



Québec, le 19 octobre 2004

Monsieur Michel Bissonnet
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président,

J'ai le plaisir de vous transmettre le Plan stratégique 2004-2008 du
Protecteur du citoyen.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments
distingués.

La protectrice du citoyen,



Pauline Champoux-Lesage

p. j. Plan stratégique 2004-2008



Le Protecteur du citoyen

Plan stratégique 2004-2008

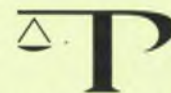
MOT DE LA PROTECTRICE DU CITOYEN

Les institutions gouvernementales québécoises vivent actuellement une période de changement. L'État redéfinit son rôle, les programmes sociaux sont révisés, les nouvelles technologies modifient peu à peu les modes de prestation des services publics.

Face à ces nouveaux défis et guidée par les valeurs qui animent l'institution du Protecteur du citoyen, je me suis fixé des orientations que j'ai le plaisir de rendre publiques dans ce Plan stratégique 2004-2008.

Pauline Ch. Lesage

La protectrice du citoyen
Pauline Champoux-Lesage



LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

1 LA MISSION ET LE RÔLE DU PROTECTEUR DU CITOYEN

2 LES VALEURS QUI GUIDENT L'ACTION DU PROTECTEUR DU CITOYEN

3 LE CONTEXTE ET LES ENJEUX

LA SOCIÉTÉ QUÉBÉCOISE

LA RÉORIENTATION DU RÔLE DE L'ÉTAT

LE PROTECTEUR DU CITOYEN : DES DÉFIS À RELEVER

4 ORIENTATIONS

5 CONCLUSION

1

LA MISSION ET LE RÔLE DU PROTECTEUR DU CITOYEN

La Loi sur le Protecteur du citoyen confie à ce dernier un mandat de surveillance des ministères et organismes¹ du gouvernement du Québec. Cette mission de surveillance comporte deux volets : la prévention et la correction des préjudices.

Le Protecteur du citoyen traite les plaintes des citoyens qui s'estiment lésés lors de l'application des lois, des programmes ou encore qui sont insatisfaits de la qualité des services gouvernementaux reçus. Il peut s'agir d'erreur, de négligence, d'attitude déraisonnable, d'une illégalité ou de toute autre forme d'injustice.

Le Protecteur du citoyen agit donc pour faire corriger des situations au bénéfice d'un citoyen ou d'un groupe de citoyens. Il peut aussi demander que des modifications soient apportées à des programmes, à des pratiques ou à des politiques administratives. Il peut enfin intervenir à l'échelle gouvernementale lors de réformes législatives ou réglementaires.

2

LES VALEURS QUI GUIDENT L'ACTION DU PROTECTEUR DU CITOYEN

Les valeurs qui guident l'action du Protecteur du citoyen sont le reflet de la mission dont il est investi. D'abord au service de la population, l'institution est l'une des gardiennes de la démocratie au quotidien, facilitant un meilleur exercice de la citoyenneté. L'exercice de la citoyenneté c'est tout autant la possibilité de participer aux débats qui ont cours dans la société, que tenter d'influencer les choix politiques, prendre ses responsabilités ou encore faire valoir ses droits individuels. Pour ce faire, il faut, à tout le moins, disposer d'une information adéquate, de forums appropriés et de recours.

Dans cette optique, les valeurs de justice et d'équité, de respect, de transparence et d'intégrité apparaissent comme les meilleurs garants de la démocratie au quotidien.

Justice et équité signifient que non seulement tous sont égaux devant la loi mais que les lois elles-mêmes doivent favoriser l'égalité sociale et combattre l'exclusion. Pour que les citoyens soient traités avec justice et équité, il faut, d'une part, que les règles établies soient respectées et, d'autre part, qu'elles soient appliquées d'une manière qui permette de tenir compte de certaines situations jugées exceptionnelles. Pour ce faire, toute personne doit avoir l'occasion de se faire entendre; elle doit être traitée avec impartialité et disposer d'un recours valable lorsqu'elle s'estime lésée.

