

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

QUAND L'ÉTAT DÉLÈGUE : LA CONSULTOCRATIE ET SES CONSÉQUENCES SUR
L'ACTION PUBLIQUE DU QUÉBEC

TRAVAIL DE RECHERCHE DIRIGÉ

PRÉSENTÉ

COMME EXIGENCE PARTIELLE

À LA MAÎTRISE EN SCIENCE POLITIQUE

PAR

TRYCIA LAROCHE

JANVIER 2026

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce document diplômant se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév. 04-2020). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

REMERCIEMENTS

Je tiens d'abord à remercier ma directrice de recherche, Maude, pour son accompagnement attentif tout au long de ce travail. Sa disponibilité, la pertinence de ses commentaires et sa capacité de rendre justice à l'idée initiale ont contribué de manière déterminante à l'aboutissement de cette recherche.

Je remercie également les professeur-es et collèges rencontré-es au fil de mon parcours à la maîtrise, dont les lectures et les discussions ont nourri ma réflexion sur les enjeux de gouvernance, d'action publique et de responsabilité démocratique, mais surtout rendu mon parcours plus plaisant et stimulant. Je pense notamment à Virginie, Annie-Rose et Gabrielle, ainsi qu'à professeure Elizabeth Chrunn.

Les échanges avec mes proches œuvrant au sein de la fonction publique ont également été précieux. Je pense à ma mère Hélène, à ma sœur Christine, à mes grandes amies Nelly et Anne-Sophie, ainsi qu'à mes collègues du GRFPQ. Leur connaissance des effets de la nouvelle gestion publique sur leurs milieux de pratique a contribué à orienter cette recherche vers leurs expériences terrain.

Le soutien de ma famille et mes amies a également été essentiel tout au long de ce processus, en particulier celui de mon père Régent, de ma sœur Vickie et de ma très chère amie de tous les jours, Marie-Philippe.

Je remercie enfin ma partenaire de vie, Florence, avec qui il fait bon vivre. Cette recherche est par ailleurs le fruit d'une réflexion, parmi tant d'autres, entamée avec elle.

DÉDICACE

À celles et ceux qui, au quotidien, portent l'intérêt public au sein d'institutions traversées par des logiques de performance.

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS.....	ii
DÉDICACE.....	iii
LISTE DES FIGURES.....	vi
LISTE DES TABLEAUX.....	vii
RÉSUMÉ.....	viii
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE 1 Brève revue de la littérature.....	4
1.1 La nouvelle gestion publique, un terreau pour la consultocratie.....	4
1.2 Le domaine de la consultation et ses multiples facettes.....	5
1.3 Entre défense de l'intérêt public et consultocratie.....	8
CHAPITRE 2 Démarche retenue.....	11
CHAPITRE 3 De la COVID-19 à la réforme du réseau de santé, en passant par SAAQclic : la consultocratie et ses manifestations au Québec.....	14
3.1 Axe 1 – Le recours à l'expertise privée comme vecteur d'asymétrie démocratique : porosité public/privé, court-circuitage des processus et dépolitisation de l'action publique.....	14
3.1.1 Porosité public-privé, exercice du pouvoir en coulisses.....	16
3.1.2 Le court-circuitage des procédures formelles d'attribution des contrats.....	17
3.1.3 L'instrumentalisation de l'apolitisme prétendu des firmes, dépolitisation des enjeux par l'externalisation.....	18
3.1.4 L'implication cachée de McKinsey durant la pandémie de COVID-19.....	20
3.2 Axe 2 – Quand l'État ne sait plus faire : externalisation et dégradation des capacités internes.....	24
3.2.1 Le sous-financement chronique et l'affaiblissement des capacités internes de l'État.....	25
3.2.2 Perte de contrôle opérationnel de l'État : les consultant-es ont les rênes des projets.....	26
3.2.3 En quoi la perte de capacité internes rend les dérives de l'action publiques probables?.....	28
3.2.4 De la modernisation promise au fiasco prévisible : retour sur le fiasco SAAQclic.....	30
3.3 Axe 3 – Entre intérêt public et rationalité managériale : tensions normatives de l'action publique.....	35
3.3.1 Le phénomène des portes-tournantes.....	36
3.3.2 Quand les pratiques de gestion structurent l'action publique.....	37
3.3.3 Tensions normatives et défense de l'intérêt public.....	39
3.3.4 La création de l'agence Santé Québec.....	40
CONCLUSION.....	44
ANNEXE A Gestion de la pandémie - Perspectives des missions.....	47

RÉFÉRENCES..... 48

LISTE DES FIGURES

Figure 3.1 Cartographie des employé-es à la tête de l'agence Santé Québec.....	41
--	----

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1.1 - Principaux cabinets de conseil	7
Tableau 3.1 La firme McKinsey et sa gestion de la pandémie de COVID-19.....	15
Tableau 3.2 – Repères chronologiques du projet SAAQclac.....	30
Tableau 3.3 – Informations sur les firmes en charge du projet SAAQclac.....	31

RÉSUMÉ

Ce projet s'inscrit dans une réflexion sur la consultocratie et ses effets sur l'action publique au Québec. En mobilisant des cas de figure emblématiques tels que la gestion de la pandémie de COVID-19, le virage numérique de la Société de l'assurance automobile du Québec et la création de l'agence Santé Québec, il vise à analyser les conséquences du recours aux firmes de conseil sur le rôle de l'État dans la défense de l'intérêt public. Le travail prendra la forme d'une revue de la littérature critique et se structurera autour de trois dimensions principales, soit la légitimité démocratique des firmes de conseil dans les processus décisionnels et les mécanismes d'asymétrie entre influence et responsabilité, les effets de l'externalisation des fonctions stratégiques sur les capacités internes de l'État et la mémoire institutionnelle, ainsi que les tensions normatives entre logiques d'action publique et logiques d'action privée dans la définition des objectifs encourus par l'État.

Mots clés : Consultocratie ; firmes de conseil ; action publique ; gouvernance démocratique ; externalisation ; capacités de l'État ; nouvelle gestion publique.

INTRODUCTION

Au cours des dernières années, plusieurs controverses ont éclaté au Québec en lien avec l'attribution de mandats stratégiques à des firmes de conseil privées, comme LGS, Accenture, EY, KPMG ou McKinsey, dans des secteurs clés de l'action publique. La gestion de la pandémie de COVID-19, le virage numérique de la SAAQ (SAAQclic), ou encore la mise en place de la nouvelle agence Santé Québec, ont révélé un phénomène plus large, soit le rôle croissant d'acteurs privés dans des processus décisionnels publics.

Ce phénomène ne se limite pas au Québec. Depuis les années 1990, on observe à l'échelle mondiale une croissance soutenue du recours aux firmes de conseil pour guider les décisions gouvernementales. Par exemple, au Royaume-Uni, les dépenses en la matière sont passées de 0,7 milliard de livres en 2016 à 2,5 milliards en 2021, tandis qu'en Australie, les dépenses s'élevaient à 400 millions de dollars australiens en 2013 à 1,2 milliard en 2020 (Hurl et Werner, 2024, p. 16). Au Canada, les comptes publics montrent que les ministères et organisations attenantes ont dépensé 838 millions de dollars en services conseils au cours de l'exercice 2023-2024, soit près du double des 416 millions de dollars dépensés six ans plus tôt (The Hill Times, 2025). Au total, en 2023, les gouvernements à travers le monde représentaient 11,8 % du revenu annuel des cabinets de conseil, un marché qui s'élève à une valeur de plus de 33,27 milliards de dollars USD (Hurl et Werner, 2024, p. 9, 16).

Des fiascos liés à cette tendance ont marqué l'espace public dans les dernières années. On peut penser au cas de la France, où l'« affaire McKinsey » a révélé une explosion des dépenses publiques en services conseils, soit plus d'un milliard d'euros en 2021, ainsi que l'influence croissante de consultant-es non-élus dans la définition de politiques publiques, notamment en éducation et en santé (Aron et Michel-Aguirre, 2023). Aux États-Unis, où McKinsey a été accusée d'avoir simultanément conseillé des agences gouvernementales sur la crise des opioïdes, tout en aidant les fabricants à maximiser leurs ventes (Hamby et Forsythe, 2022 ; Industry Documents Library, 2021). En Australie, le cabinet PwC a été au cœur d'un scandale après avoir transmis à ses clients des informations confidentielles obtenues dans le cadre d'un mandat public sur la réforme fiscale dans l'optique d'augmenter les chances des entreprises de contourner les processus mis en place (Le Figaro, 2024).

Face à ces constats, les chercheur-es qui s'intéressent à la question font fréquemment référence au terme de *consultocratie* pour désigner l'influence croissantes des firmes conseils dans la gestion de l'action

publique (Arthur M. Shopola *et al.*, 2024 ; Gunter *et al.*, 2015 ; Hood et Jackson, 1991 ; Marciano, 2024 ; Saint-Martin, 1999 ; Sam et Scherer, 2006 ; Ylonen M. et Kuusela H., 2019). Le terme consultocratie, d'abord introduit par Hood et Jackson dans *Administrative Argument* en 1991, peut être traduit comme « le pouvoir ou la domination des consultants ».

L'essor de la consultocratie s'inscrit dans le cadre plus large des réformes inspirées de la nouvelle gestion publique (NGP). Depuis les années 1980, ce courant encourage l'importation de pratiques issues du secteur privé dans la gestion publique. La NGP met de l'avant un État davantage « gestionnaire », centré sur la rationalisation des services publics grâce à l'usage d'indicateurs de performance et sur la recherche de réduction des coûts (Diefenbach, 2009, p. 893 ; Saint-Martin, 2000, p. 82-84). Le phénomène est également associé à une intensification des processus d'externalisation, lesquels découlent de la NGP et qui ont, à leur tour, ouvert la voie à l'essor de la consultocratie. Le terme externalisation, dans ce cas précis, réfère au fait de conclure un contrat avec un tiers — qu'il s'agisse d'un particulier, d'une entreprise privée, ou d'une organisation non gouvernementale — afin de lui confier l'exécution de tâches spécifiques ou la prestation de services selon des modalités et des conditions préalablement définies (Meier *et al.*, 2013, p.117). Dans cette logique, le recours à l'expertise externe est présenté comme une ressource technique contribuant à la modernisation de l'action publique (Villette, 2003).

La littérature scientifique sur la consultocratie et l'externalisation de l'action publique a mis en évidence plusieurs conséquences à ce phénomène en croissance. D'abord, elle interroge la coexistence entre les logiques d'intérêt public et les objectifs d'efficacité ou de rentabilité propres au secteur privé, de même que les conflits d'intérêt qui peuvent en découler. Ensuite, elle soulève des questions quant à la légitimité des firmes dans l'élaboration de politiques publiques. Enfin, elle examine les effets de la consultocratie sur les capacités internes de l'État, notamment en ce qui a trait à l'expertise interne, la fragilisation de l'administration publique et l'institutionnalisation d'une dépendance aux consultant.es. Ces débats, bien présents dans les travaux anglo-saxons et européens, sont peu documentés dans le contexte québécois, et ce malgré la multiplication des scandales impliquant des firmes de consultants.

C'est dans ce contexte que ce travail de recherche s'interrogera sur les conséquences du recours à la consultocratie sur le rôle de l'État quant à la défense de l'intérêt public.

Pour y répondre, cette recherche prendra la forme d'un travail dirigé structuré en trois axes d'analyse, chacun articulé autour d'une conséquence induite par la consultocratie. Les axes seront chacun appuyés

par un cas empirique emblématique du Québec survenu dans les dix dernières années. Le projet reposera sur une revue de littérature critique mettant en dialogue les principales contributions scientifiques sur la question.

Les trois axes retenus sont les suivants :

1. La légitimité démocratique des firmes de conseil dans les processus décisionnels, en portant une attention particulière aux mécanismes d'asymétrie entre influence, responsabilité et reddition de comptes. Le cas de la gestion de la pandémie au Québec, en Ontario et en France sera mobilisé en guise d'illustration;
2. Les effets de l'externalisation des fonctions stratégiques sur les capacités internes de l'État, notamment en matière de mémoire institutionnelle, de contrôle opérationnel et de pilotage de l'action publique. Le cas du fiasco SAAQclic sera mobilisé en guise d'illustration;
3. Les tensions normatives entre logiques d'action publique et logiques d'action privée, telles qu'elles se manifestent dans la définition des objectifs poursuivis par l'État et des critères à partir desquels l'action publique est évaluée et jugée légitime. La mise en place de la nouvelle agence Santé Québec sera finalement mobilisée en guise d'illustration.

Il s'agira de dégager les apports et les limites des travaux existants, d'émettre des liens avec le contexte québécois et d'avoir une meilleure compréhension des conséquences de la consultocratie sur le rôle de l'État quant à la défense de l'intérêt public.

CHAPITRE 1

Brève revue de la littérature

1.1 La nouvelle gestion publique, un terreau pour la consultocratie

Comme mentionné en introduction, les travaux portant sur le phénomène de la consultocratie situent son essor dans le mouvement des réformes inspirées par la nouvelle gestion publique (NGP), qui se sont progressivement diffusées dans les administrations occidentales à partir des années 1970 (Diefenbach, 2009, p. 892 ; Saint-Martin, 1999, p. 41, 2000, p. 82-84). Conçues pour intégrer dans les pratiques administratives des approches issues du secteur privé, ces réformes ont mis en avant des notions telles que l'efficacité, les indicateurs de performance, la reddition de comptes, la gestion axée sur les résultats et la contractualisation (Saint-Martin, 1998, p. 320, 1999, p. 42 ; Thompson et Riccucci, 1998, p. 232 ; Pupion, 2021, p. 3 ; Eddé, 2023, p. 42). Ce tournant managérial a contribué à redéfinir les cadres normatifs régissant l'action publique, en accordant une importance accrue aux objectifs de rentabilité et de productivité. L'essor de la consultocratie demeure étroitement lié aux transformations induites par la NGP, puisque la promotion de principes d'efficacité, d'indicateurs de performance et de contractualisation fondés sur des logiques de marché a favorisé une intensification des processus d'externalisation. Présentées comme essentielles à la modernisation de l'État, ces réformes ont renforcé l'idée que les firmes de conseil possèdent une expertise managériale indispensable (Saint-Martin, 1999, p. 43 ; Hurl et Vogelpohl, 2021, p. 57). La mondialisation, les contraintes budgétaires et les politiques d'austérité ont également contribué à cette dynamique (Mazzucato et Collington, 2023, p. 50 ; Vadeboncoeur, 2012, p. 225), tandis que la réduction des effectifs permanents et des capacités internes a ouvert la voie à une intervention accrue d'experts externes mobilisables selon les besoins (Vogelpohl et al., 2022, p. 374).

C'est dans ce contexte que les firmes de conseil ont progressivement été identifiées comme des partenaires stratégiques, en mesure d'accompagner la modernisation de l'État et de soutenir les organisations dans leurs projets de transformation (Saint-Martin, 2000, p. 134). En soi, leur rôle consiste à apporter une expertise spécifique aux entreprises ou aux gouvernements dans l'optique de résoudre des problèmes dits complexes, d'améliorer l'efficacité des processus, et de piloter des projets de réorganisation ou d'innovation. Cette expertise, souvent considérée comme spécialisée, est sollicitée pour répondre à des enjeux jugés complexes ou nécessitant un savoir-faire technique particulier (Saint-Martin, 2000, p. 134).

1.2 Le domaine de la consultation et ses multiples facettes

Comme toute offre de service, l'industrie de la consultation a évolué au fil du temps, suivant quatre grandes vagues historiques (Kipping et Kirkpatrick, 2013 ; Weiss, 2024). La première, de 1900 à 1930, s'appuie sur le taylorisme et l'ingénierie de l'efficacité, où les firmes conseils développent des offres centrées sur l'optimisation des processus et la productivité opérationnelle, avec un horizon d'analyse à court terme (Taylor, 1911). La deuxième vague, dans les années 1950-1960, oriente les services vers la stratégie et l'organisation, en privilégiant une approche systémique des structures organisationnelles et un horizon temporel plus long (Hurl et Werner, 2024, p. 34). La troisième, dans les années 1970-1980, accompagne l'essor des technologies de l'information et marque l'externalisation croissante de la gestion des infrastructures informatiques par les gouvernements comme par les entreprises privées (Hurl et Werner, 2024, p. 42). Enfin, depuis les années 1990, dans la foulée de la NGP, une quatrième vague se déploie, marquée par une externalisation étendue des fonctions publiques vers les firmes privées. Celle-ci ne se limite plus à l'octroi de mandats techniques ou ponctuels, mais s'élargit à des fonctions stratégiques et décisionnelles auparavant assumées par l'État. Concrètement, les firmes de conseil participent désormais à la conception et à l'évaluation de politiques publiques, à la restructuration de l'offre de services, à la gestion de grands projets numériques ou encore à l'insertion de nouvelles logiques managériales au sein des institutions. Elles interviennent aussi dans l'accompagnement au changement organisationnel, dans la définition de stratégies de modernisation et dans l'implantation d'outils de pilotage inspirés du secteur privé. En d'autres termes, la quatrième vague fait passer les firmes de conseil du rôle de support opérationnel à celui de parties prenantes de l'action publique. Ce glissement aurait pour effet de brouiller la frontière entre action publique et prescription du privé en plus de conférer aux consultant·es une influence directe sur la manière dont les gouvernements définissent leurs priorités, organisent leurs services et orientent leurs réformes (Hurl et Werner, 2024, p. 50).

