
COMMUNIQUÉ DE PRESSE

pour diffusion immédiate

Bilan positif de la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État

Québec, le 19 juillet 2012 — Le Réseau d'expertise en conseil stratégique (RECS) associé à l'École nationale d'administration publique a récemment déposé un rapport traçant un bilan positif de l'application de la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État. Intitulé « La nouvelle gouvernance des sociétés d'État, une évaluation qualitative », ce rapport a été réalisé par Martine Tremblay, Guy Morneau et Jean Pronovost, tous trois membres du RECS.

Les données factuelles recueillies et les entrevues réalisées auprès des administrateurs et dirigeants d'une quinzaine de sociétés visées par la Loi permettent aux trois experts de tracer un bilan d'ensemble très positif de ses cinq premières années d'application. La pertinence et le bien-fondé de la Loi font l'unanimité et les sociétés d'État concernées se sont conformées avec célérité et rigueur aux nouvelles exigences gouvernementales en matière de gouvernance.

Les experts recommandent au gouvernement de maintenir le cap, de poursuivre dans la voie que cette Loi a déjà bien balisée et d'élargir rapidement son champ d'application. Ils avancent aussi quelques recommandations qui permettraient de bonifier la Loi et de favoriser une meilleure interaction entre tous les intervenants. Ces recommandations veulent appuyer les intentions et les ambitions de la réforme élaborée en 2006 ainsi qu'optimiser son impact.

« La gouvernance est une préoccupation vécue par toutes nos administrations publiques et contribuer à la réflexion que nous y portons constitue un apport utile. En ce sens, l'association du RECS avec l'ENAP, depuis trois ans, ajoute au rayonnement de l'École et à son expertise de pointe dans une grande variété de secteurs », se réjouit le directeur général de l'ENAP, Nelson Michaud.

Le rapport détaillé est disponible au www.recs.enap.ca.

Réseau d'expertise en conseil stratégique (RECS)

Le RECS est composé d'experts qui ont fait carrière dans l'administration publique québécoise à titre d'administrateurs d'État. Ayant œuvré dans presque tous les domaines où l'État est appelé à intervenir, ils offrent une expertise de pointe dans une grande variété de secteurs. Ses membres dispensent leurs services principalement auprès des administrations publiques et parapubliques. L'accès à ce réseau unique d'expertise s'effectue au moyen de contrats établis avec l'ENAP. Consultez le www.recs.enap.ca.

École nationale d'administration publique (ENAP)

Présente dans une dizaine de villes au Québec, l'ENAP offre des programmes d'études de 2^e et 3^e cycles pour les gestionnaires et les professionnels du secteur public. Elle propose également aux organisations publiques des services de formation continue, de sélection de personnel et d'évaluation des compétences, de gestion de la carrière et de coaching ainsi que de conseil en gestion et d'appui à la gouvernance, tant au plan local qu'à l'échelle internationale. Consultez le www.enap.ca.

La nouvelle gouvernance des sociétés d'État

Une évaluation qualitative

Juillet 2012

Étude réalisée par :

Martine Tremblay
Guy Morneau
Jean Pronovost

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
SECTION 1 : BILAN DES ENTREVUES RÉALISÉES	7
1.1 ÉVALUATION D'ENSEMBLE	7
1.2 LES POINTS FORTS DE LA RÉFORME	8
1.2.1 <i>Partenariat et complicité entre le PDG et le PCA</i>	8
1.2.2 <i>Qualité et assiduité des administrateurs</i>	9
1.2.3 <i>Les comités du CA</i>	10
1.2.4 <i>Pilotage stratégique</i>	10
1.2.5 <i>Politique de gestion des risques</i>	11
1.2.6 <i>Évaluation du PDG</i>	11
1.3 LES PRINCIPALES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES DANS LA PHASE TRANSITOIRE	11
1.3.1 <i>Augmentation du volume de travail</i>	12
1.3.2 <i>Problèmes de culture au sein du personnel</i>	12
1.3.3 <i>La notion d'indépendance</i>	13
1.3.4 <i>La Loi 100</i>	14
1.4 LES POINTS FAIBLES	15
1.4.1 <i>Relations entre le président du conseil et le gouvernement</i>	15
1.4.2 <i>La culture gouvernementale</i>	16
1.4.3 <i>La reddition de comptes devant l'Assemblée nationale</i>	17
1.4.4 <i>La rémunération des administrateurs</i>	18
1.4.5 <i>Politique d'optimisation des ressources et étalonnage</i>	19
1.4.6 <i>Suivi de l'évaluation du président du CA</i>	21
SECTION 2 : RECOMMANDATIONS	23
2.1 RECOMMANDATIONS NE NÉCESSITANT PAS DE MODIFICATION LÉGISLATIVE	23
2.1.1 <i>Formation des administrateurs</i>	23
2.1.2 <i>La présence de sous-ministres du ministère de tutelle au conseil d'administration d'une société d'État</i>	24
2.1.3 <i>Intervention législative du type Loi 100</i>	25
2.1.4 <i>Les relations avec les autorités gouvernementales</i>	26
2.1.4.1 Les ministères et ministres de tutelle	27
2.1.4.2 Les organismes centraux	28
2.1.4.3 La supervision et la coordination gouvernementale	28
2.1.4.4 L'Assemblée nationale	29
2.1.4.5 Le Vérificateur général	30
2.1.5 <i>Optimisation des ressources, mesure de la performance, étalonnage et politique de divulgation financière</i>	34
2.1.6 <i>Évaluation du PCA</i>	35
2.1.7 <i>Délai de nomination des administrateurs</i>	36
2.2 RECOMMANDATIONS NÉCESSITANT L'ADOPTION DE DÉCRETS OU DES CHANGEMENTS LÉGISLATIFS	38
2.2.1 <i>La rémunération des administrateurs</i>	38
2.2.1.1 Lignes directrices proposées par l'OCDE	39
2.2.1.2 Gouvernement fédéral	39



2.2.1.3	Grille de rémunération proposée	40
2.2.1.4	Le marché privé des administrateurs	40
2.2.2	<i>La notion d'indépendance des administrateurs</i>	<i>41</i>
2.2.3	<i>Élargissement de la LGSE.....</i>	<i>43</i>
2.2.4	<i>Revoir la liste et la procédure applicable aux sociétés d'État faisant l'objet d'une vérification conjointe avec le Vérificateur général du Québec.....</i>	<i>44</i>
CONCLUSION		47
ANNEXE 1		49
ANNEXE 2		51
ANNEXE 3		53
ANNEXE 4		55

REMERCIEMENTS

Plusieurs personnes ont contribué, de différentes façons, à cette évaluation.

Nous remercions tout particulièrement :

- Madame Suzanne Lévesque, sous-ministre adjointe et les membres de l'équipe du ministère des Finances qui a accompagné nos travaux;
- L'équipe professorale de l'ÉNAP et le professeur Serge Belley, dont les conseils méthodologiques nous ont été fort précieux;
- Monsieur Jean Larochelle, secrétaire adjoint au Secrétariat aux emplois supérieurs et son équipe, qui nous ont généreusement offert leur expertise;
- Messieurs Michel Audet, André Dicaire, Pierre Roy et Jean St-Gelais qui ont accepté de réagir à nos constats et de commenter nos propositions.
- Madame Catherine Morneau, chargée de projet à la Direction des services aux organisations de l'ÉNAP, qui a contribué de façon compétente et fort significative à chacune des étapes de notre démarche.

Nous remercions aussi très chaleureusement tous ceux qui, dans les sociétés d'État, au gouvernement et au bureau du Vérificateur général se sont prêtés aux entrevues sur lesquelles repose l'essentiel de notre démarche. Nous leur savons gré des réflexions et du temps qu'ils ont investi dans cette évaluation qui aurait été impossible sans leur contribution.

Martine Tremblay

Guy Morneau

Jean Pronovost



INTRODUCTION

Le gouvernement du Québec a publié, en avril 2006, un important énoncé de politique sur la gouvernance des sociétés d'État, intitulé « Moderniser la gouvernance des sociétés d'État¹ », ce document annonçait une mise à jour de la gouvernance des sociétés d'État et avait comme objectif de favoriser une gestion qui répondrait à des critères exigeants de transparence, d'intégrité et de responsabilité pour mieux assurer la performance attendue des entreprises du secteur public.

Cette modernisation faisait partie de la mise à jour du fonctionnement de l'État, entreprise en 2003, s'inspirait des modèles retenus dans les principaux pays industrialisés, particulièrement en Amérique du Nord, et se réclamait notamment des Principes de gouvernement d'entreprise, rendus publics en 1999 et remis à jour en 2004 par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE²). Ces principes, il faut le rappeler, sont devenus une référence internationale pour les responsables de l'action gouvernementale, les investisseurs, les sociétés et autres parties interpellées par les questions de gouvernance.

L'énoncé de politique s'appuyait essentiellement sur une meilleure définition des responsabilités respectives du conseil d'administration et de la direction générale, le renforcement de l'autorité du conseil et la mise en place de meilleurs outils d'imputabilité et de contrôle. Il dressait aussi la liste des 24 sociétés auxquelles ces orientations devaient s'appliquer en deux étapes bien définies.

En décembre 2006, l'Assemblée nationale adoptait la « Loi sur la gouvernance des sociétés d'État » qui donnait forme et force légales aux orientations définies dans l'énoncé de politique.

La « Loi sur la gouvernance » décrit de façon très précise les responsabilités des principaux acteurs et les moyens à prendre pour assumer correctement ces responsabilités. Les obligations qu'elle met en place interpellent, bien sûr, les administrateurs et l'équipe de direction de chacune des sociétés concernées, mais aussi les ministres de tutelle de chacune des sociétés concernées et le gouvernement dans son ensemble.

¹ Moderniser la gouvernance des sociétés d'État: Énoncé de politique, Gouvernement du Québec, Québec, 2006.

² Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE, Organisation de coopération et de développement économique, Paris, 2004.





Cette Loi introduit de nouvelles règles, concernant notamment la composition, le fonctionnement et les responsabilités du conseil d'administration. Elle prévoit des critères de sélection pour les membres du conseil et stipule qu'au moins les deux tiers d'entre eux, incluant le président, doivent, de l'avis du gouvernement, se qualifier comme indépendants³. Elle prévoit la création par chacun des conseils d'un comité de vérification, d'un comité de gouvernance et d'éthique ainsi que d'un comité des ressources humaines, dont elle définit les fonctions. La Loi prescrit que les fonctions de président du conseil d'administration et de président-directeur général soient des fonctions distinctes qui ne pourront plus, dorénavant, être assumées par le même individu. Elle précise aussi ce que doit contenir le plan stratégique et le rapport annuel d'activités de la société et balise le contenu des principaux instruments par lesquels la société doit rendre compte de la façon dont elle s'est acquittée de ses responsabilités. Enfin, elle confère également au ministre responsable de la loi constitutive d'une société d'État le pouvoir d'émettre des directives concernant les objectifs et les orientations que celle-ci doit poursuivre.

