son mandat de commissaire ministre libéral de la Santé. Ces deux commissions ont consulté une multitude d'experts et les commissaires ont puisé leurs idées à l'extérieur du Québec pour approfondir leurs recherches. Sur le plan des idées, il est clair que les deux rapports véhiculent des valeurs providentialistes de justice sociale et d'égalité ainsi que de prise en charge des risques sociaux. Cependant, si les acteurs politiques changent, les idées semblent demeurer, et ce dans les deux cas, car la réalisation de certaines recommandations concernant la santé l'a été par les libéraux et celles concernant le système d'éducation par l'Union nationale, alors que les commissions avaient été commandées par l'autre parti.

Tel que mentionné plus haut, deux autres groupes de travail qui ont eu lieu durant cette période – le premier dirigé par Ghislaine Roquet en 1970 et le second représenté par la Commission d'étude Anger dont le rapport est publié à l'aube des années 1980 – annoncent les questionnements qui seront faits par la suite.

### *Rapports multiples et changements incrémentaux, 1980-2014*

C'est la crise financière des années 1970 et 1980 et l'échec, selon certains, des politiques providentialistes qui remettra en cause l'intervention de l'État dans tous les secteurs, mais plus particulièrement dans le domaine

de la protection sociale. Les transformations sociales, comme l'apparition de nouveaux risques sociaux tels que le chômage de longue durée et les nouvelles formes de pauvreté, généreront également une remise en question des politiques publiques. La recherche de solutions aux déficits des finances publiques et aux transformations sociales engendrera de nouvelles consultations dont les idées, souvent associées au néolibéralisme, s'imposeront graduellement dans l'action publique. Pour le milieu de l'éducation comme pour celui de la santé, cela se caractérisera plus particulièrement par l'instauration de pratiques associées à la nouvelle gestion publique (NGP). La NGP est présentée comme une alternative à l'administration publique weberienne qui est considérée à partir des années 1980 comme inefficace. Elle s'appuie sur des principes de gestion importés du secteur privé comme la reddition de compte, la gestion par résultats, l'assurance qualité et la décentralisation de la prise de décisions<sup>40</sup>.

### *Secteur de l'éducation*

Au cours de la période visée dans cette section, deux phases correspondant aux deux mandats du Parti québécois, ont connu la mise sur pied d'un nombre remarquable de groupes de travail. Ceux-ci sont, entre autres, initiés par le passage d'une préoccupation liée à l'accès à l'éducation à un intérêt dorénavant axé sur la réussite et la performance ainsi qu'à l'adaptation du système à l'économie du savoir. Malgré le fait que les libéraux seront les initiateurs de deux consultations, l'une en 1994 et l'autre en 2005, on peut associer cette période de consultation aux deux phases où le Parti québécois prend le pouvoir. La première période se déroule à partir de 1994 et des États généraux sur l'éducation de 1995-1996, alors que la seconde fait suite à la contestation étudiante de 2012 et à la tenue du Sommet sur l'enseignement supérieur de 2013.

En plus de la commission des États généraux sur l'éducation mise sur pied en 1995, trois groupes de travail couvrant de larges champs du secteur seront créés entre 1994 et 1997. Le premier d'entre eux est le groupe de travail sur les profils de formation au primaire et au secondaire. La remise en question du curriculum, notamment pour répondre aux exigences d'améliorer la réussite, sera un thème central des débats et réformes en éducation au cours des années qui suivront. Présidé par Claude Corbo, recteur de l'UQAM, le groupe de travail est composé de sept personnes. Mentionnons également la présence de Paul Inchauspé, directeur général du Cégep Ahuntsic, qui se retrouvera à la tête de deux autres groupes par la suite. Le groupe de travail est mandaté pour définir le profil de formation des élèves à la fin du primaire et du secondaire en l'espace de seulement deux mois. L'objectif défini étant de permettre de déclencher une vaste consultation sur le sujet. Quatorze pistes de réflexion seront soumise afin de revoir les domaines d'apprentissage. Intitulé *Préparer les jeunes*

pour le XXI<sup>e</sup> siècle, le rapport fut ainsi déposé en juin 1994 deux mois avant le changement de gouvernement du Québec<sup>41</sup>. La transition politique n'affectera pas la prévalence de ce thème dans les débats ni la volonté d'organiser une vaste consultation sur le sujet.

Peu après son arrivée au pouvoir, le Parti québécois tient son engagement électoral de mettre sur pied des États généraux sur l'éducation. Malgré son appellation particulière, il s'agit bel et bien d'un groupe de travail au sens où nous l'avons défini. Au départ, le gouvernement décide de créer un « forum de réflexion » pour mieux définir « l'expression des besoins et des attentes de la population en matière d'éducation<sup>42</sup> ». Tel sera le mandat initial de la Commission des États généraux dont les travaux menés par un nombre élevé de membres, soit quinze, dureront dix-huit mois. Autre fait à noter, contrairement aux autres groupes de travail présentés dans ce texte, on y retrouve très peu d'experts universitaires, mais plutôt une participation de citoyens intéressés et de personnes du secteur privé. Chargée de mener des assises régionales puis nationales, la Commission des États généraux verra son mandat modifié en 1996 afin de produire un rapport-bilan à la suite de la rencontre nationale. Après avoir reçu de nombreux mémoires et mené des consultations dont 56 jours d'audiences, ce processus donnera lieu à la publication d'un rapport final intitulé *Rénover notre système d'éducation : dix chantiers prioritaires*.