En pratique, le recours à une firme de conseil prend généralement la forme d'un mandat structuré, qui peut être ponctuel ou de longue durée. Ces mandats suivent des étapes relativement spécifiques, décrites notamment par Kubr dans *Management consulting, a guide to the profession* (4^e édition). Lors de la phase préliminaire, la firme de conseil rencontre l'organisation « cliente », identifie la problématique, définit un plan de travail et conclut un contrat précisant les objectifs, les livrables et les délais. Le diagnostic consiste ensuite en une collecte et une analyse de données qualitatives et quantitatives afin de cerner la nature et les causes du problème, permettant ainsi de formuler un état des lieux argumenté. S'ensuit l'élaboration d'un programme d'action au cours duquel plusieurs scénarios de solution sont proposés et évalués selon

des critères tels que la faisabilité, les coûts, les bénéfices attendus et les risques. Le consultant accompagne alors l'organisation dans le choix de l'option la plus appropriée. La mise en œuvre de la solution retenue fait l'objet d'un accompagnement de la part de la firme, qui coordonne les actions, ajuste les stratégies si nécessaire et peut assurer une formation au personnel pour faciliter l'appropriation des changements. Enfin, la phase finale consiste en la production d'un rapport détaillé qui évalue les résultats obtenus au regard des objectifs fixés, règle les aspects financiers du mandat et discute des perspectives de collaboration future (Kubr et International Labour Office, 2002, p. 21).

La profession de conseiller s'exerce ainsi dans un cadre marqué par des méthodes de travail standardisées, des modèles de gestion transférables d'un secteur à un autre, et une orientation vers la résolution pragmatique des problématiques organisationnelles (Villette, 2003, p. 48). « Tant qu'il s'agit de réaliser des modèles sur Excel avec une liste d'indicateurs à optimiser, faire du marketing pour L'Oréal ou réformer l'hôpital revient effectivement au même », écrit Eddé (2023, p. 289). Capables de déployer des solutions opérationnelles dans une panoplie d'environnements, ces caractéristiques renforcent la perception des firmes de conseil comme des acteurs efficaces et adaptables.

Parmi les principaux acteurs à l'international, Deloitte, PwC, KPMG, Ernst & Young (EY), Accenture, McKinsey & Company, Boston Consulting Group (BCG) et Bain & Company sont les plus connues. Ces organisations disposent d'une reconnaissance mondiale et possèdent au total plus de 2 millions d'employés à travers le monde, générant annuellement près de 300 milliards de dollars américains (« Consultocratie », 2025). Les gouvernements comme les grandes institutions internationales leur confient des mandats, où elles interviennent tant en matière de stratégie que de gestion opérationnelle.

Tableau 1.1 - Principaux cabinets de conseil

Cabinet	Années de fondation	Caractéristiques	Siège social	Revenu annuel	Nombre d'employé·es
Deloitte Consulting	1845	Fondé par William Welch Deloitte et George Touche	Londres, Royaume-Uni	59,3 milliards	~400 000
PricewaterhouseCoopers (PwC)	1849	Fondé par Samuel Lowell Price	Londres, Royaume-Uni	50,3 milliards	~364 000
McKinsey & Company	1926	Fondé par James O. McKinsey	New York, États-Unis	10,6 milliards	~39 000
Boston Consulting Group (BCG)	1963	Fondé par Bruce D. Henderson	Boston, États-Unis	12 milliards	~30 000
Bain & Company	1973	Fondé par Bill Bain	Boston, États-Unis	6 milliards	~12 000
KPMG	1987	Issu de la fusion de Klynveld Main Goerdeler et Peat Marwick	Amstelveen, Pays-Bas	32,1 milliards	~250 000
Accenture	1989	Dérivé d'Andersen Consulting, fondé par Arthur E. Andersen, aux suites du scandale d'Enron	Dublin, Irlande	61,59 milliards	~700 000
Ernst & Young Global Limited (EY)	1989	Fondé par Arthur Young et Alwin C. Ernst	Londres, Royaume-Uni	45,4 milliards	~365 399

Tableau créé par l'auteurice, qui l'a aussi publié dans l'article « Consultocratie » de Wikipédia.

Qu'elles soient économiques, sanitaires ou organisationnelles, les périodes de crise sont particulièrement propices au recours aux firmes conseils. Ces périodes conduisent souvent à privilégier l'intervention externe, solution présentée comme une réponse incontournable. L'expression *There Is No Alternative* (TINA), popularisée dans les années 1990 dans les discours promouvant le capitalisme libéral, était mobilisée pour clamer qu'il n'existerait pas d'autre option viable (« There is no alternative », 2025). Ce type de discours servait à l'époque, et sert toujours aujourd'hui, à légitimer des choix politiques en les présentant comme les seules options possibles face à des situations perçues comme urgentes et complexes (Eddé, 2023, p. 319). Le recours aux firmes de conseil est fréquemment présenté comme incontournable dans des contextes de crise, qu'il s'agisse de la crise des opioïdes aux États-Unis (Hamby et Forsythe, 2022 ; Industry Documents Library, 2021), de la crise climatique (Forsythe et Bogdanich, 2021), de la crise de la COVID-19 (Bazin, 2023 ; ICI.Radio-Canada.ca, 2022) ou encore de crises commerciales. Selon les chercheur-es qui s'intéressent à la question, l'utilisation de ce type de discours contribuerait à restreindre l'espace accordé à toute potentielle opposition dans l'espace public, à limiter la diversité des options politiques envisageables, tout en permettant aux gouvernements d'éviter d'être tenus responsables de décisions problématiques ou impopulaires, puisque qualifiées d'« inévitables » (Séville, 2017, p. 456).

Au Québec, la présence de ces firmes est particulièrement notable dans les projets de transformation numérique, de réforme organisationnelle et de modernisation des services publics. Par exemple, en 2020, McKinsey a été mandatée durant la pandémie de COVID-19 pour soutenir la planification logistique de la campagne de vaccination et fournir des modèles de scénarisation épidémiologique (ICI.Radio-Canada.ca, 2022), tandis que Deloitte, PwC, KPMG et IBM ont piloté et pilotent toujours divers chantiers d'optimisation des processus administratifs et/ou d'implantation des systèmes informatiques adaptés aux différentes organisations de la SAAQ (2017) (Deschênes, 2025) et de Santé Québec (2025) (Gouvernement du Québec, 2025 ; Radio-Canada, 2025). Ce recours aux consultants privés, souvent justifié par la nécessité d'une expertise pointue et qualifiée, s'inscrit dans un discours qui associe l'externalisation à l'amélioration de la performance, tout en soulevant des interrogations sur la transparence des processus et la capacité des institutions publiques à conserver un savoir-faire contextualisé.

1.3 Entre défense de l'intérêt public et consultocratie

Les chercheur-es qui s'intéressent à la question soulignent que la dynamique d'externalisation vers les firmes de conseil peut engendrer plusieurs conséquences importantes en ce qui concerne le rôle de l'État

dans la défense de l'intérêt public. Ils mettent notamment de l'avant que la tendance à privilégier des stratégies standardisées (Aron et Michel-Aguirre, 2023, p. 11 ; Mazzucato et Collington, 2023, p. 250 ; Ylönen et Kuusela, 2019, p. 254), peut avoir pour effet de créer un décalage entre les outils mobilisés par les consultant-es et les réalités propres à l'action publique. (Villette, 2003 ; Eddé, 2023, p. 289). Ce constat soulève des interrogations quant à la capacité des administrations à maintenir un savoir-faire contextualisé et une expertise adaptée aux spécificités de leurs différents champs d'interventions, mais aussi sur l'existence de tensions normatives entre les logiques gestionnaires des firmes et celles de l'action publique. L'enjeu réside dans le fait que, « contrairement aux employés de la fonction publique, le consultant n'est pas guidé par une morale et des objectifs bureaucratiques (tels que l'équité, la justice et l'égalité dans le traitement des citoyens) mais par la recherche du profit économique » (Ylönen et Kuusela, 2019, p. 254).

En réponse à cela, les partisans du recours aux firmes de conseil soulignent que cette externalisation apporte des bénéfices significatifs pour l'action publique. Ils estiment que ces entreprises offrent une expertise spécialisée et pointue, souvent difficile à développer ou à maintenir à l'interne, notamment face à des enjeux complexes à évolution rapide. Ils sont aussi d'avis que « le respect des valeurs publiques fondamentales telles que l'impartialité et l'équité n'est pas seulement incompatible avec l'intégration de valeurs managériales telles que l'efficacité, mais qu'elles peuvent même être complémentaires » (Lapointe et Van de Walle, 2020, p. 471). Cette expertise spécifique permettrait à l'inverse d'introduire des méthodes éprouvées, des outils innovants et des perspectives nouvelles, capables d'accélérer la modernisation des administrations publiques, d'améliorer l'efficacité opérationnelle et de renforcer la capacité d'adaptation des organisations face à des enjeux urgents. En mobilisant des ressources externes, l'État peut ainsi bénéficier d'une flexibilité accrue et d'une agilité nécessaire pour répondre rapidement à des défis de taille (Thompson et Riccucci, 1998, p. 235 ; Ylönen M. et Kuusela H., 2019, p. 252).

Au-delà des tensions normatives, la littérature sur la consultocratie met en évidence plusieurs enjeux liés à la légitimité démocratique, à l'imputabilité et aux capacités organisationnelles de l'État. Comme la majorité des fonctionnaires, les firmes de conseil sont composées de travailleur-euses non-élu-es. Toutefois, leur statut contractuel et le fait que leurs interventions résultent d'un processus d'externalisation les placent dans une position singulière, puisqu'elles parviennent à contourner les processus démocratiques qui encadrent l'action publique tout en échappant largement aux mécanismes permettant de les rendre responsables des effets de leurs recommandations (Eddé, 2023, p. 291, 314 ;

Saint-Martin, 2023 ; Ylonen M. et Kuusela H., 2019, p. 254). Cette absence de reddition de comptes constitue un angle mort démocratique, d'autant plus que ces firmes exercent une influence directe sur l'élaboration des politiques publiques sans être assujetties à un contrôle parlementaire.

Un autre pan de la littérature met en lumière les effets du recours répété à l'expertise externe sur les capacités internes des administrations publiques. L'externalisation de fonctions stratégiques ou techniques tend, à long terme, à limiter la capacité des institutions à développer et à maintenir un savoir-faire autonome (Mazzucato et Collington, 2023, p. 158 ; Ylönen et Kuusela, 2019, p. 254 ; Eddé, 2023, p. 294). En confiant certaines fonctions clés à des acteurs externes, les administrations en viennent progressivement à dépendre de ces derniers pour encadrer et orienter leurs propres actions. Comme le souligne Eddé (2023, p. 28), le choix de « faire faire » plutôt que de « faire » a entraîné une perte de maîtrise dans des secteurs névralgiques, notamment en informatique, au point où certaines institutions éprouvent aujourd'hui des difficultés à superviser adéquatement ce qu'elles délèguent.

Dans une perspective connexe, il importe également de porter attention au rôle de certains acteurs bien positionnés pour servir de relais entre le milieu du conseil et l'action publique. Yates et Turgeon (2022, p. 13) soulignent, à propos des *think tanks* canadiens, la présence d'individus occupant des fonctions charnières dans des réseaux où circulent idées, ressources et influence. Ils mettent en lumière le phénomène de « portes tournantes », où des trajectoires professionnelles alternent entre postes dans le secteur privé, organismes d'influence et action publique. Si ce phénomène est bien documenté dans le cas des *think thank*, il semble pertinent d'envisager une analyse semblable dans le cas des firmes de conseil, où des dynamiques similaires semblent se manifester (Saint-Martin, 2023).

CHAPITRE 2

Démarche retenue

Les sections précédentes ont permis de situer l'essor de la consultocratie dans le prolongement des réformes inspirées par la nouvelle gestion publique, d'en retracer les principales évolutions historiques et de mettre en lumière les débats qu'elle suscite quant à la défense de l'intérêt public. La littérature scientifique fait ainsi ressortir une pluralité d'enjeux liés au recours croissant aux firmes de conseil, notamment en matière de légitimité démocratique, de capacités organisationnelles de l'État et de tensions normatives entre logiques gestionnaires et principes de l'action publique. Dans le cadre de ce travail dirigé, il ne s'agit toutefois pas d'en proposer une synthèse exhaustive, mais d'approfondir ces constats en les mobilisant comme cadre d'analyse. La démarche retenue repose sur une recension critique des travaux existants, mise en dialogue avec l'examen de cas empiriques récents.

L'analyse s'articulera autour de trois axes centraux. Elle portera d'abord sur la légitimité démocratique des firmes de conseil dans les processus décisionnels, à partir du cas de la gestion de la pandémie au Québec, en Ontario et en France. Elle s'intéressera ensuite aux effets de l'externalisation des fonctions stratégiques sur les capacités internes de l'État, notamment en matière de mémoire institutionnelle, de contrôle opérationnel et de pilotage de l'action publique, en mobilisant le cas du fiasco SAAQclic. Enfin, elle examinera les tensions normatives entre logiques d'action publique et logiques d'action privée, telles qu'elles se manifestent dans la définition des objectifs poursuivis par l'État, cela à travers l'analyse de la mise en place de la nouvelle agence Santé Québec.

La constitution du corpus s'appuie sur une combinaison de textes fondateurs et d'études empiriques récentes portant sur la consultocratie, sélectionnés selon trois critères principaux : leur pertinence conceptuelle, leur capacité à éclairer des cas concrets liés au Québec, et la diversité disciplinaire de leurs approches. Ces critères permettent de mobiliser un ensemble de références issues autant de la science politique que de la sociologie des organisations ou des études en administration publique, ce qui garantit une lecture croisée des dimensions normatives, organisationnelles et démocratiques du phénomène.

Sur le plan conceptuel, le corpus inclut les analyses classiques de Hood et Jackson (1991), de Saint-Martin (1998, 1999, 2000, 2023), mais également celles de Diefenbach (2009) et de Kubr et al. (2002), qui constituent des jalons essentiels pour comprendre l'évolution de la consultocratie et de ses liens avec la NGP. Ces travaux montrent comment les principes d'efficience, de contractualisation et de gestion axée

sur la performance ont transformé les modalités d'action publique dès les années 1970. Les recherches de Thompson et Riccucci (1998) permettent d'affiner cette compréhension, en documentant spécifiquement l'introduction des mécanismes de reddition de comptes et d'évaluation par l'entremise d'indicateurs dans les administrations publiques. Ces apports conceptuels sont complétés par les analyses historiques de Kipping et Kirkpatrick (2013), qui retracent la structuration progressive de l'industrie du conseil et son inscription dans des vagues successives de transformation, depuis l'ingénierie tayloriste du début du XX^e siècle jusqu'à l'externalisation accrue des fonctions publiques depuis les années 1990.

Le corpus inclut également des textes qui situent l'essor de la consultocratie dans un contexte de mondialisation, de contraintes budgétaires et de politiques d'austérité (Mazzucato et Collington, 2023 ; Vadeboncoeur, 2012). Ces travaux soulignent comment la réduction volontaire des effectifs publics et des capacités internes a ouvert la voie à l'intervention croissante d'experts externes (Vogelpohl et al., 2022). De ce point de vue, l'externalisation apparaît moins comme une conséquence inévitable que comme un choix politique délibéré, orientant durablement l'action publique vers des logiques marchandes.