Le **respect** commande que tous soient traités avec courtoisie, discrétion et bénéficient d'une véritable écoute. Écouter sup-

« Le Protecteur du citoyen est une personne nommée par l'Assemblée nationale dont la mission est de s'assurer que toute personne est traitée avec justice et équité par les ministères ou organismes du gouvernement du Québec. Il intervient lorsqu'il y a abus, erreur, négligence, violation des droits ou inaction des services publics. »

Il apporte son soutien aux ministères et aux organismes dans leur recherche d'amélioration de la qualité des services aux citoyens.

Par son action, il veille au respect des droits des citoyens et en rend compte annuellement dans le rapport qu'il présente à l'Assemblée nationale et qu'il diffuse largement auprès de la population.

Doté d'un pouvoir de recommandation, le Protecteur du citoyen agit en toute indépendance. Son pouvoir de proposer plutôt que d'ordonner, la simplicité de ses modes d'intervention et la facilité d'accès pour la population en font un recours unique, gratuit, fondé sur les valeurs démocratiques régissant la relation entre l'État et le citoyen.

pose que l'on prenne le temps nécessaire pour comprendre la personne et lui manifester notre empathie. Le respect c'est aussi faire place aux différences individuelles, tenir compte de la diversité et de la divergence d'opinions.

La **transparence** est fondée sur l'ouverture, la franchise et le respect de l'autre. Agir avec transparence, c'est fournir une information claire et complète, au moment opportun, permettant au citoyen d'apprécier une situation et d'exercer un jugement éclairé. La transparence, c'est également motiver une décision et en assumer la responsabilité.

L'**intégrité** renvoie à la nécessité d'accorder ses paroles et ses actes aux valeurs fondamentales que sont la justice et l'équité. Faisant appel tout autant à l'honnêteté intellectuelle qu'au sens moral, l'intégrité se manifeste par le professionnalisme, c'est-à-dire par un engagement à agir avec rigueur en toute circonstance et à ne prendre position que lorsqu'on a bien analysé la question et qu'on est en mesure d'exercer un jugement éclairé. L'intégrité requiert d'éviter toute forme de conflit d'intérêts susceptible d'influencer la prise de décision.

Ces valeurs auxquelles le Protecteur du citoyen croit profondément le guident non seulement dans son action au quotidien mais également dans le choix des orientations qu'il privilégie.

1. Les organismes visés sont ceux qui sont soit désignés dans une loi, soit ceux dont le personnel est nommé en vertu de la Loi sur la fonction publique.

LE CONTEXTE ET LES ENJEUX

Dans l'exercice de son mandat, le Protecteur du citoyen doit tenir compte de l'évolution de la société québécoise et des changements qui surviennent dans son environnement. Des tendances s'accroissent ou se dessinent pour la période 2004-2008, tendances qui auront un impact certain sur les services publics et, conséquemment, sur l'action du Protecteur du citoyen.

La société québécoise

Depuis 40 ans, l'organisation sociale québécoise s'est transformée. La majorité des femmes se retrouvent sur le marché du travail. Le modèle de la famille a éclaté pour faire place à de multiples formes d'unions dont il faut tenir compte.

Une société en mutation

sans assistance, livrés à eux-mêmes. D'autres personnes sont victimes de politiques sociales dont l'intention était généreuse mais dont les promesses n'ont pas été tenues faute de ressources suffisantes. Il s'agit en général de personnes vulnérables qui se retrouvent démunies, sans soutien adéquat pour vivre dans la communauté avec leur handicap physique ou mental, ou encore en grande difficulté économique. Il en résulte des situations d'isolement et des cas de pauvreté chronique. Par ailleurs, dans une société pluriculturelle qui accueille chaque année plusieurs milliers d'immigrants, de nouveaux arrivants peuvent vivre des difficultés d'intégration ou d'adaptation.