Dans ce document, l'exposé de la situation consacre une partie à chacun des ordres d'enseignement ainsi qu'à chacun des grands enjeux éducatifs tels que la mission de l'école, l'accessibilité et la réussite, la dynamique pédagogique, l'enseignement privé, la professionnalité, le financement et le partage des pouvoirs et des responsabilités. Chacune des parties dresse un portrait des enjeux et soulève des questions afin de répondre au mandat donné par le gouvernement qui visait à rechercher des « consensus sociaux » à partir « d'une grande opération d'écoute » des besoins, des attentes et des moyens de les satisfaire. Cette démarche, notamment son manque de perspective historique sur les politiques éducatives québécoises, sera qualifiée par Lessard, Proulx et Olivier, de « réalisme stratégique<sup>43</sup> ». Cette critique permet alors de mettre en lumière la nature de ce groupe de travail par rapport à une commission d'enquête. Les recommandations, bien que couvrant l'ensemble du système éducatif, se retrouveront d'ailleurs contenues dans un rapport final qui fait moins de cent pages.

Au-delà du dispositif mis en œuvre, les membres tranchent en faveur d'une éducation publique non sélective favorisant l'égalité des chances à partir de la petite enfance. La gestion axée sur les résultats, soit des cibles de diplomation, ainsi que la décentralisation, deux outils de la NGP, sont toutefois mises de l'avant. De plus, on propose une baisse du financement aux écoles privées sans toutefois fermer complètement la

porte à l'augmentation du financement privée pour le secteur postsecondaire. Par ailleurs, deux des pistes d'action, soit la restructuration du curriculum au primaire et au secondaire et la poursuite de la déconfectionnalisation du système scolaire, donneront lieu à la mise sur pied de deux nouveaux groupes de travail au mandat plus ciblé.

Le groupe de travail sur la réforme du curriculum verra le jour en janvier 1997 alors que celui sur la place de la religion à l'école sera créé en octobre 1997. C'est dans un rapport intitulé *Réaffirmer l'école: prendre le virage du succès*<sup>44</sup> déposé en juin 1997 que le premier groupe dirigé par Paul Inchauspé propose notamment de rehausser le niveau culturel des programmes, de regrouper les savoirs en grands domaines d'apprentissage et de redéfinir le rôle des différents cycles au primaire et au secondaire. Dès 1998, le curriculum sera finalement révisé.

Le deuxième groupe de travail dirigé par Jean-Pierre Proulx, provenant du milieu universitaire, dépose son rapport d'une centaine de pages et de quatorze recommandations en mars 1999. Intitulé *Laïcité et religions. Perspective nouvelle pour l'école québécoise*<sup>45</sup>, on y retrouve des propositions visant l'abrogation du statut confessionnel des écoles, la mise en œuvre de programmes d'enseignement culturel des religions ainsi que des modifications à la Charte des droits et libertés de la personne du Québec et à la Loi sur l'instruction publique. En 2000, l'Assemblée nationale abolit les comités catholiques et protestants et révoque le statut confessionnel des écoles. Ce n'est toutefois qu'en 2005 que le gouvernement devenu libéral en 2003 abolira les enseignements religieux confessionnels et les remplacera par un nouveau cours d'éthique et de culture religieuse.

Le rapport Proulx répondait donc à un enjeu relativement ancien du système d'éducation québécois. Les rapports Corbo et Inchauspé, ainsi que celui des États généraux, visaient davantage à répondre aux nouveaux contextes de transformation de l'État et de l'économie. C'est également dans ce contexte de crise, accentué par des politiques de restriction budgétaire et de tarification des services publics propres à la NGP, que s'amorcera une deuxième période intensive de groupes de travail.

Dans un premier temps, en 2004, le Parti libéral commande un rapport au groupe de travail Gervais dont le mandat porte sur l'accès à l'éducation. Celui-ci sera composé de onze membres provenant des syndicats et du milieu de l'éducation. Son rapport intitulé *L'éducation: L'avenir du Québec*<sup>46</sup> tient sur cent pages et comporte trois recommandations sur l'accessibilité, le financement et les régions. Le thème de l'accessibilité aux études demeurera sensible puisque la société québécoise connaîtra une contestation étudiante sans précédent envers une augmentation des droits de scolarité au printemps 2012. Elle provoque d'ailleurs le déclenchement d'élections générales. Le Parti libéral dirigé par Jean Charest cède alors sa place au gouvernement du Parti québécois de Pauline Marois. Alors que