Du côté des cas empiriques étudiés, du fait qu'ils sont récents et qu'ils se déroulent au Québec, peu de littérature scientifique existe à leur sujet. Le corpus intègre donc à la fois des enquêtes journalistiques et des recherches/essais portant sur la consultocratie. On y retrouve, par exemple, les analyses de Radio-Canada (2022, 2025), de Deschênes (2025) et du Gouvernement du Québec (2025), qui documentent la participation de firmes comme McKinsey, EY, KPMG et IBM dans des projets stratégiques tels que la campagne de vaccination contre la COVID-19, la transformation numérique de la SAAQ (SAAQclic) et la mise en place de l'agence Santé Québec. Ces cas illustrent la manière dont l'expertise externe est mobilisée dans des contextes de crise ou de modernisation organisationnelle. À ces analyses empiriques s'ajoutent des contributions critiques (Eddé, 2023 ; Ylönen et Kuusela, 2019 ; Mazzucato et Collington, 2023) qui mettent en lumière les conséquences de l'externalisation sur la légitimité démocratique, la transparence et la capacité des institutions publiques à conserver un savoir-faire autonome.

L'articulation de ces textes fondateurs et empiriques tendent à diriger ma démonstration vers une stratégie d'analyse en trois axes. La première porte sur la légitimité démocratique : si les consultant-es interviennent sur des enjeux stratégiques, leur statut contractuel leur permet de contourner les processus de reddition de comptes qui encadrent la fonction publique (Eddé, 2023 ; Saint-Martin, 2023). À cela s'ajoute l'usage discursif du registre « There Is No Alternative », qui tend à présenter leurs interventions

comme inévitables et à limiter l'espace du débat public (Séville, 2017). Le deuxième axe s'intéresse à la capacité étatique et aux effets du recours répété aux firmes de conseil sur la maîtrise interne de l'action publique. Comme le montrent Ylönen et Kuusela (2019), le choix de « faire faire » plutôt que de « faire » contribue à éroder l'autonomie de l'État, notamment dans des secteurs techniques comme l'informatique. Enfin, le troisième axe s'intéresse aux tensions normatives, en examinant le décalage entre les logiques gestionnaires standardisées des consultant-es et les valeurs de l'action publique. Des auteurs comme Villette (2003) et Eddé (2023) soulignent que ces modèles, orientés vers des fins économiques, risquent de produire un désajustement avec les réalités sociales et institutionnelles, guidées par des principes d'équité et de justice.

L'analyse des cas québécois sera particulièrement attentive à la manière dont ces trois axes se croisent. Dans le cas de la COVID-19, les interventions de McKinsey au Québec, en Ontario et en France illustrent le rôle central confié aux firmes de conseil en situation de crise et les enjeux de transparence qui en découlent. Le projet SAAQclic révèle les difficultés de l'administration à maintenir une expertise interne dans un domaine stratégique, soulevant la question de la dépendance aux prestataires externes pour encadrer et superviser des projets d'envergure. Enfin, la création de l'agence Santé Québec met en évidence la circulation des élites et les dynamiques de portes tournantes entre conseil privé et hautes fonctions publiques, un phénomène comparable à celui documenté par Yates et Turgeon (2022) dans le cas des think tanks. Ainsi, le corpus retenu, riche de ses apports fondateurs et empiriques, fournit les assises nécessaires pour analyser les manifestations de la consultocratie au Québec. Qui plus est, en mettant en dialogue des perspectives théoriques, des enquêtes récentes et des cas emblématiques, il devient possible de dégager les conséquences de ce phénomène sur la défense de l'intérêt public, en tenant compte à la fois des logiques de légitimation, des tensions normatives et de l'évolution des capacités organisationnelles de l'État.

CHAPITRE 3

De la COVID-19 à la réforme du réseau de santé, en passant par SAAQclic : la consultocratie et ses manifestations au Québec

3.1 Axe 1 – Le recours à l'expertise privée comme vecteur d'asymétrie démocratique : porosité public/ privé, court-circuitage des processus et dépolitisation de l'action publique

Ce premier axe s'intéresse à la manière dont l'implication des firmes de conseil dans l'action publique produit une asymétrie préoccupante entre influence et responsabilité. Leur présence dans les espaces décisionnels s'accompagne d'une influence considérable, qui demeure en grande partie soustraite aux mécanismes d'imputabilité qui régissent l'action publique, tels que la responsabilité politique devant les instances décisionnelles, le contrôle parlementaire, la reddition de comptes administrative, le contrôle juridictionnel et les mécanismes de vérification financière et éthique. Dans cet axe d'analyse, nous nous pencherons sur trois dimensions qui permettent de rendre compte de ce fossé entre prise d'influence et absence de reddition de comptes. La première tient à la porosité croissante des frontières entre action publique et expertise privée, qui multiplie les situations potentielles de conflits d'intérêts. La deuxième renvoie au contournement des procédures formelles d'attribution des contrats, un phénomène qui tend à visibiliser la caducité des dispositifs institutionnels chargés d'encadrer le recours au conseil externe. La troisième relève de l'instrumentalisation de l'apolitisme revendiqué par les firmes, dont le registre expert tend à requalifier des choix politiques en décisions présentées comme essentiellement techniques.

Pour rendre ces dynamiques plus concrètes, l'analyse s'appuiera sur le cas de McKinsey durant la pandémie de COVID-19, en accordant une attention particulière au contexte québécois. En raison de l'information publique très limitée sur les modalités précises du recours à la firme au Québec, des exemples provenant de l'Ontario, de la France et des États-Unis seront également mobilisés afin d'en dégager les mécanismes communs. L'usage de ces cas complémentaires permet de contextualiser l'intervention de McKinsey au Québec dans un ensemble de pratiques similaires observées à l'international.

Tableau 3.1 La firme McKinsey et sa gestion de la pandémie de COVID-19

La firme McKinsey, experte tous azimuts de la gestion de la pandémie de COVID-19

Plusieurs gouvernements ont eu recours aux services de la firme conseil McKinsey lors de la pandémie de COVID-19 pour combler des besoins jugés urgents en matière de planification, de logistique et de coordination. Dans un contexte d'incertitude extrême et de pression à agir rapidement, McKinsey s'est vu confier des mandats variés touchant la gestion des campagnes vaccinales, l'organisation des chaînes d'approvisionnement, l'appui aux communications gouvernementales et même la structure des cellules de crise.

Faits saillants par juridiction

- **Canada (gouvernement fédéral)** — Les contrats fédéraux à McKinsey se maintenaient autour de **3 à 5 M\$** par année entre 2016 et 2019. Avec la pandémie, ils ont atteint un sommet de **55 M\$** en 2021-2022, soit une augmentation d'environ **1 300 %** par rapport au niveau prépandémie. Entre 2019 et 2023, le gouvernement du Canada a consacré **près de 145 M\$** de contrats à McKinsey (Gouvernement du Canada, 2024).
- **États-Unis** — Plus de **100 M\$ US** ont été attribués en quelques mois par des agences étatiques municipales et fédérales pour la modélisation pandémique, la coordination inter-agences, la logistique sanitaire et le soutien aux communications (ProPublica, 2020).
- **France** — Environ **4 M€** ont été dédiés à McKinsey pour des mandats concernant la planification de la campagne vaccinale, pour un total estimé entre **12 et 13 M€** pour les interventions COVID du ministère de la Santé (Sénat, 2022).
- **Ontario** — Environ **4,8 M\$ CA** pour des mandats portant sur l'organisation de la réponse pandémique, la coordination et la planification de la reprise, selon l'auditrice générale de l'Ontario. (Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario, 2020)
- **Québec** — Environ **6,6 M\$ CA** octroyés pour des contrats associés à la logistique sanitaire, à l'appui aux communications et à la coordination gouvernementale durant la pandémie (Radio-Canada, 2022).

* Il existe un nombre important d'autres juridictions, en Europe, en Amérique latine, en Asie et au Moyen-Orient qui ont, elles aussi, eu recours à la firme McKinsey durant la pandémie. L'accès aux données demeure limité puisque sont prévues aux contrats des ententes de confidentialité et de non-divulgation (ProPublica, 2020, p.7)

Tableau créé par l'auteur. Références : Gouvernement du Canada, 2024 ; ProPublica, 2020 ; Bazin, 2022 ; Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario, 2020 ; Radio-Canada, 2022 ; ProPublica, 2020, p.7.

3.1.1 Porosité public-privé, exercice du pouvoir en coulisses

Pour comprendre en quoi ces interventions ne sont pas qu'anecdotiques, il est nécessaire de revenir aux dynamiques structurelles mises en lumière par la littérature sur l'externalisation. Les tendances observables durant la pandémie s'inscrivent dans un mouvement plus large de transformation des relations entre l'État et l'expertise privée.

Depuis les années 1990, les recherches montrent un glissement de l'externalisation de mandats techniques vers des fonctions stratégiques auparavant assumées par l'État. Cette évolution, associée aux réformes de la NGP, signale l'essor d'une quatrième vague de recours au conseil où les firmes participent à la définition des politiques publiques, à la restructuration des services et à l'implantation de logiques managériales issues du secteur privé (Saint-Martin, 1998, p. 319). Comme le soulignent Hurl et Werner, ces cabinets ne se contentent plus d'appuyer l'action publique, ils deviennent progressivement des parties prenantes de l'appareil d'État (2024, p. 50).

Cette montée en influence repose sur une dynamique centrale largement décrite dans la littérature, soit une porosité croissante des frontières entre action publique et expertise privée. Les cabinets sont fréquemment perçus comme des vecteurs d'efficacité, de rapidité et de modernisation, perception qui tend à idéaliser le secteur privé et à légitimer leur présence au sein des institutions publiques (Saint-Martin, 2000, p. 82 ; Mazzucato & Collington, 2023 ; Thompson & Riccucci, 1998, p. 235 ; Ylönen & Kuusela, 2019, p. 252). Cette légitimation contribue à leur intégration dans des espaces décisionnels jusque-là réservés aux fonctionnaires et aux élus.

La porosité ainsi créée ne constitue pas un glissement marginal. Elle correspond à une transformation structurelle du fonctionnement administratif documentée par plusieurs analyses (Saint-Martin, 2020, p. 45-52 ; Mazzucato & Collington, 2023, p. 112-130 ; Hurl & Werner, 2024, p. 45-52). Cette transformation s'incarne notamment dans ce que plusieurs auteur·es décrivent comme un travail mené en coulisses, ou « behind the scenes ». On observe alors l'intégration de consultant·es dans des équipes dites intégrées, leur participation à des réunions de coordination, la co-rédaction de notes stratégiques, l'usage ponctuel d'identifiants gouvernementaux et la production de documents officiels diffusés sous l'en-tête ministérielle (Beveridge, 2012, p. 10-12 ; Bazin, 2023, p. 258 ; ProPublica, 2020).

Dans ces configurations, l'expertise privée ne se limite pas à soutenir l'État. Elle contribue à redéfinir ce qui constitue une intervention publique légitime, modifiant la manière dont les problèmes sont formulés

et dont les solutions sont rendues acceptables (Hurl & Werner, 2024, p. 50 ; Saint-Martin, 2024). Plus cette présence devient intégrée au quotidien administratif, plus il devient difficile de distinguer ce qui relève véritablement de l'action publique ou des orientations proposées par les firmes de conseil.

3.1.2 Le court-circuitage des procédures formelles d'attribution des contrats

Après avoir examiné l'effacement des frontières public/privé, il importe de s'attarder à un second mécanisme tout aussi structurant : la mise à distance des règles formelles censées encadrer l'usage du conseil externe. Comme l'a montré la section précédente, par l'entremise de leurs différentes missions, les firmes de conseil en viennent à occuper une place singulière au cœur de l'action publique. Comme les administrations publiques, les firmes de conseil sont composées de travailleur-euses non élu-es. Leur statut contractuel et le mode d'externalisation qui encadre leurs interventions les placent toutefois dans une position singulière. Elles prennent part directement aux processus décisionnels, mais ne sont pas soumises aux mêmes exigences de transparence, aux procédures formelles ni aux mécanismes de contrôle démocratique qui s'appliquent normalement aux acteur-rices institutionnel-les. Plusieurs travaux montrent que les firmes de conseil parviennent ainsi à contourner les processus décisionnels formels en plus d'échapper aux dispositifs permettant de les tenir responsables des effets de leurs recommandations (Eddé, 2023, p. 291, 314 ; Saint-Martin, 2023 ; Ylönen & Kuusela, 2019, p. 254).

La littérature montre par ailleurs que les contextes d'exception constituent des fenêtres d'opportunité qui facilitent le court-circuitage de ces procédures d'attribution de contrats. Contextes dans lesquels le recours aux firmes de conseil est fréquemment présenté comme incontournable dans des contextes de crise, qu'il s'agisse de la crise des opioïdes aux États-Unis (Hamby et Forsythe, 2022 ; Industry Documents Library, 2021), de la crise climatique (Forsythe et Bogdanich, 2021), de la crise de la COVID-19 (Bazin, 2023 ; ICI.Radio-Canada.ca, 2022) ou encore de crises commerciales.

Sur ce même enjeu, soit celui du court-circuitage, les écrits de Mazzucato et Collington dans *The Big Con* font référence aux risques qui peuvent y être associés. Ils s'inquiètent notamment du fait que les recommandations des firmes de conseil ne servent pas toujours l'intérêt public — ni même celui de leurs propres client-es — particulièrement lorsqu'elles accompagnent simultanément des organisations dont les intérêts sont divergents, voire contradictoires (p. 250). Cet enjeu devient d'autant plus notable lorsqu'elles conseillent à la fois des entreprises fortement polluantes et les gouvernements chargés de réguler leurs émissions de GES, ou lorsqu'elles contribuent à rédiger des lois fiscales tout en développant,

pour d'autres organisations, des stratégies permettant de les contourner (Hurl & Werner, 2024, p. 64 ; Mazzucato & Collington, 2023, p. 249).

3.1.3 L'instrumentalisation de l'apolitisme prétendu des firmes, dépolitisation des enjeux par l'externalisation

À la porosité des frontières public-privé et au court-circuitage des procédures s'ajoutent un mécanisme plus abstrait, soit la capacité des firmes à définir ce qui constitue une information pertinente, un registre discursif qui dépolitise l'action publique en la ramenant au terrain prétendument neutre de l'expertise. C'est à ce niveau que se joue une grande part de l'autorité qu'elles revendiquent comme « apolitique ». La littérature souligne que l'influence des firmes de conseil repose en grande partie sur ce que plusieurs auteur·es décrivent comme un monopole informationnel (Boston, 1994, p. 21 ; Ylönen et Kuusela, 2019, p. 250 ; Hurl et Werner, 2024, p. 58). Au fil de leurs interventions auprès d'organisations publiques et privées, ces cabinets accumulent un volume considérable d'informations couvrant une multitude de secteurs et de juridictions. Cette accumulation constitue le cœur de leur modèle d'affaires et leur assure un avantage compétitif important, puisque les administrations publiques n'ont accès qu'à une portion restreinte de ce savoir (Ylönen et Kuusela, 2019, p. 249). Leur savoir tend alors à s'imposer comme une évidence administrative plutôt que comme une interprétation située et contestable. Qui plus est, en contrôlant la circulation de l'information, les firmes sélectionnent et hiérarchisent les connaissances qu'elles transmettent aux décideur·euses et mettent de l'avant celles qui servent le mieux leurs propres intérêts organisationnels. Ce mécanisme entretient une demande continue pour leurs services (Hurl et Werner, 2024, p. 59). Dans un tel contexte, les consultant·es ne se contentent pas d'apporter une expertise technique. Ils influencent la manière dont les problèmes publics sont définis, les solutions sont envisagées et dont les orientations jugées légitimes sont établies (Hurl et Werner, 2024, p. 50).

