



**L'ÉTAT QUÉBÉCOIS FACE AUX ENJEUX DE GOUVERNANCE : POURQUOI RECOURIR AUX
SOCIÉTÉS D'ÉTAT ?**

**ESSAI PRÉSENTÉ PAR
VINCENT ROY
STAGIAIRE 2024-2025**

**ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC
JUN 2025**

Sommaire

Il existe au Québec un peu plus d'une cinquantaine de sociétés d'État actives dans une diversité de secteurs économiques, sociaux et administratifs. Compte tenu de leur influence considérable et de la tendance à la hausse du nombre de sociétés d'État, il convient de s'interroger sur les raisons qui poussent l'État québécois à privilégier ce type d'organisation gouvernementale pour soutenir la mise en œuvre de programmes et de services publics.

Une revue de littérature permet tout d'abord d'identifier six principales raisons qui incitent le gouvernement à recourir aux sociétés d'État en tant qu'outils administratifs : le remplacement du secteur privé, le développement économique, la flexibilité administrative, la dépolitisation de la gouvernance, le bien-être collectif et les sources de revenus potentielles.

Trois études de cas portant sur des sociétés d'État récemment créées – soit la SQDC, Santé Québec et Mobilité Infra Québec – permettent d'analyser les principaux enjeux liés à leur création ainsi que d'établir des liens entre les raisons théoriques identifiées et celles mises en évidence dans les études de cas.

Ces études de cas confirment que plusieurs raisons peuvent être mobilisées, à divers degrés, en fonction de la mission de chaque société d'État et du contexte dans lequel elle évolue. En plus d'offrir des pistes de réflexion quant à la place des sociétés d'État au Québec, les études de cas soulèvent plusieurs différences de perception entre les raisons formulées par le législateur et les interprétations qu'en font les parties consultées.

Remerciements

Cette merveilleuse année passée en tant que stagiaire à l'Assemblée nationale du Québec n'aurait jamais été possible sans la présence et la contribution de nombreuses personnes. Merci à mes chers amis Bonenfant – Juliette, Clovis, Arnaud et Élye – pour tous les moments partagés ensemble, des fous rires intenses jusqu'aux débats interminables. Vous côtoyer au quotidien a été un réel plaisir et les souvenirs que nous avons forgés ensemble m'accompagneront longtemps.

Je tiens également à remercier nos formidables et colorés coordonnateurs de stage, Julien et Lisa, pour votre présence rassurante et votre soutien constant, peu importe les moments du stage. Savoir que l'on pouvait compter sur vous était grandement précieux.

Un merci particulier aux deux élus que j'ai eu le privilège d'accompagner cette année, Madwa-Nika Cadet et Mathieu Rivest. En plus de m'avoir accordé leur confiance, ils ont contribué à faire évoluer mes réflexions sur la politique québécoise. Je resterai longtemps inspiré par leur immense dévouement, leur proactivité et leur volonté réelle de changement.

En lien avec la rédaction de cet essai, j'aimerais exprimer ma reconnaissance envers François Gagnon pour sa disponibilité, ses précieux conseils et pour son intérêt partagé envers l'administration publique. Merci également à Claudette Robillard pour sa bienveillance et son accompagnement du début à la fin du processus de rédaction.

Enfin, mes derniers remerciements reviennent à ma famille qui a toujours su être présente malgré mon éloignement au cours de la dernière année. À mes parents, Hélène et Jean, merci de m'avoir transmis votre curiosité et votre vivacité. À mes frères, Julien et Mathieu, merci pour vos encouragements continus dans cette grande aventure et pour la stabilité que votre soutien m'a procurée. Enfin, à ma nièce Clara et mon neveu Philémon, souvent dans mes pensées, qui incarnent la relève de demain.

Table des matières

Sommaire	ii
Remerciements	iii
Introduction	1
Mise en contexte.....	1
Question de recherche et méthodologie	2
Limites méthodologiques	3
Assises conceptuelles	4
Définition du concept de société d'État	4
Les raisons menant à la création des sociétés d'État.....	8
1) Les sociétés d'État en remplacement du secteur privé.....	8
2) Les sociétés d'État comme outils de développement économique	9
3) Les sociétés d'État comme instruments administratifs flexibles	10
4) Les sociétés d'État pour dépolitiser la gouvernance et la prise de décision	11
5) Les sociétés d'État pour le bien-être collectif	12
6) Les sociétés d'État comme sources de revenus.....	13
Études de cas	14
La société québécoise du cannabis (SQDC).....	14
La SQDC pour la protection de la santé de la population	15
La SQDC pour se substituer au marché illicite	17
La SQDC et l'implication du privé au sein de l'industrie naissante du cannabis	18
La SQDC et l'enjeu des revenus potentiels liés à la légalisation	19
Santé Québec.....	22
Santé Québec comme nouveau modèle pour dépolitiser la gouvernance en santé	23
Santé Québec pour changer la culture organisationnelle	25
Santé Québec et la crainte de la privatisation du système de santé.....	27

Mobilité Infra Québec	29
Mobilité Infra Québec pour réviser les méthodes de développement des projets d'infrastructure	30
Mobilité Infra Québec pour développer et concentrer une expertise dans le développement des projets d'infrastructures d'envergure	31
Mobilité Infra Québec et son indépendance du politique.....	33
Mobilité Infra Québec et ses sources de financement.....	34
Conclusion.....	36
Bibliographie.....	40

Introduction

Mise en contexte

Il existe plusieurs types d'organisations gouvernementales pour appuyer l'administration de l'État québécois et la mise en œuvre de ses programmes et services publics. Parmi les instruments de politiques publiques à la disposition du gouvernement, il y a les sociétés d'État. En raison de leur présence dans de nombreux secteurs économiques, administratifs et sociaux, les sociétés d'État détiennent une importance cruciale au Québec au point de dépasser l'ensemble de la fonction publique en termes de nombre d'employés et de budgets¹. En date d'avril 2025, il est possible de dénombrer un total de 52 sociétés d'État² qui interviennent dans des domaines variés et multiples³: le développement économique, la promotion de la culture et du patrimoine, la formation de la main-d'œuvre, les services d'assurance, la gestion financière, la commercialisation, la prestation directe de services au citoyen, la réglementation d'un secteur d'activité, le développement de connaissances, la gestion immobilière et bien plus.

En dépit de leur grande importance au sein de la société, relativement peu d'écrits dans le domaine de l'administration publique – tant au Québec qu'à l'international – se sont concentrés sur l'étude des sociétés d'État, d'où l'intérêt d'approfondir ce sujet⁴. Or, il est possible d'observer depuis les deux dernières décennies une tendance à l'augmentation du recours aux sociétés d'État au sein de

¹ Giuseppe, Grossi, Ulf Papenfuß et Marie-Soleil Tremblay, « Corporate governance and accountability of state-owned enterprises: Relevance for science and society and interdisciplinary research perspectives ». *International Journal of Public Sector Management*, vol. 28, no 4/5 (2015), p. 276; Michaud, Nelson. *Secrets d'États? - Les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains*. 2^e édition. Ville de Québec (Québec) : Presses de l'Université du Québec, 2017. p. 451.

² Finances Québec, « Liste des sociétés d'État ». Québec. Site du ministère des Finances du Québec, [En ligne]. https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/finances/publications-adm/Liste_societes_Etat/AUTFR_ListeFR_SocietesEtat_mars_2025.pdf (page consultée le 18 juin 2025).

³ Issalys, Pierre et Denis Lemieux, *L'action gouvernementale – Précis de droit des institutions administratives*. Montréal (Québec) : Éditions Yvon Blais, 2020. p. 548; Scott, Valérie et Samantha Belhassen, « La gouvernance et les sociétés d'État ». *Les Cahiers de droit*, vol.48, no 4 (2007), p. 708; Simard, Louis; Alain Dupuis et Luc Bernier, « Entreprises publiques et intérêt général à l'heure de la gouvernance ». *Administration Publique du Canada*, vol.3, no 3 (2006), p. 312-313.

⁴ Bernier, Luc; Patrice Dutil et Taïeb Hafsi, « Policy Adrift : Canadian Crown Corporation in the 21st Century » *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol.89, no 3 (2018). p. 468; Nelson Michaud, op. cit., p. 452; Grossi Giuseppe, loc. cit., p.452.

multiples administrations publiques, en particulier en ce qui concerne la prestation de services publics⁵.

Au Québec, cette dynamique institutionnelle s'exprime par une volonté du gouvernement de mieux encadrer les sociétés d'État. C'est à cet effet, en 2006, qu'est entrée en vigueur la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* (LGSE) afin d'instaurer une plus grande efficacité et transparence, notamment en établissant des normes concernant la structure des conseils d'administration et les principes de gestion à respecter⁶. Plus récemment, la *Loi renforçant la gouvernance des sociétés d'État et modifiant d'autres dispositions législatives* a été présentée en 2021 par le ministre des Finances Éric Girard⁷. Cette loi visait principalement à assujettir un plus grand nombre d'organisations gouvernementales à la LGSE, à renforcer l'indépendance des conseils d'administration et à mettre à jour les exigences en matière de gouvernance⁸.

L'apparition de nouvelles sociétés d'État ainsi que la croissance du nombre d'organismes publics qui relèvent de la LGSE redéfinissent la conception de l'administration publique et du service public. Il apparaît par conséquent fort opportun de s'interroger sur les motifs justifiant le recours à ce type d'organisation, question peu étudiée par le passé⁹.

Question de recherche et méthodologie

Cet essai présente de manière détaillée les raisons invoquées par les parlementaires qui les amènent à opter pour la création de nouvelles sociétés d'État, notamment en analysant les variations dans le discours public et les éléments sous-entendus. Plus précisément, la question guidant ce travail de recherche est la suivante :

Quelles raisons incitent l'État québécois à recourir à la création d'organismes publics sous la forme de sociétés d'État?

⁵ Bernier, Luc; Luc Juillet et Carl Deschamps. « Why create government corporations? An examination of the determinants of corporatization in the Canadian public sector ». *Public Administration*, vol. 100, no 2 (2022). p. 217.

⁶ Assemblée nationale du Québec. *Projet de loi n° 53 - Loi sur la gouvernance des sociétés d'État et modifiant diverses dispositions législatives*. Séance du 15 novembre 2006, 2^e session, 37^e législature, Notes explicatives.

⁷ Assemblée nationale du Québec. *Projet de loi n° 4 - Loi renforçant la gouvernance des sociétés d'État et modifiant d'autres dispositions législatives*. Séance du 26 octobre 2021, 2^e session, 42^e législature.

⁸ *Ibid.*, Notes explicatives.

⁹ Luc Bernier, « Why create government corporations ... », p. 217.

Un survol de la littérature scientifique et grise vient, en premier lieu, offrir une définition conceptuelle des sociétés d'État. Sont présentées, par la suite, les raisons théoriques alléguées pour recourir à une société d'État, autant dans le contexte québécois qu'international. Afin de confronter la littérature à la réalité politico-administrative actuelle, trois études de cas en lien avec la création d'une société d'État ont été approfondies, soit la Société québécoise du cannabis (SQDC), Santé Québec et Mobilité Infra Québec. Ces sociétés d'État ont été sélectionnées en raison de leur création récente, survenue au cours des dix dernières années. Elles ont aussi comme caractéristiques d'avoir des missions distinctes, la première se concentrant sur la commercialisation, la seconde sur la prestation de services de santé et la dernière sur la planification d'infrastructures. Cette diversité de champ d'action vient enrichir les études de cas et les analogies potentielles.

Les sources sur lesquelles sont basées les études de cas sont principalement issues du journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec, plus précisément des consultations tenues en commission parlementaire. Conformément à la méthode d'analyse thématique de contenu, les raisons évoquées dans les sources concernant la création d'une société d'État ont été catégorisées en fonction des principaux thèmes récurrents. La grille d'analyse s'est principalement appuyée sur les raisons identifiées préalablement dans la littérature scientifique et grise. Une certaine flexibilité a toutefois été maintenue afin de prendre en compte l'émergence potentielle de motifs non identifiés dans la littérature. Enfin, cette démarche se conclut par une brève discussion dans laquelle sont soulignés les principaux points de convergence et de divergence des cas étudiés. Quelques questionnements et pistes de réflexion sont proposés en vue d'alimenter le débat sur l'évolution des sociétés d'État. En définitive, il est possible au terme de cet essai de mieux cerner les motivations récurrentes ayant mené à la mise en place des sociétés d'État au Québec et de faire évoluer les connaissances à ce sujet.

Limites méthodologiques

Quelques considérations méthodologiques liées à cet essai méritent d'être prises en compte. Tout d'abord, ce travail ne propose qu'une vue d'ensemble des raisons menant à la création des sociétés d'État. Les constats formulés offrent des pistes de réflexion pertinentes, bien que leur

généralisation demeure limitée en raison du nombre restreint de cas analysés. Rappelons qu'il existe au Québec 52 sociétés d'État aux missions variées, créées dans des contextes et à des époques diverses¹⁰.

Par ailleurs, les choix méthodologiques ont circonscrit les sources des études de cas principalement aux consultations particulières consignées dans le journal des débats de l'Assemblée nationale. Cette approche, bien qu'éclairante, repose sur les témoignages d'un nombre limité de parties prenantes, souvent sélectionnées par les leaders gouvernementaux, ce qui peut introduire certains biais de perspective. Enfin, l'essai se concentre exclusivement sur les acteurs mobilisés publiquement, sans inclure ceux qui ont pu être consultés en amont par les ministères ou les cabinets ministériels.

Assises conceptuelles

Définition du concept de société d'État

Qu'est qu'une société d'État? La réponse à cette question varie considérablement en fonction de l'auteur, de l'angle d'étude et du contexte socio-historique. De fait, il existe une confusion par rapport à la définition du concept de société d'État qui se manifeste entre autres par la multiplicité de termes utilisés pour décrire ce concept¹¹. La littérature scientifique ou grise, tout comme le discours politique, utilise plusieurs vocables : société d'État, entreprise publique, entreprise étatique, entreprise nationale, corporation de l'État, corporation publique, corporation de la Couronne, société de la Couronne, compagnie de l'État, etc.¹² Cette confusion prédomine également dans la littérature anglophone : *state-owned enterprise*, *government-owned company*, *public enterprise*, *government business enterprise*, *Crown corporation*, *government corporation*, *public corporation*, etc.¹³ En ce qui concerne le contexte québécois, le terme privilégié depuis une

¹⁰ Finances Québec, loc. cit.