D'entrée de jeu, la Loi modifiait aussi, dans le même sens, les lois constitutives d'Hydro-Québec, d'Investissement Québec, de la Société de l'assurance automobile du Québec, de la Société des alcools, de la Société des loteries, de la Société générale de financement et de la Caisse de dépôt et placement du Québec⁴. Parmi ces modifications figurent des règles relatives à la vérification conjointe des livres et comptes. Celles-ci prévoient, notamment, que les livres et comptes de ces sociétés sont vérifiés chaque année conjointement par le vérificateur général et par un vérificateur externe nommé par le gouvernement. Le vérificateur général peut, en outre, confier une vérification des livres et comptes à tout autre vérificateur qu'il désigne. La loi sur la gouvernance confère également au ministre responsable de la loi constitutive d'une société d'État le pouvoir d'émettre des directives concernant les objectifs et les orientations que celle-ci doit poursuivre.

La Loi sur la gouvernance des sociétés d'État est en vigueur depuis maintenant cinq ans et les lois constitutives des sociétés visées ont toutes, sauf une⁵, été modifiées en conséquence.

³ Les lois constitutives de certaines sociétés d'État assujetties à la LGSE autorisent la présence d'une majorité de membres indépendants au conseil d'administration plutôt que d'« au moins deux tiers » de membres indépendants. Ces organismes sont le Conseil des arts et des lettres du Québec, la Société de développement des entreprises culturelles du Québec, la Financière agricole du Québec et la Régie de l'assurance maladie du Québec.

⁴ La loi constitutive de la Caisse de dépôt et placement du Québec n'a fait l'objet que de quelques modifications adaptatives, car celle-ci avait déjà été révisée en profondeur dans la même perspective en décembre 2004.

⁵ Agence métropolitaine de transport.

Mais la démarche, à plusieurs égards, est encore bien jeune : deux des lois qui ont été modifiées viennent à peine d'être amendées (Conseil des arts et des lettres : juin 2009; Régie des rentes : octobre 2009). Jeune aussi et surtout parce que les objectifs et ambitions de la Loi vont bien au-delà des obligations légales et des stipulations très explicites qui y sont consignées.

Parce que les sociétés visées par la mise à niveau assument des missions extrêmement variées, mais toutes stratégiques, parce qu'elles affichent nécessairement des cultures organisationnelles différenciées, parce que la politique sur la gouvernance appelle chez tous les acteurs (équipe de direction, membres du conseil, mais aussi ministres et autorités centrales de coordination et de contrôle) des changements de mentalité et de comportement importants, il paraît essentiel d'aller vérifier, tôt dans la démarche, si les résultats attendus commencent à se matérialiser et si la mise à niveau est bien sur les rails.

Le ministère des Finances, dont le ministre est responsable de l'application de la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État, a donc demandé à une équipe de l'École nationale de l'administration publique de faire une première évaluation qualitative de la façon dont elle est appliquée.

Il s'agissait, essentiellement, de vérifier si les intentions de la politique et des lois sont bien comprises par les différents acteurs concernés, de mesurer l'impact des nouvelles obligations législatives sur les relations qu'ils entretiennent les uns avec les autres et d'identifier, s'il en est, les difficultés rencontrées. La démarche voulait aussi déterminer les conditions essentielles de succès, mesurer le chemin qui reste à parcourir et cerner, le cas échéant, les gestes qui pourraient être posés pour lever les obstacles rencontrés en cours de route, accélérer la cadence ou corriger le tir.

Cette démarche a comporté trois étapes qui se sont étalées sur 12 mois.

À l'aide des données qui étaient déjà disponibles dans les organismes de coordination (ministère des Finances et Secrétariat aux emplois supérieurs) et de tutelle, nous avons d'abord dressé un portrait factuel et aussi complet que possible de la façon dont les diverses obligations de la Loi étaient respectées et mises en application par l'ensemble des sociétés visées. Nous avons aussi convenu, avec les services concernés du ministère des Finances, de la liste des sociétés qui feraient l'objet d'analyses plus approfondies, liste que nous avons structurée à partir d'une grille à deux dimensions : la taille de la société (grande ou petite société) et sa mission (société à vocation



économique et commerciale ou société à vocation plus sociale ou culturelle)⁶. À l'aide surtout du site Internet et des rapports annuels d'activité de chacune des sociétés, nous avons ensuite identifié et consigné sur des fiches techniques les caractéristiques ou éléments plus spécifiques à chacune des sociétés qui faisaient partie de l'échantillon. Cet échantillon comprenait quinze des 24 sociétés visées par l'énoncé de politique. On en retrouvera la liste en annexe 1.

Pour explorer plus en profondeur la dynamique réelle et l'expérience vécue de la nouvelle gouvernance, des entrevues individuelles ont ensuite été réalisées avec le président du conseil et le chef de la direction de chacune des sociétés comprises dans l'échantillon⁷. Ces entrevues ont été complétées par des échanges avec un certain nombre d'acteurs politiques et administratifs qui, au ministère du Conseil Exécutif, au ministère des Finances, dans les ministères de tutelle et à l'Assemblée nationale, sont en contact habituel et constant avec les sociétés d'État. Ces entretiens nous ont permis d'examiner, à partir de points de vue externes et dans une perspective plus gouvernementale, les diagnostics et points de vue des présidents de conseil d'administration et des présidents et chefs de la direction.

Toutes ces entrevues étaient encadrées par des schémas formellement convenus au préalable et délibérément conçus pour examiner sept thèmes ou champs d'exploration qui nous semblaient à priori incontournables :

- la compétence des administrateurs, c'est-à-dire tout ce qui touche le choix, les modalités de nomination et la formation des personnes qui siègent au sein des conseils d'administration;
- la dynamique et le fonctionnement du conseil d'administration;
- les relations entre le conseil d'administration et l'équipe de direction;
- les relations entre le conseil d'administration et le ministre de tutelle;
- les relations entre le conseil d'administration et les autorités centrales de coordination et de contrôle;

⁶ Les définitions données à chacune des deux dimensions de cette grille soulèveront sans doute quelques discussions car on pourrait aussi y ajouter d'autres catégories. Mais l'adoption d'une grille de ce type, si imparfaite soit-elle, nous semblait essentielle à une bonne et pragmatique lecture de la réalité que nous voulions évaluer.

⁷ Sauf deux exceptions, il nous a été impossible de rencontrer le président du conseil d'administration de la SÉPAQ et le président directeur-général d'Investissement Québec.



- l'utilisation des ressources et les résultats;
- l'imputabilité et la reddition de comptes.

Les personnes que nous avons rencontrées nous ont accordé tout le temps nécessaire à des échanges en profondeur. La plupart, d'ailleurs, s'étaient manifestement préparées à l'entrevue. Leurs propos étaient francs, directs, et tout à fait candides. Les réflexions qu'elles nous ont offertes s'enracinaient manifestement dans un vécu riche d'expérience et traduisaient leur volonté de contribuer positivement à l'évaluation que l'on nous a demandée de faire. Nous les remercions pour leur précieuse et généreuse contribution.

Notre rapport comprend deux sections. La première résume les principaux constats qu'on peut tirer des données factuelles et des entretiens en profondeur que nous avons tenus. Elle souligne les points forts, les succès de la nouvelle gouvernance, décrit les principales difficultés rencontrées dans la phase transitoire et définit des zones plus faibles, plus problématiques, où la nouvelle gouvernance ne donne pas encore tout son potentiel. Des zones où les responsabilités demeurent encore floues, où les changements espérés se font encore attendre. Des zones aussi où des modalités méritent d'être revues et possiblement corrigées.

La deuxième section résume nos analyses et met de l'avant les recommandations qui nous semblent logiquement en découler. Ces recommandations, évidemment, n'engagent que leurs auteurs. Notons toutefois qu'elles ont été formellement discutées avec un panel d'experts et de hauts fonctionnaires bien au fait des exigences de la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État et familiers avec l'environnement dans lequel doivent évoluer les sociétés d'État.





SECTION 1 : BILAN DES ENTREVUES RÉALISÉES

1.1 ÉVALUATION D'ENSEMBLE

D'emblée, toutes les personnes interrogées reconnaissent le bien-fondé d'une nouvelle Loi sur la gouvernance qui responsabilise davantage les conseils d'administration, précise les responsabilités des uns et des autres et établit plus clairement la répartition des pouvoirs entre les administrateurs et la direction.

L'initiative gouvernementale, appuyée par tous les parlementaires de l'Assemblée nationale en 2006, est donc saluée sans réserve par la quasi-totalité des administrateurs et gestionnaires rencontrés. Convaincus qu'elle contribuera certainement à l'amélioration de la gestion et de la performance des sociétés, plusieurs considèrent même que la Loi devrait s'appliquer à un plus grand nombre, comme le prévoit d'ailleurs l'énoncé de politique sur la gouvernance des sociétés d'État⁸, sinon à la totalité des organismes publics.


Tous les conseils d'administration des sociétés d'État visées par la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État (LGSE) ont obéi, immédiatement après l'adoption de leur nouvelle loi constitutive, aux exigences de base inscrites dans cette Loi.

Parmi ces dernières, il faut mentionner la séparation des fonctions de PDG et de président du CA, l'indépendance d'au moins deux tiers des membres du conseil et la création des trois comités obligatoires, soit le comité de vérification, le comité des ressources humaines et le comité de gouvernance et d'éthique.

De ce fait, les principaux changements apportés aux structures et au fonctionnement du CA ont contribué globalement à mobiliser davantage les administrateurs, à valoriser leur travail et à les rendre davantage conscients de leur position stratégique dans l'organisation. Les quelques témoignages qui suivent le démontrent de manière éloquent :

⁸ « L'énoncé de politique sur la gouvernance des sociétés d'État sera [...] mis en œuvre graduellement. Il s'appliquera par ailleurs à toutes les nouvelles législations qui touchent à cette matière. Le gouvernement saisira donc l'occasion que représente la révision de certaines lois constitutives de sociétés d'État pour y introduire les nouvelles règles de gouvernance », GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2006). *Moderniser la gouvernance des sociétés d'État : Énoncé de politique*, Québec, page 10.



- 
- « La LGSE a mis de la structure et de la rigueur dans le système »;
 - « On met davantage l'accent sur les dossiers stratégiques »;
 - « Le conseil pousse la direction à aller plus loin »;
 - « L'apport du travail des comités est un atout indéniable pour le conseil. Ils vont plus en détail dans leur analyse et apportent de la perspective »;
 - « Dorénavant, le CA joue son rôle d'intermédiaire entre la société et le gouvernement en toute légitimité »;
 - « C'est une loi fondamentale qui est venue donner plus d'autonomie aux sociétés ».

L'exigence faite par la loi d'atteindre au plus tard le 14 décembre 2011 la parité entre les femmes et les hommes au sein de l'ensemble des conseils d'administration est atteinte. En effet, selon un relevé au 1^{er} décembre 2011, le nombre de femmes est de 141 sur un total de 269 administrateurs, ce qui représente un ratio de 52,4 %. Au moment du dépôt de l'énoncé de politique sur la gouvernance en avril 2006, ce ratio n'était que de 28 %. Si l'on considère une à une les sociétés rencontrées, cinq, à la même date, n'avaient pas atteint cet objectif⁹.