Ces dynamiques s'inscrivent dans des processus plus larges de dépolitisation et de technicisation du politique. Plusieurs travaux montrent que l'appel à des consultant·es présenté·es comme neutres et hautement qualifié·es tend à requalifier des choix intrinsèquement politiques en impératifs techniques (Flinders et Buller, 2006, p. 295). Le savoir accumulé par les firmes devient une source de légitimité qui déplace la délibération vers la démonstration technique et la preuve gestionnaire (Beveridge, 2012, p. 12 ; Robert, 2021, p. 3). En diffusant des logiques de marché au sein des administrations, les cabinets participent à l'affaiblissement progressif des mécanismes démocratiques. Cette évolution se manifeste notamment dans la montée du pouvoir exécutif, l'usage plus fréquent de processus à huis clos et la délégation accrue de responsabilités à des acteur·rices non élu·es (Crouch, 2004 ; Robert, 2021, p. 3). Ce

déplacement réduit les possibilités de débats et resserre les espaces de contestation démocratique, puisque les décisions apparaissent de moins en moins comme des orientations sujettes à discussions et de plus en plus comme des solutions « rationnelles » dépouillées de leur dimension politique. Les recherches de Colin Hay permettent de décortiquer cette question. Dans ce qu'il présente comme le troisième type de dépolitisation, il montre comment certains enjeux sont transférés vers ce qu'il nomme le « *realm of necessity* » — domaine de la nécessité —, un espace où les décisions semblent dictées par des contraintes extérieures plutôt que résultantes de choix sociétaux (Hay, 2007, p. 80). En présentant certaines décisions comme inévitables, l'espace accordé à la contestation publique tend à être réduite, cela a aussi pour effet de restreindre la diversité des alternatives politiques considérées légitimes et ainsi offrir aux gouvernements un moyen de se soustraire à la responsabilité de choix controversés en les naturalisant comme des réponses imbriquées aux circonstances (Séville, 2017, p. 456). Plusieurs analyses soulignent ainsi qu'un tel pouvoir décisionnel, déconnecté de toute obligation démocratique, comporte un risque réel soit celui de détourner l'action publique de l'intérêt collectif au profit d'objectifs privés. (Hurl & Werner, 2024 ; Mazzucato & Collington, 2023 ; Aron & Michel-Aguirre, 2023).

La domination de ce registre expert produit également des effets sur les normes administratives qui servent à qualifier une politique comme réussie ou appropriée. La réussite d'une intervention publique se mesure alors moins à sa contribution à l'intérêt général qu'à sa rapidité d'exécution, à son efficacité procédurale ou à son alignement sur des indicateurs de performance (Beveridge, 2012, p. 10-12). Le recours à un langage expert — optimisation, efficacité, gestion du risque — contribue à estomper les valeurs sous-jacentes et à minimiser les controverses idéologiques (Henry et al., 2015 ; Robert, 2021, p. 3). Ces tendances rappellent aussi la vision taylorienne du « *one best way* », où les solutions ne sont plus défendues parce qu'elles seraient meilleures, mais parce qu'elles sont présentées comme les seules envisageables (Hay, 2007, p. 100).

Ces constats suggèrent un rapport autorenforçant entre externalisation et dépolitisation. Selon les chercheur-es qui s'intéressent à la question, l'effacement des dimensions politiques aurait pour effet d'augmenter la demande d'expertise, tandis que le recours aux consultant-es renforcerait la tendance à présenter les enjeux comme des questions purement techniques (Hay, 2007, p. 80). Ensemble, ces mécanismes substituent la compétence technique à la légitimité politique, réduisent l'espace du dissensus, disqualifient les conflictualités et contribuent à invisibiliser les valeurs au cœur de l'action publique (Bonnet, Marty et Robert, 2024, p. 11-13).

Loin d'être abstraites, ces dynamiques s'inscrivent dans des configurations institutionnelles précises, notamment lorsque des mécanismes d'exception viennent suspendre les garde-fous traditionnels de l'action publique. Le cas de l'implication de McKinsey dans la gestion de la pandémie de COVID-19 au Québec, en Ontario et en France sera mobilisé afin de montrer comment dépolitisation, technicisation et dilution de l'imputabilité s'articulent concrètement.

3.1.4 L'implication cachée de McKinsey durant la pandémie de COVID-19

Lorsque le gouvernement du Québec décrète l'état d'urgence sanitaire en mars 2020, le premier ministre affirme qu'il faut « mettre de côté les règles ordinaires pour aller plus vite » (Harper, 2021). C'est dans ce contexte que deux mandats sont confiés à McKinsey sans appel d'offres, en vertu du régime d'exception associé à l'urgence sanitaire (Harper, 2021). Ces mandats concernent l'organisation de la campagne de vaccination et la stratégie de communication gouvernementale. Selon des données rendues publiques, ces interventions représentent 6,6 millions de dollars, soit environ 35 000 \$ par jour (Radio-Canada, 2022). Ce mode d'attribution illustre directement un **court-circuitage des procédures**, rendu possible par l'usage de mécanismes d'exception qui suspendent temporairement les garde-fous institutionnels normalement associés aux contrats publics.

À mesure que la crise progresse, McKinsey occupe une place de plus en plus centrale dans la gestion pandémique gouvernementale. Entre mai 2020 et décembre 2022, la firme intervient dans des domaines aussi variés que la stratégie vaccinale, la planification des tests PCR, la gestion des équipements de protection, la stratégie de communication, le plan de déconfinement ou encore la réponse à la pénurie de personnel en CHSLD (ICI Radio-Canada, 2022). Selon l'enquête de Radio-Canada (2022) effectuée par Thomas Gerbet, lors de cette période, les consultant-es de la firme auraient convoqué des hauts fonctionnaires à des rencontres stratégiques, participé aux réunions du Conseil exécutif de crise, produit une multitude de documents portant le logo gouvernemental – une pratique critiquée principalement parce qu'il devient difficile d'identifier ce qui relève d'un ministère et ce qui émane d'une firme externe. Cette intégration opérationnelle constitue un cas typique de **porosité public/privé**, tel que décrit dans la littérature.

Cette porosité devient d'autant plus préoccupante lorsqu'on considère les risques de conflits d'intérêts. Au moment même où McKinsey conseille le Québec sur la stratégie vaccinale, la firme accompagne Pfizer dans la commercialisation mondiale du vaccin que l'entreprise met en marché (ICI Radio-Canada, 2022). Une telle configuration place un même acteur en position d'influencer simultanément les décisions d'un

gouvernement et la stratégie commerciale d'un fabricant dont les intérêts économiques sont directement en jeu. Il est aussi à noter qu'aucune instance québécoise n'a examiné publiquement cette situation ni demandé de garanties quant à l'indépendance des recommandations produites, et cela malgré que plusieurs partis d'opposition l'aient réclamé (Global News, 2022). Cette absence de surveillance externe renforce encore la **porosité public/privé** et révèle une difficulté structurelle à limiter les zones d'ambiguïté qui découlent de l'externalisation des décisions.

L'opacité entourant le recours à McKinsey s'étend également au contrôle institutionnel. Ni la Commission de l'administration publique, ni le Vérificateur général n'ont jusqu'ici mené d'enquête sur les contrats attribués à la firme. Les demandes d'accès aux documents liés aux mandats octroyés à McKinsey ont généralement été refusées, officiellement en raison de l'urgence sanitaire, mais vraisemblablement aussi en raison d'ententes de confidentialité (Global News, 2022 ; ProPublica, 2020, p. 7). Le refus de rendre accessibles les documents liés à la gestion de crise empêche toute évaluation indépendante de la qualité des recommandations formulées ou de leur influence réelle sur la prise de décision. Cette absence de vérification suggère un prolongement du **court-circuitage des procédures**, en ce qu'elle contourne les mécanismes de reddition de comptes.

La comparaison avec l'Ontario fait ressortir ce contraste. Dès le 3 avril 2020, le gouvernement ontarien attribue à McKinsey un contrat d'urgence de 1,6 million de dollars pour structurer sa réponse sanitaire. Ce mandat, lui aussi octroyé sans appel d'offre, à la suite d'un simple appel téléphonique de la firme au cabinet du premier ministre Doug Ford fait rapidement l'objet d'une analyse rigoureuse par la Vérificatrice générale, qui non seulement remet en cause son mode d'attribution, mais aussi les coûts facturés, jugés supérieurs aux normes de l'industrie ((Harper, 2021 ; Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario, 2020, p. 19).

En France, une Commission d'enquête sénatoriale mise sur pied en 2022 portant sur l'influence constante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques documente également une forte implication de McKinsey dans la gestion de la pandémie. Les informations rapportées dans le rapport rappellent que la firme a participé à la stratégie vaccinale et a agit parfois comme une équipe intégrée, en plus d'avoir utilisé des adresses électroniques gouvernementales et produire des documents à en-tête ministérielle :

L'intervention des consultants doit rester discrète : lors de la crise sanitaire, McKinsey indique qu'il restera « behind the scene », en accord avec le ministère. Le cabinet n'utilise pas son propre logo pour rédiger ses livrables mais celui de l'administration. M. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé, l'a d'ailleurs confirmé devant la commission d'enquête : « si vous

aviez voulu [les] documents estampillés McKinsey présents dans le dossier, vous auriez trouvé une feuille blanche ». La pratique est en réalité courante dans le secteur du conseil : les consultants peuvent travailler en « équipe intégrée » chez leurs clients et sont alors quasiment assimilés à des agents publics. Pendant la crise sanitaire, ils ont par exemple rédigé des notes administratives sous le sceau de l'administration. Certains disposaient même d'une adresse électronique du ministère. Cette méthode de travail renforce l'opacité des prestations de conseil car elle ne permet pas de distinguer l'apport des consultants, d'une part, et celui de l'administration, d'autre part (Bazin, 2023, p.7 résumé).

Ce fonctionnement rend manifeste une **porosité public/privé** comparable à celle observée au Québec.

L'enquête sénatoriale révèle également que plusieurs firmes, dont McKinsey, ont réalisé des activités pro bono durant la pandémie, un geste présenté comme philanthropique, mais qui contribue surtout à renforcer leur image de neutralité (Bazin, 2023, p. 194). Ce registre du « don » participe à **dépolitiser** leur intervention en la présentant comme un service désintéressé plutôt que comme un positionnement stratégique.

Le Sénat note que les interventions pro bono — souvent présentées comme altruistes — servent d'abord à consolider l'image et la position stratégique des cabinets. Elles demeurent dépourvues de tout cadre juridique, laissant aux firmes et aux administrations une marge discrétionnaire totale quant aux méthodes, au contenu et aux règles éthiques. Elles peuvent aussi créer un avantage concurrentiel lors d'appels d'offres subséquents, malgré l'apparence de neutralité du processus (Bazin, 2023, p. 200). Ce glissement est suffisamment marqué pour que le Sénat avertisse qu'un mandat gratuit puisse devenir « une manière [...] de se rendre indispensable » (2023, p. 202), révélant la fonction instrumentale de ces gestes prétendument philanthropiques.

D'autres stratagèmes mobilisés par la firme ont aussi été dénoncés, par exemple, aux États-Unis, où McKinsey offrait ce qu'il appelait un « *special Covid-19 pricing* ». Un rabais présenté comme une action visant le « bien public » un effort qui se dit « solidaire », alors qu'il sert surtout à consolider la présence de la firme dans l'appareil d'État (ProPublica, 2020). Dans l'ensemble, ces pratiques renforcent la légitimité des consultant-es, normalisent leur présence et favorisent la **technicisation** et la **dépolitisation** de l'**action publique**.

Si le Québec partage avec d'autres juridictions un recours important aux firmes de conseil en contexte de crise, il s'en distingue toutefois par l'absence complète de dispositifs institutionnels permettant d'en surveiller les pratiques ou d'en évaluer les effets. À l'inverse, le refus formel du gouvernement du Québec à enclencher une commission d'enquête peut avoir facilité la consolidation d'une **porosité public/privé**

non supervisée, prolongé le **court-circuitage des procédures** amorcé sous l'état d'urgence et alimenté une **dépolitisation de l'action publique**. Dans cette perspective, le Québec gagnerait à s'inspirer des modèles ontarien et français, non pas parce qu'ils éliminent les risques associés au recours aux firmes privées, mais parce qu'ils mettent en place des structures capables de rendre ces pratiques visibles, contestables et imputables. L'existence de mécanismes d'examen constitue un minimum démocratique essentiel lorsque des acteur·rices non élu·es assument un rôle stratégique au sein de l'action publique.

Le cas de la pandémie ne fait finalement qu'exposer au grand jour des mécanismes déjà bien ancrés dans le fonctionnement des firmes comme McKinsey. Le contrôle de l'information, la faible imputabilité et l'intégration au cœur de l'action publique ne sont pas propres aux situations d'urgence. Ces pratiques caractérisent plutôt leur manière habituelle d'intervenir auprès des gouvernements, dans des domaines qui dépassent largement la gestion de crise. La pandémie agit donc comme révélateur d'un mode opératoire au cœur même de l'industrie du conseil.

3.2 Axe 2 – Quand l’État ne sait plus faire : externalisation et dégradation des capacités internes

Ce deuxième axe s’intéresse à la manière dont l’externalisation croissante des fonctions stratégiques de l’action publique affaiblit les capacités internes de l’État et l’expose à des dérives majeures, illustrées notamment par les cas d’ArriveCan (2019-2022), de la gestion de la pandémie de COVID-19 en Ontario, en France et au Québec (2019-2022) et du fiasco SAAQclic (2015-2025). Le recours soutenu à des firmes de conseil, souvent présenté comme une réponse pragmatique à des enjeux jugés comme trop complexes ou urgents, s’inscrit dans une dynamique plus large de désinvestissement de l’action publique. Ce désinvestissement se manifeste notamment par des vagues d’austérité et un sous-financement chronique de la fonction publique. Loin d’être sans effet, il est associé à une perte de savoir-faire technique et à un effritement de la mémoire institutionnelle, ce qui affecte directement la capacité de l’État à concevoir, encadrer et contrôler ses propres projets.

L’analyse s’articulera autour de trois dimensions complémentaires. La première porte sur l’affaiblissement structurel des capacités internes et l’effritement de la mémoire institutionnelle, un phénomène accentué par un sous-financement chronique des services publics et par l’externalisation répétée de fonctions stratégiques. La deuxième dimension concerne la perte de contrôle opérationnel, associée au fait que les consultant-es en viennent à monopoliser l’expertise, à structurer les livrables et à orienter les décisions. La troisième dimension met en lumière les effets cumulatifs de ces deux phénomènes, montrant comment la combinaison de la perte de capacités et la perte de contrôle rend les dérives organisationnelles non seulement possibles, mais probables dans un contexte où les administrations ne disposent plus des ressources internes nécessaires pour encadrer et évaluer rigoureusement les projets déployés.

Pour rendre ces dynamiques plus concrètes, l’analyse s’appuiera sur le cas du fiasco de SAAQclic, qui constitue un exemple particulièrement révélateur des effets combinés de l’affaiblissement des capacités internes et de la perte de contrôle de l’État sur des projets numériques d’envergure. En effet, ces trois dimensions ont contribué à des retards importants, à des dépassements de coûts et à une incapacité à assurer une gouvernance adéquate du projet.

3.2.1 Le sous-financement chronique et l'affaiblissement des capacités internes de l'État

L'analyse de l'affaiblissement des capacités internes de l'État est centrale pour comprendre les effets de l'externalisation des fonctions stratégiques de l'action publique. Si ce phénomène résulte de facteurs multiples, la littérature souligne le rôle structurant des politiques successives de rigueur budgétaire et du sous-financement chronique de la fonction publique. Plusieurs travaux l'associent également à une réduction de la capacité des administrations à maintenir et à développer une expertise interne (Eddé, 2023, p. 35, p.294 ; Mazzucato et Collington, 2023, p. 158 ; Ylönen et Kuusela, 2019, p. 254).

Ce désinvestissement s'inscrit dans une transformation plus large de l'action publique amorcée à dans les années 1970 et marquée par l'essor du NGP. Sans revenir en détail sur ce cadre — déjà largement discuté dans les sections précédentes — il importe de rappeler que ces évolutions reposent sur une double conviction. D'une part, l'idée selon laquelle l'action publique souffrirait d'un déficit d'efficacité imputable aux administrations elles-mêmes, et d'autre part, celle selon laquelle certaines connaissances nécessaires à la conduite des réformes pourraient être produites plus efficacement à l'extérieur de l'État. Ces logiques se sont développées parallèlement au tournant néolibéral et à la diffusion de discours mettant en cause l'inefficacité supposée des bureaucraties publiques (Ylönen & Kuusela, 2019, p. 252).

Dans ce contexte, les administrations ont été de plus en plus évaluées à partir d'indicateurs de performance fondés sur une logique coûts-bénéfices inspirée des méthodes du secteur privé. Cette redéfinition a contribué à requalifier le développement de capacités internes comme un coût plutôt que comme un investissement, favorisant le recours à des prestataires externes perçus comme plus flexibles, moins coûteux et immédiatement opérationnels (Mazzucato & Collington, 2023, p. 54). Ces coupures budgétaires tendent par ailleurs à cibler en priorité les postes intermédiaires de la fonction publique, moins visibles puisqu'ils ne sont pas en contact direct avec les citoyen·nes (contrairement, par exemple, aux enseignant·es ou au personnel soignant). Leur suppression peut ainsi être opérée sans effets immédiats et perceptibles sur la population, tout en fragilisant durablement les capacités internes de planification, de coordination et de contrôle de l'action publique. Les firmes de conseil n'ont pas seulement accompagné ces transformations, mais ont également contribué à les diffuser et à les consolider au sein même des administrations publiques (Mazzucato & Collington, 2023, p. 54).