Dans toutes ces situations, la solidarité est un enjeu majeur. Comment assurer un meilleur partage des ressources de toute nature? Comment lutter contre l'exclusion? Comment favoriser l'appartenance à la collectivité?

Dans la société québécoise d'aujourd'hui, on observe également une inversion progressive de la pyramide des âges. Les personnes vivent plus longtemps avec le risque accru qu'un plus grand nombre de celles-ci se retrouvent dans des conditions difficiles.

Cet état de fait n'est pas sans conséquence pour les générations montantes : il y aura donc fort probablement moins de personnes actives pour assumer les coûts croissants des services de santé, d'hébergement et des régimes de rentes. Comment se fera le partage du fardeau collectif, comment assurera-t-on des services adéquats dans un tel contexte?

Le fait qu'une grande partie de la population vit plus longtemps appelle aussi une adaptation des services publics, car de nouveaux besoins se manifestent. Comment maintenir et développer des services de qualité pour répondre à toute cette diversité de besoins? Comment éviter ou prévenir l'isolement social et la

La pauvreté est encore trop présente dans une société qui se dit riche et développée. Ainsi, beaucoup de jeunes se retrouvent

solitude alors que les réseaux traditionnels de soutien que sont la famille et les amis s'effritent ou rétrécissent?

Le droit seul ne pourra tout régler et il nous faudra bien mener des débats éthiques déchirants où nos valeurs démocratiques trouveront concrètement leur utilité pour la définition de nouveaux modèles.

Le soutien apporté par les nouvelles technologies ne suffira pas non plus à remplir les engagements d'amélioration de la qualité. Fournir une réponse adaptée à la clientèle diversifiée qui fait appel aux services publics demeure un enjeu de taille.

À la lumière des dossiers que nous traitons, nous sommes à même de constater qu'il y a encore du chemin à parcourir pour que la culture bureaucratique évolue en faveur du citoyen : le réflexe de faire un pas de plus ou encore celui de miser sur le bon sens ne sont pas encore acquis.

Tenir compte des capacités limitées de certains citoyens, de la vulnérabilité de certains autres demeure une responsabilité que l'administration publique doit assumer pour rendre justice à tous les citoyens.

La réorientation du rôle de l'État

L'intention du gouvernement exprime la volonté d'un changement de cap en matière de gouvernance. Au menu : la révision des structures de l'État et des programmes gouvernementaux, la réforme électorale, une politique de développement économique moins interventionniste, plus de pouvoirs aux collectivités locales et régionales, le resserrement des dépenses, l'ouverture au partenariat public-privé et la réorganisation des services de santé et d'éducation.

Le projet « gouvernement en ligne » est certes un enjeu important dans ce contexte. Dans la mise en place d'un tel dispositif, il faudra s'assurer de répondre aux besoins de toute la collectivité. Dans l'avenir, il faudra offrir une diversité de moyens pour répondre à la diversité des besoins.

Les choix politiques du gouvernement n'entrent pas dans la sphère du droit de regard du Protecteur du citoyen, cependant il se doit de surveiller leurs répercussions sur la qualité des services publics.

Comme en fait foi l'expérience acquise, les grandes réformes génèrent souvent des difficultés pour les citoyens en raison, notamment, d'une mauvaise estimation des coûts, d'une implantation hâtive ou d'une information inadéquate. Qu'on se rappelle les difficultés rencontrées avec la prise en charge de certains programmes par Emploi-Québec ou encore les nouvelles règles touchant l'assurance médicaments.

Des valeurs à conserver

Face aux changements amorcés, le rôle du Protecteur du citoyen est d'abord de veiller à ce que les modifications annoncées n'affectent pas indûment les

citoyens et particulièrement les plus démunis de notre société. Parallèlement, la qualité du service public demeure une préoccupation surtout en période de changement : transparence des processus décisionnels, information adéquate, maintien de l'accessibilité des services, disponibilité des recours, autant d'aspects auxquels il faudra être attentif.