le PQ s'était engagé à organiser les États généraux sur l'éducation lors de l'élection de 1994, c'est le Sommet sur l'enseignement supérieur qui se retrouve dans les engagements électoraux lors de l'élection de 2012. À la suite de l'événement organisé les 25 et 26 février 2013 à Montréal, cinq groupes de travail, appelés chantiers, sont mis sur pied. Les rapports finaux seront produits sur les thèmes d'une loi-cadre, d'un Conseil des universités et sur l'aide financière dans un délai inférieur à six mois, ceux portant sur le réseau collégial et sur le financement universitaire l'ont été dans un délai de quinze mois<sup>47</sup>. À la tête de ces chantiers, on retrouve des hauts fonctionnaires, comme Pierre Roy et Hélène P. Tremblay sur le thème du financement, ou comme Guy Demers sur le réseau des cégeps. On peut également relever la présence de personnes ayant occupé des fonctions administratives dans le milieu universitaire, notamment Claude Corbo qui, après avoir présidé le groupe de travail sur le curriculum de 1994, mènera la réflexion sur le Conseil national des universités. La taille des rapports, entre cent et deux cents pages, ainsi que le nombre de thèmes abordés dans les recommandations, entre quinze et vingt-cinq, permettent de constater l'uniformité de cet exercice mis en place à la suite de la grève étudiante.

Malgré la mise en œuvre de certaines de ces recommandations par le Parti québécois, il faudra attendre avant de mesurer l'influence de ces travaux puisque les deux rapports mentionnés sur le financement et les cégeps ont été rendus publics par Yves Bolduc, devenu ministre libéral de l'Éducation. Il en a été de même, en mai 2014, pour le rapport du Comité d'expert sur le financement, l'administration, la gestion et la gouvernance des commissions scolaires commandé par la ministre péquiste Marie Malavoy. De la même ampleur que les autres chantiers de travail, ce groupe est issu d'une autre crise, celle entre le gouvernement et les commissions scolaires. Composé de quatre experts, il a été dirigé par Pauline Champoux-Lesage, ancienne sous-ministre adjointe au ministère de l'Éducation, alors dirigé par Pauline Marois, et a duré environ un an. Il débouchera sur des recommandations visant notamment le maintien des commissions scolaires et de la gestion par résultats ainsi qu'une révision du régime fiscal propre aux commissions scolaires.

### *Secteur de la santé et des services sociaux*

Cette deuxième période dans le secteur de la santé fait également place à de nombreuses consultations. Moins de quinze ans après sa mise en œuvre, on remet en question le système de santé et des services sociaux du Québec. Ce dernier est considéré comme étant en crise, il représente le pôle de dépenses le plus important et toujours en croissance d'un État qui tente de les réduire. Tout au long des décennies 1980, 1990 et 2000, les listes d'attente qui s'allongent et les urgences qui débordent sont au cœur

du débat public sur les soins de santé. Au cours de cette période, une commission d'enquête et quatre groupes de travail, sélectionnés aux fins de cet article, seront mis sur pied par le gouvernement du Québec. Parmi eux, trois seront mis sur pied par le PQ alors que les deux autres, un peu plus récents, le seront par le PLQ.

La première tentative de résolution de crise sera entreprise par le gouvernement du Parti québécois, sous la gouverne de Pierre-Marc Johnson, fils de Daniel Johnson qui était à la tête de l'Union nationale lors de l'instauration de la commission Castonguay-Nepveu. Guy Chevette est alors ministre de la Santé. C'est durant ce mandat que sera instituée la Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux (CESSS) en 1985, cette fois dirigée par Jean Rochon, devenu médecin et spécialiste en santé publique et qui, comme on l'a cité plus haut, était conseiller expert dans le cadre de la commission Castonguay-Nepveu. On retrouve à ses côtés cinq commissaires et un secrétaire général provenant, entre autres, du secteur de la santé. Son mandat demeure large, mais on constate qu'il est de moins grande envergure que ceux des commissions d'enquête qui avaient eu lieu au cours des années 1960 puisqu'elle se doit d'identifier les services que le gouvernement est en mesure de payer. Au départ, son mandat n'incluait pas les services sociaux, mais ils seront ajoutés à la suite du changement de gouvernement en 1986<sup>48</sup>. Trois ans plus tard, après avoir consulté 6000 personnes et 400 experts, un rapport<sup>49</sup> volumineux d'environ 900 pages est publié. Plusieurs problèmes sociaux tels le vieillissement de la population et l'intégration des immigrants ainsi que l'importance d'une politique de prévention en santé sont soulignés. On y fait près de trente recommandations qui se déclinent en plusieurs sous-points et qui réitérent l'importance de conserver une assurance publique et universelle, cependant qu'on critique sévèrement la gestion bureaucratique trop lourde du système<sup>50</sup>. On recommande également de développer l'autonomie des personnes et de s'appuyer davantage sur les réseaux des individus et le secteur communautaire ainsi que d'importer des principes de gestion du secteur privé. La nouvelle gestion publique (NGP) devient dès lors la solution à presque tous les maux du secteur et ce, dans tous les rapports subséquents.