Il est toutefois beaucoup plus difficile de déterminer dans quelle mesure la composition des CA des sociétés d'État étudiées reflète, au chapitre de l'identité culturelle, « les différentes composantes de la société québécoise », comme le stipule la Loi (article 43). Le texte est formulé de manière trop générale pour qu'il soit possible d'évaluer correctement la manière dont les uns et les autres tentent de répondre à cette volonté du législateur. Il faut noter toutefois que cette disposition n'est entrée en vigueur que le 30 novembre 2011, lorsque le gouvernement a adopté une politique¹⁰ visant à favoriser la constitution de conseils d'administration des sociétés d'État dont l'identité culturelle des membres reflète les différentes composantes de la société québécoise. L'application de cette politique a été confiée au Secrétariat aux emplois supérieurs du ministère du Conseil exécutif.

1.2 LES POINTS FORTS DE LA RÉFORME

1.2.1 PARTENARIAT ET COMPLICITÉ ENTRE LE PDG ET LE PCA

Pour tous les organismes, la LGSE a rendu obligatoire la séparation des fonctions de PDG et de président du conseil d'administration. Cette disposition très importante a été appliquée sans que

⁹ Voir tableau en annexe 2

¹⁰ Par le décret numéro 1215-2011 du 30 novembre 2011, le gouvernement a adopté la Politique favorisant la constitution de conseils d'administration des sociétés d'État dont l'identité culturelle des membres reflète les différentes composantes de la société québécoise.

cela crée de remous important. En effet, dans tous les cas, il s'est installé un climat de respect, de confiance et de collaboration franche et ouverte entre le PDG et le PCA. Dans certaines sociétés, les personnes concernées n'hésitent pas à parler de réelle complicité et d'une « équipe » à la tête de l'organisation, ce qui a un effet d'entraînement certain sur le bon fonctionnement du CA et sur la fluidité des rapports entre les administrateurs et la direction.

Il faut souligner que, dans sept cas, les PDG ont dû accepter de se voir retirer la responsabilité de présider aussi le CA, responsabilité inscrite jusque-là dans la Loi de la société. Sauf exception, ils se sont conformés sans hésiter à cette exigence et ont cherché à faciliter la tâche du nouveau président. Selon un de ces PDG, avec cette nouvelle division des rôles, « le CA est devenu un vrai CA ».

D'autres y voient une protection supplémentaire pour eux, dans la mesure où le CA leur permet d'asseoir les décisions sur des bases plus solides. Ils se sentent moins seuls par rapport au gouvernement et à la population quand ils doivent défendre et expliquer les orientations prises ou encore les gestes posés. Par ailleurs, la complémentarité des rôles entre le président du CA et le PDG vient renforcer la confiance de ce dernier.

1.2.2 QUALITÉ ET ASSIDUITÉ DES ADMINISTRATEURS

Selon les plus récentes données du gouvernement, toutes les sociétés d'État et organismes visés par la LGSE ont adopté un ou des profils de compétence et d'expertise pour leurs administrateurs.

Dans treize des quinze cas étudiés, les PCA et les PDG insistent sur la qualité des administrateurs nommés.

Les PDG et les PCA observent en outre que leurs administrateurs sont motivés et très assidus, malgré le nombre d'heures de réunion auxquels ils doivent s'astreindre, en conseil et en comités.

Sur un autre plan, tout en valorisant leur expertise particulière, on considère généralement que les administrateurs provenant du secteur privé ont besoin d'être familiarisés avec le fonctionnement de l'État pour mieux comprendre les interrelations avec les interlocuteurs gouvernementaux, tant au niveau politique qu'au niveau administratif.



1.2.3 LES COMITÉS DU CA

En règle générale, les trois comités statutaires du CA (vérification, ressources humaines, gouvernance et éthique) sont de plus en plus opérationnels et pris au sérieux, non seulement par les membres qui les composent, mais aussi par les gestionnaires et le personnel concernés. D'une part, les administrateurs consacrent beaucoup de temps à l'étude en profondeur des dossiers et, d'autre part, ces dossiers, qui viennent généralement de l'interne, sont élaborés avec beaucoup de soin et de rigueur.

Malgré le travail supplémentaire que la préparation et la tenue des séances de ces comités représentent pour les administrateurs, ces derniers y trouvent un intérêt certain et leur participation à l'un ou l'autre de ces comités les rend plus efficaces au sein du conseil. Nourris par une analyse plus serrée faite en comité, par l'information additionnelle reçue et par les échanges favorisés avec les gestionnaires, ils sont en mesure de fournir un éclairage supplémentaire aux autres membres du CA et se sentent vraiment parties prenantes aux décisions.

Dans neuf des quinze sociétés étudiées, les comités se sont donné des plans de travail annuels, ce qui facilite la supervision de leur travail par le CA.

La seule interrogation relative aux comités a trait à l'obligation de ne pouvoir y déléguer que des administrateurs indépendants. Certains croient que cette disposition de la Loi devrait être assouplie et qu'il y aurait avantage à faire travailler aussi dans les comités des membres réputés non indépendants.

1.2.4 PILOTAGE STRATÉGIQUE

La notion de pilotage stratégique est de mieux en mieux comprise et assumée par les membres des CA. Les PDG et la haute direction des sociétés sont soucieux de les associer de manière structurée et continue à l'élaboration des plans stratégiques pluriannuels.

Plusieurs sociétés se sont donné des processus très élaborés pour s'assurer que le conseil ne soit pas seulement une instance de validation à la fin de l'opération, mais représente une valeur ajoutée à toutes les étapes du processus. Cinq sur quinze ont déjà organisé des « Lac-à-l'épaule » pour discuter à fond de la vision, des orientations et des objectifs de la société.





1.2.5 POLITIQUE DE GESTION DES RISQUES

Parmi les nouvelles responsabilités dévolues formellement au CA, et en particulier au comité de vérification, la gestion des risques est un dossier qui a suscité énormément d'intérêt et mobilisé beaucoup de ressources de l'organisation.

Alors que le concept de gestion des risques était pratiquement inconnu il y a à peine une dizaine d'années, l'élaboration d'une politique de gestion des risques devient de plus en plus une étape-clé de la gestion des organisations. La LGSE fait une obligation aux CA de s'assurer de l'existence d'une telle politique et d'en assurer un suivi régulier. Des efforts réels et importants ont été faits dans la plupart des sociétés pour se conformer à cette obligation. Plusieurs ont eu recours, pour y arriver, à des ressources externes à l'organisation.

1.2.6 ÉVALUATION DU PDG

Les CA se sont donné des outils, dans certains cas très sophistiqués, d'évaluation du PDG. Le rythme d'implantation varie beaucoup d'une société à l'autre, notamment en raison de l'arrivée récente de certains PDG, mais, dans l'ensemble, les CA prennent au sérieux leur responsabilité à cet égard et les PDG voient beaucoup d'avantages à être évalués sur la base d'objectifs clairs et précis.

1.3 LES PRINCIPALES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES DANS LA PHASE TRANSITOIRE

Dans 13 cas sur 15, la transition s'est effectuée de manière globalement harmonieuse.

Une des quinze sociétés étudiées vivait une situation particulière, qui touchait directement son PDG, au moment où elle a dû procéder aux changements imposés par la LGSE. La mise en place de ces changements s'est donc avérée un peu plus laborieuse, même si la situation est maintenant maîtrisée.

Une autre société vit plus difficilement la transition, en raison de facteurs historiques qui expliquent les tensions toujours présentes au sein du conseil et conditionnent sa dynamique de fonctionnement.

Mais quelques problématiques particulières ont été évoquées par presque tous les interlocuteurs rencontrés. Aussi, il paraît opportun de les signaler.





1.3.1 AUGMENTATION DU VOLUME DE TRAVAIL

La mise en place des changements fixés par la nouvelle Loi a provoqué une augmentation sensible du volume de travail dans les organisations visées : nombreuses réunions, préparation de dossiers et de documents, mise au point de nouveaux outils, tenue de séances spéciales de formation, etc.

C'est surtout la création et le début des travaux des trois comités statutaires qui ont occasionné un surplus de travail. Tous les conseils avaient déjà un comité de vérification, mais les responsabilités de ce dernier ont été considérablement élargies et précisées dans la Loi, notamment en ce qui concerne la gestion des risques et l'optimisation des ressources.

Quant au comité de ressources humaines et à celui sur la gouvernance et l'éthique, il a fallu pratiquement partir de zéro. La nouvelle gouvernance a nécessité l'élaboration de plusieurs outils de travail, dont, notamment, les critères d'évaluation de la performance des membres du conseil et les profils de compétence à utiliser pour le recrutement de nouveaux administrateurs.

Conséquemment, sept sociétés sur quinze ont dû procéder à un ajout net de ressources. Les autres ont géré l'augmentation de volume par des réaffectations et des redistributions de tâches.

La plupart des PDG s'attendent également à ce que la situation se normalise une fois que les outils de travail auront été testés et que le fonctionnement sera bien rodé.

1.3.2 PROBLÈMES DE CULTURE AU SEIN DU PERSONNEL

Si la transition s'est effectuée sans trop de difficulté et de douleur pour les PDG, il semble que, dans plusieurs organisations, les gestionnaires et le personnel ont eu plus de mal à s'adapter aux changements. Pour eux, les nouvelles règles de gouvernance et les responsabilités plus grandes assumées par le conseil d'administration ne représentent pas encore une valeur ajoutée.

L'augmentation du volume de travail y est certes pour beaucoup. Mais il existe aussi une perception assez répandue voulant que les nouvelles responsabilités du CA constituent une remise en question des processus suivis jusqu'à maintenant dans l'organisation. À certains égards, ils n'ont pas complètement tort, puisque le CA est habilité par la Loi à questionner les processus et les pratiques, et même à les comparer avec l'extérieur. Il ne faut donc pas s'étonner que plusieurs se soient sentis bousculés.



Certains estiment même que ces pouvoirs du CA menacent le « arms length ». Ils se sentent moins à l'abri, dans leur gestion, des influences gouvernementales, étant donné que le CA, nommé par le gouvernement, veut jouer un plus grand rôle.

D'autres enfin y voient une multiplication inutile des étapes de validation et parlent d'une « roche dans le soulier ».

Les PDG sont conscients de cette problématique. Certains comptent y accorder plus d'importance dans les mois à venir, maintenant que les changements sont en place et que les structures sont bien rodées. Ils pensent être capables de convaincre leurs employés du bien-fondé des changements. D'autres estiment que le temps devrait faire son œuvre et amener progressivement les employés à voir surtout les aspects positifs du travail du CA. On ne peut changer en quelques jours la culture de toute une organisation.

1.3.3 LA NOTION D'INDÉPENDANCE

Dans la moitié des sociétés étudiées (8/15), les exigences de la Loi en ce qui concerne l'indépendance des administrateurs ne posent aucun problème. En fait, les conseils de ces sociétés ont toujours été composés en totalité ou en très grande majorité d'indépendants.

La situation est sensiblement différente pour un certain nombre d'organisations qui comptent traditionnellement au sein de leur CA des représentants ou des personnes issues de divers milieux associés ou visés par la mission et les mandats de la société.