La réduction des budgets et des effectifs dans le secteur public a entraîné une érosion progressive du savoir-faire technique et des connaissances tacites qui y gravitent. Ces connaissances sont pourtant

essentielles à la capacité des institutions à apprendre, à accumuler de l'expertise et à gérer des projets dits complexes ou innovants. Dans la littérature scientifique, cette dynamique est généralement analysée à travers la notion de « mémoire institutionnelle ». Cette notion renvoie à l'ensemble des savoirs, des pratiques et des compétences cumulés au sein des organisations publiques au travers du temps. Plusieurs travaux soulignent que l'effritement de cette mémoire institutionnelle est favorisé par le recours répété à l'externalisation de fonctions relevant de l'action publique, en particulier lorsqu'il s'agit de projets complexes (Mazzucato et Collington, 2023, p. 158 ; Ylönen et Kuusela, 2019, p. 254). L'externalisation contribue ainsi à une perte de savoir-faire organisationnel nécessaire à la gestion de projets complexes ou innovants, dans la mesure où les compétences qui ne sont plus mobilisées à l'interne tendent à s'éroder avec le temps. Comme le résume Ylönen et Kuusela, « *the less an organization does something, the less it knows how to do it* » (2019, p. 161), un constat qui rejoint l'idée selon laquelle une compétence qui n'est plus mobilisée tend à se perdre (Eddé, 2023, p. 293).

Dans cette perspective, l'érosion de la mémoire institutionnelle apparaît à la fois comme un effet du désinvestissement chronique et comme un mécanisme auto-renforçant, dans la mesure où elle rend nécessaire en retour le recours à l'externalisation (Ylönen et Kuusela, 2019, p. 251).

3.2.2 Perte de contrôle opérationnel de l'État : les consultant-es ont les rênes des projets

L'affaiblissement des capacités internes de l'État, mis en évidence dans la section précédente, constitue le point de départ de la perte de contrôle opérationnel observée dans de nombreux projets publics. À mesure que l'expertise technique et organisationnelle se raréfie au sein des administrations publiques, celles-ci se trouvent structurellement dépendantes des cabinets de conseil pour concevoir, structurer et piloter leurs projets (Ylönen et Kuusela, 2019, p. 251).

Dans ce contexte, les firmes de conseil tendent à concentrer une expertise que l'État ne possède plus, occupant le rôle de chef de file sur une multitude de projets relevant de l'action publique. Lorsque l'analyse des politiques ou la conception des projets est systématiquement sous-traitée, les institutions en viennent à courir le risque de se transformer en simples gestionnaires de contrats et processeurs de recommandations produites par des sous-traitants (Ylönen & Kuusela, 2019, p. 249). La multiplication des livrables produits par les cabinets en vient à constituer non seulement une obligation contractuelle, mais aussi un levier central d'influence sur le cadrage des problèmes, la hiérarchisation des priorités et les orientations retenues (Boston, 1994, p.8).

Ce déplacement de l'expertise s'accompagne d'un glissement plus large du pouvoir décisionnel. Les consultant·es ne sont plus mobilisés uniquement pour conseiller les gestionnaires publics ou fournir des services spécialisés bien circonscrits, mais interviennent directement dans la gouvernance globale des projets et l'orientation des politiques publiques (Mazzucato & Collington, 2023, p. 74). Ce glissement prolonge les dynamiques d'asymétrie entre influence et responsabilité analysées dans l'axe 1, dans la mesure où des décisions stratégiques majeures sont pilotées par des acteurs largement soustraits aux mécanismes traditionnels d'imputabilité démocratique.

La perte de contrôle de l'État se manifeste également dans la temporalité même des interventions des cabinets. Les missions de conseil sont généralement limitées à la production de livrables, sans responsabilité quant à leur mise en œuvre, leur faisabilité ou leurs effets concrets. Une fois les recommandations formulées, la réforme commence, mais les consultant·es ne peuvent ni être tenus responsables de leurs préconisations, ni chargés de les appliquer, ni intervenir pour ajuster des orientations qui se révéleraient inadaptées (Eddé, 2023, p. 291). L'évaluation des cabinets repose essentiellement sur la qualité du rendu, indépendamment de son impact réel, ce qui introduit une rupture structurelle entre la phase de conception et celle de l'exécution des projets. Une fois le livrable remis et la rémunération versée, les cabinets peuvent ainsi passer à une autre mission, laissant aux administrations publiques la charge d'opérationnaliser des recommandations qu'elles ne sont pas toujours en mesure de mettre en œuvre (Eddé, 2023, p. 291) et aux titulaires de charges publiques les responsabilités publiques des conséquences de ces recommandations.

Ce rapport de pouvoir inégal assure aussi la possibilité aux firmes conseils de capitaliser sur l'ignorance organisationnelle et sur la dépendance croissante des institutions publiques. Les contrats de prestation de services ont transféré un pouvoir considérable au secteur du conseil, lui permettant d'agir comme acteur actif des transformations de gouvernance et de façonner les réformes dont il bénéficie directement (Mazzucato & Collington, 2023, p. 55). Dans un contexte où l'expertise interne demeure insuffisante, certaines firmes peuvent être incitées à limiter l'autonomisation de leurs clients afin de sécuriser l'obtention de contrats futurs, contribuant ainsi à entretenir une dépendance institutionnelle qui se pérennise au travers du temps (Mazzucato & Collington, 2023, p. 161).

3.2.3 En quoi la perte de capacité internes rend les dérives de l'action publiques probables?

Au-delà de leurs effets respectifs, la perte de capacités internes et la perte de contrôle opérationnel interagissent également de manière cumulative. Cette combinaison ne se traduit pas uniquement par une dépendance accrue à l'expertise externe, mais par un affaiblissement en profondeur des mécanismes internes permettant d'anticiper, de détecter et de corriger les problèmes en cours de projet. Autrement dit, les défaillances observées ne relèvent pas uniquement d'erreurs initiales de conception, mais d'une incapacité organisationnelle à intervenir efficacement une fois les projets entamés.

Lorsque les compétences nécessaires à la conduite et à l'évaluation des projets sont externalisées, l'action publique perd non seulement la capacité de formuler des décisions de manière autonome et éclairée, mais également celle d'apprendre de ses propres expériences. L'externalisation répétée des fonctions stratégiques fragilise les mécanismes de *policy learning*, en limitant l'accumulation, la circulation et l'appropriation des savoirs issus des projets passés. En ce sens, le fait que la mémoire institutionnelle soit affaiblie par le sous-financement chronique réduit la capacité de l'administration publique à se prémunir contre d'éventuelles dérives (Ylönen & Kuusela, 2019, p. 249–250).

Dans ce contexte, même lorsque les prestataires disposent des compétences techniques requises, l'incapacité à encadrer leur intervention transforme la relation contractuelle en un rapport asymétrique, où la capacité de pilotage de l'action publique est d'emblée quasi nulle. Sur le même sujet, plusieurs analyses de projets publics défaillants ont démontré que les échecs tiennent moins à l'incompétence des fournisseurs qu'à l'incapacité de l'administration publique à assurer une direction et un contrôle effectifs (Eddé, 2023, p. 295).

Faute de contre-expertise interne, les choix initiaux tendent à se cristalliser, même lorsqu'ils se révèlent inadaptés, puisque les administrations ne disposent plus de ressources nécessaires pour remettre en question les orientations retenues ou tout simplement rectifier l'approche en cours de route. Cette incapacité à corriger les trajectoires accroît la probabilité de retards, de dépassements de coûts et de défaillances de gouvernance, en particulier dans les projets complexes ou numériques, caractérisés par une forte incertitude et des besoins d'adaptation continus (Mazzucato & Collington, 2023, p. 69).

Ayant privilégié une logique de « faire faire » plutôt que de « faire », l'administration publique se retrouve progressivement privée non seulement des compétences nécessaires à la réalisation des projets, mais

également de celles requises pour piloter l'externalisation elle-même. Dans ces conditions, la capacité à « faire faire » devient à son tour limitée, renforçant la dépendance à l'expertise externe et réduisant les marges de manœuvre organisationnelles. Ce désengagement durable de certains domaines stratégiques, notamment en matière informatique, contribue à stabiliser les conditions structurelles des dérives observées (Eddé, 2023, p. 296).

3.2.4 De la modernisation promise au fiasco prévisible : retour sur le fiasco SAAQcllic

Tableau 3.2 – Repères chronologiques du projet SAAQcllic

Tableau créé par l’auteurice selon les informations de Deschênes, 2025



En 2015, la Société de l’assurance automobile du Québec (SAAQ) a lancé le programme CASA dans le but de moderniser ses systèmes informatiques. Le tout prévoyait s’opérer par l’acquisition d’un progiciel de gestion intégré (PGI) et par le développement d’une nouvelle plateforme transactionnelle, aujourd’hui connue sous le nom de SAAQcllic. Ce projet de transformation numérique, d’une ampleur que l’on pourrait qualifier d’ambitieuse, visait à remplacer plus de 200 systèmes informatiques jugés désuets — dont certains dataient de plus de 45 ans — et à améliorer l’offre de services aux particuliers et aux entreprises (Vérificateur général du Québec, 2025, p. 56).

Dès l’origine, le programme CASA s’inscrit dans un contexte marqué par des capacités limitées à l’interne en matière de technologies de l’information (Unité permanente anticorruption, 2015, p. 17). L’ampleur du chantier, combinée à une expertise interne limitée pour piloter un projet aussi complexe, a conduit la SAAQ à privilégier un recours massif à des acteurs externes, tant pour la définition des besoins que pour la mise en œuvre de la solution (Vérificateur général du Québec, 2025, p. 16).

Compte tenu de cette « limitation » interne, la SAAQ a opté pour un mode contractuel fondé sur un partenariat, reposant sur un partage des risques avec une Alliance de trois firmes de conseils privées : SAP, LGS et IBM. L'Alliance s'est vu confier la responsabilité de fournir les équipements ainsi que les biens et services nécessaires à la mise en œuvre, à l'exploitation et à l'évolution de la solution (Vérificateur général du Québec, 2025, p. 56). Ce choix contractuel a eu pour effet de placer les consultant·es au cœur du **pilotage opérationnel** du projet, l'État se retrouvant davantage dans un rôle que l'on pourrait qualifier de passif. Une configuration qui aura su placer la SAAQ à la merci des consultant· figurant dans l'Alliance.

Tableau 3.3 – Informations sur les firmes en charge du projet SAAQclic

Cabinet	Caractéristiques	Revenu annuel (2024)	Nombre d'employé·e·s
IBM (Annual Report - IBM, 2024)	Entreprise multinationale américaine présente dans les domaines du matériel informatique, du logiciel et des services informatiques.	63 milliards de dollars	Plus de 300 000 personnes dans 170 pays
SAP (About SAP, 2025)	Fondé par cinq anciens employés de la firme IBM en 1970. SAP conçoit et vend des logiciels, des systèmes de gestion et de maintenance, pour des entreprises et des institutions dans le monde entier. Son produit le plus connu est le progiciel de gestion intégré.	34 milliards de dollars	110 000 personnes dans 157 pays
LGS (À propos - LGS, 2025)	Fondé par trois anciens employés de la firme IBM en 1979. LGS a été acheté par IBM en 2000. La vision : Devenir une référence mondiale en transformation numérique au Québec en misant sur l'innovation et l'excellence, au bénéfice des entreprises québécoises.	Inconnu	Plus de 1000 personnes en 2021

Tableau créé par l'autrice. Références : Annual Report – IBM, 2024 ; About SAP, 2025 ; À propos – LGS, 2025

Depuis son implantation en 2017, le déroulement du programme CASA a été marqué par des retards importants et une augmentation substantielle des coûts, évaluée à près de 500 millions de dollars, soit une augmentation de 329% du budget initialement fixé (Vérificateur général du Québec, 2025, p. 56).

Selon le Vérificateur général (VG), cette dérive financière découle en grande partie d'une sous-évaluation de la complexité associée à des fonctionnalités telles que les permis de conduire, l'immatriculation et le contrôle routier (Vérificateur général du Québec, 2025, p. 56). Des fonctions qui reposent sur une mémoire institutionnelle spécifique à la SAAQ, constituée de savoirs organisationnels et réglementaires difficilement transférables à des prestataires externes. Ces difficultés illustrent concrètement les **effets combinés de la faiblesse des capacités internes et de la perte de contrôle opérationnel sur l'évolution du projet.**

Les lacunes observées lors de la mise en service du système en février 2023 renforcent ce constat. La direction du programme CASA a procédé au déploiement sans que l'ensemble des tests requis n'ait été complété, et sans informer le conseil d'administration et le comité de direction de cet état de fait. Les problèmes opérationnels qui ont suivi, de même que l'incapacité du nouveau système à générer les bénéfices attendus, traduisent les limites d'un modèle de gouvernance où l'État ne dispose ni des **ressources internes suffisantes pour encadrer efficacement ses fournisseurs, ni du contrôle opérationnel nécessaire pour corriger les trajectoires problématiques en amont.**

Selon l'enquête de Hugo Joncas, journaliste à *La Presse*, lorsque la SAAQ a confié, en 2017, un rôle central à la firme SAP dans le cadre du projet SAAQclic, la multinationale allemande faisait déjà l'objet de controverses importantes liées à des pratiques de corruption à l'international, notamment pour avoir versé des pots-de-vin à des agents publics étrangers par l'entremise d'intermédiaires afin d'obtenir des contrats publics (Joncas, 2025). En 2016, elle avait conclu une entente avec les autorités américaines afin d'éviter des poursuites en vertu du *Foreign Corrupt Practices Act*, en contrepartie du paiement de pénalités financières et d'engagements en matière de conformité, ce qui lui a permis de demeurer admissible aux contrats publics. Toujours selon l'enquête de *La Presse*, les enquêtes ultérieures ont toutefois établi que ces pratiques — incluant l'utilisation de commissions déguisées et la dissimulation de paiements dans ses systèmes comptables — se sont poursuivies entre 2013 et 2018, y compris durant la période de conclusion de contrats majeurs, notamment avec la SAAQ, menant en 2024 à un nouvel accord avec la justice américaine et au versement de pénalités excédant 200 millions de dollars américains (Joncas, 2025).

Au-delà du cas de SAP, ce type de configuration illustre comment une asymétrie d'expertise, issue de capacités internes affaiblies, peut fragiliser le contrôle de l'État sur les projets externalisés et ouvrir la voie à des dérives opportunistes telles que l'élargissement progressif des mandats ou la production de livrables

difficilement évaluables. Sans relever nécessairement d'actes reconnus comme illégaux, ces dynamiques peuvent conduire à des situations où certaines firmes tirent des bénéfices substantiels des fonds publics, en raison même de l'asymétrie qui caractérise l'acte d'externaliser (Ylonen M. et Kuusela H., 2019, p. 250).

L'Unité permanente anticorruption (UPAC) alertait pourtant déjà en 2015 des risques associés au recours accru aux consultant-es privés, particulièrement dans les projets informatiques de l'État. Les recommandations formulées dans le rapport insistaient sur la nécessité de **maintenir les fonctions stratégiques de gestion de projet à l'interne**, de **renforcer les compétences des employé-es publics appelés à superviser les consultant-es** et de **clarifier les frontières entre acteurs publics et privés**.

L'ampleur du fiasco entourant SAAQclic a été telle qu'elle a mené à la mise sur pied d'une commission d'enquête publique, dont le rapport est attendu en 2026. Les audiences ont mis en lumière non seulement les dysfonctionnements du projet, mais également les difficultés structurelles d'imputabilité qui caractérisent les configurations d'externalisation analysées dans le cadre de ce travail. Comme le soulignait l'axe 1, ce sont principalement les acteurs publics — ministres, chefs de cabinet, gestionnaires de la SAAQ, fonctionnaires et président du conseil d'administration — qui se sont retrouvés exposés et appelés à rendre des comptes lors des audiences publiques, alors même que le pilotage opérationnel du projet avait été largement confié à des firmes privées. Les firmes de conseil impliquées dans le projet ont, quant à elles, occupé une place marginale dans l'espace public et médiatique, apparaissant en arrière-plan du scandale, elles représentent par ailleurs qu'11 des 102 personnes conviées à témoigner lors des travaux de la Commission (Commission d'enquête sur la gestion de la modernisation des systèmes informatiques de la Société de l'assurance automobile, 2025). Cette asymétrie est d'autant plus préoccupante dans le contexte où les erreurs majeures d'évaluation de la complexité du projet, les retards répétés et les dépassements de coûts substantiels **relèvent des responsabilités assumées par les prestataires externes**. Cette configuration illustre l'un des effets pervers de l'externalisation des fonctions stratégiques : lorsque les décisions opérationnelles et les choix techniques sont délégués à des acteurs privés, l'imputabilité demeure néanmoins concentrée du côté public, tandis que les firmes, **protégées par le cadre contractuel**, peuvent tirer des bénéfices financiers significatifs de projets défailants sans être exposées de manière équivalente aux fonctionnaires quant aux sanctions (Actualité Politique Du Québec, 2025).