¹¹ Luc Bernier, « Policy Adrift : Canadian Crown ... », p. 466; Nelson Michaud, loc. cit., p. 452.

¹² Barbe, Raoul. *Les entreprises publiques*. Montréal (Québec) : Éditions Wilson et Lafleur, 1985. p. 1; Office québécois de la langue française, « Définition: Société d'État ». Grand dictionnaire terminologique, [En ligne]. <https://vitrinelinguistique.oqlf.gouv.qc.ca/fiche-gdt/fiche/8870722/societe-detat> (page consultée le 12 juin 2025).

¹³ Bernier, Luc. « Entreprise publique (State-owned Enterprise) ». Le dictionnaire encyclopédique de l'administration publique, [En ligne]. https://dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/17/Index_par_mot.enap?by=word&id=72 (page consultée le 21 juin 2025); Giuseppe Grossi, loc. cit., p. 275.

vingtaine d'années demeure « société d'État »¹⁴. Dans un souci de clarté et d'harmonisation, c'est notamment ce dernier qui est retenu dans le cadre de cet essai.

Malgré cette apparence de confusion, des caractéristiques communes unissent les sociétés d'État. Trois éléments centraux viennent cerner le concept de société d'État, soit 1) la propriété publique; 2) la décentralisation; et 3) la mission d'intérêt général¹⁵.

En premier lieu, la notion de propriété publique est centrale au concept de société d'État, et ce, qu'elle soit détenue à un palier d'ordre national, régional ou local. Dit autrement, les sociétés d'État sont des organismes dont les actifs appartiennent en totalité ou en partie par le gouvernement¹⁶. Au Québec, l'État est le seul propriétaire de chacune des sociétés d'État, ce qui lui confère un rôle comparable à celui d'actionnaire unique¹⁷. En plus d'être encadrées par la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, les sociétés d'État québécoises ont chacune leur propre loi constitutive qui définit leur existence juridique¹⁸. Même si ce type de structure administrative s'inspire fortement des pratiques des entreprises privées et des sociétés par actions – certains les décrivant comme une sorte d'hybridation entre les secteurs privé et public – elles demeurent sous la surveillance et la tutelle de l'État¹⁹. Ce contrôle, qui varie fortement en fonction du contexte et des époques, s'exprime sous plusieurs formes telles que l'intervention politique, l'établissement des règlements, la détermination des crédits budgétaires ou la nomination des administrateurs²⁰.

En second lieu, les sociétés d'État sont des organismes décentralisés et qui, du fait de leur structure, jouissent d'une certaine autonomie face au pouvoir exécutif²¹. Cette décentralisation fonctionnelle se traduit par la dévolution de la prise de décision concernant les grandes orientations à un conseil d'administration²². Le seul lien formel des sociétés d'État avec le pouvoir central se situe

¹⁴ Office québécois de la langue française, loc. cit.;

¹⁵ Raoul Barbe, op. cit., p. 4-5; Pierre Issalys, op. cit., p.542.

¹⁶ Raoul Barbe, op. cit., p. 4 et 12.

¹⁷ Luc Bernier. « Entreprise publique (State-owned Enterprise) »; Valérie Scott, loc. cit., p. 727-728.

¹⁸ Raoul Barbe, op. cit., p. 4-5 et 12.

¹⁹ Valérie Scott, loc. cit., p. 708-709.

²⁰ Tremblay, Marie-Soleil. « Illusions of control? The extension of new public management through corporate governance regulation » *Financial Accountability and Management Accounting*, vol. 28, no 4 (2012), p. 16-22.

²¹ Nelson Michaud, loc. cit., p. 459 et 416; Pierre Issalys, op. cit., p.542; Valérie Scott, loc. cit., p. 708-710.

²² Luc Bernier. « Entreprise publique (State-owned Enterprise) »; Nelson Michaud, loc. cit., p. 461.

théoriquement entre le président du conseil d'administration et le ministre responsable de la société d'État, aussi connu sous le nom de ministre de tutelle²³.

Le conseil d'administration d'une société d'État est alors garant de la gouvernance de l'organisation, plus précisément de la planification stratégique, de l'approbation du budget, de l'atteinte de sa mission, de la reddition de compte et de la pérennité de l'organisation publique²⁴. De son côté, l'exécutif conserve un certain contrôle à travers les ministères d'attache qui détiennent le pouvoir de formuler des orientations générales et, lorsque requis, d'approuver les crédits budgétaires qui financeront la société d'État²⁵. Également, le ministre de tutelle reste responsable devant le Parlement de la performance des activités de la société d'État²⁶.

Il est important de souligner que le lien qui unit les sociétés d'État est variable et complexe. Certaines sociétés d'État bénéficient d'une plus grande autonomie politique, principalement celles tirant des revenus de manière autonome²⁷. Parfois, la relation entre l'État et les sociétés d'État se caractérise par une phase de confrontation entre autres lorsque le gouvernement modifie ses priorités ou fait acte d'ingérence²⁸. L'intervention politique est fréquemment justifiée par l'intérêt public, qu'il soit d'ordre social, économique ou culturel²⁹.

En dernier lieu, les sociétés d'État interviennent dans un domaine spécifique de la collectivité pour faire avancer une mission d'intérêt commun et des objectifs publics³⁰. La poursuite de l'intérêt général – notion modulable qui comprend les actions qui s'enlignent avec l'ensemble des valeurs qui font consensus au sein de la société – serait la raison justifiant l'existence des sociétés d'État³¹. Cette dernière peut se décliner à l'échelle locale, régionale, nationale ou dans un secteur d'activité économique spécifique³². En raison de leur actionnariat public et de leur soustraction partielle aux

²³ Tremblay, Pierre. *P. L'administration contemporaine de l'État : une perspective canadienne et québécoise*. Ville de Québec (Québec) : Presses de l'Université du Québec, 2012. p. 484; Nelson Michaud, loc. cit., p. 461.

²⁴ Allaire, Yvan. « Gouvernants ou gouvernés ? La gouvernance dans le secteur public québécois ». *Revue Gestion*, vol. 42, no 4 (2018). p. 51-52.

²⁵ Luc Bernier, « Policy Adrift : Canadian Crown Corporation in the 21st Century », p. 460.

²⁶ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, « Examen du cadre de gouvernance des sociétés d'État du Canada ». Gouvernement du Canada. [En ligne]. <https://www.tbs-sct.canada.ca/report/rev-exa/gfcc-cgse-fra.pdf> (page consultée le 12 juin 2025).

²⁷ Pierre. P. Tremblay. op. cit., p. 477-478.

²⁸ Simard, Louis Simard, loc. cit., p. 312.

²⁹ Valérie Scott, loc. cit., p. 708.

³⁰ Raoul Barbe, op. cit., p. 5-6; Simard, Louis Simard, loc. cit., p. 310 et 312.

³¹ Louis Simard, « Entreprises publiques et intérêt général à l'heure de la gouvernance », p. 310.

³² Ibid., p. 312.

règles du marché, les sociétés d'État sont soumises à des standards de développement durable, de responsabilité sociale, de transparence et de normes éthiques plus avancées que la moyenne des entreprises comparables du secteur privé³³.

À noter que l'intérêt général a évolué à travers le temps. Historiquement, les sociétés d'État possédaient majoritairement une vocation à caractère économique, avec une importance considérable accordée à la rentabilité et aux bénéfices financiers³⁴. Désormais, plusieurs sociétés d'État exercent uniquement des fonctions gouvernementales en lien avec la prestation de services au citoyen, fonctions autrefois réservées strictement à l'administration publique³⁵.

En dépit des multiples nuances présentées précédemment, seule la définition provenant de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* est retenue dans le cadre de cet essai. Ce choix conceptuel est motivé par un souci de cohésion avec la réalité de l'administration publique de l'État québécois. Ainsi, le gouvernement du Québec définit une « société d'État » comme étant :

« Une personne morale administrée par un conseil d'administration dont le gouvernement nomme la majorité des membres, à l'exception de celles qualifiées d'organismes budgétaires, d'établissements du réseau de la santé et des services sociaux ou d'établissements du réseau de l'éducation, y compris l'Université du Québec et ses universités constituantes. »³⁶

Il est intéressant de noter qu'une partie non négligeable de cette définition du concept de société d'État se concentre sur ce qu'elle n'est pas, plutôt sur ce qu'elle devrait être. Hormis le fait que la prise de décisions est déléguée à un conseil d'administration, les sociétés d'État regroupent les entités publiques hors de la fonction publique et des réseaux de la santé et de l'éducation. Par conséquent, le point qui unifie les sociétés d'État entre elles est la présence d'un conseil d'administration auquel est dévolue la gouvernance³⁷.

³³ Luc Bernier. « Entreprise publique (State-owned Enterprise) ».

³⁴ Valérie Scott, loc. cit., p. 710.

³⁵ Ibid.

³⁶ Québec. *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* : Légis Québec, G-1.02, à jour au 1^{er} janvier 2025. Québec : Éditeur officiel du Québec, 2022. Chapitre I, art. 3.

³⁷ Luc Bernier, « Why create government corporations ... », p. 217-218 et 223.

Les raisons menant à la création des sociétés d'État

Plusieurs raisons peuvent motiver l'État québécois à recourir aux sociétés d'État comme outil d'application des politiques publiques. Même si les raisons sont rarement mentionnées de manière explicite, la littérature à ce sujet permet de faire ressortir l'évolution des missions initialement attribuées aux sociétés d'État par les acteurs politiques impliqués dans leur création. À noter, les motifs menant à la formation d'une société d'État ne sont pas mutuellement exclusifs et l'établissement d'une nouvelle société d'État peut être justifié simultanément par plusieurs facteurs. Une brève recension de la littérature a permis d'identifier au total six principaux facteurs qui sont associés de manière directe ou indirecte à la mission d'intérêt commun, l'une des trois caractéristiques fondamentales des sociétés d'État.

1) Les sociétés d'État en remplacement du secteur privé

Les sociétés d'État peuvent être sollicitées par le gouvernement en tant qu'instruments administratifs pour pallier l'absence du secteur privé au sein d'un secteur économique spécifique ou pour venir le compléter³⁸. Cette absence peut notamment être attribuée à la réticence, au refus ou à l'incapacité du secteur privé à investir dans un secteur donné³⁹. Plusieurs défaillances du marché peuvent en effet expliquer le recours aux sociétés d'État : l'impossible rentabilité⁴⁰, l'inefficacité chronique des entreprises privées dans un secteur⁴¹, la présence d'une crise majeure qui menace la survie d'une entreprise nationalement importante⁴², la sauvegarde d'un secteur en déclin⁴³ ou l'impossibilité d'une compétition saine⁴⁴.

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) considère que la principale raison justifiant la création d'une société d'État est la tendance naturelle d'un marché à se diriger vers la création d'un monopole, par exemple dans les « secteurs dans lesquels un réseau

³⁸ Luc Bernier, « Policy Adrift : Canadian Crown ... », p. 459-461.

³⁹ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, op. cit., p. 6 et 9.

⁴⁰ Pierre Issalys, op. cit., p. 548.

⁴¹ Ibid.

⁴² Pierre. P. Tremblay. op. cit., p. 493.

⁴³ Organisation de coopération et de développement économiques, « Gouvernance des entreprises publiques - Panorama des pays de l'OCDE ». Paris (France) : OCDE, 2005. p. 20.

⁴⁴ Luc Bernier, « Policy Adrift : Canadian Crown ... », p. 461.

d'approvisionnement coordonné est nécessaire à la fourniture des biens ou services »⁴⁵. La présence d'un prestataire unique permet alors de contrebalancer le monopole privé en ramenant des tarifs adéquats et appropriés pour le bien commun⁴⁶. En retirant la responsabilité d'un secteur économique du privé, l'État vient alors mener une politique redistributive en stabilisant ou réduisant les prix pour le consommateur⁴⁷.

2) *Les sociétés d'État comme outils de développement économique*

Les raisons qui motivent la création d'une société d'État peuvent également être d'ordre économique. De fait, plusieurs sociétés d'État sont considérées comme étant des instruments de politique économique qui encouragent le développement, notamment au niveau régional⁴⁸. Selon l'OCDE, les sociétés d'État peuvent donner un essor ou soutenir les secteurs prioritaires d'une économie⁴⁹. Dans certaines circonstances, les sociétés d'État peuvent être utilisées avec une visée protectionniste afin de protéger un secteur économique d'importance nationale⁵⁰.

Les bénéfices économiques des sociétés d'État s'expriment sous diverses formes, par exemple, à travers la création d'emplois directs et indirects, le versement de salaires et d'avantages sociaux aux employés ou l'acquisition de biens ou de services auprès d'entreprises locales⁵¹. Au niveau politique, les sociétés d'État permettent au gouvernement d'établir une stratégie économique et de diriger partiellement un pan de l'économie⁵². Dans de nombreux cas, c'est la volonté interventionniste de l'État ou la volonté de rattrapage économique qui fut l'un des principaux motifs dans la création de sociétés d'État, l'objectif principal étant alors de compléter les capacités d'action des ministères⁵³. La création et la mobilisation des sociétés d'État comme outils de développement économique sont particulièrement prononcées lors de difficultés économiques⁵⁴.

⁴⁵ OCDE, « Gouvernance des entreprises publiques ... », p. 20.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Ibid., p. 22.

⁴⁸ OCDE, « Gouvernance des entreprises publiques ... », p. 22; Pierre. P. Tremblay. op. cit., p. 479-480.

⁴⁹ OCDE, « Gouvernance des entreprises publiques ... », p. 22.

⁵⁰ Luc Bernier, « Policy Adrift : Canadian Crown ... », p. 460.