À la suite de cette consultation commandée par le Parti québécois, mais déposée au Parti libéral, deux réformes successives auront lieu. Une première en 1991 sous la gouverne du ministre de la Santé, Marc-Yvan Côté. Il emboîtera le pas vers la refonte structurelle du système avec, entre autres, la création des Régies régionales de la santé et des services sociaux qui constituaient un des premiers organes de territorialisation des soins de santé. Puis, en 1997, le virage ambulatoire, effectué dans le cadre de l'atteinte du déficit zéro, est mis en œuvre par Jean Rochon devenu ministre de la Santé à son tour. Cette réforme applique de façon plus draco-



nienne les principes de la NGP puisque la rationalisation des budgets et les coupures, dont la mise à la retraite de milliers de travailleurs (des deux secteurs), ainsi que la fermeture d'hôpitaux représentent alors des changements importants.

Toutefois, malgré cette commission d'enquête du milieu des années 1980 et ces deux réformes successives, les décideurs publics ne semblent pas avoir trouvé les réponses qu'ils cherchaient puisque non moins de quatre consultations externes auront lieu en moins de dix ans. En 1998, le PQ met sur pied le groupe de travail Arpin et en 2000 la Commission d'étude Clair. Les libéraux feront de même en lançant les groupes Ménard et Castonguay successivement en 2004 et 2007. Il faut mentionner que non seulement les coûts du système de santé continuent d'augmenter et constituent toujours la dépense la plus élevée pour l'État québécois, mais les listes d'attentes continuent de s'allonger et les urgences de déborder. Tous ces groupes seront composés à peu près des mêmes acteurs, soit les représentants syndicaux et patronaux, du secteur de l'économie sociale et de certains experts. Il est intéressant de constater que trois groupes de travail et une commission d'étude sont mis sur pied. Si les appellations diffèrent, les critères sont bien ceux de quatre groupes de travail tels que définis dans cet article.

Dans un premier temps, toujours sous la gouverne du Parti québécois, le groupe de travail Arpin formé en octobre 1998 par le ministre Jean Rochon, se questionnera sur la cohabitation du secteur privé et du secteur public en santé et publiera un rapport en septembre 1999 alors que le ministre de la Santé est maintenant Pauline Marois. Le président, Roland Arpin, provient du secteur de la culture, mais il a auparavant fait carrière dans le secteur de l'éducation, notamment comme président de la Fédération des Cégeps. Les six membres du comité sont, quant à eux, issus de plusieurs milieux, dont le secteur privé. On y retrouve le vice-président du Mouvement Desjardins, une avocate d'Hydro-Québec et deux médecins spécialistes. Le mandat vise à établir comment le secteur privé peut agir comme soutien au secteur public. Le rapport intitulé, *La complémentarité du secteur privé dans la poursuite des objectifs fondamentaux du système public de santé au Québec*<sup>51</sup>, qui tient sur 115 pages, effectue quarante-sept recommandations. Au nom de l'égalité des chances, on y affirme l'importance du système public. On propose cependant l'assainissement de la gestion du système de santé et des services sociaux, le développement de la compétition interne et le recours aux partenariats public-privé. Moins de deux ans plus tard, le Parti québécois, mais cette fois à la tête duquel on retrouve Lucien Bouchard et Pauline Marois toujours à la Santé, réitère en juin 2000 avec la création d'une commission d'étude présidée par Michel Clair, qui a été député du Parti québécois ainsi que président d'Hydro-Québec. Les neuf autres membres regroupent des experts, des représentants syndicaux et

du secteur communautaire et des personnes du milieu des affaires. La commission Clair, qui porte sur l'avenir des services de santé et des services sociaux, reçoit comme mandat de faire un débat public sur ces enjeux, au terme duquel on lui demande de proposer des solutions pour l'avenir. Celle-ci rendra public son rapport, *Les solutions émergentes*<sup>52</sup>, en janvier 2001, six mois après avoir été mise sur pied, ce qui semble relativement court par rapport aux autres groupes de travail. Le rapport comporte un peu plus de 400 pages, contient 36 recommandations et 59 propositions, dont celles de créer des groupes de médecines familiales et de mieux encadrer les services sociaux. Encore une fois, au centre de celles-ci, on retrouve l'amélioration de la gestion du système par l'application de meilleurs contrôles et le recours plus grand au secteur privé.

Effectuée par les libéraux de retour au pouvoir, une réforme aura lieu peu après la Commission d'étude Clair. En 2003, la loi C-21 sur la création des agences de santé et de services sociaux ainsi que restructure de manière importante le réseau. Sont alors créées les agences de santé et des services sociaux, et les Centres de santé et de services sociaux (CSSS) qui regroupent les CLSC, les centres hospitaliers de soins de longue durée (CHSLD) et les hôpitaux. Ceci permettra l'imposition de la nouvelle gestion publique aux directeurs et aux cadres du réseau<sup>53</sup>.