L'analyse de cet axe montre que les dérives observées dans les grands projets publics ne relèvent ni d'erreurs ponctuelles ni d'échecs purement techniques, mais d'une configuration institutionnelle où

l'action publique, affaibli par le sous-financement et la perte de ses capacités internes, délègue des fonctions stratégiques à des acteurs qu'elle n'est pas en mesure d'encadrer. Les administrations publiques se trouvent alors réduites à gérer des contrats et à absorber les conséquences de choix qu'elles n'ont ni pleinement définis ni réellement contrôlés. Dans ce contexte, les retards, les dépassements de coûts et les échecs de gouvernance ne sont plus des anomalies, mais l'issue prévisible d'un rapport de force asymétrique, dont SAAQclic constitue un exemple, parmi plusieurs autres.

3.3 Axe 3 – Entre intérêt public et rationalité managériale : tensions normatives de l’action publique

Ce troisième axe s’intéresse à la manière dont la circulation professionnelle d’acteur·rices issues des firmes de conseil au sein de l’administration publique contribue à reconfigurer les normes qui orientent l’action publique, en accentuant les tensions entre logiques managériales privées et responsabilité démocratique de l’État. Présentée comme un moyen d’importer de l’expertise, de la performance ou d’efficacité, cette circulation s’inscrit dans une dynamique plus large qu’est la NGP, au sein de laquelle des référentiels issus du secteur privé tendent à s’imposer comme des référents légitimes dans l’action publique.

L’analyse s’articulera autour de trois dimensions complémentaires. La première porte sur la circulation professionnelle entre firmes de conseil et haute fonction publique, phénomène connu pour favoriser la continuité des référentiels managériaux et accentué une forme de porosité entre sphères publique et privée. La deuxième dimension concerne la diffusion et la standardisation de normes managériales au sein de l’État, notamment par la valorisation de la performance et par le recours à des outils et modèles génériques présentés comme neutres et universels, ce qui tend à réduire la capacité de l’action publique à exercer un jugement contextuel adapté aux spécificités des milieux. La troisième dimension met en lumière les tensions qui en découlent pour la responsabilité démocratique de l’État, en soulignant le risque de dilution de l’obligation de défendre l’intérêt public lorsque l’action publique est principalement évaluée à l’aune de critères d’efficacité, de conformité et de gestion des risques.

Pour rendre ces dynamiques plus concrètes, l’analyse s’appuiera sur le cas de la création de l’agence Santé Québec, amorcée à l’été 2023 à la suite du dépôt du projet de loi 15 (Assemblée nationale du Québec, 2023). La période étudiée s’étendra de mai 2023 jusqu’à l’été 2025, moment où les premiers effets concrets de la mise en œuvre commencent à se manifester. L’attention sera portée sur la composition de l’équipe de direction de l’agence, au sein de laquelle une proportion significative de membres est issue de firmes de conseil privées. Cette configuration permet d’examiner comment la présence d’acteur·rice issus du milieu du conseil contribue à la diffusion de normes managériales et à la recomposition des critères qui structurent l’action publique en matière de gouvernance du réseau de la santé.

3.3.1 Le phénomène des portes-tournantes

La circulation professionnelle de gestionnaires entre firmes de conseil et appareil étatique constitue un élément important pour comprendre la façon dont les référentiels managériaux s'insèrent dans l'action publique. Elle renvoie à des trajectoires professionnelles dans lesquelles des individus occupent successivement des positions dans les secteurs privé et public, contribuant à faire circuler des pratiques, des réseaux et des modes de raisonnement entre ces deux sphères. Dans la littérature, ce phénomène est généralement désigné par la notion de « portes tournantes » ou « pantouflage », définie comme un mouvement d'employés de « haut rang » entre les secteurs privé et public (Yates et Cardin-Trudeau, 2021, p. 302 ; Wikipédia, 2025).

En soi, ces dynamiques de circulation professionnelle sont étroitement liées aux réformes de la NGP publique qui ont transformé l'action publique au cours des dernières décennies. La montée d'un État régulateur, marquée par la multiplication d'agences et d'autorités administratives autonomes, a créé des espaces institutionnels particulièrement propices aux trajectoires publiques/ privées (Bezes, 2012, p. 36). Ces structures, souvent caractérisées par des conditions d'emploi plus proches du secteur privé et par une forte valorisation des expertises issues des milieux économiques et financiers, fonctionnent comme des lieux de passage entre sphères publique et privée. Elles contribuent ainsi à institutionnaliser les portes tournantes, en normalisant la présence d'acteur-rices issus du privé au sein de l'appareil étatique et en renforçant la diffusion de référentiels managériaux dans les processus de régulation et de décision publique (Michon et Robert, 2024, p. 19).

La littérature souligne que ces trajectoires tendent à favoriser la constitution de cercles d'acteur-rices étroitement connecté-es à la sphère politico-administrative, parfois qualifiés de « cercle intime » (Useem, 1984, cité dans Laurin-Lamothe, 2017 et dans Yates et Cardin-Trudeau, 2021, p. 303). Cette proximité relationnelle et professionnelle est susceptible de créer des asymétries durables entre acteur-rices « connecté-es » et « non connecté-es », en facilitant l'accès aux espaces où se définissent les priorités de l'action publique et les modalités de mise en œuvre des politiques pour certain-es plutôt que pour d'autres.

Ces dynamiques s'expliquent également par des mécanismes de socialisation cognitive et normative. La notion de « capture culturelle », développée à partir des travaux de Kwak (2014), permet de saisir le processus par lequel des responsables publics en viennent à internaliser, « comme par osmose », des

cadres de pensée, des priorités et des représentations du monde propres aux milieux dont ils et elles sont issues (Yates et Cardin-Trudeau, 2021, p. 304 ; Michon et Robert, 2024, p. 27). Cette « compréhension commune du monde » peut ainsi favoriser une attention accrue, voire un intérêt particulier, à l'égard de certains enjeux, secteurs, problématiques ou façons de faire avec lesquels les acteur·rices entretiennent une proximité professionnelle antérieure (Makkai et Braithwaite, 1992 ; Yates et Cardin-Trudeau, 2021, p. 306).

Dans leurs travaux, Yates et Cardin-Trudeau distinguent le phénomène des portes tournantes en deux formes principales : les portes tournantes « à l'entrée » ou dite, qui renvoie à l'arrivée d'acteur·rices issues du secteur privé dans la haute fonction publique, et les portes tournantes « à la sortie », qui désignent le passage inverse vers le secteur privé. La présente analyse se concentre plus spécifiquement sur la première configuration. Dans le cas des portes tournantes à l'entrée, la socialisation professionnelle antérieure tend à influencer la manière dont l'action publique est pensée et conduite (Yates et Cardin-Trudeau, 2021, p. 305). La connaissance fine d'un secteur et l'adhésion préalable à ses cadres d'analyse influencent la façon dont les enjeux sont formulés, les priorités hiérarchisées et les solutions jugées légitimes sont identifiées. Cette socialisation peut ainsi favoriser la reproduction de référentiels managériaux et orienter les jugements en fonction de logiques propres au secteur dont ils sont à l'origine (Makkai et Braithwaite, 1992 ; Yates et Cardin-Trudeau, 2021, p. 306 ; Bó, 2006 ; Yackee, 2014).

Il convient enfin de préciser que la littérature mobilisée dans cette section, notamment les travaux de Yates et Cardin-Trudeau, a été développée principalement dans le cadre de recherches portant sur le lobbying et les dynamiques d'influence. Bien qu'elle ne porte pas directement sur les firmes de conseil, les mécanismes qu'elle met en évidence — circulation professionnelle, analyse de réseaux et « capture culturelle » — offrent des outils analytiques pertinents pour éclairer les effets des trajectoires professionnelles sur la manière dont les référentiels managériaux s'intègrent à l'action publique. Sans assimiler ces firmes à des groupes de pression au sens strict, cette littérature permet ainsi de mieux comprendre comment la circulation professionnelle contribue à l'implantation ainsi qu'à la pérennisation de référentiels managériaux au cœur de l'action publique.

3.3.2 Quand les pratiques de gestion structurent l'action publique

La diffusion des normes managériales ne se limite ni à l'intensification du recours aux consultant·es ni à l'intégration d'ancien·es consultant·es au sein de l'administration publique. Elle repose avant tout sur la

standardisation des pratiques et des instruments de gestion, qui contribue à structurer durablement l'action publique, bien au-delà des interventions ponctuelles d'acteurs externes. À travers l'adoption de cadres d'analyse, d'indicateurs et de méthodes présentés comme neutres et universels, les principes de performance, d'optimisation et de contrôle s'imposent progressivement comme des évidences organisationnelles, orientant les manières de concevoir, d'évaluer et de piloter l'action publique.

Cette diffusion s'opère notamment par un travail de reformulation des enjeux publics dans un langage managérial qui tend à en neutraliser la portée politique et sociale. Les restrictions budgétaires sont ainsi présentées comme de l'« optimisation », la suppression de lits d'hôpital comme un « redimensionnement capacitaire » ou encore des transformations organisationnelles considérées lourdes comme une opportunité de recourir au « *lean management* » (Eddé, 2023, p. 277). L'ensemble de ces mesures est systématiquement associé à un registre associé à l'« innovation » et à l'« agilité », contribuant à les inscrire dans une grammaire managériale perçue comme moderne et incontestable (Eddé, 2023, p. 277). Cette requalification lexicale prépare et légitime l'application de méthodes standardisées, en présentant des choix profondément politiques comme de simples ajustements gestionnaires, logistiques et techniques.

La standardisation se manifeste également dans les critères d'arbitrage mobilisés par l'action publique. Les indicateurs chiffrés, les objectifs quantifiables et les tableaux de performance tendent à s'imposer comme des instruments centraux de décision, précisément parce qu'ils offrent des repères simples, comparables et immédiatement mobilisables. Ces outils permettent de traiter des situations complexes à partir de lectures simples. « Les analyses et les objectifs chiffrés sont bien plus pratiques pour servir d'argument d'autorité que des analyses nuancées. Les consultant-es trouveront toujours de précieux alliés chez les dirigeants politiques pressés de nier la complexité des situations ou de défendre sans plus d'analyse le succès de leurs réformes (Eddé, 2023, p. 16). »

Le recours accru à des modèles et outils génériques, présentés comme neutres et universels, constitue ainsi un vecteur central de la diffusion des normes managériales. En ramenant la complexité des problèmes publics à une série d'indicateurs à optimiser, ces dispositifs favorisent l'application de cadres d'analyse préformatés, peu sensibles aux spécificités institutionnelles et aux réalités sociales des milieux d'intervention.

Dans cette perspective, le phénomène des portes tournantes à l'entrée est d'autant plus intéressant. L'intégration d'acteur·rices issu·es du conseil à des hauts postes dans l'administration publique contribue

à normaliser l'usage de ces outils et méthodes, en renforçant leur légitimité. La diffusion des normes managériales ne repose alors plus uniquement sur des interventions ponctuelles de consultant-es, mais sur leur inscription durable dans les pratiques de gestion et de pilotage de l'action publique, présentées comme efficaces, tout en demeurant largement indifférentes à la complexité des missions de service public (Eddé, 2023, p. 289 ; Bezes, 2012).

3.3.3 Tensions normatives et défense de l'intérêt public

Les dynamiques analysées dans les sections précédentes invitent à déplacer l'analyse vers les enjeux de responsabilité démocratique de l'État et de défense de l'intérêt public. La circulation professionnelle, combinée à la diffusion de normes managériales et à la standardisation des pratiques, contribue à reconfigurer les cadres au sein desquels l'action publique est pensée et évaluée. Dans ce contexte, une tension est notable à mesure que les critères d'efficacité, de conformité et de performance tendent à occuper une place centrale, parfois au détriment des considérations normatives, sociales et démocratiques qui fondent traditionnellement l'action publique.

Comme mentionné précédemment, les alignements idéologiques issus de trajectoires professionnelles peuvent en venir à influencer, voire orienter, l'action publique, notamment lorsque l'importation de méthodes privées est présentée comme une solution allant de soi pour réformer des administrations vues comme « dysfonctionnelles », voire « arriérées ». Une telle logique devient problématique dès lors qu'elle repose sur l'idée implicite que l'action publique devrait fonctionner selon les mêmes principes qu'une entreprise privée, alors que les finalités et les responsabilités sont de nature fondamentalement différente (Yates et Cardin-Trudeau, 2021, p. 313). Cette transposition contribue à une dénaturation du rôle de l'État, conçu non plus comme garant de l'intérêt public, mais comme une organisation devant avant tout optimiser ses processus.

Plusieurs auteur-rices avancent que ces dynamiques contribuent au maintien d'élites néolibérales au sommet des gouvernements (Formisano, 2017), voire à l'émergence de formes de ploutocratie (Sayer et Wilkinson, 2016). D'autres analyses mettent plutôt l'accent sur la constitution d'une « élite d'influence » (Wedel, 2017), structurée par des réseaux d'acteur-rices politiquement connecté-es occupant des positions stratégiques tant dans le secteur privé que public (Yates et Turgeon, 2022, p. 18). Comme le souligne Eddé, « quand le seul fait d'être consultant ou banquier d'affaires garantit l'accès à des postes au

sommet de l'État et quand le fait d'avoir su défendre efficacement un intérêt privé ou particulier confère la légitimité pour déterminer l'intérêt général, le système démocratique est menacé » (Eddé, 2023, p. 316).

La recherche d'une plus grande efficacité tend à renforcer une conception de l'action publique centrée sur la cohérence entre moyens et objectifs plutôt que sur des débats portant sur les valeurs, les finalités ou la légitimité des choix opérés (Walliser, 1989 ; Sanderson, 2002 ; Gunter & Mills, 2017, cités dans Ylönen et Kuusela, 2019, p. 253). Dans ce contexte, les interventions des firmes de conseil peuvent favoriser l'émergence de solutions technocratiques à des problèmes fondamentalement politiques, en reléguant au second plan les dimensions démocratiques, le rôle de la société civile et les processus de délibération collective (Ylönen et Kuusela, 2019, p. 253). La littérature souligne également que la circulation professionnelle peut influencer la manière dont les intérêts concurrents sont pris en compte dans les processus décisionnels. Même en l'absence de démarches explicites d'influence, le niveau de considération accordé à certains intérêts peut pencher en faveur des secteurs d'origine des acteur·rices issu·es du privé, l'influence s'exerçant alors de manière diffuse, « de l'intérieur » vu la présence d'ancien consultant·es dans l'administration publique (Yates et Cardin-Trudeau, 2021, p. 306).

3.3.4 La création de l'agence Santé Québec

L'implantation de l'agence Santé Québec s'inscrit dans un contexte de restructuration majeure du réseau de la santé québécois, amorcée avec l'adoption du projet de loi 15 au printemps 2023 (Assemblée nationale du Québec, 2023). Présentée par le gouvernement comme une réforme nécessaire pour améliorer la performance, la coordination et la reddition de comptes du système, la création de cette nouvelle société d'État vise officiellement à dissocier les fonctions stratégiques de gouvernance – toujours dévolues au ministère – des fonctions opérationnelles, désormais confiées à Santé Québec (Assemblée nationale du Québec, 2023). Cette réforme s'inscrit dans un discours récurrent sur l'inefficacité du réseau de la santé, sur la lourdeur bureaucratique des établissements et sur la nécessité d'introduire de nouvelles façons de faire afin de « moderniser » la gestion du système de santé. Dès lors, Santé Québec se voit confier un mandat particulièrement large, soit celui de piloter la transformation du réseau, d'harmoniser les pratiques à l'échelle du territoire et d'assurer une meilleure performance organisationnelle. Dès sa mise en place, l'agence apparaît toutefois comme un **espace privilégié d'importation de référentiels managériaux**, tant par la composition de son équipe dirigeante que par les indicateurs de performance qu'elle déploie.