⁵¹ Bernier, Luc et Luc Farinas. « Finances publiques, gouvernance et intérêt général : les sociétés d'État au Québec ». Revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale, vol. 10, no 1 (2008). p. 5.

⁵² Pierre. P. Tremblay. op. cit., p.479-480.

⁵³ Ibid., p. 482.

⁵⁴ Pierre Issalys, op. cit., p. 548.

Certaines sociétés d'État québécoises possèdent une vocation liée spécifiquement au développement économique, telles qu'Investissement Québec, la Société du Plan Nord ou la Société du parc industriel et portuaire de Bécancour. En vertu de leur mission, ces sociétés d'État viennent appuyer la croissance du secteur privé plutôt que de lui porter concurrence⁵⁵. Parallèlement, il arrive que les sociétés d'État soient mobilisées avec l'objectif de les faire contribuer à l'économie du savoir ou à une politique globale de l'innovation⁵⁶. Elles servent alors à intensifier la recherche, accroître la propriété intellectuelle et favoriser le développement scientifique et technologique⁵⁷.

3) *Les sociétés d'État comme instruments administratifs flexibles*

Le recours aux sociétés d'État peut être justifié par la flexibilité, ou la perception de flexibilité, qu'offre ce type de structure organisationnelle par rapport aux organismes centraux du gouvernement⁵⁸. Certaines caractéristiques standardisées de la fonction publique sont effectivement perçues comme étant contraignantes : dotation du personnel, cadre réglementaire rigide, encadrement strict des finances publiques, etc.⁵⁹

Exemptées de la *Loi sur la fonction publique*, les sociétés d'État auraient des structures mieux adaptées pour répondre à des missions de nature commerciale ou à des impératifs de profitabilité étant donné qu'elles se rapprochent davantage de celles en vigueur dans le secteur privé⁶⁰. En calquant partiellement les structures du secteur privé, les sociétés d'État seraient en meilleure posture pour rivaliser avec des entreprises comparables⁶¹.

Il existe également une perception qui s'inscrit dans le mouvement de la « nouvelle gestion publique » selon laquelle les sociétés d'État mèneraient à une plus grande efficacité⁶². Cette meilleure performance s'expliquerait entre autres par une plus grande expertise, en partie recrutée

⁵⁵ Luc Bernier, « Policy Adrift : Canadian Crown ... », p. 549-550.

⁵⁵ Louis Simard, « Entreprises publiques et intérêt général à l'heure de la gouvernance », p. 317-318.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Luc Bernier, « Why create government corporations ... », p. 217.

⁵⁹ Pierre Issalys, op. cit., p. 548.

⁶⁰ Luc Bernier, « Why create government corporations ... », p. 218-220.

⁶¹ Pierre Issalys, op. cit., p. 548-549.

⁶² Giuseppe Grossi, loc. cit., p. 276.

au sein du secteur privé⁶³, et une plus grande concentration sur sa mission de base⁶⁴. De même, les sociétés d'État, n'étant pas soumises aux mêmes règles que l'administration publique, seraient portées à utiliser des méthodes de gestion plus avancées⁶⁵. En définitive, les sociétés d'État seraient davantage enclines à réinventer les pratiques de gestion du gouvernement en transposant dans le secteur public des approches préconisées dans le secteur privé⁶⁶.

4) *Les sociétés d'État pour dépolitiser la gouvernance et la prise de décision*

En comparaison avec l'administration centrale, les sociétés d'État, en raison de leur statut juridique et de leur structure, jouissent d'une plus grande autonomie sur le plan décisionnel⁶⁷. Pour un gouvernement et ses ministres, cette autonomie peut s'avérer avantageuse à plusieurs égards. Le recours aux sociétés d'État permet à un ministère de se décharger à une autre entité des obligations jugées comme étant accaparantes⁶⁸ ou de déléguer certaines fonctions du ministère ne requérant pas un contrôle fréquent des instances politiques⁶⁹. La gestion quotidienne est alors délaissée par le ministère afin de mieux se concentrer sur les stratégies et les projets structurants⁷⁰.

La création d'une société d'État peut survenir avec un objectif de dépolitiser la prise de décisions en éloignant les débats et les intérêts politiques immédiats⁷¹. Les considérations à court terme étant désormais mises de côté⁷², les sociétés d'État sont alors en mesure d'entretenir une plus grande confiance avec les citoyens en raison de leur indépendance et de leur objectivité consenties par sa posture apolitique⁷³. La séparation entre le politique et l'administratif est considérée d'autant plus importante lorsque la société d'État est à vocation économique puisqu'elle vient accroître la légitimité de l'intervention de l'État⁷⁴. Malgré tout, il est important de noter que l'autonomie des

⁶³ Pierre Issalys, op. cit., p. 548-549.

⁶⁴ Luc Bernier, « Why create government corporations ... », p. 218.

⁶⁵ Ibid., p. 220.

⁶⁶ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, op. cit., p. 6.

⁶⁷ Valérie Scott, loc. cit., p. 708.

⁶⁸ Pierre Issalys, op. cit., p. 549.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, op. cit., p. 9-10.

⁷¹ Pierre Issalys, op. cit., p. 549.

⁷² Luc Bernier, « Why create government corporations ... », p. 460.

⁷³ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, op. cit., p. 9-10.

⁷⁴ Pierre Issalys, op. cit., p. 549.

sociétés d'État n'est pas absolue étant donné qu'elles demeurent sous la responsabilité de leur ministère respectif⁷⁵.

5) *Les sociétés d'État pour le bien-être collectif*

Les sociétés d'État n'ont pas uniquement une visée économique, mais également une portée sociale. En effet, lorsque les sociétés d'État sont créées par le législateur, elles le sont généralement avec un objectif de servir le bien commun et l'intérêt public⁷⁶. La présence de l'intérêt commun parmi les choix stratégiques des sociétés d'État est selon certains la raison fondamentale menant à une intervention de l'État⁷⁷. Autrement dit, les intérêts pécuniaires ou commerciaux des sociétés d'État doivent être en adéquation avec la réalisation d'une mission sociale, équilibre qui peut néanmoins parfois être difficile à concilier⁷⁸. De manière générale, les services et les biens offerts par les sociétés d'État, lorsque consommés par la population, sont bénéfiques et souhaitables⁷⁹. Les sociétés d'État viennent alors favoriser ou garantir une offre adéquate et accessible⁸⁰.

Ces organisations étatiques peuvent également être utilisées comme un moyen de contrebalancer les externalités engendrées par certains acteurs du secteur privé⁸¹. Le concept de responsabilité sociale est fondamental dans le rôle de plusieurs sociétés d'État québécoises, par exemple, la Société des alcools du Québec ou Loto-Québec⁸². Malgré tout, il est recommandé par l'OCDE que les motifs justifiant l'intervention de l'État soient clairement énoncés et connus du public⁸³.

⁷⁵ Luc Bernier, « Policy Adrift : Canadian Crown ... », p. 460; Pierre Issalys, op. cit., p. 549.

⁷⁶ OCDE, « Gouvernance des entreprises publiques ... », p. 19; Valérie Scott, loc. cit., p. 710;

⁷⁷ Luc Bernier « Finances publiques, gouvernance et intérêt général ... », p. 2.

⁷⁸ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, op. cit., p. 9.

⁷⁹ OCDE, « Gouvernance des entreprises publiques ... », p. 20.

⁸⁰ Ibid., p. 21.

⁸¹ Ibid., p. 21.

⁸² Luc Bernier « Finances publiques, gouvernance et intérêt général ... », p. 5.

⁸³ OCDE, « Gouvernance des entreprises publiques ... », p. 19.

6) *Les sociétés d'État comme sources de revenus*

Les sociétés d'État peuvent constituer une source de revenus stable et significative pour le gouvernement grâce aux dividendes versés chaque année, en particulier par celles qui opèrent dans le secteur commercial⁸⁴. De fait, les revenus engendrés par certaines entreprises publiques peuvent exercer une influence considérable sur le budget de l'État⁸⁵.

Selon le ministère des Finances, cinq grandes entreprises du gouvernement – Hydro-Québec, Loto-Québec, la Société des alcools du Québec (SAQ), Investissement Québec et la Société québécoise du cannabis (SQDC) – contribuent à la hauteur de 5 milliards aux revenus autonomes de l'État québécois⁸⁶. Les bénéfices financiers engendrés par ces entités et leur importance dans le budget de l'État expliquent entre autres pourquoi certaines sociétés d'État demeurent sous propriété publique⁸⁷. En effet, les revenus provenant des sociétés d'État sont un moyen de diversifier les sources de revenus de l'État et d'équilibrer le budget global⁸⁸.

Or, il est important de noter que la recherche excessive de bénéfices financiers en provenance des sociétés d'État soulève des questions et préoccupations éthiques. Certains acteurs décrivent le fait que des sociétés d'État aient été détournées de leur mission d'origine et ne tiennent plus compte de l'intérêt général, car elles sont désormais utilisées explicitement dans le but de maximiser les gains financiers⁸⁹. Pour plusieurs sociétés d'État, l'alignement entre la mission d'intérêt public et l'atteinte des objectifs commerciaux peut représenter un équilibre difficile à atteindre⁹⁰. Malgré tout, les revenus issus des sociétés d'État peuvent supporter une politique budgétaire redistributive, compensant ainsi certaines externalités engendrées⁹¹.

⁸⁴ OCDE, « Gouvernance des entreprises publiques ... », p. 22; Luc Bernier, « Why create government corporations ... », p. 219.

⁸⁵ Pierre. P. Tremblay. op. cit., p. 480.

⁸⁶ Ministère des Finances. « Statistiques budgétaires du Québec – Mars 2024. Revenus provenant des entreprises du gouvernement » Gouvernement du Québec. Site du Ministère des Finances, [En ligne]. [Statistiques budgétaires du Québec Mars 2024](#) (page consultée le 9 avril 2025).

⁸⁷ Luc Bernier, « Why create government corporations ... », p. 219.

⁸⁸ Luc Bernier « Finances publiques, gouvernance et intérêt général ... », p. 1.

⁸⁹ Ibid., p. 6.

⁹⁰ Ibid., p. 6.

⁹¹ OCDE, « Gouvernance des entreprises publiques ... », p. 22.

Études de cas

Afin d'illustrer de manière concrète les six raisons précédemment identifiées dans le cadre méthodologique, trois études de cas portant sur la fondation de sociétés d'État québécoises ont été réalisées. Ces études de cas permettent d'approfondir la compréhension des motivations ayant conduit à la création de trois des sociétés d'État québécoises les plus récentes : la SQDC, Santé Québec et Mobilité Infra Québec.

Le choix de mener trois études de cas amène un regard systémique sur les causes menant à la création des sociétés d'État et permet d'en dégager les principaux arguments ainsi que les contradictions possibles. En contextualisant le processus de création des sociétés d'État, les études de cas apportent également des nuances et des subtilités, notamment en ce qui concerne l'aspect multidimensionnel et interrelié des raisons mobilisées.

Les études de cas sont structurées de manière à synthétiser les principaux enjeux soulevés lors des consultations particulières. Pour éviter d'associer les débats à des invités spécifiques, les enjeux sont présentés en fonction de catégories de groupes d'intérêt. Une exception est faite pour les enjeux portés par les législateurs, notamment les ministres, qui sont mentionnés explicitement. Une fois les principaux enjeux identifiés, les liens entre les études de cas et les fondements conceptuels sont mis en évidence dans l'objectif d'alimenter la réflexion concernant les raisons motivant le recours aux sociétés d'État.

La société québécoise du cannabis (SQDC)

Présenté le 16 novembre 2017 par Lucie Charlebois, ministre déléguée à la Réadaptation, à la Protection de la jeunesse, à la Santé publique et aux Saines habitudes de vie, le projet de loi 157 est déposé en prévision de la légalisation du cannabis, prévue pour le 17 octobre 2018⁹². Comme son titre l'indique, le projet de loi 157 vise à encadrer la consommation du cannabis au Québec, notamment en prévoyant la création d'une nouvelle société d'État, la Société québécoise du

⁹² Tattrie, Jon. « Légalisation du cannabis au Canada ». L'encyclopédie canadienne, [En ligne]. <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/fr/article/marijuana-legalization-in-canada> (page consultée le 17 avril 2025).

cannabis (SQDC)⁹³. Pour se préparer à la légalisation de cette substance, le gouvernement du Québec accorde à cette nouvelle organisation le monopole de la commercialisation du cannabis sur l'ensemble du territoire québécois que ce soit par le biais de points de vente physiques ou en ligne⁹⁴. Ce monopole se traduit pour la SQDC par une exclusivité d'achat auprès des producteurs et la responsabilité d'assurer le transport et l'entreposage du cannabis⁹⁵.

Quant à la structure organisationnelle de la SQDC, cette entité n'est pas considérée comme une société d'État à proprement parler, mais plutôt comme une filiale de la Société des alcools du Québec (SAQ)⁹⁶. Néanmoins, le projet de loi 157 précise que la SQDC demeure assujettie à la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* et vient définir la structure et la composition d'un conseil d'administration indépendant à celui de la SAQ⁹⁷. Pour ces raisons, il a ainsi été convenu, dans le cadre de cet essai, de considérer la SQDC comme étant une nouvelle société d'État.

L'analyse des consultations particulières, qui se sont tenues de novembre 2017 à janvier 2018, permet d'identifier les principaux motifs de la création de cette société d'État, soit la protection de la santé de la population et la substitution au secteur illégal. Dans une moindre mesure, des intervenants ont souligné l'importance des nouveaux revenus engendrés pour l'État par la légalisation du cannabis et les possibilités de développement d'une nouvelle filière économique pour le Québec.

La SQDC pour la protection de la santé de la population

L'objectif du projet de loi 157 est « d'assurer la vente du cannabis dans une perspective de protection de la santé »⁹⁸. Tout au long des consultations particulières, une grande importance est

⁹³ Assemblée nationale du Québec. Projet de loi n° 157 - Loi constituant la Société québécoise du cannabis, édictant la Loi encadrant le cannabis et modifiant diverses dispositions en matière de sécurité routière. Séance du 16 novembre 2017, 1^{ère} session, 41^e législature.