Rappelons que la LGSE oblige à recruter une majorité aux deux tiers d'administrateurs indépendants au sein de tous les conseils et que seul le gouvernement peut statuer, au moment de leur nomination, sur l'indépendance de ces administrateurs.

Jusqu'à récemment, et parce que l'exigence d'indépendance n'est entrée en vigueur que le 14 décembre 2011, les décrets de nomination des administrateurs ne précisaient pas systématiquement si le gouvernement les considérait ou non comme des administrateurs indépendants. La notion d'indépendance, qui est au cœur du système de gouvernance défini par la LGSE, était relativement mal comprise dans plusieurs organisations, notamment celles qui ont à composer avec des administrateurs choisis, parce que représentatifs de leur clientèle.



Par le décret numéro 1214-2011 du 30 novembre 2011, le gouvernement a adopté la *Politique relative à l'indépendance des administrateurs des sociétés d'État* et en a confié l'application au Secrétariat aux emplois supérieurs du ministère du Conseil exécutif. De plus, par une série de décrets, le gouvernement a déterminé le statut d'indépendance des membres des conseils d'administration des sociétés d'État pour lesquelles cet exercice n'avait pas encore été fait.

La Loi stipule en outre que seuls ces « indépendants » peuvent siéger aux trois comités statutaires et en assumer la présidence¹¹. Ces contraintes ont pour effet, dans le cas de quelques sociétés, de créer deux classes d'administrateurs et de générer des tensions. Il y a là une problématique délicate à gérer pour le président du conseil, puisque cette exigence rend plus difficile l'intégration des administrateurs non indépendants dans le fonctionnement du CA et les prive d'un moyen d'enrichir leurs connaissances sur la société.

On s'interroge aussi, dans un petit nombre de cas, sur la présence de sous-ministres au sein du CA. Pour certains, cette présence crée un malaise et change la dynamique des débats. En effet, le sous-ministre qui siège au CA d'une société d'État est perçu comme un représentant du ministère de tutelle, voire comme les yeux et les oreilles du ministre, et les autres membres du CA se sentent moins libres d'échanger en toute indépendance sur les questions les plus sensibles.

1.3.4 LA LOI 100

Une législation gouvernementale est venue aussi compliquer singulièrement la tâche des PDG et des présidents de conseil dans la période de mise en place des changements imposés par la LGSE.

En mai 2010, le gouvernement a fait adopter la « Loi mettant en œuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 30 mars 2010 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 et la réduction de la dette ». D'une part, cette Loi contraint, pour une période de deux ans, les organismes

¹¹ Il y a une exception à cette règle. En effet, la loi constitutive du Conseil des arts et des lettres du Québec (CALQ), prévoit à l'article 5.5 que le comité de gouvernance et d'éthique et le comité des ressources humaines, constitués par le conseil d'administration en vertu de l'article 19 de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* sont composés majoritairement de membres indépendants. Le président-directeur général ne peut être membre de ces comités et ceux-ci doivent être présidés par un membre indépendant. Les lois constituant la Financière agricole du Québec (FAQ) et la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ) les autorisent à confier à un seul comité les mandats concernant la gouvernance, l'éthique et les ressources humaines, mais précisent que les dispositions de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* concernant le comité de gouvernance et d'éthique et le comité des ressources humaines s'appliquent au comité de gouvernance, d'éthique et de ressources humaines. La composition des comités statutaires du conseil d'administration de la SODEC doit respecter les exigences de la LGSÉ.



à respecter des paramètres très sévères et très précis d'augmentation de la rémunération des dirigeants et du personnel de direction et d'encadrement, interdisant notamment l'allocation de primes au rendement. D'autre part, elle les oblige à réduire, jusqu'en 2013-2014, leurs « dépenses de publicité, de formation, de déplacement et autres dépenses de fonctionnement de nature administrative ».

Sans mettre en doute la nécessité que tous consentent un effort substantiel pour améliorer la situation des finances publiques, la quasi-totalité des PDG et présidents de conseil rencontrés considère que le gouvernement a choisi un mode d'intervention qui porte sérieusement atteinte à leur autonomie de gestion et restreint leur marge de manœuvre.

Même s'il s'agit de mesures temporaires, liées à une conjoncture particulière, ils y voient une incohérence par rapport aux intentions et à l'esprit de la LGSE qui misait résolument sur la responsabilisation et l'imputabilité des conseils d'administration. Ils se sont sentis déresponsabilisés et démotivés, alors même qu'ils étaient engagés à fond dans le processus complexe de mise en œuvre des changements à leur structure de gouvernance.

1.4 LES POINTS FAIBLES

1.4.1 RELATIONS ENTRE LE PRÉSIDENT DU CONSEIL ET LE GOUVERNEMENT

Le renforcement et la valorisation du rôle de président du conseil d'administration figurent parmi les principaux objectifs de la Loi sur la gouvernance. Dans l'énoncé de politique rendu public par le ministre des Finances avant la présentation de la Loi, en 2006, il était mentionné très clairement que « le président du conseil d'administration agit comme principal interlocuteur au nom de la société d'État auprès des autorités gouvernementales ». Et la LGSE stipule explicitement que « (le) conseil est imputable des décisions de la société auprès du gouvernement et (que) le président du conseil est chargé d'en répondre auprès du ministre ».

Or force est de constater que cet objectif est loin d'être atteint. Dans 10 cas sur les 15 étudiés, les présidents sont encore à peu près totalement absents des relations entre leur organisme et les autorités ministérielles. À l'extérieur des situations de crise, les ministres rencontrent très rarement les présidents de conseil et lorsque de telles rencontres se tiennent c'est souvent pour faire suite à une initiative du PDG.



Il y a donc très peu d'échanges entre les ministres et les présidents de CA des organismes dont ils ont la responsabilité sur la vision et les grandes orientations de chacun de ces organismes. Au surplus, les ministres rencontrent rarement les CA et, lorsqu'ils le font, il s'agit davantage d'une visite de courtoisie que d'une réunion de travail.

Certains présidents considèrent que le PDG est la personne la plus habilitée à répondre aux préoccupations du ministre et des membres de son cabinet et ne se formalisent pas de cette situation. D'autres font la distinction entre les échanges plus opérationnels, où le président-directeur général occupe toute la place et des discussions plus stratégiques, impliquant davantage la gouvernance, dans lesquelles le conseil d'administration et son président sont appelés à jouer un rôle plus actif.

En clair, s'il faut se réjouir que la nouvelle répartition des pouvoirs entre le président du CA et le PDG soit devenue rapidement une réalité dans le fonctionnement des conseils et constitue même un des succès de la réforme, en revanche, son corollaire, soit la prise en compte de cette répartition des rôles, tant par les ministres de tutelle que par la plupart des présidents de CA, se fait encore attendre.

1.4.2 LA CULTURE GOUVERNEMENTALE

Qu'il s'agisse des ministères de tutelle, des organismes centraux (Conseil exécutif, Trésor, Finances) ou du Vérificateur général, il est clair que la Loi sur la gouvernance n'a pas automatiquement entraîné de changement de culture et d'attitude relativement aux sociétés d'État et aux administrateurs de ces sociétés.

Les sous-ministres continuent de ne transiger qu'avec le PDG ou ses mandataires pour toutes les questions sur lesquelles ils sont appelés à intervenir, que ces questions interpellent ou non les orientations de la société et sa gouvernance. Ils s'en remettent au cabinet ministériel pour tout ce qui relève de la gouvernance et du conseil d'administration de l'organisme. Selon un témoignage recueilli, « les interlocuteurs au niveau administratif ne voient pas le lien hiérarchique. Ils perçoivent le CA comme une entité accessoire. Pour eux, le lien juridique ne passe pas par le conseil. » Plusieurs des présidents de conseil rencontrés trouvent toutefois cette situation normale et



ne font aucun effort pour nouer quelque relation que ce soit avec la haute administration des ministères.

En ce qui concerne les organismes centraux du gouvernement, l'éloignement est encore plus marqué. D'une part, on sent chez la plupart des présidents de conseil une méconnaissance du fonctionnement de ces entités gouvernementales, qui sont pourtant au cœur du système, et de leurs interrelations; d'autre part, certains hauts fonctionnaires concernés par le fonctionnement des sociétés d'État ne paraissent pas avoir modifié leurs pratiques.

Le processus de nomination des administrateurs n'a pas non plus évolué depuis l'adoption de la LGSE. De l'avis de la grande majorité des PDG et des présidents de conseil rencontrés, les délais de nomination sont encore inexplicablement longs, même si les présidents et les PDG sont de plus en plus proactifs. En effet, nombre d'entre eux avisent leur ministère dès qu'un mandat vient à échéance, soumettent les profils de compétence appropriés et même proposent une liste de candidats possibles. Pourtant, à leur avis, ils doivent attendre des mois avant de voir aboutir le dossier, ce qui complique le fonctionnement du conseil et de ses comités.

En ce qui concerne le Vérificateur général, qui est en relation suivie avec tous les CA d'organismes dans le cadre de ses mandats de vérification, il a reconnu en entrevue qu'il restait du travail à faire et qu'il doit lui aussi modifier ses pratiques, notamment au chapitre des relations qui doivent exister avec le président du CA.

1.4.3 LA REDDITION DE COMPTES DEVANT L'ASSEMBLÉE NATIONALE

La nouvelle Loi sur la gouvernance des sociétés d'État visait à renforcer l'imputabilité de ces dernières quant aux pouvoirs publics et à la population. À cet égard, l'Assemblée nationale est le lieu par excellence de l'exercice de reddition de comptes.

Or on observe que, depuis l'adoption de la LGSE, il y a cinq ans, avec un vote unanime des députés, une seule société d'État a été interrogée et entendue en commission parlementaire sur ses grandes orientations stratégiques, sa gestion et sa performance. L'audition des hauts dirigeants de la Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ), en 2009, dans la foulée de la crise du papier commercial, découle d'une situation conjoncturelle dramatique sur les plans financier et politique et ne traduit



aucunement les nouvelles façons de faire que la LGSE cherchait à implanter au moment de son adoption.

Le président et le vice-président de la commission parlementaire de l'administration publique, auxquels nous avons acheminé une demande d'entrevue dans le cadre du présent travail, ont d'ailleurs refusé de nous rencontrer, estimant que, faute d'avoir reçu et examiné un nombre significatif de ces sociétés, ils n'avaient rien de particulier à dire sur l'application de la Loi. Compte tenu de ce qui a été mentionné précédemment sur le peu d'attention accordée jusqu'ici par les députés aux problématiques de gestion et aux performances des organismes, le président et le vice-président de la Commission peuvent difficilement préciser les changements induits par la LGSE en matière de reddition de comptes.

On note aussi un réel manque d'intérêt chez la majorité des présidents de conseil des organismes à l'égard de la reddition de comptes devant l'Assemblée nationale. Ils continuent à voir cette dernière essentiellement comme un lieu de discussion politique partisane qui n'a rien à voir avec les problématiques de gouvernance, de gestion et de performance des organismes. Certains présidents ont clairement indiqué qu'ils ne se sentaient pas interpellés par cette question et qu'ils ne comptaient pas assister à une éventuelle commission parlementaire appelée à examiner la performance de la société d'État.