L'on ne saurait parler du contexte et des enjeux de la société québécoise pour les années à venir sans aborder le phénomène de la mondialisation. En effet, l'ouverture des marchés, la libre circulation des biens et services, la transmission de l'information, le déplacement des personnes ont un impact à l'échelle mondiale et soulèvent des difficultés que partage la communauté internationale. La question du déficit démocratique, la lutte au terrorisme et les nouvelles menaces à la santé en sont des exemples.

Préserver nos acquis

l'établissement des ententes et dans le choix des mesures; équilibre entre le droit à la vie privée et la protection de la collectivité.

Devant ces nouvelles réalités, l'enjeu est avant tout la défense des droits. Droit à l'information et à la participation des citoyens dans

Le Protecteur du citoyen : des défis à relever

L'action du Protecteur du citoyen a progressivement évolué au fil des ans. Le traitement des plaintes individuelles demeure bien sûr une fonction essentielle mais c'est une fonction qui lui est de moins en moins exclusive. Ce nouveau contexte va nous permettre d'approfondir la réflexion, de pousser les analyses, voire de changer les approches pour intervenir encore davantage en amont et pour continuer d'être une institution sur laquelle le citoyen puisse compter en lui donnant une voix. Être agent de changement demande initiative et créativité.

Le Protecteur du citoyen est le dernier recours pour la majorité des citoyens qui s'adressent à lui. On observe de plus en plus fréquemment que certaines personnes sont aux prises avec des difficultés personnelles qui les rendent incapables de

faire les démarches requises pour solutionner leurs problèmes ou d'accepter leur situation. Le Protecteur du citoyen considère que les modalités d'accueil et d'intervention à l'égard de ces personnes constitue un enjeu si l'on veut s'assurer du respect de leurs droits et éviter qu'elles se retrouvent en situation d'exclusion.

Pour remplir son mandat qui est d'être au service de la population, le Protecteur du citoyen doit se faire connaître des citoyens. Il doit aussi partager sa vision des droits, des attentes et des besoins de ces derniers.

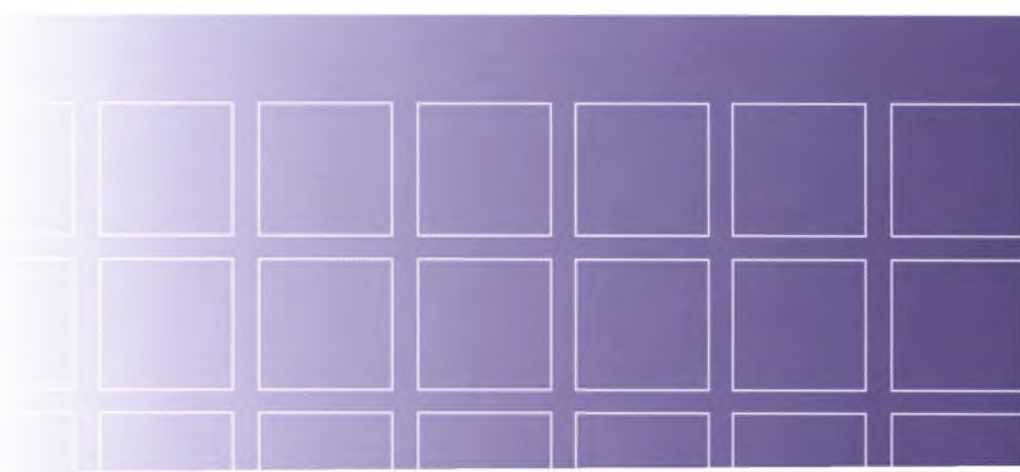
Se faire connaître

Aussi, est-il essentiel de mener des activités de communication pour faire connaître l'institution et situer clairement sa zone d'intervention par rapport à celle d'autres organismes auprès desquels le citoyen dispose de recours. À cet égard, l'enjeu est d'assurer une présence accrue auprès de l'ensemble de la population.