En 2004, comme si les précédents rapports, tout comme la réforme d'ailleurs, n'avaient pas trouvé de solutions satisfaisantes, le gouvernement du Parti libéral de Jean Charest, avec Philippe Couillard à la Santé, initie un Comité de travail sur la pérennité du système de santé présidé par Jacques Ménard, président du groupe financier BMO (Banque de Montréal). Il faut mentionner un facteur qui a certainement joué dans le déclenchement du groupe puisque la Cour Suprême du Canada doit rendre un jugement dans l'Affaire Chaoulli à l'été 2005. Une cause dans laquelle le demandeur réclame, au nom de la Charte des droits et libertés du Québec, le droit d'avoir recours à l'assurance privée pour couvrir ses soins de santé. Le mandat du groupe Ménard vise alors à résoudre les problèmes financiers du secteur, d'en assurer l'avenir en proposant un plan global comprenant des mesures à court, moyen et long termes. On retrouve parmi les onze membres, des représentants des centrales syndicales (qui se dissocieront du rapport), des hauts fonctionnaires, des consultants privés, le président du Conseil du Patronat du Québec ainsi que la présidente du Chantier de l'économie sociale. On constate également la présence de Michel Clair, qui est maintenant président-directeur-général du groupe SEDNA (groupe spécialisé dans l'administration et la prestation de services de soins de santé privés). Le Comité publie *Pour sortir de l'impasse* en juillet 2005<sup>54</sup>, un mois après l'Arrêt Chaoulli<sup>55</sup> de la Cour suprême qui donne raison au demandeur et qui exige du gouvernement qu'il agisse dans les délais d'un an. *Pour sortir de l'impasse* répète en grande

partie les propositions du rapport Clair sur la nouvelle gestion publique et le recours au privé, tout en étant plus alarmiste sur les aspects financiers.

Enfin, le quatrième groupe de travail qui porte sur le financement du système de santé est créé par le même gouvernement en juin 2007. Son mandat est de faire des recommandations pour assurer le financement du système de santé en proposant des sources de financement additionnelles, la création d'une enveloppe spécifique à la santé pour mieux informer la population des dépenses et des problèmes avec les transferts fédéraux, ainsi que des modifications sur la Loi canadienne sur la santé en s'assurant du maintien d'un régime public fort. Il est également proposé de préciser le rôle du secteur privé pour réduire les délais d'attente, protéger les plus démunis et maintenir la qualité élevée des services dans les secteurs publics et privés. Mandat assez complexe, mais qui se résume à des aspects financiers.

Le groupe de travail sur le financement présidé par Claude Castonguay avec la collaboration de deux vice-présidents, Johanne Marcotte, réalisatrice de *L'illusion tranquille*, un documentaire remettant en cause les fondements de la Révolution tranquille, et Michel Venne, ex-journaliste à la tête de l'Institut du Nouveau Monde plutôt associé au centre gauche, diffuse en février 2008 le rapport intitulé *En avoir pour notre argent*<sup>56</sup>. Sur ses 340 pages, il propose environ 40 grandes recommandations qui réaffirment l'importance de la bonne gestion, mais va un peu plus loin en proposant une contribution accrue du secteur privé et des citoyens dans la prise en charge des soins de santé au Québec. On soutient d'ailleurs la nécessité d'un nouveau contrat social fondé sur la responsabilité individuelle et la liberté de choisir le type de soins auxquels on veut avoir accès.

Parmi les consultations externes qui ont été sélectionnées aux fins de cet article, une commission d'enquête et quatorze groupes de travail ont eu lieu entre 1980 et 2014. La seule commission d'enquête l'a été dans le domaine de la santé et son mandat était plus ciblé que celui des commissions précédentes. La durée de tous les groupes de travail s'est échelonnée sur moins de deux ans et dans presque tous les cas, les mandats octroyés ont été beaucoup plus ciblés. La grande majorité des consultations a été entreprise par le PQ, un parti de coalition avec une base électorale qui est davantage poussé vers ce type de recours. Par ailleurs, les consultations publiques ont généralement été de moins grande envergure, probablement à cause de leur durée. On peut toutefois citer deux contre-exemples puisque les États généraux et, en partie, la Commission d'étude Clair se sont donné des airs de commission d'enquête en nommant des commissaires plutôt que des membres et en effectuant des consultations au moins en apparence plus élargies. On peut se demander si cela relève de la stratégie politique puisque ces deux groupes constituaient des grandes « opérations d'écoute » plutôt qu'un travail de recherche mené par ou auprès

d'experts. On remarque également que la composition des groupes est variable en termes de nombre, mais surtout de leur provenance puisque les groupes semblent intégrer au fil des ans de plus en plus d'acteurs intéressés et des personnes issues du secteur privé, au détriment des experts. Enfin, il est intéressant de constater que plusieurs acteurs impliqués en tant que président ou membres des groupes ou même de commissions d'enquête reviennent dans des consultations subséquentes ou se voient octroyer des fonctions ministérielles ou politiques. Cette observation permet de rappeler comment le choix, par les gouvernements, des individus qui siègent aux différentes consultations externes n'est pas neutre et permet de promouvoir certaines idées.