Il est vrai que la seule véritable occasion où est abordé, par les législateurs, le dossier des sociétés d'État demeure trop souvent la séance annuelle d'étude des crédits, en commission parlementaire, où le rôle du PDG prend plus d'importance que celui du PCA. Et les PCA qui y sont conviés participent souvent à un débat politique qu'ils n'apprécient guère.

1.4.4 LA RÉMUNÉRATION DES ADMINISTRATEURS

Mettant fin partiellement à un système établi dans les années 1970, le gouvernement a réintroduit la pratique de la rémunération pour les administrateurs des sept sociétés d'État à caractère financier ou commercial, soit la Caisse de dépôt et placement du Québec, Hydro-Québec, Investissement



Québec, la Société générale de financement du Québec, la Société de l'assurance-automobile du Québec, la Société des alcools du Québec et la Société des loteries du Québec¹².

Pour tous les autres organismes, le statu quo a été maintenu, ce qui suscite une réaction unanime de frustration chez les administrateurs de ces sociétés. Selon les présidents de CA rencontrés, les exigences et responsabilités liées à la fonction d'administrateur sont les mêmes, quelle que soit la taille des sociétés, et il est inéquitable de créer deux catégories d'administrateurs, ceux qui méritent une rémunération et ceux qui doivent agir bénévolement. Pour eux, c'est davantage une question de principe qu'une affaire monétaire.

Estimé en nombre de jours sur une base annuelle, le volume de travail requis par la fonction de président de CA varie beaucoup d'un organisme à l'autre. Certains parlent de 10 jours par an, alors que d'autres consacrent jusqu'à 80 jours à cette fonction. À cela s'ajoute la nécessité pour le président d'être disponible en permanence pour faire face aux urgences et imprévus. En ce qui concerne les autres administrateurs, il faut compter entre 10 et 20 jours de travail par an. Un organisme déclare mobiliser ses administrateurs 36 jours. Cette estimation ne tient pas compte des réunions spéciales du CA et des comités, ni du temps de déplacement requis, en particulier pour ceux qui habitent à l'extérieur de Montréal ou de Québec.

Bien que cette situation ne semble pas, pour le moment, avoir de conséquences directes sur l'assiduité et le niveau d'engagement personnel des administrateurs, certains présidents estiment qu'à terme, cela pourrait poser des problèmes sérieux de recrutement. D'une part, le défi de la gouvernance des sociétés comporte des exigences de plus en plus grandes de rigueur, de transparence et d'imputabilité et, d'autre part, les ressources les plus compétentes sont très sollicitées et donc plus difficiles à recruter.

1.4.5 POLITIQUE D'OPTIMISATION DES RESSOURCES ET ÉTALONNAGE

Il est précisé dans la Loi sur la gouvernance que le comité de vérification a notamment pour fonction « de s'assurer qu'un plan visant une utilisation optimale des ressources de la société soit mis en place et d'en assurer le suivi ».

¹² L'Agence du Revenu du Québec, créée le 1^{er} avril 2011, et qui n'est pas assujettie à la LGSÉ, est venue s'ajouter à ces organismes.



L'application de cette disposition se fait de manière très inégale d'une société à l'autre. Certains CA n'y accordent pas vraiment d'importance, estimant qu'il s'agit là d'une affaire de gestion interne. Plusieurs autres déclarent s'en préoccuper, mais « au sens large », « pas de façon systématique » ou encore « pas selon la définition du Vérificateur général ».

Ce dernier corrobore cet état de fait. Jusqu'à présent, même s'il leur fait régulièrement des propositions à ce chapitre, aucun CA n'a donné son accord pour qu'il exécute un mandat de vérification d'optimisation des ressources.

La lenteur que mettent les CA à se saisir de ce dossier tient en bonne partie à un manque de connaissance et de familiarité avec les processus associés à une telle démarche. Il semble régner une grande confusion autour du concept même d'optimisation des ressources.

En ce qui a trait à l'étalonnage, on ne peut pas, là non plus, faire état de résultat important dans l'ensemble des sociétés. Le texte de loi parle de « mesures d'évaluation, de l'efficacité et de la performance de la société incluant l'étalonnage avec des entreprises similaires tous les trois ans par le vérificateur général ou, si ce dernier le juge approprié, par une firme indépendante ». Il en fait une obligation stricte pour huit sociétés d'État, soit la Financière agricole du Québec, Investissement Québec, la Régie de l'assurance maladie du Québec, la Société de l'assurance automobile du Québec, la Société des alcools du Québec, la Société des loteries du Québec, la Société immobilière du Québec et Hydro-Québec¹³. Pour les autres sociétés assujetties à la LGSE, cette obligation doit être réalisée au plus tard tous les 10 ans.

Plusieurs PDG et présidents de conseil invoquent l'environnement concurrentiel et l'impossibilité d'obtenir des données fiables pour ne pas en faire de manière systématique. D'autres estiment que leur situation est « unique » et qu'il n'existe tout simplement pas de comparables auxquels se référer.

Il règne aussi une certaine confusion quant au sens qu'il faut donner à cette disposition de la Loi, sa nécessité ne paraissant pas évidente pour tout le monde. Dans ce contexte, le Vérificateur a adopté

¹³ La disposition à l'égard de cette exigence est prévue dans la loi constitutive d'Hydro-Québec. La particularité dans ce cas est que ces mesures sont réalisées tous les trois ans par une firme indépendante et non par le vérificateur général comme dans le cas des sept autres sociétés d'État.

une approche prudente et graduelle, demandant aux sociétés d'État de l'informer de leurs travaux pour qu'il puisse les commenter au besoin.

Mais il faudra certainement insister à nouveau sur l'importance de l'optimisation des ressources et de la mesure de performance par étalonnage pour que les CA des sociétés d'État prennent au sérieux ces responsabilités clairement identifiées par le législateur.

1.4.6 SUIVI DE L'ÉVALUATION DU PRÉSIDENT DU CA

La LGSÉ, même si elle prévoit l'évaluation des membres du conseil et du PDG, ne requiert pas spécifiquement l'évaluation du président du conseil. Plusieurs conseils font cette évaluation qui s'inscrit clairement dans l'esprit de la loi. Lorsqu'elle est faite, les résultats de cette évaluation ne sont transmis qu'au conseil d'administration. Le Secrétariat aux emplois supérieurs du Conseil exécutif et le ministre de tutelle n'en sont pas informés. Dans ce contexte, les évaluations faites sont moins utiles et ne permettent pas au Conseil exécutif d'enrichir son expertise en prévision des nominations à venir.



SECTION 2 : RECOMMANDATIONS

2.1 RECOMMANDATIONS NE NÉCESSITANT PAS DE MODIFICATION LÉGISLATIVE

La LGSE, manifestement, définit et encadre les meilleures pratiques de gouvernance. Compte tenu des résultats positifs que l'on peut déjà lui attribuer, nous recommandons au gouvernement de maintenir le cap, de poursuivre dans la voie qu'elle a déjà balisée, de raffiner graduellement ses exigences et de les adapter en fonction de l'expérience vécue.

2.1.1 FORMATION DES ADMINISTRATEURS

PROBLÉMATIQUE

La structure et le système de gouvernance prévus dans la LGSE exigent beaucoup des administrateurs en matière de disponibilité et de responsabilité. Ils sont souvent appelés à siéger au sein d'un ou même deux comités statutaires du CA qui doivent lui recommander des politiques structurantes (gestion des risques, optimisation des ressources, divulgation de l'information financière, états financiers, rapport annuel de gestion, profil de compétence des administrateurs, système de rémunération variable, etc.). Beaucoup de PCA et de PDG ont souligné l'importance pour les administrateurs d'être bien informés des exigences de la Loi et d'être sensibilisés à la dimension gouvernementale et à son impact sur le rôle des administrateurs. Faute d'une bonne compréhension de cette dimension, les administrateurs ont parfois des difficultés à bien comprendre le fonctionnement des sociétés d'État, les relations entre différents intervenants de l'appareil gouvernemental, le cadre juridique applicable et le processus décisionnel du gouvernement.

RECOMMANDATION

Les membres du groupe d'évaluation de la LGSE estiment nécessaire que tous les administrateurs soient sensibilisés minimalement aux exigences de la Loi et à la dimension gouvernementale, compte tenu de son impact sur le rôle des administrateurs. De telles formations existent et ont été largement dispensées à plusieurs sociétés d'État au moment de l'entrée en vigueur de la LGSE. Or depuis, bon nombre d'administrateurs ont vu leur mandat se terminer. Cette formation est systématiquement offerte et recommandée aux nouveaux administrateurs qui, pour plusieurs et





pour une variété de raisons, ne la suivent pas. On constate donc un décalage avec les autres administrateurs, ce qui complique les échanges et le bon fonctionnement du CA et de ses comités. Tout administrateur nouvellement nommé devrait être inscrit et participer à une formation sur les exigences de la Loi et la dimension gouvernementale dans les six mois qui suivent sa nomination. Cette formation devrait insister sur la dimension d'intérêt public qui sous-tend la mission des sociétés d'État, être adaptée à la vocation de chacune des sociétés et modulée en fonction des besoins des administrateurs.

Nous proposons :

- Que le gouvernement incite plus formellement tout nouvel administrateur à s'inscrire, dans les six mois suivant sa nomination, à une formation sur les exigences de la Loi et la réalité gouvernementale (fonctionnement de l'État)
- De proposer, en complément à cette formation de base, divers autres programmes de formation, portant notamment sur :
 - La Loi sur la gouvernance
 - Le rôle des comités
 - Les règles d'éthiques

2.1.2 LA PRÉSENCE DE SOUS-MINISTRES DU MINISTÈRE DE TUTELLE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION D'UNE SOCIÉTÉ D'ÉTAT

PROBLÉMATIQUE

Dans deux des sociétés d'État étudiées¹⁴, le CA compte un sous-ministre parmi ses membres. Cette présence, spécialement lorsqu'il s'agit du sous-ministre du ministre de tutelle de la société d'État, peut perturber sérieusement le bon fonctionnement d'un CA. En effet, le sous-ministre qui siège sur un CA de société d'État est perçu comme un représentant du ministère de tutelle, voire comme les yeux et les oreilles du ministre, et les autres membres du CA se sentent moins libres d'échanger en

¹⁴ À l'heure actuelle, il y a 3 sous-ministres siégeant sur les CA des sociétés visées par l'Énoncé de politique, à savoir le CA de la Financière agricole du Québec (disposition prévue dans la loi constitutive) et ceux d'HQ et d'IQ (aucune disposition législative dans ces deux derniers cas).



toute indépendance sur les questions les plus sensibles. Règle générale, le sous-ministre du ministère de tutelle a d'autres moyens à sa disposition que sa présence au CA, pour discuter des orientations et priorités de ladite société d'État.

Le ministère des Finances souligne toutefois que la décision de nommer un sous-ministre de tutelle au conseil d'administration d'une société est fonction des enjeux propres à chaque société d'État. Le sous-ministre détient une connaissance de l'État qui peut être fort pertinente pour un CA.

RECOMMANDATION

Les membres du groupe d'évaluation recommandent que l'on évite, autant que possible, de nommer un sous-ministre d'un ministère de tutelle au sein d'un CA d'une société d'État.