La **composition de l'équipe dirigeante** de Santé Québec illustre de manière particulièrement nette le phénomène des portes tournantes à l'entrée. La figure 3.1 (aussi disponible en format interactif en cliquant sur le titre) illustre les liens de circulation entre secteurs public et privé. Huit personnes occupant des postes clés, tant au conseil d'administration qu'à la haute direction, sont passées directement de firmes de conseil à des fonctions publiques stratégiques. À l'échelle des vice-présidences, sept des onze hauts gestionnaires ont œuvré dans le milieu du conseil avant leur entrée dans l'appareil étatique soit 63% du lot, cumulant en moyenne près de dix années d'expérience dans ce secteur, dont six dans une trajectoire directe du conseil vers la fonction publique. Cette concentration de profils issus du milieu managérial privé confère à Santé Québec une configuration organisationnelle singulière, dans laquelle des acteur·rices sont bien positionné·es pour agir comme **relai entre le monde du conseil privé et celui de l'action publique**, contribuant à l'importation et à la légitimation de cadres d'analyse et de pratiques managériales.

Figure 3.1 Cartographie des employé·es à la tête de l'agence Santé Québec

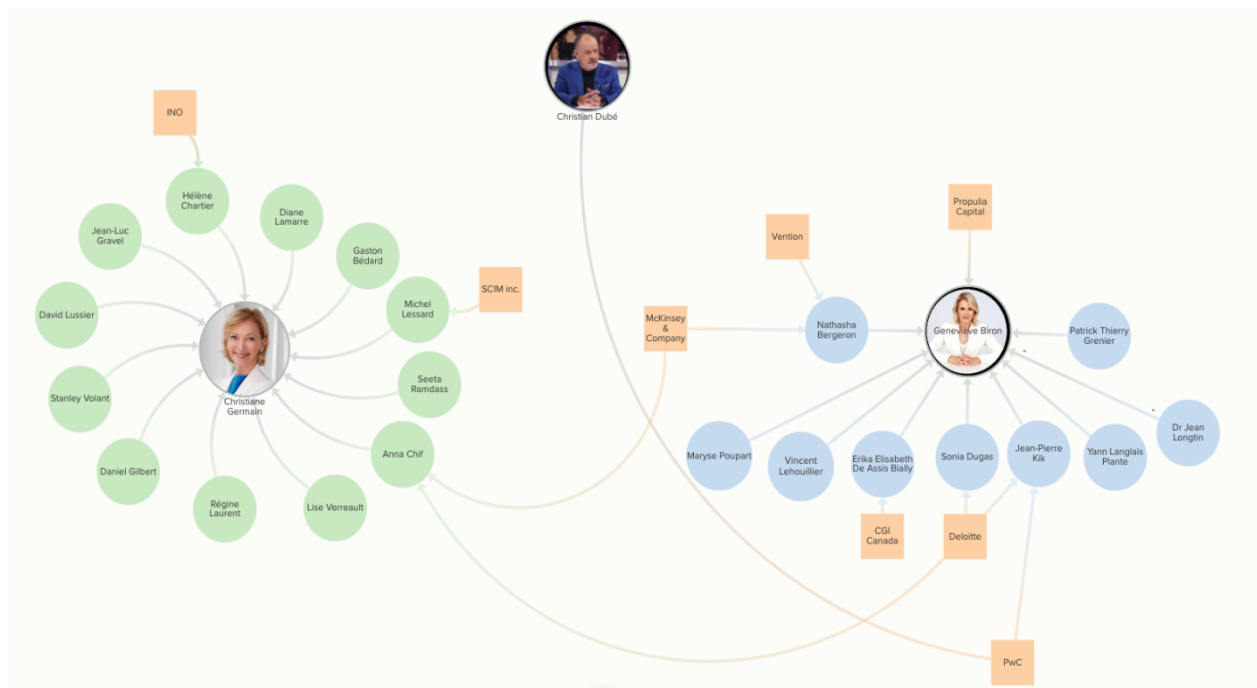


Figure créée par l'autrice. Références : Comptes LinkedIn personnels des employé·es.

Cette dynamique se manifeste également par le recours rapide et soutenu à des **consultant-es externes** dès les premiers mois d'existence de l'agence. Santé Québec a notamment octroyé plus de 100 000 dollars à une agence de marketing afin de définir son identité organisationnelle, et engagé 3 millions de dollars en contrats de consultation pour les accompagner dans leur transition vers la nouvelle structure, le tout dans un contexte où le réseau est simultanément appelé à procéder à des compressions budgétaires de 1,5 milliards (Côté, 2025 ; Archambault, 2025). Ce recours à l'expertise externe, alors même que l'agence est présentée comme un outil de rationalisation et d'efficacité, illustre concrètement les mécanismes analysés précédemment, où l'externalisation de fonctions stratégiques coexiste avec un discours sur la nécessité de moderniser le système de santé.

Les instruments de pilotage déployés par Santé Québec s'inscrivent en cohérence avec ce discours. L'analyse, même sommaire, des indicateurs mobilisés dans le [Plan stratégique 2025-2028](#) permet d'en dégager plusieurs constats. Des réalités complexes — telles que « l'accès aux services », la « continuité des soins » ou la « qualité des parcours » (Santé Québec, 2025) — y sont traduites en cibles numériques uniformes, comparables dans le temps et entre établissements. Cette logique de quantification reformule les problèmes publics comme des enjeux d'optimisation, susceptibles d'être traités à l'aide de modèles génériques. Elle s'accompagne d'une **standardisation des pratiques**, où la performance du système, la productivité du personnel soignant, la fluidité des parcours patient et le contrôle des coûts occupent une place centrale, au détriment de dimensions plus difficilement quantifiables, comme la qualité des soins, le temps passé sur les tâches administratives, l'autonomie professionnelle ou l'expérience vécue des patient-es. Ce mode de gouvernance tend ainsi à restreindre la capacité des administrations à exercer un **jugement contextuel, au profit d'une logique de conformité à des objectifs de performance**. Les réactions syndicales suscitées par la création de Santé Québec témoignent de ces tensions, et rappellent l'importance de la culture du réseau public, de la reconnaissance de l'expertise interne et du respect du caractère fondamentalement démocratique du système de santé balayé de la main par Santé Québec (Lévesque, 2024b).

À peine trois mois après son lancement officiel, le renvoi de Frédéric Abergel révèle des tensions structurelles quant aux modes de gouvernance et de pilotage de Santé Québec (Radio-Canada Info, 2025). Selon les informations rapportées, son congédiement s'inscrit dans un conflit opposant deux approches distinctes de la gestion du réseau. D'un côté, Geneviève Biron, issue du secteur privé, privilégiait une uniformisation des pratiques et un pilotage centralisé des établissements, assortis d'une implication directe dans le suivi des opérations. De l'autre, Frédéric Abergel, provenant du réseau public, défendait

une plus grande autonomie des établissements et critiquait le caractère jugé trop centralisateur de cette approche. En voilà un bon exemple de **tensions normatives**. Ces tensions se sont accentuées dans le contexte des compressions budgétaires de 1,5 milliard de dollars exigées par le gouvernement, ainsi que par l'implication soutenue du cabinet du ministre dans les orientations de Santé Québec, perçue comme excessive par M. Abergel et partagée par d'autres acteurs du réseau (Chouinard et Cousineau, 2025).

Enfin, l'implantation de Santé Québec s'inscrit dans une rhétorique de la compétence et de l'excellence managériale, souvent résumée par la figure des « top guns du privé », selon laquelle les expertises les plus légitimes et les plus efficaces se situeraient désormais à l'extérieur de la fonction publique. Cette représentation contribue à dévaluer l'expertise interne de l'État et à normaliser l'idée que la transformation du réseau doit être confiée à des acteur·rices issu·es du secteur privé (Lévesque, 2024a). Or, cette reconfiguration des sources de légitimité de l'action publique soulève un enjeu central de **responsabilité démocratique**. En privilégiant des indicateurs axés sur la performance et l'optimisation, Santé Québec tend à déplacer la finalité de l'action publique, qui n'est plus d'abord orientée vers la défense de l'intérêt public et la santé de la population, mais vers l'atteinte d'objectifs strictement gestionnaires. Ce glissement illustre concrètement les tensions mises en évidence à la section 3.3.3 : lorsque l'efficacité managériale devient le principal critère de légitimation des hauts fonctionnaires, la **capacité de l'État à assumer pleinement son rôle de garant de l'intérêt public** s'en trouve fragilisée.

CONCLUSION

Ce travail avait pour objectif d'analyser la **consultocratie** comme configuration de l'action publique québécoise et d'en dégager les effets sur la gouvernance. À partir de trois cas distincts — la gestion de la pandémie de COVID-19, le fiasco SAAQclic et la création de l'agence Santé Québec — l'analyse a montré que le recours aux firmes de conseil ne relève ni d'un phénomène récent ni d'une série de décisions ponctuelles dictées par l'urgence ou la complexité. Il s'inscrit dans un processus d'institutionnalisation des méthodes inspirées du privé amorcé dès les années 1970, consolidé par les réformes de la NGP, et au sein duquel les firmes de conseil occupent une place structurante dans la formulation, le pilotage et la légitimation de l'action publique.

L'examen du premier axe a mis en évidence l'un des traits constitutifs de la consultocratie, soit l'asymétrie entre l'influence exercée par les firmes de conseil et les obligations de responsabilité qui encadrent normalement l'action publique. Le cas du recours à McKinsey durant la pandémie de COVID-19 a montré comment, en contexte de crise, des acteurs privés peuvent être intégrés au cœur des dispositifs décisionnels, participer au cadrage des problèmes publics et orienter les réponses gouvernementales sans être soumis aux mécanismes usuels de reddition de comptes. La consultocratie se manifeste ici comme un mode de gouvernement par l'expertise, dans lequel des choix politiques sont requalifiés en décisions techniques, contribuant à déplacer la délibération et la responsabilité hors de l'espace public.

Le deuxième axe a permis de montrer que la consultocratie ne repose pas uniquement sur l'intégration ponctuelle de firmes dans la décision, mais sur des conditions organisationnelles qui rendent cette intégration structurellement possible. L'analyse du programme CASA et du fiasco SAAQclic a mis en lumière le rôle central du sous-financement chronique, de l'externalisation répétée de fonctions stratégiques et de l'érosion de la mémoire institutionnelle au sein des organisations publiques dans la consolidation de la consultocratie. À mesure que l'expertise interne s'affaiblit, l'administration publique perd sa capacité à concevoir, encadrer et corriger ses propres projets, ce qui transforme le recours aux firmes de conseil en solution quasi incontournable. Dans ce contexte, les retards, les dépassements de coûts et les pertes de contrôle apparaissent comme des effets structurels d'un régime d'action publique dépendant de l'expertise privée.

Le troisième axe a montré comment la consultocratie se reproduit et se stabilise dans le temps par la circulation professionnelle entre firmes de conseil et haute administration, ainsi que par la diffusion de normes et d'instruments managériaux présentés comme neutres et universels. Le cas de Santé Québec illustre la manière dont la consultocratie peut s'incarner dans des réformes organisationnelles, en redéfinissant les finalités de l'action publique autour de critères de performance, d'uniformisation et de contrôle. Ces dynamiques révèlent des tensions normatives persistantes entre une conception gestionnaire de l'efficacité et les responsabilités démocratiques de l'État.

Pris isolément, chacun des cas étudiés pourrait être interprété comme un épisode contingent. Leur mise en relation permet toutefois de saisir la consultocratie comme un **système réfléchi**, articulant l'intégration discrète d'acteurs privés dans les espaces décisionnels, l'affaiblissement des capacités internes de l'État et la diffusion d'un langage managérial qui transforme les enjeux d'intérêt public en problèmes à optimiser. La consultocratie apparaît ainsi comme une configuration institutionnelle, dont les effets cumulés rendent plus opaque l'identification des lieux de décision, des critères menant aux décisions et des responsabilités politiques qui devraient régir les choix collectifs en démocratie.

Cette recherche repose sur un nombre limité de cas et ne prétend pas épuiser empiriquement l'ensemble des secteurs concernés par la consultocratie. Elle propose plutôt une lecture analytique visant à rendre visibles des mécanismes transversaux observables dans plusieurs domaines de l'action publique, au Québec comme dans d'autres juridictions. La dimension transnationale de la consultocratie constitue à cet égard un enjeu central. Les grandes firmes de conseil opèrent au sein de réseaux globaux qui favorisent la standardisation des méthodes, la circulation de cadres d'analyse et l'accumulation de données étatiques au sein d'organisations privées peu soumises aux exigences d'imputabilité démocratique. La consultocratie ne se limite donc pas à un rapport contractuel entre un État et un fournisseur, mais engage des enjeux de souveraineté informationnelle et de capacité étatique.

Enfin, l'intérêt principal de cette analyse réside dans l'ouverture qu'elle propose. En nommant explicitement la consultocratie comme régime d'action publique, ce travail invite à interroger les conditions dans lesquelles l'État pourrait réaffirmer ses capacités internes, diversifier ses sources d'expertise et redéfinir les finalités de son action. Comme le rappellent Ylönen et Kuusela (2019), si la bureaucratie publique et la consultocratie font toutes deux l'objet de critiques liées à une rationalité instrumentale, ce qui les distingue fondamentalement tient à la responsabilité et à l'ancrage moral de

l'institution bureaucratique. Là où la consultocratie repose sur une logique contractuelle et marchande, l'action publique demeure porteuse d'une obligation de défendre l'intérêt collectif. La question centrale n'est donc pas de savoir comment éliminer toute expertise privée, mais de déterminer comment limiter l'emprise de la consultocratie afin de préserver une action publique capable d'assumer pleinement ses responsabilités démocratiques et ultimement son rôle dans la défense de l'intérêt public.

ANNEXE A

Gestion de la pandémie - Perspectives des missions

Juridictions	Perspectives des missions	Références
Québec	<ul style="list-style-type: none"> • Logistique sanitaire • Coordination – gestion de la crise • Communication gouvernementale • Relance économique 	Vérificatrice générale du Québec (2020) ; Pivot (2021) ; CBC (2022)
Canada	<ul style="list-style-type: none"> • Planification stratégique • Optimisation de processus administratifs • Soutien analytique 	Globe and Mail (2024)
États-Unis	<ul style="list-style-type: none"> • Modélisation pandémique • Logistique sanitaire • Coordination – gestion de la crise • Communication gouvernementale 	ProPublica (2020)
Royaume-Uni	<ul style="list-style-type: none"> • Logistique sanitaire • Coordination - Gestion de crise • Soutien système de santé 	National Audit Office (2021)
France	<ul style="list-style-type: none"> • Logistique sanitaire • Coordination - Gestion de crise • Communication gouvernemental 	Bazin (2023)
Australie	<ul style="list-style-type: none"> • Logistique sanitaire • Déploiement des campagnes vaccinales • Relance économique 	AusTender (2021)

Figure créée par l'auteur. Références : Vérificatrice générale du Québec, 2020 ; Pivot, 2021 ; CBC, 2022 ; Globe and Mail, 2024 ; ProPublica, 2020 ; National Audit Office, 2021 ; Bazin, 2023 ; AusTender, 2021.