Concernant les effets, plusieurs réformes souvent de type incrémental ont été entreprises à la suite de la publication des rapports sélectionnés. Encore une fois, cela n'a pas été fait par le parti qui les avait commandés, ce qui met un bémol à l'affirmation selon laquelle les rapports sont tabletés. On peut toutefois se questionner sur l'impact réel des idées véhiculées par ces groupes qui peuvent au départ ne sembler que confirmer les idées promues par un parti. Cet article montre plutôt que la commande de consultation externe relève de la stratégie des gouvernements, mais que leurs résultats compris dans les rapports témoignent des idées dominantes d'une période donnée et qu'elles finiront donc dans la majorité des cas par être appliquées.

## **Conclusion**

Cet article a analysé l'utilisation des commissions d'enquête et des groupes de travail par le gouvernement du Québec dans le secteur de la santé et de l'éducation entre 1960 et 2014. La majorité de ces consultations a eu lieu entre 1994 et 2012. De plus, le recours aux commissions d'enquête est disparu après la commission Parent (1966) en éducation et Rochon (1988) en santé. Seuls des groupes de travail ont été instaurés par la suite. Comme il a été mentionné plus haut, on peut penser que la substitution du recours à la commission d'enquête par les groupes de travail davantage soumis au politique relève de la stratégie politique. La variété des dispositifs regroupés sous l'appellation « groupe de travail » montre la marge de manœuvre plus grande des gouvernements qui les commandent. Leur taille, leur durée, leur mandat, le nombre de membres, le contrôle plus grand de leurs coûts donnent une plus grande latitude à des gouvernements cherchant à résorber des crises ou à légitimer des idées.

L'article montre également que les acteurs ont de l'importance. La grande majorité des groupes sélectionnés ont été nommés par le Parti québécois ; en effet, seulement quatre groupes ont été mis sur pied par le Parti libéral. On peut certainement attribuer cet état de fait à la nature des

partis politiques. Par ailleurs, le retour de plusieurs membres de consultations externes dans des dispositifs ultérieurs et souvent dans des périodes rapprochées ou alors remplissant des fonctions importantes, comme celle de ministre du secteur, expose, contrairement à ce qu'on pourrait le penser, que les gouvernements ne sont pas nécessairement à la recherche de nouvelles idées. En effet, ces individus sont porteurs des idées liées au thème des consultations auxquelles ils ont participé. D'autre part, on remarque dans la seconde période, une participation moins importante d'experts, probablement dû au fait que la presque totalité des consultations ont été des groupes de travail. De surcroît, on constate la participation un peu plus importante d'acteurs du secteur privé, surtout dans le secteur de la santé, ainsi que d'acteurs intéressés dont la présence pourrait témoigner de la volonté d'imposer de nouvelles orientations. On peut cependant mettre un bémol quant au rôle des acteurs puisque l'on constate que les idées contenues dans ces rapports sont le témoin de tendances ou de problèmes non résolus du secteur et qu'elles sont également représentatives des valeurs providentialistes ou néolibérales des périodes étudiées. Ce qui est en partie confirmé par le fait que les réformes qui font suite aux consultations et qui reprennent les idées et les recommandations des rapports ne le sont généralement pas par le parti qui les a initiées.

Pour conclure de manière plus décisive sur le rôle des acteurs, des idées et des institutions, il faudrait poursuivre les analyses. Il serait ainsi intéressant d'effectuer une comparaison avec les autres provinces dans les mêmes secteurs, de s'attacher davantage aux consultations publiques qu'elles engendrent et aux acteurs qui y participent.

#### NOTES ET RÉFÉRENCES

1. James Ian Gow, «Le rôle des commissions d'Enquête dans le système parlementaire», *Bulletin d'histoire politique*, vol. 16, no 1, 2007, p.87-104.
2. Denis Lessard, «Le rapport D'Amours sur les régimes de retraite sera tabletté», *La Presse*, 17 septembre 2013; Michel Corbeil, «Sam Hamad n'était pas intéressé par le rapport Duchesneau», *Le Soleil*, 14 juin 2012; Isabelle Paré, «Le rapport Clair un an après. Un rendez-vous manqué avec l'histoire?», *Le Devoir*, 19 janvier 2002.
3. Peter Aucoin, «Royal Commission and Task Forces as Mechanism of Program Review», *Revue canadienne d'évaluation de programme*, vol. 2, no 2, 1987, p.1-10; Pierre Bergeron et Vincent Lemieux, «Les récents recours à des commissions d'enquête dans le secteur de la santé et des services sociaux au Québec», *Service Social*, vol. 41, no 2, 1992, p.7-17; Pierre Bergeron, «La commission Rochon reproduit les solutions de Castonguay-Nepveu», *Recherches sociographiques*, vol. 31, no 3, 1990, p.359-380.
4. Neil Bradford, «Writing Public Philosophy: Canada's Royal Commissions on Everything», *Journal of Canadian Studies*, vol. 23, no 4, 1999/2000, p.136-167.