⁹⁴ Ibid., Notes explicatives. p. 2-3.

⁹⁵ Ibid., Chapitre I, art. 5. p. 6.

⁹⁶ Ibid., Chapitre I, art. 5. p. 6.

⁹⁷ Ibid., Chapitre I, art. 5. p. 7.

⁹⁸ Ibid., Chapitre I, art. 3. p. 3.

accordée à un accès contrôlé au cannabis par l'entremise d'un modèle de vente étatique qui n'incite pas la consommation⁹⁹.

La ministre Charlebois a articulé la majorité de son discours autour de la volonté du gouvernement de protéger la population contre une consommation excessive et néfaste de cannabis¹⁰⁰. Il est alors proposé de miser sur la création d'une nouvelle société d'État afin d'assurer une vente encadrée et responsable. Cette volonté se concrétise par l'imposition de nombreuses restrictions à cette société : attestation de formation pour les préposés à la vente, restriction des produits autorisés, affichage limité sur la façade des magasins, plafond d'achat par client, encadrement de l'emplacement des points de vente, interdiction d'accès direct aux produits, absence de promotions ou de rabais, interdiction de la publicité, etc.¹⁰¹ L'encadrement de la vente par la SQDC vise particulièrement à limiter l'accès des personnes mineures au cannabis et à les protéger contre les risques associés à cette substance¹⁰². Pour ce faire, l'entrée dans un point de vente est interdite aux mineurs et l'identité de chaque client est vérifiée dès son entrée¹⁰³.

L'attribution d'un monopole à la SQDC est également perçue comme une opportunité d'assurer un encadrement plus strict de la composition des produits du cannabis¹⁰⁴. Le cannabis consommé avant la légalisation n'était soumis à aucune norme en ce qui concerne sa composition ni à aucun processus d'assurance qualité (taux de THC, présence de métaux lourds, de pesticides, etc.)¹⁰⁵. En devenant l'unique entité responsable de la vente, la nouvelle société d'État s'assure de proposer exclusivement des produits de qualité et exempts de risques pour la santé¹⁰⁶.

⁹⁹ Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux (Assemblée nationale du Québec). Séance du 30 novembre 2017, 1^{ère} session, 41^e législature, vol. 44, no 168. p. 2 (Lucie Charlebois).

¹⁰⁰ Ibid., p. 1-2.

¹⁰¹ Assemblée nationale du Québec. Projet de loi n° 157 - Loi constituant la Société québécoise du cannabis, édictant la Loi encadrant le cannabis et modifiant diverses dispositions en matière de sécurité routière. Séance du 16 novembre 2017, 1^{ère} session, 41^e législature. Chapitre VI, art. 22-28.

¹⁰² Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux (Assemblée nationale du Québec). Séance du 4 décembre 2017, 1^{ère} session, 41^e législature, vol. 44, no 170. p. 2 (Annie Papageorgiou).

¹⁰³ Assemblée nationale du Québec. Projet de loi n° 157 - Loi constituant la Société québécoise du cannabis, édictant la Loi encadrant le cannabis et modifiant diverses dispositions en matière de sécurité routière. Séance du 16 novembre 2017, 1^{ère} session, 41^e législature. Chapitre VI, art. 29-34.

¹⁰⁴ Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux (Assemblée nationale du Québec). Séance du 30 novembre 2017, 1^{ère} session, 41^e législature, vol. 44, no 168. p. 28 (Édith Viel) et p. 34 (Sébastien St-Louis).

¹⁰⁵ Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux (Assemblée nationale du Québec). Séance du 30 novembre 2017, 1^{ère} session, 41^e législature, vol. 44, no 168. p. 34 (Sébastien St-Louis).

¹⁰⁶ Ibid., p. 26 (Guy Collin).

Les nombreux rappels formulés par les parlementaires quant au rôle de la SQDC en matière de protection de la population s’inscrivent dans la logique du bien-être collectif, telle que définie dans les assises conceptuelles. Cette motivation, qui est centrale à la création de cette société d’État, s’explique probablement par le contexte de la légalisation du cannabis qui incite le législateur à adopter une certaine prudence face aux incertitudes et aux conséquences potentielles sur la santé publique. À de nombreuses reprises, tant les parlementaires que les experts ont souligné la nécessité du monopole d’État afin de protéger le public. Les témoins consultés ont même ressenti le besoin d’entendre la ministre réitérer l’encadrement et le contrôle de la part du gouvernement, en particulier du MSSS¹⁰⁷. Il convient de noter que la loi constituant la SQDC est jumelée avec la loi encadrant l’usage du cannabis au sein de la population, l’une allant de pair avec l’autre pour le législateur¹⁰⁸.

La SQDC pour se substituer au marché illicite

La légalisation du cannabis survient dans un contexte particulier : cette substance est déjà consommée par une partie de la population qui se tourne vers le marché noir pour s'en procurer¹⁰⁹. En créant la SQDC, les consommateurs de cannabis sont invités à se tourner vers le marché légal et structuré, représenté ici par les magasins gérés par la nouvelle société d’État¹¹⁰. En d’autres termes, l’instauration de la SQDC est en partie motivée par une volonté de contrer le trafic illégal du cannabis qui engendre des profits substantiels depuis des années¹¹¹.

¹⁰⁷ Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux (Assemblée nationale du Québec). Séance du 30 novembre 2017, 1^{ère} session, 41^e législature, vol. 44, no 168. p. 16 (Lisa Massicote); Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux (Assemblée nationale du Québec). Séance du 1^{er} décembre 2017, 1^{ère} session, 41^e législature, vol. 44, no 169. p. 1 (Serge Brochu).

¹⁰⁸ Assemblée nationale du Québec. Projet de loi n° 157 - Loi constituant la Société québécoise du cannabis, édictant la Loi encadrant le cannabis et modifiant diverses dispositions en matière de sécurité routière. Séance du 16 novembre 2017, 1^{ère} session, 41^e législature, Notes explicatives.

¹⁰⁹ Tattrie, Jon. « Légalisation du cannabis au Canada ». L’encyclopédie canadienne, [En ligne]. <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/fr/article/marijuana-legalization-in-canada> (page consultée le 17 avril 2025).

¹¹⁰ Assemblée nationale du Québec. Projet de loi n° 157 - Loi constituant la Société québécoise du cannabis, édictant la Loi encadrant le cannabis et modifiant diverses dispositions en matière de sécurité routière. Séance du 16 novembre 2017, 1^{ère} session, 41^e législature. Chapitre I, art. 3.; Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux (Assemblée nationale du Québec). Séance du 30 novembre 2017, 1^{ère} session, 41^e législature, vol. 44, no 168. p. 2, 7 et 65 (Lucie Charlebois).

¹¹¹ Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux (Assemblée nationale du Québec). Séance du 4 décembre 2017, 1^{ère} session, 41^e législature, vol. 44, no 170. p. 11 (Lucie Charlebois).

Dans le but de rivaliser avec le marché illicite, il est suggéré que la SQDC offre une variété de produits répondant aux attentes des consommateurs à un prix abordable et concurrentiel¹¹², mais également qu'elle veille à ce que l'accès et la méthode de livraison soient accommodants pour le consommateur¹¹³. Paradoxalement, certaines propositions visant à réduire la concurrence du marché noir et l'éliminer à long terme vont à l'encontre des objectifs de santé publique. Par exemple, des acteurs de l'industrie privée recommandent d'augmenter le nombre de succursales, d'autoriser la publicité, de permettre le développement d'une image de marque ou encore de réduire les taxes à la consommation¹¹⁴.

Quant aux raisons énoncées dans le cadre théorique, ce dernier indique que les sociétés d'État peuvent être mobilisées pour remplacer le secteur privé principalement en cas de défaillance du marché ou de multiples crises (incapacité de rentabilité, inefficacité chronique, compétition malsaine, etc.). Or, la SQDC ne se substitue pas uniquement aux vendeurs privés conventionnels, mais également au secteur illicite, ce qui n'avait pas été soulevé dans la littérature. La création de la SQDC survient dans un contexte où l'industrie légale du cannabis est inexistante au Québec et marginale au niveau mondial. Contrairement aux autres provinces canadiennes, les parlementaires québécois ont décidé de confier la commercialisation du cannabis à une société d'État, invoquant le principe de précaution, et non à des entreprises privées, et ce, malgré la pression exercée par des acteurs de l'industrie.

La SQDC et l'implication du privé au sein de l'industrie naissante du cannabis

En créant une nouvelle société d'État responsable de la commercialisation du cannabis, le gouvernement du Québec s'attribue de manière prospective l'exclusivité de la vente dans un nouveau secteur économique émergent. Lors des consultations particulières, des représentants de cette industrie naissante sont venus plaider pour un assouplissement du monopole de l'État et pour l'instauration immédiate ou éventuelle d'un régime de commercialisation hybride¹¹⁵. À leur avis, cette solution permettrait à l'État d'économiser sur les frais d'exploitation et de laisser le secteur

¹¹² Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux (Assemblée nationale du Québec). Séance du 30 novembre 2017, 1^{ère} session, 41^e législature, vol. 44, no 168. p. 35-36 (Sébastien St-Louis).

¹¹³ Ibid., p. 27 (Jessica Turmel).

¹¹⁴ Ibid., p. 63-64 (Andrea Paine).

¹¹⁵ Ibid., p. 37-38 (Sébastien St-Louis) et p. 63 (Andrea Paine).

privé assumer le risque d'affaires¹¹⁶. Néanmoins, la nécessité ou la volonté du secteur privé de promouvoir ce produit dans une logique de profitabilité entre en tension avec l'acceptabilité sociale¹¹⁷. Contrairement au secteur privé, la SQDC est investie d'une mission de prévention et n'a donc pas comme obligation d'accroître le nombre de consommateurs ni la fréquence de consommation pour assurer sa rentabilité¹¹⁸.

Dans une moindre mesure, quelques acteurs mettent de l'avant la possibilité de mobiliser la SQDC pour favoriser le développement de la nouvelle industrie du cannabis au Québec¹¹⁹. Pour permettre aux entreprises québécoises d'émerger face à la concurrence des autres provinces, la SQDC pourrait par exemple mettre en place une politique d'approvisionnement qui privilégie les producteurs locaux¹²⁰.

Les consultations particulières portant sur la création de la SQDC révèlent que le développement économique, plus particulièrement les retombées indirectes souhaitées, peut être à l'origine de tensions. D'un côté, un consensus clair se dégage parmi les élus et les experts consultés quant à la nécessité de contrôler la vente de cannabis et de limiter la place du privé. De l'autre, la relation que la nouvelle société d'État, chargée de la commercialisation, doit entretenir avec le secteur privé, responsable de la production, demeure ambiguë et à définir. L'évolution de la SQDC et les orientations qu'elle adoptera permettront de mieux cerner les impacts économiques que cette société d'État aura sur le développement du secteur du cannabis au Québec.

La SQDC et l'enjeu des revenus potentiels liés à la légalisation

Lors des consultations particulières, de nombreux questionnements entourant les aspects financiers de la nouvelle société d'État ont été soulevés. Le projet de loi 157 vient toutefois clarifier plusieurs enjeux liés à l'utilisation des profits engendrés par la vente du cannabis. Tout d'abord, le ministère des Finances est considéré comme le détenteur unique de toutes les actions de la nouvelle société

¹¹⁶ Ibid., p. 63 (Andrea Paine).

¹¹⁷ Ibid., p. 37-38 (Sylvain Pagé); Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux (Assemblée nationale du Québec). Séance du 1^{er} décembre 2017, 1^{ère} session, 41^e législature, vol. 44, no 169. p. 1 (Serge Brochu).

¹¹⁸ Ibid., p. 6 (Serge Brochu)

¹¹⁹ Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux (Assemblée nationale du Québec). Séance du 30 novembre 2017, 1^{ère} session, 41^e législature, vol. 44, no 168. p. 3 (Martine Ouellet).

¹²⁰ Ibid., p. 11 (André Mousseau).

d'État ce qui lui permet de percevoir l'entièreté des dividendes, le cas échéant¹²¹. Ainsi, le ministère d'attache de la SQDC est mandaté pour gérer le nouveau *Fonds des revenus provenant de la vente du cannabis*, dans lequel sont versés les dividendes provenant de la SQDC¹²². Ce fonds a comme principales missions de rembourser les emprunts contractés pour la création de la nouvelle société d'État ainsi que de financer les initiatives de prévention liées à la consommation de cannabis et de substances psychoactives¹²³. Concrètement, cette volonté se traduit par un versement annuel garanti de 25 millions de dollars dans le *Fonds de prévention et de recherche en matière de cannabis*, destiné à prévenir la consommation de cannabis, à réduire les méfaits liés à la consommation ou à financer les traitements¹²⁴. Cette initiative, qui est régulièrement mise de l'avant par la ministre pour démontrer la prudence de son gouvernement et son engagement envers la prévention, est saluée par les organismes venant en aide aux personnes dépendantes¹²⁵.

Or, le projet de loi laisse une flexibilité quant à la gestion éventuelle du *Fonds des revenus provenant de la vente du cannabis* en précisant à l'article 5 que « Les surplus accumulés par le Fonds sont virés au fonds général aux dates et dans la mesure que détermine le gouvernement »¹²⁶. Par conséquent, l'aspect financier entourant la création de la SQDC soulève plusieurs inquiétudes quant aux intentions réelles liées à l'utilisation des profits. Un discours contradictoire semble émerger lors des consultations particulières. D'un côté, les parlementaires, incluant la ministre, soutiennent qu'il ne devrait pas exister d'objectif de rentabilité pour le gouvernement quant à la vente de cannabis et que, le cas échéant, les profits devraient idéalement être réinvestis dans la lutte

¹²¹ Assemblée nationale du Québec. Projet de loi n° 157 - Loi constituant la Société québécoise du cannabis, édictant la Loi encadrant le cannabis et modifiant diverses dispositions en matière de sécurité routière. Séance du 16 novembre 2017, 1^{ère} session, 41^e législature. Chapitre I, art. 5.

