

Je m'adresse à vous comme citoyen, mais je reconnais être cadre de l'État québécois. Je prends la parole avec un profond respect pour mon devoir de réserve, mais aussi avec la conviction que mon rôle de fonctionnaire loyal est de contribuer, à ma mesure, à une meilleure compréhension des failles institutionnelles qui fragilisent notre démocratie.

Ce qui me frappe dans le dossier SAAQclic, c'est moins l'échec technique d'un projet TI que l'absence du ministère de tutelle dans la chaîne de responsabilité.

Comme personne formé en science politique, j'ai toujours été intéressé par le fonctionnement de nos institutions démocratiques et par les mécanismes subtils qui assurent la vitalité de notre régime. Cette sensibilité m'accompagne dans ma carrière de fonctionnaire : je considère que la démocratie est notre valeur la plus précieuse, et que nous avons le devoir collectif de la protéger en renforçant les outils qui assurent l'imputabilité des ministres devant l'Assemblée.

Comme gestionnaire de l'État, j'ai toujours compris que le ministère constitue le bras administratif du ministre : c'est lui qui lui donne la capacité d'assumer sa responsabilité politique. Voir ce principe être évacué me paraît non seulement aberrant, mais dangereux pour l'avenir de la responsabilité ministérielle.

### **Le rôle fondamental d'un ministère**

Depuis mes débuts, les directions des affaires juridiques nous rappellent une vérité simple : dans les lois, on lit « le ministre », mais il faut comprendre « le ministère ». À la blague, on nous dit souvent que nous sommes des « mini-mini ministres », c'est-à-dire les prolongements administratifs de l'autorité ministérielle, garants de la loyauté envers l'État et du lien entre le terrain et le politique.

Un ministre, seul, ne peut pas tout absorber. Son cabinet, composé de personnes loyales, fait de la politique, de la communication et de la gestion des parties prenantes. C'est leur rôle et ils le remplissent bien. Je l'ai moi-même vécu : ayant été conseiller politique au début de ma carrière, je sais qu'on ne peut pas demander à un cabinet de porter la complexité technique de l'État. Ce n'est pas sa mission. Le ministère existe précisément pour cela.

Quand une société d'État traite directement avec un cabinet, en court-circuitant son ministère, on demande au ministre d'être imputable d'informations qu'il n'a pas véritablement pu encadrer. C'est le cœur du problème que révèle SAAQclic.

### **La différence fondamentale entre un ministère et une société d'État**

Pour le citoyen, les nuances peuvent sembler minimales : des gestionnaires, des fonctionnaires, des hauts fonctionnaires... bref, des « ronds de cuir » qui travaillent dans de grandes organisations publiques. Pourtant, dans la réalité de l'État, la différence entre un ministère et une société d'État est profonde, presque ontologique.

Une société d'État est un opérateur. Sa vocation est d'agir, de livrer, de gérer des opérations concrètes. La loyauté des employés et des dirigeants se construit autour de l'organisation elle-même : sa mission, sa culture, ses dirigeants, ses priorités internes. Cela n'est pas un

défaut, au contraire : c'est ce qui rend une société d'État apte à fonctionner comme un organisme de prestation de services avec plus de souplesse qu'un ministère.

Un ministère, en revanche, n'a pas de vocation propre. Sa raison d'être est d'être l'extension administrative du ministre. Un ministère n'existe pas pour lui-même : il existe pour servir un ministre qui, lui, est imputable devant l'Assemblée nationale et les citoyens. Le ministère porte la mémoire institutionnelle, l'expertise, la capacité d'analyse et la loyauté administrative qui permettent au ministre de remplir cette charge. C'est un rôle profondément différent.

La loyauté ministérielle est absolue et univoque. Nous ne « représentons » pas seulement le ministre : nous sommes administrativement le ministre dans l'action de l'État.

Dans une société d'État, il peut y avoir des tensions entre les intérêts de l'organisation et ceux du ministre. Dans un ministère, il n'y en a pas : toute l'institution est orientée vers le devoir du ministre.

Sans ministère, le ministre se retrouve seul, privé de son bras administratif. La responsabilité ministérielle devient alors un principe formel, mais vidé de sa substance.

### **Une dérive institutionnalisée**

Cette dynamique, je l'ai vécue de manière encore plus frappante au MSSS avec la création de Santé Québec. Je veux être clair : l'idée derrière Santé Québec est légitime. La complexité des opérations en santé exige un opérateur unique, capable de livrer au quotidien. Mais c'est l'encadrement qui pose problème. Nous parlons d'un organisme qui gèrera près de 50 milliards de dollars par année, et qui a choisi comme premier geste d'écarter complètement son ministère de tutelle.

Le parallèle avec Urgences-santé est éclairant. Cette société d'État que je connais bien pour en avoir été responsable pendant l'ensemble de mon passage au MSSS, bien qu'elle relève formellement du ministre, développe sa propre loyauté, tournée vers sa direction et sa culture interne, plutôt que vers le Ministre. Le résultat, c'est une distance qui se creuse : d'un côté, le ministre reste imputable ; de l'autre, le ministère perd sa capacité d'influence et de vigilance pour le ministre.