RÉFÉRENCES

- Archambault, H. (2025, 10 février). *Santé Québec a déjà donné plus de 3 M\$ en contrats à des firmes privées*. Le Journal de Montréal. <https://www.journaldemontreal.com/2025/01/23/plus-dun-million--a-des-firmes-privees-en-un-mois-a-sante-quebec>
- Aron, M. et Michel-Aguirre, C. (2023). *Les infiltrés* ([Éd. avec une préface inédite]. Éditions Points.
- Arthur M. Shopola, Ricky Mukonza et Rasodi K. Manyaka. (2024). Consultocracy in South African public service: A case of repositioned public administration curricula. *Africa's Public Service Delivery & Performance Review*, 12(1), e1-e11. <https://doi.org/10.4102/apsdpr.v12i1.747>
- Assemblée nationale du Québec. (2023). *Projet de loi n° 15*. <https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-15-43-1.html>
- Bazin, M. A. (2023, 7 avril). *Un phénomène tentaculaire : l'influence croissante des cabinets de conseil sur les politiques publiques - Rapport*. Sénat de France. <https://www.senat.fr/rap/r21-578-1/r21-578-1.html>
- Beveridge, R. (2012). Consultants, depoliticization and arena-shifting in the policy process: privatizing water in Berlin. *Policy Sciences*, 45(1), 47-68. <https://doi.org/10.1007/s11077-011-9144-4>
- Bezes, P. (2012). État, experts et savoirs néo-managériaux: Les producteurs et diffuseurs du New Public Management en France depuis les années 1970. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 193(3), 16-37. <https://doi.org/10.3917/arss.193.0016>
- Bó, Ernesto Dal. 2006. "Regulatory capture: A review." *Oxford Review of Economic Policy* 22 (2): 203–225.
- Bogdanich, W., Forsythe, M., Menthon, P.-H. de et Lavaste, C. (2023). *McKinsey pour le meilleur et pour le pire: une enquête sans concession sur le cabinet de conseil le plus influent au monde*. Buchet-Chastel.
- Bonnet, V., Marty, E. et Robert, C. (2024). Disqualification des conflictualités, rétrécissement du débat, invisibilisation des valeurs : la dépolitisation en discours. *Mots*, (134), 9-19. <https://doi.org/10.4000/mots.32839>
- Boston, J. (1994). Purchasing Policy Advice: The Limits to Contracting Out. *Governance*, 7(1), 1-30. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1994.tb00167>.
- Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario (2020). *Rapport spécial sur la gestion des situations d'urgence en Ontario – Intervention contre la pandémie*.
- Chouinard, T. et Cousineau, M.-E. (2025, 3 mars). Numéro 2 de Santé Québec: En conflit avec la PDG, Frédéric Abergel congédié. *La Presse, Santé*. <https://www.lapresse.ca/actualites/sante/2025-03-03/numero-2-de-sante-quebec/en-conflit-avec-la-pdg-frederic-abergel-congedie.php>

- Commissaire à la lutte contre la corruption. (2015). *Recommandations du Commissaire à la lutte contre la corruption concernant l'octroi et la gestion des contrats publics en informatique* (juin 2015). Unité permanente anticorruption (UPAC), Gouvernement du Québec. Document disponible en ligne :
https://upac.gouv.qc.ca/fileadmin/contenu/Decouvrir_IUPAC/Documentation/Guides_recommandations_et_memoires/2015-06-30_Rapport_de_recommandations_gestion_contrats_informatique_CLCC.pdf
- Commission d'enquête sur la gestion de la modernisation des systèmes informatiques de la Société de l'assurance automobile. (2025). *Liste de Témoins, Intervenants et experts - CESIS*.
<https://www.cesis.gouv.qc.ca/audiences-publiques/liste-de-temoins>
- Côté, G. (2025, 20 janvier). *Où vont vos impôts: une quête de sens à 103 000\$ pour Santé Québec*. Le Journal de Québec. <https://www.journaldequebec.com/2025/01/20/ou-vont-vos-impots--une-quete-de-sens-a-103-000-pour-sante-quebec>
- Crouch, C. (2010). *Post-democracy*. Polity Press.
- Dávid-Barrett, E. (2023). State capture and development: a conceptual framework. *Journal of International Relations and Development*, 26(2), 224-244. <https://doi.org/10.1057/s41268-023-00290-6>
- Deschênes, F. (2025, 28 avril). *Chronologie de la saga SAAQ clic*. Le Devoir. <https://www.ledevoir.com/societe/872476/chronologie-saga-saaqclic>
- Desjardins, F. (2017, 2 mars). *Vers la renaissance de l'entreprise Arthur Andersen*. Le Devoir. <https://www.ledevoir.com/economie/492953/firme-conseil-vers-la-renaissance-de-la-marque-arthur-andersen>
- Désy, M. (2017). *Analyse de quatre enjeux éthiques découlant de la légalisation du cannabis*. Institut national de santé publique du Québec. Gouvernement du Québec https://www.inspq.qc.ca/sites/default/files/publications/2315_analyse_enjeux_ethiques_legislation_cannabis.pdf
- Diefenbach, T. (2009). New Public Management in Public Sector Organizations: The Dark Sides of Managerialistic 'Enlightenment'. *Public Administration*, 87(4), 892-909. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01766.x>
- Eddé, M. (2023). *La destruction de l'État. École, hôpital, industrie, énergie, sécurité, diplomatie...* Bouquins. <https://doi.org/10.3917/bouq.edde.2023.01>
- Flinders, M. et Buller, J. (2006). Depoliticisation: Principles, Tactics and Tools. *British Politics*, 1(3), 293-318. <https://doi.org/10.1057/palgrave.bp.4200016>
- Forsythe, M. et Bogdanich, W. (2021, 27 octobre). *At McKinsey, Widespread Furor Over Work With Planet's Biggest Polluters*. *The New York Times*, Business. <https://www.nytimes.com/2021/10/27/business/mckinsey-climate-change.html>

- Gallardo, L., Gautier, L., Chabrol, F., Traverson, L., Oliveira, S. et Ridde, V. (2024). Private consulting firms' intervention in public health policymaking: An exploratory review. *International Review of Administrative Sciences*, 00208523241242664. <https://doi.org/10.1177/00208523241242664>
- Global News. (2022, 30 septembre). *Quebec election: CAQ leader defends millions to U.S. consulting firm during pandemic - Montreal | Globalnews.ca*. Global News. <https://globalnews.ca/news/9167912/quebec-election-caq-legault-defends-millions-u-s-consulting-firm/>
- Gouvernement du Canada, B. du vérificateur général du C. (2024, 4 juin). Rapport 5 — Les contrats de services professionnels.
- Hall et Mills. (2015). Consultants, consultancy and consultocracy in education policymaking in England. *Journal of Education Policy*, 30(4), 518-539. <https://doi.org/10.1080/02680939.2014.963163>
- Hamby, C. et Forsythe, M. (2022, 29 juin). Behind the Scenes, McKinsey Guided Companies at the Center of the Opioid Crisis. *The New York Times*, Business. <https://www.nytimes.com/2022/06/29/business/mckinsey-opioid-crisis-opana.html>
- Harper, S. (2021, 24 novembre). McKinsey : à quoi ont servi les millions payés par Québec à un consultant pendant la pandémie? *Pivot*. <https://pivot.quebec/2021/11/24/mckinsey-a-quoi-ont-servi-les-millions-payes-par-quebec-a-un-consultant-pendant-la-pandemie/>
- Harrow, J. (2000). Public Management Reform: A Comparative Analysis. *Long Range Planning*, 33(6), 881-884. [https://doi.org/10.1016/S0024-6301\(00\)00083-2](https://doi.org/10.1016/S0024-6301(00)00083-2)
- Hay, C. (2014). Depoliticisation as process, governance as practice: what did the 'first wave' get wrong and do we need a 'second wave' to put it right? *Policy & Politics*, 42(2), 293-311. <https://doi.org/10.1332/030557314X13959960668217>
- Hay, C. (2007). *Why We Hate Politics*. Polity Press.
- Hood, C. et Jackson, M. W. (1991). *Administrative Argument*. Dartmouth Publishing Company.
- Hurl, C. et Vogelpohl, A. (2021). *Professional Service Firms and Politics in a Global Era: Public Policy, Private Expertise*. Springer Nature.
- Hurl, C. et Werner, L. B. (2024). *The consulting trap: how professional service firms hook governments & undermine democracy*. Fernwood Publishing.
- Hurl, C. (2017). (Dis)Assembling policy pipelines: unpacking the work of management consultants at public meetings. *Geographica Helvetica*, 72(2), 183-195. <https://doi.org/10.5194/gh-72-183-2017>
- IBM. (2025). *Annual Report - Investor Relations*. <https://www.ibm.com/investor/services/annual-report>
- ICI.Radio-Canada.ca, Z. P.-. (2022). Dans l'ombre, la firme McKinsey était au cœur de la gestion de la pandémie au Québec | L'influence des cabinets-conseils. Radio-Canada. Radio-Canada.ca. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1920666/mckinsey-quebec-covid-legault-gestion-pandemie>

- ICI.Radio-Canada.ca, Z. P.-. (2022b). *McKinsey : une enquête publique indépendante réclamée sur la gestion de la pandémie*. Radio-Canada. Radio-Canada.ca. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1920795/mckinsey-legault-pandemie-chefs-enquete-publique-independante>
- Industry Documents Library. (2021). Collections - Opioids Industry Documents. <https://www.industrydocuments.ucsf.edu/opioids-collections-mckinsey-documents/>
- Joncas, H. (2025, 8 juillet). Fiasco SAAQcllic: SAP, un fournisseur « récidiviste » de la corruption. *La Presse*, Actualités. <https://www.lapresse.ca/actualites/2025-07-08/fiasco-saaqcllic/sap-un-fournisseur-recidiviste-de-la-corruption.php>
- Kipping, M. et Kirkpatrick, I. (2013). Alternative Pathways of Change in Professional Services Firms: The Case of Management Consulting. *Journal of Management Studies*, 50(5), 777-807. <https://doi.org/10.1111/joms.12004>
- Kubr, M. et International Labour Office (dir.). (2010). *Management consulting: a guide to the profession* (4th ed). International Labour Office.
- Kwak, J. 2014. Cultural capture and the financial crisis. In *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit It*, edited by David Carpenter and Daniel A. Moss. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 71–98.
- Lapointe, V. et Van de Walle, S. (2020). The effects of new public management on the quality of public services. *Governance*, 33(3), 461-475. <https://doi.org/10.1111/gove.12502>
- Le Robert. (s. d.). Étymologie grecque. Dico en ligne Le Robert. Récupéré le 12 novembre 2024 de <https://dictionnaire.lerobert.com/guide/etymologie-grecque>
- Lévesque, F. (2024a, 29 avril). Nomination de Geneviève Biron: Une top gun du privé en santé chez Santé Québec. *La Presse*, Santé. <https://www.lapresse.ca/actualites/sante/2024-04-29/nomination-de-genevieve-biron/une-top-gun-du-privé-en-sante-chez-sante-quebec.php>
- Lévesque, F. (2024b, 20 décembre). Santé Québec dépense 1,7 million pour des consultants externes. *La Presse*, Santé. <https://www.lapresse.ca/actualites/sante/2024-12-20/sante-quebec-depense-1-7-million-pour-des-consultants-externes.php>
- Mazzucato, M. et Collington, R. (2023). *The big con: how the consulting industry weakens our businesses, infantilizes our governments, and warps our economies*. Penguin.
- Marciano, R. (2023). More than just experts for hire: A conceptualization of the roles of consultants in public policy formulation. *Policy Studies Journal*, 51(3), 573-585. <https://doi.org/10.1111/psj.12495>
- Marciano, R. (2024). Beyond consultocracy and servants of power: Explaining the role of consultants in policy formulation. *Governance*, 37(1), 39-58. <https://doi.org/10.1111/gove.12743>
- Meier, O., Missonier, A. et Torset, C. (2013). *Stratégies et changement*. Dans *Stratégies et changement* (p. 115-146). Dunod. <https://doi.org/10.3917/dunod.meier.2013.01.0115>

- Michon, S. et Robert, C. (2024). Vers une sociologie politique des revolving doors: Des origines du phénomène à ses conséquences sur l'action publique. *Politix*, n° 146(2), 7-32. <https://doi.org/10.3917/pox.146.0007>
- Plourde, A. (2021). Le capitalisme, c'est mauvais pour la santé: une histoire critique des CLSC et du système sociosanitaire québécois. Éditions Écosociété.
- ProPublica. (2020, 15 juillet). How McKinsey Is Making \$100 Million (and Counting) Advising on the Government's Bumbling Coronavirus Response. *ProPublica*. <https://www.propublica.org/article/how-mckinsey-is-making-100-million-and-counting-advising-on-the-governments-bumbling-coronavirus-response>
- Pupion, P.-C. (2021). The values of New Public Management and New Public Governance: barrier or opportunity for Covid-19 crisis management in France? Hospitals as a case illustration. *Gestion et management public*, 9(4), 161-170. <https://doi.org/10.3917/gmp.094.0161>
- Radio-Canada Info. (2025, 21 mars). *Santé Québec coupe des hauts dirigeants : entrevue avec la présidente Geneviève Biron*. <https://www.youtube.com/watch?v= Fo-DpBvFaw>
- Robert, C. (2021). *Confiner la démocratie: les dépolitisations de l'action publique*. Presses universitaires du Septentrion.
- Sam, M. P. et Scherer, J. (2006). The Steering Group as Policy Advice Instrument: A Case of "Consultocracy" in Stadium Subsidy Deliberations. *Policy Sciences*, 39(2), 169-181. <https://doi.org/10.1007/s11077-006-9014-7>
- Saint-Martin, D. (2024, 21 février). *ArriveCAN, l'administration publique capturée par les consultants privés? Le Devoir*. <https://www.ledevoir.com/opinion/idees/807576/idees-arrivecan-administration-publique-capturee-consultants-privés>
- Saint-Martin, D. (1998). The New Managerialism and the Policy Influence of Consultants in Government: An Historical–Institutionalist Analysis of Britain, Canada and France. *Governance*, 11(3), 319-356. <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00074>
- Saint-Martin, D. (1999). Les consultants et la réforme managériale de l'État en France et en Grande-Bretagne: vers l'émergence d'une « consultocratie »? *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, 32(1), 41-74.
- Saint-Martin, D. (2023). McKinsey et les choix publics: Il est temps de mieux encadrer la « consultocratie ». *La Presse, Opinions*. <https://www.lapresse.ca/debats/opinions/2023-01-28/mckinsey-et-les-choix-publics/il-est-temps-de-mieux-encadrer-la-consultocratie.php>
- Saint-Martin, D. (2000). Énarchie vs 'consultocratie' : les consultants et la réforme administrative en France depuis les années 1980. *Entreprises et histoire*, 25(2), 82-92. <https://doi.org/10.3917/eh.025.0082>
- SAP. (2025). *Company Information | About SAP SE*. <https://www.sap.com/about/company.html>
- Séville, A. (2017). From 'one right way' to 'one ruinous way'? Discursive shifts in 'There is no alternative'. *European Political Science Review*, 9(3), 449-470. <https://doi.org/10.1017/s1755773916000035>

- Skouteris, H., Kirkpatrick, I., Currie, G., Braithwaite, J. et Teede, H. (2019). Are external management consultancies effective in healthcare improvement, do they reflect value for money and what are the alternative models? *Internal Medicine Journal*, 49(11), 1451-1455.
<https://doi.org/10.1111/imj.14634>
- Smith, N., Mitton, C., Hall, W., Bryan, S., Donaldson, C., Peacock, S., Gibson, J. L. et Urquhart, B. (2016). High performance in healthcare priority setting and resource allocation: A literature- and case study-based framework in the Canadian context. *Social Science & Medicine*, 162, 185-192.
<https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2016.06.027>
- Suleiman, E. N. et Desmond, W. O. (2005). *Le démantèlement de l'État démocratique*. Éd. du Seuil.
- There is no alternative. (2025, 9 juillet). Dans Wikipedia. Récupéré le 27 juillet 2025 de
https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=There_is_no_alternative&oldid=1299599115
- Thompson, F. J. et Riccucci, N. M. (1998). REINVENTING GOVERNMENT. *Annual Review of Political Science*, 1(1), 231-257. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.1.1.231>
- Vadeboncoeur, A. (2012). *Privé de soins : contre la régression tranquille en santé*. Montréal : Lux, ©2012. <https://banq.pretnumerique.ca/accueil/isbn/9782895966548>
- Vérificateur général du Québec. (2025). Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2024-2025 (février 2025). <https://www.vgq.qc.ca/fr/publications/212>
- Vogelpohl, A., Hurl, C., Howard, M., Marciano, R., Purandare, U. et Sturdy, A. (2022). Pandemic consulting. How private consultants leverage public crisis management. *Critical Policy Studies*, 16(3), 371-381.
- Wikipédia. (2025, 21 décembre). Pantouflage. Dans *Wikipédia*. Récupéré le 12 janvier 2026 de
<https://fr.wikipedia.org/w/index.php?title=Pantouflage&oldid=231671462>
- Yackee, S. 2014. Reconsidering Agency Capture During Regulatory Policymaking. In *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit It*, edited by Daniel Carpenter and David A. Moss. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 292–325.
- Yates, S. (2018). La transparence des activités de lobbying au Québec : la grande illusion ? *Revue française d'administration publique*, 165(1), 33-47. <https://doi.org/10.3917/rfap.165.0033>
- Yates, S. et Cardin-Trudeau, É. (2021). Lobbying “from within”: A new perspective on the revolving door and regulatory capture. *Canadian Public Administration*, 64(2), 301-319.
<https://doi.org/10.1111/capa.12412>
- Yates, S. et Turgeon, A. (2022). Les portes tournantes entre les think tanks, l'administration publique et les partis politiques : la légitimité par la proximité ? *Politique et Sociétés*, 41(3), 13.
<https://doi.org/10.7202/1089108ar>
- Ylonen M. et Kuusela H. (2019). Consultocracy and its discontents: A critical typology and a call for a research agenda. *Governance*, 32(2), 241-258. <https://doi.org/10.1111/gove.12369>