¹²² Ibid.

¹²³ Ibid., p. 12.

¹²⁴ Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux (Assemblée nationale du Québec). Séance du 30 novembre 2017, 1^{ère} session, 41^e législature, vol. 44, no 168. p. 7, 22 et 45 (Lucie Charlebois); Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux (Assemblée nationale du Québec). Séance du 4 décembre 2017, 1^{ère} session, 41^e législature, vol. 44, no 170. p. 3 et 12-13 (Lucie Charlebois).

¹²⁵ Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux (Assemblée nationale du Québec). Séance du 30 novembre 2017, 1^{ère} session, 41^e législature, vol. 44, no 168. p. 16 (Lisa Massicote); Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux (Assemblée nationale du Québec). Séance du 4 décembre 2017, 1^{ère} session, 41^e législature, vol. 44, no 170. p. 1 et 3 (Annie Papageorgiou).

¹²⁶ Assemblée nationale du Québec. Projet de loi n° 157 - Loi constituant la Société québécoise du cannabis, édictant la Loi encadrant le cannabis et modifiant diverses dispositions en matière de sécurité routière. Séance du 16 novembre 2017, 1^{ère} session, 41^e législature. Chapitre I, art. 5.

contre la dépendance¹²⁷. Cette position est soutenue par l'Institut universitaire sur les dépendances qui souhaiterait même qu'elle soit clairement inscrite dans la loi¹²⁸. Certains élus et groupes s'inquiètent qu'à plus long terme la SQDC adopte une trajectoire similaire à celle de la Société des alcools du Québec (SAQ) où les profits – cibles déterminées par le ministère des Finances – sont redirigés vers le fonds consolidé du gouvernement¹²⁹. Pour rassurer les craintes de certains groupes, la ministre Charlebois a tenu à réitérer qu'« [...] on veut un modèle comme la SAQ, mais on ne veut pas la SAQ. On veut une société d'État autre qui ne fera pas de profits »¹³⁰.

La littérature sur les sociétés d'État mentionne que leur création peut être justifiée, entre autres, par les revenus qu'elles engendrent pour l'État. Même si l'intention du projet de loi 157 n'est pas de tirer des dividendes de la SQDC, des questionnements demeurent quant aux profits substantiels que cette société d'État pourrait générer à long terme. En raison de sa mission commerciale, la SQDC est en mesure de générer des revenus de manière autonome. Cette structure lui confère une plus grande autonomie à l'égard du gouvernement, mais peut également devenir contraignante si l'État décidait à terme d'exiger le versement de dividendes, comme c'est actuellement le cas avec Hydro-Québec, la SAQ et Loto-Québec. Il sera intéressant de suivre l'évolution de la SQDC au cours des prochaines années, notamment en ce qui concerne la possibilité d'une pression gouvernementale accrue pour le versement des dividendes et les tensions potentielles que cela pourrait occasionner avec sa mission première de protection de la santé publique.

¹²⁷ Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux (Assemblée nationale du Québec). Séance du 30 novembre 2017, 1^{ère} session, 41^e législature, vol. 44, no 168. p. 16 et 22-23 (Sylvain Pagé) et p. 64 (Lucie Charlebois); Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux (Assemblée nationale du Québec). Séance du 1^{er} décembre 2017, 1^{ère} session, 41^e législature, vol. 44, no 169. p. 45 (Sylvain Pagé).

¹²⁸ Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux (Assemblée nationale du Québec). Séance du 1^{er} décembre 2017, 1^{ère} session, 41^e législature, vol. 44, no 169. p. 6 (Serge Brochu).

¹²⁹ Ibid.; Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux (Assemblée nationale du Québec). Séance du 4 décembre 2017, 1^{ère} session, 41^e législature, vol. 44, no 170. p. 14 (Sylvain Pagé et Lucie Granger).

¹³⁰ Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux (Assemblée nationale du Québec). Séance du 1^{er} décembre 2017, 1^{ère} session, 41^e législature, vol. 44, no 169. p. 10 (Lucie Charlebois).

Santé Québec

Le projet de loi 15, *Loi visant à rendre le système de santé et de services sociaux plus efficace*, a été présenté par le ministre de la Santé, Christian Dubé, le 29 mars 2023¹³¹. Ayant comme objectif de réformer le fonctionnement du système de santé et de services sociaux afin d’optimiser sa performance, il institue Santé Québec, une nouvelle société d’État assujettie à la *Loi sur la gouvernance des sociétés d’État*¹³².

Cette réforme du système de santé et de services sociaux s’inscrit dans un contexte postpandémique marqué par la mise en évidence de nombreuses lacunes au sein du système de la santé et des services sociaux en matière de gouvernance et de gestion. Le projet de loi 15 vient donner suite à plusieurs rapports qui ont évalué la résilience et l’agilité du système notamment ceux du Protecteur du citoyen, du Commissaire à la santé et au bien-être, ainsi que le rapport Savoie¹³³. Ce projet de loi vient également appuyer la vision du ministre de la Santé en concrétisant plusieurs initiatives présentées dans le *Plan pour mettre en œuvre les changements nécessaires en santé*, mieux connu sous le nom de *Plan santé*¹³⁴.

Lors des consultations particulières¹³⁵ qui ont eu lieu en avril et mai 2023, de nombreuses raisons ont été évoquées par le ministre de la Santé pour recourir au modèle de société d’État, les principales étant de mener à terme une refonte organisationnelle et de faire évoluer la culture institutionnelle. Quant aux préoccupations soulevées, elles concernent principalement la crainte d’une privatisation du système de santé et de services sociaux.

¹³¹ Assemblée nationale du Québec. Projet de loi n° 15 - Loi visant à rendre le système de santé et de services sociaux plus efficace. Séance du 29 mars 2023, 1^{ère} session, 43^e législature.

¹³² Ibid., Chapitre V, art. 809. p. 210.

¹³³ Ministère du Conseil exécutif. « Mémoire au conseil des ministres – Projet de loi visant à rendre le système de santé et de services sociaux plus efficace » Gouvernement du Québec. Site des Dossiers soumis au Conseil des ministres, [En ligne]. https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/gouvernement/MCE/dossiers-soumis-conseil-ministres/2023-0024_memoire.pdf (Page consultée le 12 juin 2025). p. 3.

¹³⁴ Ibid., p. 4.

¹³⁵ Il convient de préciser qu’au moment de la rédaction de cet essai, les journaux des débats officiels relatifs au projet de loi 15 n’étaient toujours pas accessibles sur le site de l’Assemblée nationale du Québec. Cette situation justifie le recours à la version préliminaire ainsi qu’à l’indication approximative de l’heure des citations, plutôt qu’à la référence à la page précise.

Santé Québec comme nouveau modèle pour dépolitiser la gouvernance en santé

À première vue, la création de Santé Québec demeure une réforme organisationnelle qui vise à scinder les fonctions de gouvernance stratégique et de gestion opérationnelle au sein du système de santé et de services sociaux¹³⁶. Les nouvelles responsabilités de Santé Québec se rapportent principalement à l'exploitation quotidienne du réseau, notamment la détermination et la coordination de l'offre et de la prestation de services sur un territoire donné¹³⁷. Pour assumer ce rôle, la nouvelle société d'État dispose des prérogatives lui permettant de délivrer des permis, de mener des inspections et d'offrir des subventions¹³⁸.

Quant au ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), il conserve l'établissement des priorités, des objectifs et des orientations générales du système¹³⁹. Outre l'élaboration de politiques publiques, le ministère maintient parmi ses missions l'évaluation de la performance, la reddition de comptes et la supervision du système dans sa globalité¹⁴⁰. Selon le ministre Dubé, cette réforme vise à permettre au MSSS de ne plus être accaparé par la gestion des crises et des enjeux quotidiens afin qu'il puisse se concentrer sur la planification à long terme du système de santé¹⁴¹. Santé Québec vise ultimement à favoriser une décentralisation des décisions au sein du réseau afin de garantir une gestion de proximité plus efficace et de renforcer l'autonomie des acteurs locaux¹⁴².

De nombreuses voix se montrent toutefois sceptiques ou discordantes par rapport à la création de Santé Québec, cette dernière étant vue comme une structure sans utilité qui alourdit la bureaucratie¹⁴³. La pertinence de Santé Québec est remise en cause puisqu'elle est perçue comme un dédoublement du MSSS. De par son éloignement du terrain, il est effectivement reproché à

¹³⁶ Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 19 avril 2023, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 9. À 11 h 30 (Christian Dubé) et à 11 h 40 (Joanne Castonguay).

¹³⁷ Assemblée nationale du Québec. Projet de loi n° 15 - Loi visant à rendre le système de santé et de services sociaux plus efficace. Séance du 29 mars 2023, 1^{ère} session, 43^e législature. Chapitre I, art. 23-24.

¹³⁸ Ibid., Notes explicatives. p. 3.

¹³⁹ Ibid., Chapitre I, art. 19.

¹⁴⁰ Ibid., Chapitre I, art. 19.

¹⁴¹ Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 19 avril 2023, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 9. À 12 h et à 16 h 50 (Christian Dubé).

¹⁴² Ibid., À 11 h 40 (Joanne Castonguay).

¹⁴³ Ibid., À 11 h 30 (Michelle Setlakwe) et à 15 h 50 (Carole Trempe); Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 20 avril 2023, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 10. À 12 h 50 (Martin Arata); Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 9 mai 2023, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 13. À 15 h 20 (Marc-André Amyot).

Santé Québec d’être une structure organisationnelle qui aurait de la difficulté à comprendre les réalités des usagers¹⁴⁴.

Contrairement aux intentions exprimées par le ministre Dubé, Santé Québec n’est pas réellement considérée comme un moyen de décentraliser et de réduire l’influence décisionnelle du ministre de la Santé, mais plutôt comme une centralisation du pouvoir au sein de la nouvelle société d’État, réalisée au détriment des établissements locaux¹⁴⁵. Plusieurs éléments sont sources d’inquiétude : l’uniformisation des pratiques¹⁴⁶, la nomination des membres du conseil d’administration par le ministre¹⁴⁷, ainsi que la concentration et l’hyperhiérarchisation du pouvoir entre les mains des gestionnaires, etc.¹⁴⁸ Selon la vision des professionnels sur le terrain, la gestion des opérations ne devrait pas être déléguée à une organisation intermédiaire telle que Santé Québec, mais plutôt directement aux établissements locaux afin de garantir une gestion de proximité¹⁴⁹. Le fait que le ministre détienne toujours un pouvoir d’intervention direct quant aux décisions de Santé Québec est dénoncé comme étant une volonté d’ingérence qui vient diminuer la capacité d’action de la nouvelle société d’État ainsi que l’autonomie locale¹⁵⁰. Le projet de loi 15 mentionne en effet que le ministre de la Santé peut émettre des directives à propos de l’administration ou du fonctionnement de la nouvelle société d’État auxquelles elle doit obligatoirement se conformer¹⁵¹. Pour sa part, le ministre de la Santé a maintes fois réitéré que sa réforme visait une décentralisation et que son intervention resterait réservée à des cas d’exception¹⁵².

¹⁴⁴ Ibid., À 17 h 10 (Danny Roy) et à 18 h 43 (Robert Comeau); Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 19 avril 2023, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 9. À 11 h 30 (Michelle Setlakwe)

¹⁴⁵ Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 19 avril 2023, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 9. À 15 h 40 (Joël Arseneau); Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 9 mai 2023, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 13. À 19 h 10 (André Fortin).

¹⁴⁶ Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 20 avril 2023, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 10. À 12 h 22 (Martin Arata).

¹⁴⁷ Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 9 mai 2023, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 13. À 10 h 51 (Mauril Gaudreault).

¹⁴⁸ Ibid.

¹⁴⁹ Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 9 mai 2023, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 13. À 17 h 52 (Maxime Ste-Marie).

¹⁵⁰ Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 19 avril 2023, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 9. À 16 h 41 (Danielle Girard).

¹⁵¹ Assemblée nationale du Québec. Projet de loi n^o 15 - Loi visant à rendre le système de santé et de services sociaux plus efficace. Séance du 29 mars 2023, 1^{ère} session, 43^e législature. Chapitre I, art. 25-26.

¹⁵² Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 19 avril 2023, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 9. À 16 h 50 (Christian Dubé); Journal

Il est intéressant de souligner que la principale justification avancée pour la création de Santé Québec renvoie directement à un élément du cadre d'analyse, soit la dépolitisation de la gouvernance, laquelle se manifeste par une séparation entre les fonctions de gouvernance et celles de gestion. L'indépendance de la nouvelle société d'État n'est toutefois pas absolue, en témoignent le pouvoir d'intervention du ministre et l'absence de budget autonome de Santé Québec. La relation entre le MSSS et Santé Québec restant à définir, il sera intéressant d'observer l'autonomie réellement accordée par le ministère et, inversement, l'imputabilité politique du ministre à l'égard des actions de Santé Québec.

Santé Québec pour changer la culture organisationnelle

En créant Santé Québec, le projet de loi 15 est vu comme une opportunité de transformer la culture de gouvernance et d'inculquer un changement de mentalité au sein du système de santé et de services sociaux¹⁵³. Le système de santé est actuellement critiqué en raison de sa lourdeur administrative et de sa rigidité, que ce soit en ce qui concerne les mécanismes de financement, l'organisation des ressources humaines, l'accès aux données, la circulation de l'information, le manque de diversité des idées ou le faible capacité d'innovation¹⁵⁴. Cette transformation, inscrite dans une perspective à long terme, vise à faire évoluer la gouvernance en y intégrant une plus grande agilité et une approche fondée sur la valeur, c'est-à-dire qui évalue le système en fonction des résultats de santé obtenus plutôt que sur l'augmentation de la quantité de services rendus¹⁵⁵. Pour y parvenir, l'importance de réformer le leadership au niveau de la direction et d'attirer des talents de haut niveau dotés d'expériences professionnelles variées et issus de cultures

des débats de la Commission de la santé et des services sociaux – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 20 avril 2023, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 10. À 12 h 30 (Christian Dubé); Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 9 mai 2023, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 13. À 16 h 20 (Christian Dubé).