C'est en grande partie ce constat qui m'a amené à quitter le MSSS pour le MSP. Je ne pouvais pas, en toute conscience, continuer de cautionner une dynamique qui, à mes yeux, constitue un risque démocratique majeur et qui va à l'encontre des valeurs qui m'ont poussé à devenir fonctionnaire.

### **La surcharge ministérielle et le rôle irremplaçable du ministère**

Je tiens à insister sur un point : les ministres travaillent sans relâche. La quantité d'information qui s'abat sur eux est incommensurable. Aucun être humain ne peut absorber seul cette masse de données et de décisions. C'est précisément pourquoi le ministère est indispensable : il analyse, synthétise et arme le ministre pour qu'il puisse prendre des décisions éclairées.

Dans mes années au MSSS, j'ai fait des dizaines de breffages. Bien souvent, je constatais que le conseiller politique qui me recevait n'entrait pas dans les détails techniques. Ce n'était pas par incompetence, mais simplement parce que ce n'était pas son travail. C'était mon rôle de lever les « flagues » et les problèmes, mais c'était clair dans mon rôle.

### **Vers une réforme de la tutelle**

Si nous voulons que la responsabilité ministérielle conserve son sens, il faut redonner au ministère de tutelle sa place dans la chaîne de responsabilité. Cela ne signifie pas brider l'autonomie des sociétés d'État ni nier leur valeur opérationnelle, mais bien réarmer les ministres à travers leur bras administratifs.

Concrètement, je formule les propositions suivantes :

1. Un filtrage documentaire obligatoire : tous les documents stratégiques des sociétés d'État devraient passer par le ministère pour analyse et commentaire auprès du ministre.
2. Des rencontres statutaires formalisées :
  - Entre le sous-ministre et le PDG de la société d'État. Ces rencontres devraient être régulières, documentées et assorties de comptes rendus.
  - Entre le SMA aux finances du Ministère et le vice-président finances de la société d'État. Ces rencontres devraient être régulières, documentées et assorties de comptes rendus.
  - Entre le ministre et son sous-ministre : la question des sociétés d'État devrait constituer un point fixe à l'ordre du jour d'au minimum un statutaire par mois. Le ministre doit pouvoir compter sur son sous-ministre pour lui livrer une lecture claire et loyale de la situation des sociétés sous sa tutelle : enjeux stratégiques, risques budgétaires, projets Ti, gouvernance interne, relations de travail, litiges en cours.
  - Entre le ministre, le sous-ministre, le PDG et le président du conseil d'administration de la société d'État : au minimum deux fois par année, ces rencontres devraient permettre d'assurer un dialogue direct entre les quatre pôles de gouvernance. Elles doivent être préparées par le ministère, suivies de comptes rendus formels, et servir à arrimer les orientations politiques, administratives et opérationnelles.
3. Entre la direction de l'audit interne et de la vérification de la société d'État et celle du ministère de tutelle : les constats et rapports produits par l'audit interne de la société devraient être transmis systématiquement à l'audit interne du ministère, qui en rendrait compte au sous-ministre. Ce mécanisme garantirait une lecture indépendante et une vigilance accrue, tout en permettant au ministère d'exercer pleinement son rôle de bras administratif du ministre.
4. Des arrimés ciblés entre directions : le sous-ministre devrait pouvoir exiger que ses directions tiennent des rencontres formelles avec leurs homologues dans les sociétés d'État.

5. Un droit de présence aux comités de projet : le sous-ministre devrait pouvoir exiger que ses fonctionnaires assistent, avec droit de parole et accès aux documents, à tout comité de travail jugé nécessaire (notamment dans les projets informatiques comme SAAQclic).
6. Un rôle formel dans la gouvernance : le sous-ministre ou un sous-ministre adjoint devrait siéger au conseil d'administration des sociétés d'État, afin d'incarner la continuité de l'État. C'est le cas d'ailleurs à Santé Québec.
7. Un encadrement des nominations: les vice-présidences après sélection par le conseil d'administration devraient être approuvées par le Conseil des ministres, sur avis du ministère. Ces gens doivent sentir qu'ils doivent être loyal à l'État Québécois et pas juste à leur société d'état.

## Conclusion

Je livre ces observations en toute loyauté, avec le seul objectif de préserver l'essence même de notre régime parlementaire. Ce que révèle SAAQclic, ce n'est pas seulement l'échec d'un projet technologique TI, mais un dysfonctionnement institutionnel profond : celui d'un ministère effacé, remplacé par des sociétés d'État autonomes qui rendent le ministre imputable sans lui donner les moyens de sa responsabilité.

Je ne suis pas cynique, et je ne suis pas résigné. Je crois au contraire que nous avons tout à gagner à renforcer le lien entre ministères et sociétés d'État. Les propositions que je formule ici visent un objectif simple : redonner chair à la responsabilité ministérielle, pour que le ministre puisse gouverner avec lucidité et que la population conserve confiance dans ses institutions.

Paul Levesque