L'action du Protecteur du citoyen est tributaire de la compétence, de l'engagement et de la mobilisation de son personnel. On se doit de conserver et de développer l'expertise du personnel. Il faut préparer la relève et tenir compte de la nature exigeante du travail propre à cette institution, de sa petite taille et d'un contexte particulier où la mobilité du personnel est réduite. Le Protecteur du citoyen doit également consolider son organisation et en moderniser le fonctionnement notamment en améliorant ses systèmes de gestion de l'information. Le Protecteur du citoyen a le devoir d'être exemplaire dans ses pratiques et de maintenir une organisation performante et novatrice.

Maintenir son expertise

Depuis 35 ans le Protecteur du citoyen a toujours œuvré pour améliorer la qualité des services aux citoyens et des pas importants ont été franchis, notamment avec la Loi sur l'administration publique ainsi que la Loi sur la justice administrative, laquelle fut largement inspirée par les valeurs prônées par le Protecteur du citoyen dans le Pacte social de 1994. Il ne faut pas pour autant relâcher la veille car de nouveaux défis pointent à l'horizon. Une société en transformation, une remise en question du rôle de l'État, une mondialisation des échanges et une organisation qui doit s'adapter sont autant de réalités auxquelles il nous faut faire face à la recherche de solutions qui préservent nos valeurs fondamentales et qui permettent leur évolution. Défis stimulants mais combien exigeants!



ORIENTATIONS

ORIENTATION 1 : VEILLER AU RESPECT DES DROITS DES CITOYENS DANS UN CONTEXTE DE CHANGEMENT

AXE D'INTERVENTION 1

Veiller à ce que les règles démocratiques établies soient suivies en toute transparence et que les valeurs de justice sociale et de solidarité soient respectées.

OBJECTIFS

Développer une grille d'analyse pour accroître l'efficacité de notre veille.
Donner priorité à cette activité de veille.

INDICATEURS

Grille élaborée en 2005.
Application intégrale en 2006.

AXE D'INTERVENTION 2

Promouvoir la qualité des relations entretenues par l'Administration avec l'ensemble des citoyens, quelles que soient leurs particularités.

OBJECTIFS

Soutenir l'action des ministères et organismes par la production d'outils de référence.
S'assurer d'intervenir en temps opportun pour maintenir et améliorer l'efficacité des recours pour le citoyen.
S'assurer que le projet de gouvernement en ligne ne néglige aucun groupe de citoyens.

INDICATEURS

Document sur l'intervention en équité diffusé en 2004.
Document sur la diversité et la divergence disponible en 2005.
Un autre document de soutien disponible d'ici 2008.
Nombre de situations qui ont donné lieu à une intervention du Protecteur du citoyen et appréciation de son influence.

Actions principales

Comité de suivi de la mise en œuvre du projet de gouvernement en ligne.
Veille parlementaire active.
Comité de veille sur la modernisation de l'État.

ORIENTATION 2 : FAIRE CONNAÎTRE D'AVANTAGE L'INSTITUTION DU PROTECTEUR DU CITOYEN ET FAIRE LA PROMOTION DES VALEURS QU'IL VÉHICULE

AXE D'INTERVENTION 1

Accroître la notoriété du Protecteur du citoyen auprès des différents segments de la population et des agents multiplicateurs que sont les organismes communautaires et les associations.

OBJECTIFS

Se faire mieux connaître de différents publics cibles dont les jeunes, les immigrants et la population du Grand Montréal.
Intensifier nos liens avec les relayeurs.

INDICATEURS

Nombre de contacts avec des organismes communautaires et les associations.
Pourcentage des demandes sous compétence plus élevé.
Avoir réalisé un projet avec une clientèle cible par année.

AXE D'INTERVENTION 2

Promouvoir les valeurs de justice, d'équité, de transparence, de respect et d'intégrité dans les relations administration-citoyen.