¹⁵³ Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 19 avril 2023, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 9. À 11 h 50 (Joanne Castonguay), à 15 h (Michel Clair), à 15 h 50 (Carole Trempe) et à 16 h (Shirley Dorismond); Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 9 mai 2023, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 13. À 10 h 40 (Carole Grant) et à 16 h 08 (Vincent Oliva).

¹⁵⁴ Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 19 avril 2023, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 9. À 12 h 10 (Joanne Castonguay) et à 15 h 10 (Michel Clair).

¹⁵⁵ Ibid., À 11 h 50 (Joanne Castonguay).

organisationnelles diverses a été mentionnée¹⁵⁶. Ces décideurs provenant de l'extérieur du réseau, en introduisant des manières différentes de penser, pourraient apporter une vision renouvelée, des solutions novatrices et des expertises complémentaires¹⁵⁷.

Ce changement de culture est également perçu comme une opportunité de renouveler les capacités analytiques et organisationnelles du réseau de la santé et des services sociaux, notamment par une meilleure gestion des données. Cet enjeu étant reconnu comme l'un des principaux défis du système, l'uniformisation découlant de la création d'une seule entité administrative permettrait d'accéder à une information de plus grande qualité¹⁵⁸. L'accès à des données plus raffinées au sein de Santé Québec constitue une occasion de mieux mesurer les résultats et, à terme, de renforcer l'imputabilité des gestionnaires et des décideurs¹⁵⁹.

De plus, l'un des éléments clés de cette réforme réside dans la transformation de la gestion des ressources humaines, dans le but de mieux valoriser le travail du personnel¹⁶⁰. Le projet de loi 15 est considéré comme un moyen d'assurer une meilleure coordination des ressources humaines et de les mobiliser pour assurer le changement de culture¹⁶¹. La création d'un employeur unique et la révision de certaines modalités des conventions collectives, notamment en ce qui concerne la mobilité du personnel et l'organisation des horaires de travail, visent à améliorer l'attractivité des emplois au sein du réseau¹⁶². Ces initiatives ont pour objectif d'offrir davantage de souplesse aux gestionnaires locaux afin qu'ils puissent adapter leurs décisions à leur contexte spécifique et humaniser les soins¹⁶³. Quant aux effectifs médicaux, le ministre Dubé souhaite que Santé Québec

¹⁵⁶ Ibid., À 12 h 10 (Joanne Castonguay) et à 15 h 30 (Michel Clair).

¹⁵⁷ Ibid. À 15h 30 (Michel Clair); Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 11 mai 2023, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 15. À 14 h 20 (François Carpentier).

¹⁵⁸ Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 19 avril 2023, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 9. À 12 h 10 (Joanne Castonguay).

¹⁵⁹ Ibid.

¹⁶⁰ Ibid., À 17 h (Christian Dubé).

¹⁶¹ Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 19 avril 2023, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 9. À 15 h 10 (Michel Clair).

¹⁶² Ibid.; Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 11 mai 2023, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 15. À 16 h (Luc Mathieu).

¹⁶³ Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 19 avril 2023, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 9. À 12 h 10 (Joanne Castonguay) et à 15 h 10 (Michel Clair).

offre un environnement permettant aux professionnels de la santé de disposer d'une réelle marge de manœuvre afin de s'impliquer activement dans l'amélioration des pratiques cliniques¹⁶⁴.

La volonté de transformer la culture organisationnelle par la création d'une société d'État rejoint la notion de flexibilité administrative évoquée dans le cadre théorique. Santé Québec se différencie toutefois par le fait qu'elle est constituée à partir d'entités déjà existantes au sein du MSSS et du réseau de la santé. Il est alors légitime de se questionner sur la capacité réelle de réformer la culture d'un système par la création d'une nouvelle organisation lorsque les équipes qui la composent restent sensiblement identiques. Le ministre lors des consultations particulières est resté relativement en surface et n'a pas précisé les obstacles qui l'empêchent de transformer la culture organisationnelle des structures actuelles. La création d'une société d'État apparaît en apparence comme une opportunité de réformer la culture organisationnelle, mais elle ne saurait garantir cette transformation à elle seule.

Santé Québec et la crainte de la privatisation du système de santé

Lors des consultations particulières, plusieurs craintes ont été exprimées quant à l'utilisation de la nouvelle société d'État comme levier potentiel pour accroître la présence du secteur privé au sein du système de santé universel. L'appréhension d'une forme de privatisation se manifeste à divers degrés. À titre d'exemple, le Vérificateur général, constatant que le secteur privé est appelé à fournir une multitude de soins et de services, a souligné la nécessité de pouvoir auditer tant les établissements publics que privés, afin que les parlementaires conservent leur rôle de surveillance et de contrôle¹⁶⁵.

Du côté des organisations syndicales, les préoccupations se révèlent plus accentuées, plusieurs d'entre elles s'inquiétant d'un recours accru aux prestataires privés de soins par la nouvelle société d'État. En plus créer une forme de concurrence pour les ressources du système de santé public, cette sous-traitance pourrait entraîner une augmentation significative des coûts de prestation et une réduction de l'accessibilité aux soins et aux services de santé¹⁶⁶. Parmi les solutions proposées, il

¹⁶⁴ Ibid., À 11 h 30 (Christian Dubé).

¹⁶⁵ Ibid., À 12 h 30 (Guylaine Leclerc).

¹⁶⁶ Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 9 mai 2023, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 13. À 10 h 51 (Mauril Gaudreault) et à 17 h

est notamment suggéré que Santé Québec reçoive un financement adéquat pour remplir sa mission et qu'elle intègre les établissements de santé privés à son réseau ou, minimalement, les conventionne afin d'assurer une plus grande imputabilité¹⁶⁷. Le fait que le projet de loi identifie de manière équivalente les établissements publics et privés comme prestataires de services est perçu comme une ouverture à une privatisation partielle du système¹⁶⁸. Il est alors recommandé de reformuler la mission de Santé Québec afin d'y affirmer la prépondérance du secteur public et son caractère non lucratif¹⁶⁹.

Quant la nomination de gestionnaires issus du secteur privé à la tête du conseil d'administration ou de la direction de Santé Québec, elle est jugée comme étant contraire au renforcement de la gouvernance publique, en raison du risque d'introduire une logique marchande¹⁷⁰. Certains craignent même que Santé Québec, dans une visée de recherche de rentabilité, soit incitée à générer des profits¹⁷¹.

En réaction à l'ensemble de ces préoccupations, le ministre de la Santé et des Services sociaux a tenu à préciser que Santé Québec, en tant que société d'État, demeure sous contrôle public et est assujettie aux mêmes règles que les organismes non budgétaires¹⁷². Contrairement au consensus établi dans la littérature, la création d'une société d'État est ici perçue non pas comme un instrument permettant à l'État de se substituer au secteur privé, mais plutôt comme un levier pour étendre la présence du secteur public sous une forme renouvelée. Les craintes exprimées à l'égard du rôle du privé peuvent en partie s'expliquer par une compréhension erronée ou une vision confuse du

(Caroline Senneville); Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 11 mai 2023, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 15. À 14 h 52 (Guillaume Bouvrette).

¹⁶⁷ Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 9 mai 2023, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 13. À 17 h (Caroline Senneville), à 17 h 30 (Réjean Leclerc) et à 18 h 43 (Robert Comeau).

¹⁶⁸ Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 10 mai 2023, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 14. À 11 h (Julie Bouchard); Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 23 mai 2023, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 16. À 15 h 30 (Mélanie Bernier).

¹⁶⁹ Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 23 mai 2023, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 16. À 15 h 30 (Mélanie Bernier).

¹⁷⁰ Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 10 mai 2023, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 14. À 12 h 12 (Luc Beauregard).

¹⁷¹ Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 23 mai 2023, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 16. À 10 h 30 (Mercédeez Roberge).

¹⁷² Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 10 mai 2023, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 14. À 12 h 20 (Christian Dubé).

concept même de société d'État, certains y associant instinctivement les objectifs de profitabilité ou les structures et les méthodes inspirées du secteur privé. Dans la même logique, cette perception trouve potentiellement son origine dans le fait que la gestion du système de santé est actuellement largement assurée par le MSSS, ce qui amène certains à interpréter la décentralisation proposée comme un éloignement progressif de la propriété publique.

Mobilité Infra Québec

Le Projet de loi n° 61, *Loi édictant la Loi sur Mobilité Infra Québec et modifiant certaines dispositions relatives au transport collectif*, a été présenté le 9 mai 2024 par Geneviève Guilbault, ministre des Transports et de la Mobilité durable (MTMD)¹⁷³. Cette nouvelle société d'État, la plus récente au moment de la rédaction de cet essai, se voit confier comme « mission d'effectuer [...] l'analyse d'opportunité, la planification et la réalisation de projets complexes de transport »¹⁷⁴. Plus exactement, Mobilité Infra Québec, qui est assujettie à la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*¹⁷⁵, est responsable de la construction d'infrastructures de transport complexes, tandis que l'entretien et l'exploitation des ouvrages, une fois qu'ils sont terminés, relèvent plutôt des municipalités ou des sociétés de transport ayant compétence sur leur territoire¹⁷⁶.

Ce n'est pas la première fois que l'idée de créer une agence affiliée au ministère des Transports est soulevée. Cette suggestion avait été émise en 2012 par l'ancien ministre des Transports, Sylvain Gaudreault, ainsi qu'en 2021 par le député des Îles-de-la-Madeleine, Joël Arseneau, respectivement par le biais des projets de loi 68 et 796. Ces deux projets de loi, qui portaient le titre de *Loi sur l'Agence des infrastructures de transport du Québec*, différaient toutefois légèrement de l'idée derrière Mobilité Infra Québec étant donné qu'ils se concentraient davantage sur la gestion et l'exploitation des infrastructures routières sous la responsabilité du ministère¹⁷⁷.

¹⁷³ Assemblée nationale du Québec. Projet de loi n° 61 - Loi édictant la Loi sur Mobilité Infra Québec et modifiant certaines dispositions relatives au transport collectif. Séance du 9 mai 2024, 1^{ère} session, 43^e législature.

¹⁷⁴ Ibid., Chapitre II, art. 4.

¹⁷⁵ Ibid., Chapitre IX, art. 68.

¹⁷⁶ Ibid., Chapitre IV, art. 24-25.

¹⁷⁷ Assemblée nationale du Québec. Projet de loi n° 68 - Loi sur l'Agence des infrastructures de transport du Québec. Séance du 4 décembre 2013, 1^{ère} session, 40^e législature. Chapitre II, art. 4; Assemblée nationale du Québec. Projet de loi n° 796 - Loi sur l'Agence des infrastructures de transport du Québec. Séance du 1^{er} juin 2021, 1^{ère} session, 42^e législature. Chapitre II, art. 4.

L'analyse des éléments soulevés lors des consultations particulières sur le projet de loi n° 61¹⁷⁸, tenues du 10 au 17 septembre 2024, permet de dégager certains arguments en faveur de la création de Mobilité Infra Québec, notamment la volonté d'une planification accrue des projets d'infrastructure à long terme et le développement d'une expertise spécialisée. Quant aux réserves exprimées par les acteurs consultés, elles portent principalement sur la politisation potentielle de la nouvelle société d'État ainsi que sur les sources de financement des projets.

Mobilité Infra Québec pour réviser les méthodes de développement des projets d'infrastructure

Tout d'abord, la ministre des Transports souhaite que Mobilité Infra Québec assume un rôle de premier plan dans la planification des projets complexes de transport et agisse comme catalyseur pour le développement du transport collectif¹⁷⁹. La ministre reconnaît que les règles actuellement utilisées par le MTMD pour les projets majeurs sont jugées « lourdes » et « désuètes » ce qui justifie la nécessité d'une réforme par la création d'une nouvelle société d'État : Mobilité Infra Québec¹⁸⁰. Cette nouvelle organisation vise à mieux aligner les rôles et à mieux coordonner les activités de l'ensemble des partenaires publics et privés impliqués dans les projets complexes d'infrastructures¹⁸¹. Elle présente l'avantage de prendre part du début à la fin des projets, soit de l'analyse d'opportunité jusqu'à la réalisation des travaux de construction¹⁸². Les activités de la

¹⁷⁸ Il convient de préciser qu'au moment de la rédaction de cet essai, les journaux des débats officiels relatifs au projet de loi 61 n'étaient toujours pas accessibles sur le site de l'Assemblée nationale du Québec. Cette situation justifie le recours à la version préliminaire ainsi qu'à l'indication approximative de l'heure des citations, plutôt qu'à la référence à la page précise.

¹⁷⁹ Journal des débats de la Commission des transports et de l'environnement – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 10 septembre 2024, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 54. À 9 h 50 (Geneviève Guilbault).

¹⁸⁰ Ibid., À 10 h 50.

¹⁸¹ Journal des débats de la Commission des transports et de l'environnement – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 10 septembre 2024, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 54. À 10 h 40 (Philippe Adam); Journal des débats de la Commission des transports et de l'environnement – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 12 septembre 2024, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 56. À 11 h 40 (Jean-Marc Arbaud).

¹⁸² Journal des débats de la Commission des transports et de l'environnement – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 12 septembre 2024, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 56. À 11 h 40 (Jean-Marc Arbaud).

nouvelle agence permettraient alors une meilleure planification à long terme des projets de transport complexes en offrant une vision d'ensemble et une plus grande prévisibilité¹⁸³.

Par ailleurs, il est vivement souhaité que Mobilité Infra Québec bénéficie d'une plus grande flexibilité administrative en matière de gestion des budgets et d'échéanciers, l'objectif étant notamment d'attirer davantage de soumissionnaires¹⁸⁴. Ces initiatives se manifesteraient ultimement par une plus grande efficacité, une réduction des coûts et un meilleur respect des délais de réalisation des travaux¹⁸⁵.