2.1.3 INTERVENTION LÉGISLATIVE DU TYPE LOI 100

PROBLÉMATIQUE

En mai 2010, le gouvernement a fait adopter la « Loi mettant en œuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 30 mars 2010 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 et la réduction de la dette ». Cette Loi contraint les organismes à respecter des paramètres très précis d'augmentation de la rémunération des dirigeants et du personnel de direction et d'encadrement tout en interdisant notamment l'allocation de primes au rendement. De plus, cette Loi oblige les sociétés d'État visées à réduire leurs « dépenses de publicité, de formation, de déplacement et autres dépenses de fonctionnement de nature administrative ». Comme on peut le constater, la Loi impose aux organismes comme aux ministères des politiques d'ensemble (compressions budgétaires et suspension des primes au rendement), mais choisit aussi pour eux des moyens de réduire les dépenses plutôt que de leur fixer simplement des objectifs. Tout en respectant les politiques gouvernementales et sans mettre en doute la nécessité que tous consentent un effort substantiel pour améliorer la situation des finances publiques, la quasi-totalité des PDG et présidents de conseil rencontrés considère que le gouvernement a choisi un mode d'intervention qui, parce qu'il va au-delà des politiques et cible des moyens, porte sérieusement atteinte à leur autonomie de gestion et restreint sensiblement leur marge de manœuvre. Ils y voient une incohérence par rapport aux intentions et à l'esprit de la LGSE qui misait résolument sur la responsabilisation et l'imputabilité des conseils d'administration.



RECOMMANDATION

Le gouvernement devrait éviter de proposer des législations dont les principales modalités sont en contradiction avec l'esprit et la lettre de la LGSE. Il aurait été nettement préférable qu'il utilise ici son pouvoir de directive pour fixer les politiques et objectifs et qu'il laisse aux conseils d'administration des sociétés d'État le choix des moyens à prendre pour atteindre ces objectifs. Le gouvernement dispose d'autres moyens pour atteindre ses buts légitimes sans que le législateur doive consacrer dans un texte de loi des modalités qui sont contraires aux dispositions d'une autre loi structurante comme celle sur la LGSE. En agissant de la sorte, on affaiblit la LGSE et on en discrédite les fondements.

2.1.4 LES RELATIONS AVEC LES AUTORITÉS GOUVERNEMENTALES

PROBLÉMATIQUE GÉNÉRALE

Les données recueillies et les échanges que nous avons eus avec les PDG et les PCA montrent clairement que le fonctionnement interne des sociétés d'État a intégré et reflète bien les nouvelles règles de gouvernance.

Rappelons que les changements apportés aux lois statutaires de plusieurs sociétés sont encore tout récents. Le rythme d'implantation varie encore d'une société à l'autre, d'autant que certaines sociétés d'État disposent de moyens considérables, ce qui leur a permis d'aller plus vite et parfois plus loin.

Mais, dans toutes les sociétés que nous avons analysées, les principes et les règles de la nouvelle gouvernance sont bien compris, les principaux acteurs assument correctement leurs responsabilités, les outils sont en place et fonctionnent.

La situation est toutefois fort différente lorsqu'on examine les relations entretenues avec le gouvernement c'est-à-dire, d'abord et avant tout, avec les ministres, les chefs de cabinet et les sous-ministres.

La problématique des relations entre les sociétés d'État et les autorités de tutelle est d'autant plus complexe qu'elle dépend en bonne partie de la qualité des rapports qui s'établissent entre les acteurs et de la façon dont ils conçoivent leurs rôles. En plus d'interpeller les PDG et les PCA, les

adaptations qu'elle commande impliquent également un nombre impressionnant de personnes dans la plupart des ministères et organismes de même qu'à l'Assemblée nationale.

La nouvelle gouvernance, ici, n'a pas eu vraiment d'effet. Les habitudes et pratiques qui avaient cours sous l'ancien système prévalent toujours. Même si la politique et la Loi donnent plus de responsabilités aux conseils d'administration et les définissent de façon précise, les relations entre la société et les autorités gouvernementales, sauf de très rares exceptions, passent exclusivement par le président et chef de la direction. Et cela est d'autant plus surprenant que la Loi souligne très explicitement que le conseil est imputable des décisions de la société auprès du gouvernement et que le président du conseil est chargé d'en répondre auprès du ministre.

2.1.4.1 LES MINISTÈRES ET MINISTRES DE TUTELLE

Dans la zone névralgique de gouvernance où se situent les relations entre les sociétés d'État et les autorités de tutelle, les responsabilités, pourtant bien définies dans la Loi, sont généralement et tout à la fois mal comprises, mal traduites dans le quotidien ou tout simplement ignorées.

Les gestes à poser pour adapter les comportements des acteurs à l'esprit comme à la lettre de la nouvelle Loi sur la gouvernance sont pourtant relativement simples.

Lorsqu'une société traite avec les autorités de tutelle, il faut d'abord que le PCA accepte de s'investir personnellement dans toutes les démarches ou transactions importantes qui interpellent directement les responsabilités spécifiques du conseil. Ce qui inclut, pour ne donner qu'un exemple, toutes les discussions sur les politiques et les orientations qui encadrent les activités de la société.

La politique sur la gouvernance donne au PCA un rôle qui dépasse de beaucoup celui d'un simple président d'assemblée. L'implication personnelle du PCA dans les démarches qui engagent la responsabilité directe du conseil fait partie de sa tâche et doit être acceptée comme telle. Dans le même esprit, le PDG doit aussi développer le réflexe d'informer et, le cas échéant, de se faire accompagner par le PCA lorsqu'il traite avec les autorités de tutelle de questions stratégiques.

Il faut aussi que ces dernières, lorsqu'elles transigent avec une société d'État, portent une attention particulière aux responsabilités et prérogatives que la Loi donne maintenant aux conseils d'administration, se gouvernent en conséquence et s'assurent que leurs PCA, et, lorsque nécessaire,



les conseils d'administration eux-mêmes, participent activement aux échanges les plus déterminants.

Les principaux obstacles, ici, sont culturels. Ministres, directeurs de cabinet et sous-ministres veulent, à juste titre, s'assurer que les décisions les plus structurantes des sociétés d'État respectent les orientations et politiques gouvernementales. Mais cela les amène à intervenir ponctuellement, au cas par cas, alors que la Loi sur la gouvernance se réfère à d'autres paradigmes et requiert de leur part qu'ils mettent d'abord l'accent sur les balises et les critères d'intervention pour laisser au conseil les marges de manœuvre qui viennent avec son mandat.

2.1.4.2 LES ORGANISMES CENTRAUX

Lorsqu'ils traitent avec les sociétés d'État, les organismes centraux du gouvernement, au premier chef, le ministère du Conseil exécutif et le Conseil du Trésor, devraient se donner les mêmes objectifs et adapter, là où c'est nécessaire, leurs processus et façons de faire. Pour ne donner et rappeler qu'un exemple, tous nos interlocuteurs ont souligné que la Loi 100, en imposant aux sociétés d'État des mesures plutôt que des cibles de compressions budgétaires, ne respectait pas la politique sur la gouvernance et les nouvelles responsabilités des conseils d'administration.

2.1.4.3 LA SUPERVISION ET LA COORDINATION GOUVERNEMENTALE

La Loi sur la gouvernance des sociétés d'État précise et met en place plusieurs mécanismes d'encadrement et de reddition de comptes qui favorisent une meilleure supervision de leurs activités. Mais les enjeux et le poids de cet encadrement reposent largement sur les ministres de tutelle.

S'appuyant sur la réflexion menée par des organismes internationaux et s'inspirant de mécanismes déjà mis en place par d'autres gouvernements, certains se demandent s'il ne faudrait pas aller plus loin et resserrer davantage cet encadrement en installant des mécanismes qui viendraient appuyer le travail des ministres de tutelle, garantir la cohérence gouvernementale des orientations stratégiques de ces sociétés et la transparence des débats et arbitrages qu'elles peuvent commander.

La Colombie-Britannique a mis en place un « Crown Agencies Secretariat », qui n'a pas de pouvoir formel de contrôle et dont le mandat, largement technique, est de soutenir la structure de

gouvernance en fournissant outils et information aux principaux acteurs. Le gouvernement du Québec utilise déjà plusieurs de ces outils.

À l'autre bout du spectre, on retrouve des organismes comme « Crown Investment Corporation » de la Saskatchewan, qui regroupe et contrôle dans un même holding un conglomérat de onze sociétés d'État à vocation commerciale, ou encore l'Agence des participations de l'État, mise en place par la France pour assumer les responsabilités de l'État actionnaire dans la majorité des entreprises détenues majoritairement ou non par l'État, et veiller à ses intérêts.

Installer dans l'appareil gouvernemental québécois un organisme du deuxième type entraînerait une transformation majeure des liens que les ministres de tutelle actuels entretiennent avec les sociétés dont ils sont responsables. Il comporte aussi le risque de réduire l'autonomie des sociétés.

Les comités ministériels permanents sont les lieux privilégiés où les membres du conseil des ministres débattent de la pertinence des orientations du gouvernement et s'assurent de la cohérence de ses politiques. Il faut s'assurer que ces comités et le conseil des ministres prennent aussi en charge et valident périodiquement les orientations stratégiques et les principales politiques des sociétés d'État.

2.1.4.4 L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Dans notre système parlementaire, le gouvernement et les organismes publics sont imputables de leur gestion devant les élus.

L'Assemblée nationale s'est d'ailleurs dotée d'une commission de l'administration publique (CAP) qui a notamment pour mandat « d'entendre, chaque année, les sous-ministres et les dirigeants d'organismes publics pour s'assurer que les administrateurs publics rendent des comptes sur leur gestion ». Cette reddition de comptes n'est pas aussi systématique que le souhaitent les membres de l'Assemblée lorsqu'ils ont confié ce mandat à la Commission. Il faut le déplorer : parce qu'elle est un organisme qui se veut moins partisan, la Commission assume ici un rôle important qu'elle seule peut jouer.

Elle devrait aussi s'assurer que les PCA participent obligatoirement et activement aux exercices publics de reddition de comptes. En fait, puisque c'est le PCA qui doit rendre compte des décisions



et du bon fonctionnement de la société, l'avis de convocation émis par les commissions devrait lui être adressé directement. L'Assemblée nationale devrait aussi, comme on l'a vu dans la recommandation qui concerne le Vérificateur général, favoriser des processus de vérification qui permettent aux conseils d'administration d'occuper et d'assumer tout le champ de responsabilité qui est spécifiquement le leur.

2.1.4.5 LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

La politique sur la gouvernance des sociétés d'État demande aux membres des conseils d'administration des sociétés d'État de se comporter en véritables fiduciaires pleinement et ultimement responsables du bon fonctionnement des organismes dont ils ont charge. Elle affirme aussi très clairement que « la clef d'une modernisation de la gouvernance des sociétés d'État réside dans une imputabilité renforcée »¹⁵. L'appliquer correctement exige donc des principaux acteurs qu'ils respectent, tant sur le fond que dans la forme, les responsabilités que la Loi confie aux conseils.