5. Jane Jenson, «Commissioning ideas: Representations and Royal Commissions», dans Susan D. Phillips (dir.), *How Ottawa Spends 1993-94*, Ottawa, Carleton University Press, 1993.
6. Francesca Scala, «Pratiques discursives et savoir social: l'exemple de la Commission royale sur les nouvelles techniques de reproduction», *Politique et Sociétés*, vol. 16, no 3, 1997, p.105-127.
7. Philippe Zittoun, *La fabrique des politiques publiques*, Paris, Presses de Science Po, 2014.
8. Rachel Laforest, «La consultation publique et les formes d'action collective», *Politique et Sociétés*, vol. 19, no 1, 2000, p. 27-47; Leslie A. Pal et F. Leslie Seidle, «Constitutional Politics 1990-92: The Paradox of Participation», dans Susan D. Phillips (dir.), *How Ottawa Spends 1993-94*, Ottawa, Carleton University Press, 1993; Gregory J. Inwood and Carolyn M. Johns, *Commissions of Inquiry and Policy Change: A Comparative Analysis*, Toronto, University of Toronto Press, 2014.
9. Carl Ardy-Dubois et Jean-Louis Denis, «De la Commission Castonguay-Nepveu à la Commission Clair: Le façonnement socio-historique de l'imputabilité», Chaire Getoss, ENAP, 2001.
10. Pierre Bergeron, *loc. cit.*
11. Oscar Firbank, «Unpacking the meaning of Quality in Quebec' Health Care System: The Input of Commission of Inquiry», *Health Care Analysis*, vol. 16, no 4, 2008, p. 375-396.
12. Mélanie Bourque et Gaëlle Leruste, «La transformation des idées sur la privatisation du système de santé québécois depuis 1970», *Politique et Sociétés*, vol. 29, no 2, 2010, p. 105-129.
13. Claude Corbo, *L'éducation pour tous: une anthologie du rapport Parent*, Montréal, PUM, 2002; Claude Corbo et Robert Gagnon (dir.), «Le rapport Parent, 1963-2003: une tranquille révolution scolaire?», *Bulletin d'histoire politique*, vol. 12, no 2, 2004; Richard Arès (dir.), *Le rapport Parent, dix ans après*, Montréal, Éditions Bellarmin, 1975.
14. Jean-Pierre Proulx, Émilie Ollivier et Claude Lessard, «Le rapport de la Commission des États généraux sur l'éducation», *Recherches sociographiques*, vol. 38, no 2, 1997, p. 335-344; Denis Royer, «L'école, tout un programme. Histoire d'une réforme du curriculum. Essai d'analyse politique», *Bulletin d'histoire politique*, vol. 17, no 2, 2009, p. 249-266.
15. Jean-Luc Gouveia, Mireille Lévesque et Yao Assogba, «Les objectifs et contenus de la programmation au niveau collégial avant et après la réforme scolaire au Québec», *Revue des sciences de l'éducation*, vol. 4, no 2, 1978, p.305-324.
16. Louis Levasseur, «La dérive instrumentale de la formation générale dans les collèges du Québec», *Sociologie et sociétés*, vol. 31, no 1, 2000, p.197-211.
17. Greg. P Marchildon, «Royal commissions and the policy cycle in Canada: The Case of Health Care», dans Hans J. Michelmann, Donald C. Story and Jeffrey S. Steeves (eds.), *Leadership, Representation and Elections. Essays in Honour of John C. Courtney*, Toronto, Toronto University Press, 2007, p.110-132.
18. James I. Gow, *loc. cit.*, p.87-104.
19. Voir «Les commissions d'enquête au Québec depuis 1867», sur le site internet de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale du Québec: [bibliotheque.assnat.qc.ca](http://bibliotheque.assnat.qc.ca).