OBJECTIFS

Mener des activités de promotion auprès des ministères et des organismes.
Utiliser différentes tribunes pour promouvoir nos valeurs.
Contribuer à des activités nationales et internationales visant le développement du respect des droits des citoyens.

INDICATEURS

Nombre de rencontres ou conférences prononcées.
Nombre de collaborations (accueil, soutien) effectuées avec différents milieux.
Deux colloques organisés d'ici 2008.

Actions principales

Plan de communication annuel axé sur les clientèles ciblées.

ORIENTATIONS (suite)

ORIENTATION 3 : ÊTRE UNE ORGANISATION PERFORMANTE ET MODÈLE, AXÉE SUR LE SERVICE AUX CITOYENS

AXE D'INTERVENTION 1

Développer l'expertise pour faire face aux nouveaux défis et stimuler l'engagement de son personnel.

OBJECTIFS

Revoir le profil de compétences pour améliorer la sélection et la formation de personnel.
Utiliser au maximum les compétences de son personnel et favoriser son développement.
Favoriser un climat de travail stimulant.

INDICATEURS

Profil revu pour 2005.
Nombre d'activités de formation reliées au profil de compétence établi.
Guide de mentorat implanté en 2005.
Degré de satisfaction du personnel (sondage annuel)

AXE D'INTERVENTION 2

Améliorer nos façons de faire en matière d'études, d'analyses et d'enquêtes.

OBJECTIFS

Développer une plus grande rigueur dans nos processus de travail.
Accroître la cohérence des interventions institutionnelles.
Se donner une démarche éthique structurée.
Se doter d'outils modernes pour soutenir la qualité de nos interventions et permettre une meilleure reddition de comptes.

INDICATEURS

Guide de référence revu pour 2006.
Mécanisme d'études collectives de cas mis en place en 2005.
Comité d'éthique fonctionnel en 2006.
Nouveau système de gestion des dossiers d'enquête implanté en 2005.

AXE D'INTERVENTION 3

Être une organisation centrée sur la réponse aux besoins de tous les citoyens.

OBJECTIFS

Développer des stratégies d'accueil adaptées aux particularités de certaines clientèles vulnérables ou démunies.
Accorder une attention particulière aux délais de réponse et à la manière de conclure un dossier avec un citoyen.
Soutenir adéquatement le personnel qui vit une situation stressante avec la clientèle.

INDICATEURS

Résultats d'un sondage de satisfaction auprès de la population en 2007 (+ de 85 %).
Baisse de 2 % par année au cours des 4 prochaines années du nombre de plaintes fondées auprès de la Commissaire à la qualité des services.
Développement de pratiques institutionnelles de soutien.

Actions principales

Plan de formation annuel.
Programme de mentorat.
Développement d'un nouveau système de gestion des dossiers d'enquête.
Démarche institutionnelle en éthique.