Mobilité Infra Québec pour développer et concentrer une expertise dans le développement des projets d'infrastructures d'envergure

Une des volontés exprimées avec la création de Mobilité Infra Québec est de développer au Québec les capacités et les compétences nécessaires pour mener à terme des projets d'infrastructure d'envergure. Selon la ministre, le MTMD détient principalement des aptitudes dans le développement des grands projets routiers, tandis que les capacités du ministère en matière de transport collectif sont limitées¹⁸⁶.

Afin de remédier à cette situation, il est suggéré de se doter de cette expertise pour l'ensemble du Québec à travers la création d'un organisme spécialisé, à savoir Mobilité Infra Québec. Compte tenu de la relative rareté de cette spécialisation, la nouvelle société d'État servirait à centraliser cette expertise de pointe au sein d'une même organisation plutôt que, comme c'est actuellement le

¹⁸³ Journal des débats de la Commission des transports et de l'environnement – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 10 septembre 2024, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 54. À 10 h 10 (Geneviève Guilbault); Journal des débats de la Commission des transports et de l'environnement – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 11 septembre 2024, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 55. À 17 h 50 (Francis Garnier).

¹⁸⁴ Journal des débats de la Commission des transports et de l'environnement – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 10 septembre 2024, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 54. À 10 h 10 et à 11 h 50 (Geneviève Guilbault).

¹⁸⁵ Journal des débats de la Commission des transports et de l'environnement – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 10 septembre 2024, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 54. À 10 h 20 (Martin Dampousse), à 10 h 50, à 11 h 50 (Geneviève Guilbault), à 10 h 50 (Philippe Adam), à 16 h 18 (Valérie Leclerc); Journal des débats de la Commission des transports et de l'environnement – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 11 septembre 2024, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 55. À 12 h 15 (Luc Monty); Journal des débats de la Commission des transports et de l'environnement – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 12 septembre 2024, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 56. À 11 h 40 (Jean-Marc Arbaud).

¹⁸⁶ Journal des débats de la Commission des transports et de l'environnement – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 10 septembre 2024, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 54. À 9h 50, à 10 h 10 et à 11 h 50 (Geneviève Guilbault).

cas, d'être disséminée entre diverses entités telles que les ministères, les municipalités, les sociétés de transport ou les bureaux de projets¹⁸⁷. En plus de favoriser l'échange de connaissances lors de la réalisation des projets, Mobilité Infra Québec contribuerait à préserver le savoir-faire une fois les projets achevés¹⁸⁸. Il existe un consensus parmi les acteurs invités que la concentration de l'expertise permettrait d'accélérer un plus grand nombre de projets, et ce, à moindre coût¹⁸⁹.

Il est intéressant de noter que les principaux arguments mentionnés par la ministre pour justifier la création de Mobilité Infra Québec, soit la révision des méthodes de travail et la concentration de l'expertise en projets d'infrastructures, renvoient directement à la flexibilité administrative du cadre théorique. Selon le discours tenu lors des consultations particulières, la création d'une nouvelle organisation détachée du ministère offre une plus grande latitude, ce qui permet de répondre à plusieurs enjeux liés à la coordination, au manque d'expertise, aux dépassements de coûts, à la difficulté d'innover, etc. Cet argumentaire rejoint celui formulé lors des débats entourant la création de Santé Québec où, comme dans le cas de Mobilité Infra Québec, il est reconnu que la performance insuffisante et la lourdeur administrative du ministère nuisent à l'atteinte des résultats.

Or, il est possible de constater que le discours entourant la meilleure performance administrative des sociétés d'État est faiblement détaillé par les interlocuteurs. Autrement dit, les problématiques sous-jacentes et les mécanismes distincts dont disposent les sociétés d'État pour les résoudre ne sont pas mentionnés. Il serait légitime d'examiner si la performance des sociétés d'État est réellement supérieure à celle de la fonction publique. Cela amène à se demander si la création d'une société d'État est véritablement nécessaire ou si une réforme administrative du ministère — axé sur le développement de l'expertise interne, la revalorisation des conditions de travail et le

¹⁸⁷ Journal des débats de la Commission des transports et de l'environnement – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 10 septembre 2024, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 54. À 16 h 20 et à 18 h (Geneviève Guilbault); Journal des débats de la Commission des transports et de l'environnement – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 11 septembre 2024, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 55. À 17 h 40 (Geneviève Guilbault).

¹⁸⁸ Journal des débats de la Commission des transports et de l'environnement – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 10 septembre 2024, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 54. À 11 h 30 (Gisèle Bourque); Journal des débats de la Commission des transports et de l'environnement – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 11 septembre 2024, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 55. À 17 h 40 (Christian Savard).

¹⁸⁹ Journal des débats de la Commission des transports et de l'environnement – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 10 septembre 2024, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 54. À 12 h 20 (Martin Damphousse); Journal des débats de la Commission des transports et de l'environnement – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 11 septembre 2024, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 55. À 12 h 30 (Luc Monty).

renforcement des structures — ne constitue pas une alternative suffisante pour améliorer la performance.

Mobilité Infra Québec et son indépendance du politique

Rien n'indique dans le projet de loi 61 que la nouvelle agence est totalement indépendante du pouvoir politique. L'article 5 du projet de loi est explicite : « Mobilité Infra Québec exerce également les fonctions suivantes: 1) la réalisation des analyses en transport que le ministre lui confie [...]; 2) l'exécution de tout autre mandat que le gouvernement lui confie »¹⁹⁰. Le projet de loi laisse donc peu de marge de manœuvre à Mobilité Infra Québec pour sélectionner de manière indépendante les projets qu'elle juge pertinent de mener¹⁹¹. De plus, le sous-ministre des Transports est membre d'office du conseil d'administration de la future société d'État et le gouvernement peut nommer des vice-présidents pour assister le président¹⁹², ce qui peut soulever plusieurs questionnements quant à l'autonomie de la société d'État. Compte tenu de la forte politisation actuelle des projets d'infrastructure, qui entraîne des remises en question fréquentes et des délais supplémentaires, les experts ont exprimé leurs préférences pour que la sélection des projets repose sur des critères objectifs, des données scientifiques et les besoins réels de la population, plutôt que sur des considérations politiques¹⁹³.

Selon la littérature, les sociétés d'État bénéficient d'une plus grande autonomie décisionnelle que l'administration centrale. Or, le degré d'autonomie de Mobilité Infra Québec apparaît plutôt limité, le ministre possédant toujours le choix final sur les projets d'infrastructure et sur les budgets

¹⁹⁰ Assemblée nationale du Québec. Projet de loi n° 61 - Loi édictant la Loi sur Mobilité Infra Québec et modifiant certaines dispositions relatives au transport collectif. Séance du 9 mai 2024, 1^{ère} session, 43^e législature. Chapitre II, art. 5.

¹⁹¹ Journal des débats de la Commission des transports et de l'environnement – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 17 septembre 2024, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 57. À 9 h 30 (Pierre-André Hudon).

¹⁹² Assemblée nationale du Québec. Projet de loi n° 61 - Loi édictant la Loi sur Mobilité Infra Québec et modifiant certaines dispositions relatives au transport collectif. Séance du 9 mai 2024, 1^{ère} session, 43^e législature. Chapitre III, art. 12.

¹⁹³ Journal des débats de la Commission des transports et de l'environnement – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 10 septembre 2024, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 54. À 12 h (Catherine Morency); Journal des débats de la Commission des transports et de l'environnement – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 11 septembre 2024, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 55. À 17 h 40 (Christian Savard); Journal des débats de la Commission des transports et de l'environnement – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 12 septembre 2024, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 56. À 14 h 10 (Stéphane Boyer).

alloués. Il ressort des consultations que la dépolitisation semble principalement souhaitée par les experts consultés tandis qu'elle n'est jamais explicitement mise de l'avant par la ministre. Il sera donc intéressant d'observer si l'expertise développée par Mobilité Infra Québec, pourtant placée au cœur de la réforme, sera véritablement respectée par le ministre et dans quelle mesure ce dernier interviendra dans les activités de la nouvelle société d'État.

Mobilité Infra Québec et ses sources de financement

La quasi-totalité des témoins issus du milieu municipal soulignent que Mobilité Infra Québec ne peut pas réaliser sa mission sans un financement significatif et récurrent. Selon les représentants des municipalités, le principal enjeu quant à la réalisation des projets de transport collectif réside dans la contribution financière du gouvernement du Québec¹⁹⁴. Or, Mobilité Infra Québec ne possède actuellement aucune source de revenus autonome et demeure pour les questions de financement complètement dépendante de la volonté du gouvernement du Québec. Dans le projet de loi 61, il est stipulé à l'article 51 que : « Mobilité Infra Québec ne peut, sans l'autorisation du gouvernement : 1) contracter un emprunt qui porte au-delà du montant déterminé par le gouvernement le total de ses emprunts en cours et non encore remboursés; 2) s'engager financièrement au-delà des limites ou contrairement aux modalités que détermine le gouvernement; [...] »¹⁹⁵. Pour la réalisation d'un projet structurant, Mobilité Infra Québec doit par conséquent entreprendre des négociations avec le gouvernement et obtenir son autorisation pour contracter tout emprunt ou pour recevoir des sommes du fonds consolidé¹⁹⁶.

Dans une moindre mesure, Mobilité Infra Québec dépend des contributions financières établies par les municipalités. Ces ententes peuvent être négociées par le ministre ou, en l'absence d'accord,

¹⁹⁴ Journal des débats de la Commission des transports et de l'environnement – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 10 septembre 2024, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 54. À 10 h (Martin Damphousse); Journal des débats de la Commission des transports et de l'environnement – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 11 septembre 2024, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 55. À 16 h 50 (Nicolas Girard) et à 15 h 20 (Valérie Plante).

¹⁹⁵ Assemblée nationale du Québec. Projet de loi n° 61 - Loi édictant la Loi sur Mobilité Infra Québec et modifiant certaines dispositions relatives au transport collectif. Séance du 9 mai 2024, 1^{ère} session, 43^e législature. Chapitre VI, art. 51.

¹⁹⁶ Assemblée nationale du Québec. Projet de loi n° 61 - Loi édictant la Loi sur Mobilité Infra Québec et modifiant certaines dispositions relatives au transport collectif. Séance du 9 mai 2024, 1^{ère} session, 43^e législature. Chapitre VI, art. 51.

peuvent être imposées aux municipalités¹⁹⁷. En raison de leur situation financière précaire et du déséquilibre fiscal entre Québec et les municipalités, ces dernières craignent de devoir contribuer au-delà de leurs capacités pour la construction des projets et d'avoir à assumer l'entretien des nouvelles infrastructures¹⁹⁸. Elles plaident alors en faveur d'une réforme globale du modèle de financement des transports en commun au Québec¹⁹⁹. Interrogée à ce sujet, la ministre Guilbault se veut rassurante et mentionne que Mobilité Infra Québec tiendra compte des moyens des différents paliers de gouvernement²⁰⁰.

Mobilité Infra Québec constitue un exemple supplémentaire de société d'État ne disposant d'aucun revenu autonome, une caractéristique qu'elle partage avec Santé Québec, dont le MSSS est responsable d'établir annuellement les montants des dépenses et les règles budgétaires par programme-service²⁰¹. Loin d'être unique, le Québec possède en effet une majorité de sociétés d'État qui dépendent entièrement du financement accordé par le gouvernement central pour leur fonctionnement. Cette situation est en partie paradoxale considérant l'importance d'un financement autonome dans la capacité d'une organisation pour fixer ses propres orientations et pour rester politiquement indépendante. La question se pose quant à la volonté de multiplier les instances inspirées du secteur privé sans pour autant les soumettre à une logique de marché ni leur permettre d'accéder à du financement externe au gouvernement.

¹⁹⁷ Ibid. Chapitre IX, art. 74.

¹⁹⁸ Journal des débats de la Commission des transports et de l'environnement – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 10 septembre 2024, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 54. À 10 h 10 (Martin Damphousse); Journal des débats de la Commission des transports et de l'environnement – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 11 septembre 2024, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 55. À 12 h 20 (Luc Monty) et à 17 h 30 (Christian Savard).

¹⁹⁹ Journal des débats de la Commission des transports et de l'environnement – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 11 septembre 2024, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 55. À 16 h 50 (Nicolas Girard) et à 15 h 20 (Valérie Plante).

²⁰⁰ Journal des débats de la Commission des transports et de l'environnement – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 10 septembre 2024, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 54. À 10 h 10 (Geneviève Guilbault); Journal des débats de la Commission des transports et de l'environnement – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 11 septembre 2024, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 55. À 12 h 20 et à 15 h 20 (Geneviève Guilbault).

²⁰¹ Assemblée nationale du Québec. Projet de loi n^o 15 - Loi visant à rendre le système de santé et de services sociaux plus efficace. Séance du 29 mars 2023, 1^{ère} session, 43^e législature. Chapitre II, art. 89.

Conclusion

Le processus de création d'une société d'État reflète la volonté du législateur d'appliquer une intention politique et de poursuivre un objectif de politique publique clairement défini. Mais concrètement, quelles raisons incitent l'État québécois à recourir à la création d'organismes publics sous la forme de sociétés d'État ? C'est à partir de cette question de recherche qu'ont été élaborées une synthèse de la littérature ainsi que trois études de cas portant sur la création de la SQDC, de Santé Québec et de Mobilité Infra Québec.

Le cadre théorique a d'abord permis d'identifier six principaux motifs justifiant la création d'une société d'État : le remplacement du secteur privé, le développement économique, la flexibilité administrative, la dépolitisation de la gouvernance, le bien-être collectif et les sources de revenus potentielles. En analysant les consultations particulières à propos de la création de trois sociétés d'État, il apparaît qu'une pluralité de raisons, en lien avec le cadre théorique, sont évoquées en fonction du contexte et de la mission de la société d'État. Ce rapprochement entre la théorie et la réalité a permis d'appuyer le cadre théorique et de confirmer qu'une variété de raisons sont mobilisées, et ce, à divers degrés. Certaines raisons occupent une place centrale, d'autres sont périphériques et certaines ne sont que brièvement évoquées. Il est également possible de constater que plusieurs préoccupations soulevées par les groupes consultés, malgré leur absence du discours du ministre, renvoient aux motifs identifiés dans la littérature.