20. Francesca Scala, *loc. cit.*, p.127.
21. Peter Aucoin, *loc. cit.*, p. 8.
22. Pierre Bergeron et Vincent Lemieux, *loc. cit.*, p.16.
23. Peter Aucoin, *loc. cit.*, p.3.
24. Par exemple, les représentants patronaux, les syndicats, les groupes d'intérêts et les groupes sociaux.
25. Michael J. Trebilcock et al., *The choice of governing instruments*, Economic Council of Canada, 1982.
26. Inspiré de Greg P. Marchildon, *loc. cit.*, p.115.
27. Pour un simple aperçu, voir la recension des écrits plus haut dans ce texte.
28. Cela exclut les groupes commandés par d'autres instances comme le rapport Bédard, *Propositions de réorganisation pour améliorer la performance du système d'éducation au Québec*, commandé par la Fédération des commissions scolaires du Québec.
29. Sauf entre 1939 et 1944, alors que le PLQ est au pouvoir.
30. Gilles Bourque et al., *La société libérale duplessiste*, Montréal, PUM, 1994.
31. Claude Corbo, *op. cit.*, p.30.
32. Commission Parent, *Rapport royal d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec*, Québec, Gouvernement du Québec, Tome I, 1963.
33. Jean-Pierre Proulx, « De la professionnalité à la laïcité scolaire », *Le Devoir*, 25 septembre 2010.
34. Commission d'étude sur les universités, *Rapport du comité de coordination*, Gouvernement du Québec. 1979.
35. Deena White, « Les processus de réforme et la structuration locale des systèmes. Le cas des réformes dans le domaine de la santé mentale au Québec », *Sociologie et sociétés*, vol. 25, no 1, 1993, p. 77-97.
36. Jean-Pierre Bélanger, « De la Commission Castonguay à la Commission Rochon... Vingt ans d'histoire de l'évolution des services de santé et des services sociaux au Québec », *Service social*, vol. 41, no 2, 1992, p.49-70.
37. Commission d'enquête sur la santé et le bien-être, *Commission sur la santé et le bien-être*, vol. 1, Québec, Gouvernement du Québec, 1972.
38. François Éwald, *L'État-providence*, Paris, Grasset, 1986.
39. Louis LeBel, « La Commission Castonguay-Nepveu: recours à la pensée scientifique et négociations fédérales-provinciales sur le partage des compétences en matière de santé, 1966-1972 », *Bulletin d'histoire politique*, vol. 17, no 1, 2008, p.247-261.
40. Herman Bakvis et Mark D. Jarvis, *From new public Management to New political Governance*, Montréal-Kingston, McGill-Queen's University Press, 2012.
41. Groupe de travail sur les profils de formation au primaire et au secondaire, *Préparer les jeunes au 21<sup>e</sup> siècle*, Québec, ministère de l'Éducation, 1994.
42. Commission des États généraux sur l'éducation, *Rénover notre système d'éducation: dix chantiers prioritaires. Rapport final*, Québec, ministère l'Éducation, 1996, p.89.
43. Jean-Pierre Proulx, Émilie Ollivier et Claude Lessard, *loc. cit.*, p.339.
44. Groupe de travail sur la réforme du curriculum, *Réaffirmer l'école – Prendre le virage du succès*, Québec, ministère de l'Éducation, 1997.

45. Groupe de travail sur la place de la religion à l'école, *Laïcité et religions – Perspective nouvelle pour l'école québécoise*, Québec, ministère de l'Éducation, 1998.
46. Groupe de travail sur le maintien de l'accès à des services éducatifs de qualité, *Rapport sur l'accès à l'éducation. L'éducation : l'avenir du Québec*, Québec, ministère de l'Éducation, 2005.
47. *Rapport du chantier sur une loi-cadre des universités*, Québec, MESRST, 2013; *Rapport du chantier sur l'aide financière aux études*, Québec, MESRST, 2013; *Rapport du chantier sur un Conseil national des universités*, Québec, MESRST, 2013; *Rapport final du chantier de travail sur l'offre de formation collégiale*, Québec, MESRST, 2014; *Rapport final du chantier sur la politique de financement des universités*, Québec, MESRST, 2014.
48. Éline Carey-Bélanger, «La Commission Rochon: enjeux pour le service social, les services sociaux et la société», *Service social*, vol. 34, nos 2-3, 1985, p.20-25.
49. Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux, *Rapport de la Commission d'enquête sur la santé et les services sociaux*, Québec, Gouvernement du Québec, 1988.
50. Mélanie Bourque et Gaëlle Leruste, *loc. cit.*, p.115.
51. Groupe de travail sur la complémentarité du secteur privé dans la poursuite des objectifs fondamentaux du système de santé au Québec, *La complémentarité du secteur privé dans la poursuite des objectifs fondamentaux du système de santé au Québec*, Québec, Gouvernement du Québec, 1999.
52. Commission d'étude sur la santé et les services sociaux, *Les solutions émergentes*, Québec, Gouvernement du Québec, 2001.
53. François Bolduc, *Impact de la réforme du système de santé et des services sociaux (2003) sur la représentation qu'on les gestionnaires de leur travail*, Thèse de doctorat en sociologie, Montréal, Université de Montréal, 2013.
54. Comité de travail sur la pérennité des soins de santé et des services sociaux, *Sortir de l'impasse: La solidarité entre nos générations*, Québec, Gouvernement du Québec, 2005.
55. En 2006, le gouvernement libéral permettra aux Québécois d'avoir recours à l'assurance privée pour les chirurgies de la cataracte, de la hanche et du genou.
56. Groupe de travail sur le financement du système de santé au Québec, *En avoir pour son argent*, Québec, gouvernement du Québec, 2008.