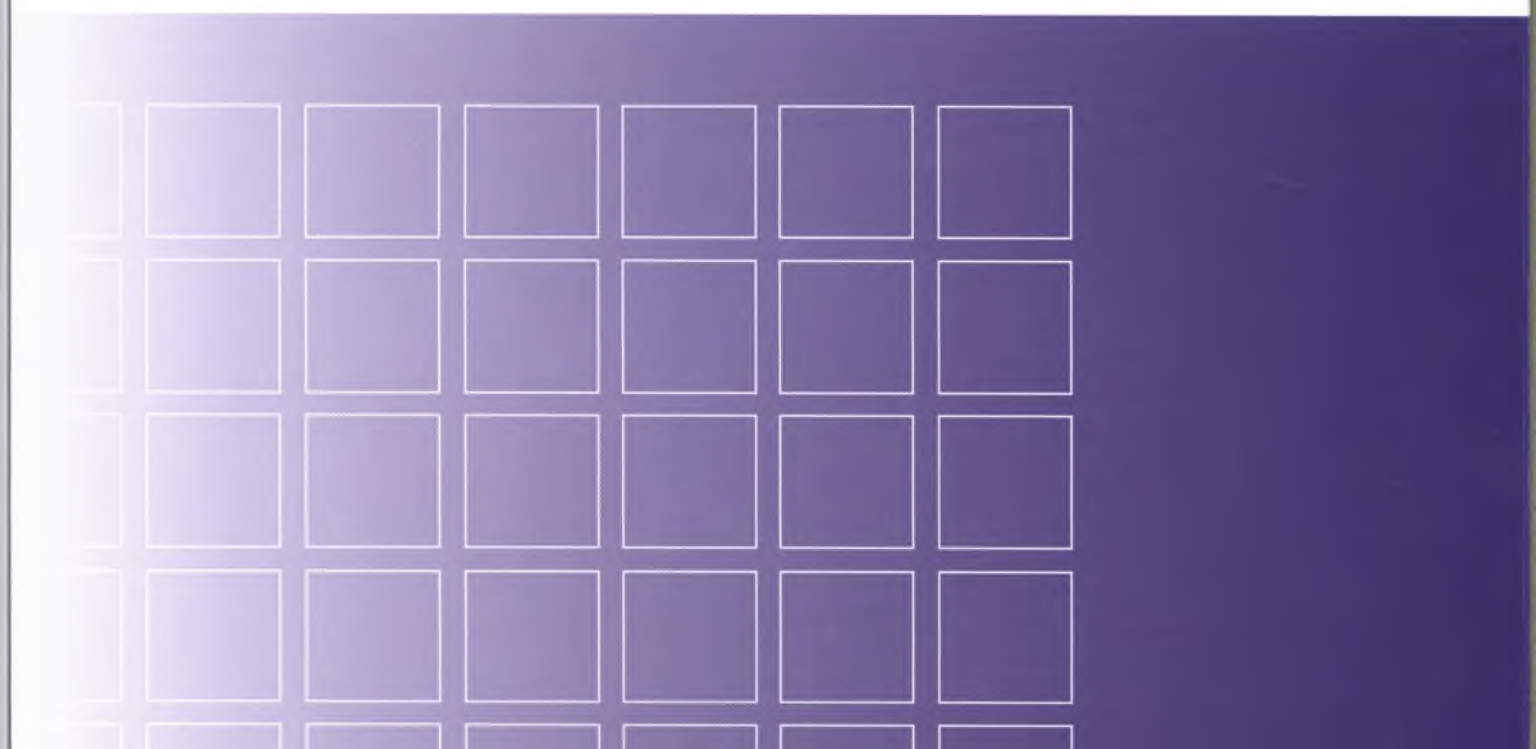
5

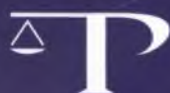
CONCLUSION

Misant sur l'expertise et les compétences de son personnel, le Protecteur du citoyen entend poursuivre avec dynamisme l'accomplissement de sa mission. Ce plan stratégique constitue l'assise de ses activités pour la période 2004-2008.

Les orientations retenues mettent l'accent sur le volet préventif de la mission du Protecteur du citoyen, en raison du contexte actuel où le gouvernement procède à une redéfinition de son rôle et à une révision de ses programmes.

Cela dit, la correction des préjudices se situe au cœur de la mission du Protecteur du citoyen et demeure une préoccupation quel que soit le contexte sociopolitique. Aussi, le plan stratégique prévoit des axes d'intervention et des actions qui tiennent compte, notamment, des difficultés éprouvées par les plus démunis dans notre société, et favorisent l'expression d'une réelle solidarité entre tous les membres de la société.





LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

525, boul. René-Lévesque Est, bur. 1.25
Québec (Québec) G1R 5Y4
Téléphone : (418) 643-2688
Sans frais : 1 800 463-5070
Télécopieur : (418) 643-8759

www.ombuds.gouv.qc.ca