Fort d'un mandat qui lui vient directement de l'Assemblée nationale, le Vérificateur général assume la vérification externe de la plupart des sociétés d'État, y fait des analyses d'optimisation des ressources et, à l'occasion, des vérifications ponctuelles qui lui sont demandées par l'Assemblée nationale ou le gouvernement.

Les relations qu'entretiennent les sociétés d'État avec le bureau du Vérificateur général sont toujours un peu frileuses et fortement influencées par le fait que ses rapports sont directement remis à l'Assemblée nationale et rendus publics avant même que les conseils d'administration concernés en soient officiellement saisis et sans leur donner, le cas échéant, le temps de décider et de mettre en place les mesures nécessaires pour répondre aux lacunes que ses travaux auraient pu déceler. Le bureau du Vérificateur demande généralement aux autorités compétentes de la Société de réagir à ses principaux constats, mais la règle d'or veut que son rapport officiel soit toujours remis directement aux membres de l'Assemblée nationale.

Signes évidents de cette frilosité, les comités de vérification et les conseils préfèrent avoir recours à des vérificateurs privés pour effectuer les vérifications ponctuelles dont ils sentent le besoin plutôt

¹⁵ Moderniser la gouvernance des sociétés d'État, Énoncé de politique, Gouvernement du Québec, Québec, 2006, p. 12.



que de les demander au Vérificateur général. Ils sont aussi très réticents à faire appel au Vérificateur général pour effectuer les analyses d'optimisation de ressources qu'il leur propose de réaliser sur une base volontaire.

Pourquoi les rapports du Vérificateur général doivent-ils tous faire un détour par l'Assemblée nationale et l'opinion publique avant d'être officiellement déposés au comité de vérification et au conseil d'administration des sociétés concernées pour explications et, le cas échéant, pour action appropriée?

Notre culture et nos mœurs politiques incitent le gouvernement et les ministres concernés à répondre personnellement et rapidement de tout ce qui se passe dans les sociétés d'État et les organismes gouvernementaux. Les élus s'emparent donc rapidement de problèmes ou questions qui devraient être retournés, sans autre forme de procès, aux organismes qui les ont fait naître.

Pourrait-on aussi convenir que l'Assemblée nationale, le gouvernement et les ministres, en toute transparence, partout où cela est possible, laissent systématiquement les conseils répondre publiquement de leurs gestes lorsque leurs responsabilités sont en cause ? On ne doit évidemment pas empêcher les autorités de tutelle de dénoncer sur le champ les décisions inacceptables d'un conseil ou d'utiliser l'un ou l'autre des moyens que leur offre la Loi pour les infléchir ou les modifier. Mais la santé et la transparence du système seraient mieux servies si les exigences logiques de l'imputabilité étaient systématiquement appliquées.

RECOMMANDATIONS

Nous proposons que :

- **Le ministre des Finances**, responsable de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, propose à ses collègues une série de règles ou lignes directrices précisant, pour l'essentiel, la manière dont le gouvernement entend traiter avec les sociétés d'État. En plus d'énoncer quelques principes de base, ces attentes pourraient comporter les dispositions suivantes applicables aux ministres de tutelle :




- **rencontre des conseils** d'administration au moins une fois par année pour leur faire part des attentes du gouvernement et discuter des orientations stratégiques de la société.
- **rencontre** avec les présidents de conseil au moins deux fois par année, notamment pour faire le bilan de la période écoulée, discuter du plan d'action annuel et définir les priorités du ministre.
- **Le directeur de cabinet du premier ministre et le secrétaire général du gouvernement** utilisent les réunions statutaires des directeurs de cabinet et le Forum des sous-ministres pour les sensibiliser à la nécessité de mettre à niveau les processus et pratiques qui encadrent les relations qu'eux et leurs ministres entretiennent avec les sociétés d'État et, si nécessaire, leur indiquer les meilleures pratiques.
- **Le Secrétariat aux emplois supérieurs du ministère du Conseil exécutif** : structure et mette en place une session d'accueil gouvernementale destinée aux PCA, pour leur permettre de bien comprendre les différentes dimensions de leur rôle et pour préciser les attentes du gouvernement à leur endroit. Comme le Secrétariat organise déjà des sessions de ce type pour les nouveaux sous-ministres et les PDG, ces sessions devraient aussi porter une attention particulière à la façon dont le gouvernement entend traiter avec les sociétés d'État.
 - Organise ou fasse organiser des sessions de formation pour tous les nouveaux administrateurs, portant prioritairement sur les exigences de la LGSE et le fonctionnement de l'État.
- **Le ministère du Conseil Exécutif** suit de près les orientations et la supervision des sociétés d'État les plus stratégiques et qu'il demande explicitement aux comités ministériels concernés de valider périodiquement leur pertinence, leur cohérence et leurs résultats en concertation avec les ministres concernés et de faire rapport au Conseil des ministres. Le secrétariat des comités ministériels devrait faire une planification annuelle de ces examens et le ministère du Conseil Exécutif devrait, le cas échéant, se donner les moyens ou l'équipe nécessaires pour bien coordonner la supervision des sociétés d'État.



- **L'Assemblée nationale** convoque périodiquement les sociétés d'État pour examiner leur performance. La Commission de l'administration publique, lorsqu'elle convoque des sociétés d'État pour leur demander de réagir à des recommandations du Vérificateur général, pose des gestes qui vont déjà dans cette direction : il faudrait les rendre systématiques. Ces examens demandent une préparation en profondeur et sont très exigeants pour les députés qui y participent : pour les rendre plus systématiques, il faudra donner au secrétariat de la Commission les moyens qui lui permettront de préparer les synthèses de base et de faciliter le travail des membres de la Commission.
- Que les Commissions de l'Assemblée nationale, lorsqu'elles convoquent une société d'État, s'adressent aussi au président du conseil d'administration. L'article 29 de la Loi sur l'administration publique prévoit expressément que la commission parlementaire doit entendre le ministre responsable, si celui-ci le juge opportun, et, selon le cas, le dirigeant d'organisme (c'est-à-dire le PDG) afin de discuter de leur gestion administrative. Et l'article 14 de la loi sur la gouvernance des sociétés d'État précise que « le conseil est imputable des décisions de la société auprès du gouvernement et le président du conseil est chargé d'en répondre auprès du ministre ». Il faut que les modalités des rencontres avec les Commissions de l'Assemblée Nationale accordent au PCA l'importance et la visibilité qui lui est propre. Le législateur, qui a fait du conseil d'administration le premier responsable du bon fonctionnement des sociétés d'État, ne peut accepter qu'il soit absent des audiences qui concernent la société dont il est le premier des administrateurs. Il ne peut, non plus, se contenter d'interroger et d'entendre seulement le PDG, si compétent et bien informé soit-il. Agir autrement revient à nier les principes à la base de la LGSE et perpétue dans l'appareil de l'État et chez le grand public en général que seul le ministre de tutelle est ultimement responsable de la bonne gestion d'une société d'État. Rappelons que la LGSE a pris la peine de bien clarifier les rôles et responsabilités de chacun des acteurs stratégiques en matière de gouvernance.

Nous suggérons aussi que, dans tous les processus de reddition de comptes, le gouvernement et les partis d'opposition laissent aux conseils d'administration des sociétés d'État la place qui leur revient en propre, c'est-à-dire celle qui coïncide avec le périmètre de responsabilité dont ils ont charge.

- 
- **Le Vérificateur général** révisé le cadre des relations qu'il entretient avec les sociétés d'État, adapte ses procédures de vérification au nouveau contexte et convienne explicitement avec les commissions et autorités concernées de l'Assemblée nationale de nouvelles règles du jeu qui lui permettraient de remettre tous ses rapports directement aux conseils, à certaines conditions et pour un temps bien défini, avant de les rendre publics.

2.1.5 OPTIMISATION DES RESSOURCES, MESURE DE LA PERFORMANCE, ÉTALONNAGE ET POLITIQUE DE DIVULGATION FINANCIÈRE

PROBLÉMATIQUE

Comme cela a été vu précédemment, peu de comités de vérification ont véritablement entrepris d'assumer pleinement ces responsabilités pourtant clairement mentionnées dans la LGSE comme étant des responsabilités du comité de vérification et/ou du CA. L'optimisation des ressources est un concept mal compris souvent associé à tort à l'optimisation des processus qui, elle, relève davantage de la direction que du CA. L'optimisation des ressources vise à faire évoluer les ressources humaines, matérielles, financières et informationnelles selon les meilleures pratiques en vigueur dans l'univers de référence de la société d'État. Ainsi sur un horizon de 4 à 5 ans la société d'État est amenée à se donner différents plans d'action pour faire évoluer la gestion des ses différentes ressources selon les meilleures pratiques et la vision de l'organisation. Les mesures de performance sont, pour les sociétés visées, des responsabilités relativement nouvelles et d'autant plus complexes qu'elles doivent être assumées dans le contexte bien particulier qui est celui des sociétés d'État. Toutefois, malgré les difficultés, il convient d'insister pour que les CA assument pleinement ces responsabilités de manière à être en mesure d'apprécier et d'améliorer cette performance en plus de pouvoir la démontrer de façon objective. Finalement, très peu de sociétés d'État ont effectivement adopté officiellement une politique de divulgation de l'information financière qui oblige la société d'État à faire preuve de transparence, si ce n'est que par la publication du rapport d'activités. Or, il est de la responsabilité du CA de définir les exigences de divulgation de l'information financière qui vont au-delà des exigences de base prévues dans les lois pertinentes. On sait que l'OCDE insiste pour que cette information soit de plus en plus accessible aux parties prenantes lors de discussions sur des sujets stratégiques. Le CA est véritablement l'instance appropriée pour débattre de ces questions très sensibles et arrêter une politique qui déterminera pour la société d'État le niveau de transparence à installer dans ses relations avec les

différents acteurs stratégiques et les différentes composantes du système de gouvernance. La transparence est au cœur même de la bonne gouvernance et les dispositions de la LGSE sont des dispositions impératives que le PCA, le CA et les différents comités du CA doivent assumer pleinement et obligatoirement.

RECOMMANDATION

Le ministre des Finances devrait insister auprès de ses collègues du conseil des ministres pour que ceux-ci communiquent avec les PCA des sociétés d'État qui relèvent d'eux afin de les sensibiliser à l'importance et la nécessité d'assumer les responsabilités prévues dans la LGSE et leur rappeler que le gouvernement souhaite que les sociétés d'État améliorent leurs pratiques en matière de mesure de la performance et d'étalonnage. Ce sont là des outils indispensables pour améliorer la performance des sociétés d'État.

Nous recommandons donc que le ministre des Finances apporte ces précisions en complément à la recommandation 3.1.5.