À la lumière des études de cas analysées, il est possible de dégager quelques constats et de mettre en évidence des tendances en lien avec les raisons qui motivent la création de sociétés d'État. Ces études de cas permettent notamment de porter un regard sur l'autonomie accordée à ces nouvelles sociétés d'État, une autonomie qui est loin d'être absolue et qui demeure souvent caractérisée par une relation complexe avec leur ministère responsable. Dans les trois études de cas étudiées, le concept de dépolitisation est mis de l'avant à des degrés variables et selon différentes conceptions. Pour Santé Québec, cette notion s'exprime par l'intention de ne plus être accaparé par les crises quotidiennes, par la décentralisation du réseau de la santé et par la planification à long terme les besoins du système. Cette volonté est également partagée par Mobilité Infra Québec qui cherche à atteindre ses objectifs en développant et en consolidant son expertise en matière de projets d'infrastructures. Malgré tout, la perception de l'autonomie accordée varie grandement entre les acteurs consultés. Pour Santé Québec et Mobilité Infra Québec, plusieurs craintes ont été soulevées

concernant la concentration du pouvoir entre les mains du ministre et les possibilités d'ingérence politique. En revanche, les acteurs venus témoigner dans les cadres des consultations sur la création de la SQDC ont plutôt ressenti la nécessité d'entendre la ministre réitérer l'encadrement et le contrôle exercés par le gouvernement, le tout dans une perspective de protection de la population. Or, il est possible de constater qu'un fort lien de contrôle persiste entre ces sociétés d'État et leurs ministères de tutelle, ces derniers pouvant toujours émettre des directives et des orientations par décret. En ce qui concerne Mobilité Infra Québec, le degré d'autonomie semble encore plus faible, le ministre ayant toujours le choix final sur les projets d'infrastructure. Cet exemple illustre également qu'il ne suffit pas d'énoncer une raison pour qu'elle se concrétise et qu'il existe une certaine différence entre le discours public et la réalisation d'une intention. Seul un suivi de l'évolution de ces nouvelles sociétés d'État permettra à terme de dresser un véritable bilan quant à la concrétisation des raisons invoquées pour justifier leur création, notamment en ce qui concerne l'autonomie réellement accordée.

Parmi les six éléments du cadre théorique, un seul n'a pas été mobilisé par un ministre dans le cadre de cet essai, soit l'utilisation d'une société d'État dans l'optique de favoriser le développement économique du Québec. Ce constat s'explique très probablement par le fait qu'aucune des sociétés d'État retenues pour la rédaction d'une étude de cas ne détenait de vocation économique. Les débats entourant le développement économique ont principalement porté sur les retombées indirectes, telles que la mise en œuvre d'une politique d'achat local pour la SQDC ou encore la construction domiciliaire pour Mobilité Infra Québec. Or, l'absence de vocation économique pourrait en partie s'expliquer par la tendance prise par l'état québécois de créer des sociétés d'État à partir d'organismes publics préexistants, ce qui oriente leur mission vers des objectifs qui ne sont pas économiques.

Il est en effet intéressant de noter que la SQDC, Santé Québec et Mobilité Infra Québec ne sont pas issues de structures administratives entièrement nouvelles, mais prennent plutôt origine d'entités gouvernementales préexistantes. Dans le cas de la SQDC, elle est intégrée à une autre société d'État, la SAQ, dont le modèle d'affaires a fait ses preuves tant au niveau de la rentabilité que de la commercialisation des produits. Pour leur part, Santé Québec et Mobilité Infra Québec sont créées à partir de directions internes de leur ministère respectif, soit le MSSS et le MTMD. Cette tendance est similaire à celle suivie par d'autres sociétés d'État telles que l'Agence du revenu du

Québec qui en 2011 est passée de la forme d'un ministère à celle de société d'État²⁰². La création des sociétés d'État vient alors se substituer au secteur public traditionnel ou étendre la portée d'action des ministères. En raison d'un contexte de création similaire, Santé Québec et Mobilité Infra Québec partagent plusieurs caractéristiques communes, notamment une volonté d'instaurer une plus grande flexibilité administrative, une dépolitisation incomplète de la gouvernance et une absence totale de sources de revenus autonomes.

Au-delà des raisons évoquées à l'issue des études de cas, de nombreux questionnements émergent quant aux justifications avancées par les parlementaires et les parties consultées. Il est effectivement plausible que les raisons avancées publiquement par les politiciens diffèrent de celles discutées en privé au sein des ministères, des cabinets ministériels et des caucus. Cet essai s'est principalement concentré sur les raisons officielles et, dans une moindre mesure, sur les motifs officieux. Quant aux motifs soupçonnés et cachés, ils demeurent difficiles à documenter et leur mobilisation dans le discours public dépend des conséquences politiques liées à leur divulgation.

De manière analogue, il importe de souligner que les motifs mentionnés par les élus lors des consultations particulières s'inscrivent dans un contexte politique, ce qui signifie qu'ils peuvent être mobilisés de manière partisane ou dans l'optique de relayer un narratif. L'adhésion peut alors varier d'un engagement sincère à un appui plus stratégique ou circonstanciel. Enfin, il convient de conserver une certaine prudence dans l'analyse des propos tenus lors des consultations particulières, dans la mesure où les réflexions formulées par les élus et les parties consultées portent potentiellement davantage sur la réforme à l'étude que sur une réflexion approfondie de la place des sociétés d'État.

En somme, cet essai a permis de mettre en lumière plusieurs raisons justifiant la création de sociétés d'État, tant sur le plan théorique que concret. Considérant que les sociétés d'État constituent des instruments stratégiques au cœur des choix politiques et administratifs du Québec, il sera intéressant de suivre l'évolution de leur présence et de leur rôle au cours des prochaines années. Les motifs invoqués par les parlementaires resteront-ils les mêmes ou évolueront-ils en fonction des contextes politiques, économiques ou sociaux ? Certaines raisons pourraient-elles entrer en tension entre elles, par exemple le développement économique et le bien-être collectif ? Les raisons

²⁰² Assemblée nationale du Québec. Projet de loi n° 107 - Loi sur l'Agence du revenu du Québec. Séance du 8 juin 2010, 1^{ère} session, 39^e législature. Notes explicatives.

évoquées pourraient-elles entrer en contradiction avec certaines caractéristiques propres aux sociétés d'État, comme le désir d'intervention du politique face à l'autonomie de ces entités ? Autant de questions qui méritent une attention particulière, alors même que les sociétés d'État, sujet peu exploré dans la recherche, continuent d'occuper une place centrale dans l'appareil public québécois.

Bibliographie

Législation

Assemblée nationale du Québec. Projet de loi n° 4 - Loi renforçant la gouvernance des sociétés d'État et modifiant d'autres dispositions législatives. Séance du 26 octobre 2021, 2^e session, 42^e législature.

Assemblée nationale du Québec. Projet de loi n° 15 - Loi visant à rendre le système de santé et de services sociaux plus efficace. Séance du 29 mars 2023, 1^{ère} session, 43^e législature.

Québec. Projet de loi n° 53 - Loi sur la gouvernance des sociétés d'État et modifiant diverses dispositions législatives. Séance du 15 novembre 2006, 2^e session, 37^e législature.

Assemblée nationale du Québec. Projet de loi n° 61 - Loi édictant la Loi sur Mobilité Infra Québec et modifiant certaines dispositions relatives au transport collectif. Séance du 9 mai 2024, 1^{ère} session, 43^e législature.

Assemblée nationale du Québec. Projet de loi n° 68 - Loi sur l'Agence des infrastructures de transport du Québec. Séance du 4 décembre 2013, 1^{ère} session, 40^e législature.

Assemblée nationale du Québec. Projet de loi n° 107 - Loi sur l'Agence du revenu du Québec. Séance du 8 juin 2010, 1^{ère} session, 39^e législature.

Assemblée nationale du Québec. Projet de loi n° 157 - Loi constituant la Société québécoise du cannabis, édictant la Loi encadrant le cannabis et modifiant diverses dispositions en matière de sécurité routière. Séance du 16 novembre 2017, 1^{ère} session, 41^e législature.

Assemblée nationale du Québec. Projet de loi n° 796 - Loi sur l'Agence des infrastructures de transport du Québec. Séance du 1^{er} juin 2021, 1^{ère} session, 42^e législature.

Québec. Loi sur la gouvernance des sociétés d'État : Légis Québec, G-1.02, à jour au 1^{er} janvier 2025. Québec : Éditeur officiel du Québec, 2022. Chapitre I.

Documents parlementaires

Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux (Assemblée nationale du Québec). Séance du 30 novembre 2017, 1^{ère} session, 41^e législature, vol. 44, no 168.

Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux (Assemblée nationale du Québec). Séance du 1^{er} décembre 2017, 1^{ère} session, 41^e législature, vol. 44, no 169.

Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux (Assemblée nationale du Québec). Séance du 4 décembre 2017, 1^{ère} session, 41^e législature, vol. 44, no 170.

Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 19 avril 2023, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 9.

Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 20 avril 2023, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 10.

Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 9 mai 2023, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 13.

Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 10 mai 2023, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 14.

Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 11 mai 2023, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 15.

Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 23 mai 2023, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 16.

Journal des débats de la Commission des transports et de l'environnement – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 10 septembre 2024, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 54.

Journal des débats de la Commission des transports et de l'environnement – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 11 septembre 2024, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 55.

Journal des débats de la Commission des transports et de l'environnement – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 12 septembre 2024, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 56.

Journal des débats de la Commission des transports et de l'environnement – Version préliminaire (Assemblée nationale du Québec). Séance du 17 septembre 2024, 1^{ère} session, 43^e législature, vol. 47, no 57.

Monographie

Barbe, Raoul. *Les entreprises publiques*. Montréal (Québec) : Éditions Wilson et Lafleur, 1985.

Issalys, Pierre et Denis Lemieux, *L'action gouvernementale – Précis de droit des institutions administratives*. Montréal (Québec) : Éditions Yvon Blais, 2020.

Michaud, Nelson. *Secrets d'États? - Les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains*. 2^e édition. Ville de Québec (Québec) : Presses de l'Université du Québec, 2017.

Tremblay, Pierre.P. *L'administration contemporaine de l'État : une perspective canadienne et québécoise*. Ville de Québec (Québec) : Presses de l'Université du Québec, 2012.

Littérature scientifique

Allaire, Yvan. « Gouvernants ou gouvernés ? La gouvernance dans le secteur public québécois ». *Revue Gestion*, vol. 42, no 4 (2018).

Bernier, Luc et Luc Farinas. « Finances publiques, gouvernance et intérêt général : les sociétés d'État au Québec ». *Revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale*, vol. 10, no 1 (2008).

Bernier, Luc; Luc Juillet et Carl Deschamps. « Why create government corporations? An examination of the determinants of corporatization in the Canadian public sector ». *Public Administration*, vol. 100, no 2 (2022).

Bernier, Luc; Patrice Dutil et Taïeb Hafsi, « Policy Adrift : Canadian Crown Corporation in the 21st Century » *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 89, no 3 (2018).

Giuseppe, Grossi; Ulf Papenfuß et Marie-Soleil Tremblay, « Corporate governance and accountability of state-owned enterprises: Relevance for science and society and interdisciplinary research perspectives ». *International Journal of Public Sector Management*, vol. 28, no 4/5 (2015).

Scott, Valérie et Samantha Belhassen, « La gouvernance et les sociétés d'État ». *Les Cahiers de droit*, vol. 48, no 4, (2007).

Simard, Louis; Alain Dupuis et Luc Bernier, « Entreprises publiques et intérêt général à l'heure de la gouvernance ». *Administration Publique du Canada*, vol. 3, no 3, (2006).

Tremblay, Marie-Soleil. « Illusions of control? The extension of new public management through corporate governance regulation » *Financial Accountability and Management Accounting*, vol. 28, no 4 (2012).

Publications et sites gouvernementaux

Bernier, Luc. « Entreprise publique (State-owned Enterprise) ». *Le dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*, [En ligne]. https://dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/17/Index_par_mot.enap?by=word&id=72 (page consultée le 21 juin 2025).

Finances Québec, « Liste des sociétés d'État ». Québec. Site du ministère des Finances du Québec, [En ligne]. https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/finances/publications-adm/Liste_societes_Etat/AUTFR_ListeFR_SocietesEtat_mars_2025.pdf (page consultée le 18 juin 2025).

Ministère des Finances. « Statistiques budgétaires du Québec – Mars 2024. Revenus provenant des entreprises du gouvernement » Gouvernement du Québec. Site du ministère des Finances, [En ligne]. [Statistiques budgétaires du Québec Mars 2024](#) (page consultée le 13 juin 2025).

Ministère du Conseil exécutif. « Mémoire au conseil des ministres – Projet de loi visant à rendre le système de santé et de services sociaux plus efficace » Gouvernement du Québec. Site des Dossiers soumis au Conseil des ministres, [En ligne]. https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/gouvernement/MCE/dossiers-soumis-conseil-ministres/2023-0024_memoire.pdf (Page consultée le 12 juin 2025).

Office québécois de la langue française, « Définition: Société d'État ». Grand dictionnaire terminologique, [En ligne]. <https://vitrinelinguistique.oqlf.gouv.qc.ca/fiche-gdt/fiche/8870722/societe-detat> (page consultée le 12 juin 2025).

Organisation de coopération et de développement économiques, « Gouvernance des entreprises publiques - Panorama des pays de l'OCDE ». Paris (France) OCDE, 2005. https://www.oecd.org/fr/publications/gouvernance-des-entreprises-publiques_9789264009455-fr.html

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, « Examen du cadre de gouvernance des sociétés d'État du Canada ». Gouvernement du Canada. [En ligne]. <https://www.tbs-sct.canada.ca/report/rev-exa/gfcc-cgse-fra.pdf> (page consultée le 12 juin 2025).

Tattre, Jon. « Légalisation du cannabis au Canada ». L'encyclopédie canadienne, [En ligne]. <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/fr/article/marijuana-legalization-in-canada> (page consultée le 17 avril 2025).