2.1.6 ÉVALUATION DU PCA

PROBLÉMATIQUE

Même si elle n'est pas spécifiquement prévue dans la LGSE, l'évaluation du PCA s'inscrit logiquement dans l'esprit de la politique sur la gouvernance et pourtant cette évaluation, lorsqu'elle existe, ne fait l'objet d'aucun suivi. Ni le ministre de tutelle, ni le Secrétariat aux emplois supérieurs du ministère du Conseil exécutif (MCE) n'en sont informés. Les PCA jouent un rôle important et stratégique dans le système de gouvernance. Ils sont d'ailleurs nommés par le gouvernement lui-même en conseil des ministres sur recommandation, le cas échéant, du ministre responsable de la société d'État concernée. Il nous semble tout à fait logique et cohérent que le MCE et le ministre de tutelle soient informés de l'évaluation du PCA. Le Secrétariat aux emplois supérieurs devrait également conserver les évaluations des PCA et les consulter au besoin, lorsqu'on envisage de reconduire le mandat d'un PCA ou de le nommer président du conseil d'une autre société d'État.



RECOMMANDATION

Nous recommandons que les conseils d'administration réalisent une évaluation annuelle du PCA et que les résultats de cette évaluation soient transmis au ministre de tutelle de la société d'État et au Secrétariat aux emplois supérieurs du MCE.

2.1.7 DÉLAI DE NOMINATION DES ADMINISTRATEURS

PROBLEMATIQUE

Selon ce que nous avons pu observer dans le cadre de nos entrevues, les CA, en particulier les PCA, entendent jouer un plus grand rôle dans le processus de nomination des administrateurs. D'une part, ils se sont donné des profils de compétence, non seulement pour garantir la qualité de leurs membres, mais également pour s'assurer que toutes les compétences nécessaires soient présentes au sein du conseil et se complètent harmonieusement. D'autre part, de plus en plus, les présidents de CA, appuyés par les PDG, sont proactifs dans le processus, en fournissant à leur ministère de tutelle, en plus de la description du ou des profils recherchés, une liste de candidats potentiels.

Plusieurs PCA et PDG ont soulevé un problème de délais dans les nominations des administrateurs. Le retard à nommer ou renommer des administrateurs pose des difficultés au bon fonctionnement du CA. Il nous a été impossible d'identifier précisément la source de ces délais, mais tous les indices recueillis laissent croire que les dossiers s'accumulent la plupart du temps au cabinet du ministre de tutelle. Dans certains cas, on justifie ce retard par les consultations à mener avant de nommer un administrateur ou encore, on ne considère pas cela comme une priorité, car l'administrateur sortant demeure en poste jusqu'à ce qu'il soit remplacé. Or un administrateur qui est sur le point de quitter n'est pas toujours aussi disponible et son engagement aux différents travaux du CA et des comités est moins soutenu. Lorsqu'on considère les responsabilités dévolues au CA et aux comités, on peut aisément imaginer que la disponibilité attendue des administrateurs est exigeante et qu'elle commande de leur part un engagement soutenu qu'on peut difficilement attendre d'un administrateur démissionnaire. Certains CA ou comités de CA ont dû reporter une séance ou des séances faute de quorum. Une telle situation pourrait facilement être évitée si l'on s'assurait de respecter les échéances de mandat et si l'on était plus conscient de l'importance de ces nominations.





RECOMMANDATION

Nous proposons donc que le gouvernement adopte un guide de pratique, élaboré par le Conseil Exécutif, qui contiendrait les obligations suivantes :

- CA
 - Informer le ministre, au moins deux mois avant l'expiration d'un mandat d'administrateur, de l'existence d'un poste à combler.
 - Mettre à jour, si nécessaire, et fournir le profil de compétence recherché.
 - Si possible, proposer un nombre plus élevé de candidats que le nombre de postes à combler.
- Ministre de tutelle
 - Tenir compte du profil de compétence fourni par le président du CA.
 - Respecter un délai de 6 semaines pour le choix de la candidature à acheminer au Conseil Exécutif.
- Conseil Exécutif

Finaliser le processus, incluant la nomination par le Conseil des ministres, lorsque possible¹⁶, dans un délai d'un mois après réception de la proposition émanant du ministère de tutelle.

¹⁶ Soulignons que les réunions du Conseil des ministres se font nécessairement un peu moins fréquentes à certaines périodes de l'année.



2.2 RECOMMANDATIONS NÉCESSITANT L'ADOPTION DE DÉCRETS OU DES CHANGEMENTS LÉGISLATIFS¹⁷

2.2.1 LA RÉMUNÉRATION DES ADMINISTRATEURS

PROBLÉMATIQUE

En juin 2006, le gouvernement du Québec a réintroduit le principe de la rémunération des administrateurs de sociétés d'État et fixé par décret (décret 610-2006) la rémunération des membres de CA des sept organismes visés par la première étape de mise en œuvre de la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État.

Ce décret introduit deux barèmes, pour la période du 1^{er} avril 2011 au 31 mars 2012 :

		REMUNERATION ANNUELLE DE BASE	REMUNERATION PAR SEANCE DU CA OU D'UN DE SES COMITES	PRESIDENCE D'UN DES TROIS COMITES STRATEGIQUE
Présidents du CA	CDPQ	195 000 \$		
	H-Q	125 000 \$		
	L-Q, SAQ, SGF, IQ et SAAQ	17 192 \$	806 \$	3 224 \$
Autres membres	H-Q et CDPQ	17 192 \$	806 \$	5 373 \$
	L-Q, SAQ, SGF, IQ et SAAQ	8 596 \$	537 \$	3 224 \$

¹ Rémunération fixée par le gouvernement

Source : Décret 610-2—6 du 28 juin 2006 modifié par les décrets 962-2006 du 25 octobre 2006 et 763-2007 du 12 septembre 2007.

L'Agence du Revenu du Québec, qui n'est pas assujettie à la LGSE, s'est ajoutée, depuis le 1^{er} avril 2011 au groupe de cinq organismes.

¹⁷ Les recommandations qui suivent n'impliquent pas nécessairement des changements législatifs. Aucune modification législative ne serait nécessaire si, par exemple, le gouvernement décidait d'accorder une rémunération aux administrateurs qui ne sont pas rémunérés. Pour cela, il suffirait de modifier le décret 610-2006 du 28 juin 2006 afin d'y ajouter les sociétés visées. Les recommandations impliquant des changements législatifs ne touchent pas nécessairement la LGSE, mais, dans certains cas, les lois constitutives des sociétés concernées.

Les administrateurs de toutes les autres sociétés d'État visées par la LGSE continuent à exercer leur fonction bénévolement.

Comme on a pu le constater à la lecture du bilan des entrevues réalisées dans le cadre de cette étude, tous les intervenants rencontrés ont exprimé leur profond désaccord avec la décision du gouvernement de créer ainsi deux types d'administrateurs. Cette perception prend d'autant plus de signification que les grilles d'entrevues utilisées ne soulevaient pas explicitement la question de la rémunération.

Les membres du groupe de travail ont donc jugé utile d'examiner plus à fond les politiques et pratiques en vigueur au gouvernement fédéral et dans le secteur privé.

2.2.1.1 LIGNES DIRECTRICES PROPOSÉES PAR L'OCDE

Le groupe de travail sur la privatisation et le gouvernement d'entreprise des actifs appartenant à l'État fait la recommandation suivante :

« Veiller à ce que, pour les membres du conseil d'administration des entreprises publiques, les mécanismes de rémunération tiennent compte des intérêts à long terme de la société et puissent attirer et retenir des professionnels qualifiés. On observe actuellement une forte tendance à l'alignement des rémunérations offertes aux administrateurs des entreprises publiques sur celles qui sont pratiquées dans le secteur privé. Cela étant, dans la plupart des pays de l'OCDE, ces rémunérations restent bien inférieures au niveau du marché si l'on tient compte des compétences et de l'expérience requises ainsi que des responsabilités que ces fonctions impliquent¹⁸. »

2.2.1.2 GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Un comité consultatif chargé de conseiller le président du Conseil du Trésor fédéral sur la rémunération des dirigeants et administrateurs de sociétés d'État fédérales va dans le même sens que l'OCDE :

«... Compte tenu de la nécessité manifeste d'une solide gouvernance organisationnelle, le gouvernement doit offrir une rémunération raisonnable afin d'attirer des personnes qualifiées pour siéger aux conseils de telles entités fédérales. »

¹⁸ Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise, des entreprises publiques, OCDE, 2005.

2.2.1.3 Grille de rémunération proposée¹⁹

À compter du 1 ^{er} avril 2011				
Niveau	Président (annuel)	Administrateur (annuel)	Prime de président de comité (annuelle)	Montant par réunion
Niveau 1	14 000 \$	7 000 \$	2 400 \$	500 \$
Niveau 2	20 000 \$	10 000 \$	3 400 \$	750 \$
Niveau 3	27 000 \$	13 500 \$	4 500 \$	750 \$
Niveau 4	35 000 \$	17 500 \$	5 900 \$	1 000 \$

2.2.1.4 Le marché privé des administrateurs

Selon une étude de l'IGOPP réalisée en 2007²⁰, la rémunération des administrateurs du secteur privé au Québec est composée d'un montant forfaitaire fixe et de jetons de présence pour chaque réunion à laquelle assiste l'administrateur (CA et comités du CA). Au Québec, 50 % des entreprises versent en plus une rémunération sous forme d'actions ou d'unités d'actions différées. En 2007, la rémunération médiane annuelle s'élevait à 54 714 \$. Pour les entreprises de plus petite taille, cette rémunération s'élevait à 39 809 \$, dont 28 497 \$ en montant forfaitaire et en jetons de présence.

RECOMMANDATION

Sur la base des entrevues réalisées et de l'analyse des tendances actuelles au Canada et dans le monde, nous considérons souhaitable d'appliquer une règle élémentaire d'équité pour les sociétés d'État auxquelles s'applique la LGSE. Tous les administrateurs de ces sociétés d'État assument les mêmes responsabilités de base et les mêmes obligations, ils y consacrent la même énergie et ils possèdent des compétences similaires.

Les rémunérer augmentera leur crédibilité, facilitera l'évaluation de leur travail et favorisera une présence encore plus assidue au CA des différentes sociétés d'État.

¹⁹ Échelles de rémunération courante et recommandée des présidents et administrateurs des conseils d'administration des sociétés d'État, Comité consultatif sur le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction, Chambre des communes, Ottawa, 2009.

²⁰ Les pratiques et tendances dans l'organisation et la rémunération des conseils d'administration des 50 plus importantes entreprises au Québec, Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques et Spencer Stuart, Montréal, 2007.



Nous proposons donc :

De modifier le décret 610-2006 afin que les administrateurs des sociétés visées par la LGSÉ dont les administrateurs ne reçoivent actuellement pas de rémunération soient dorénavant rémunérés selon le niveau 1 proposé pour les sociétés d'État fédérales, soit, pour la période du 1^{er} avril 2011 au 31 mars 2012 :

Président (annuel)	Administrateur (annuel)	Prime de président de comité (annuelle)	Montant par réunion
14 000 \$	7 000 \$	2 400 \$	500 \$

L'impact budgétaire de cette proposition peut être estimé à environ 2,8 millions de dollars. Si l'on considère que les frais annuels d'exploitation des 16 sociétés visées se chiffrent au total à près de 1 milliard de dollars, cela représente à peine 0,3 % (annexe 3).

2.2.2 LA NOTION D'INDÉPENDANCE DES ADMINISTRATEURS

PROBLEMATIQUE

L'énoncé de politique²¹ sur la gouvernance des sociétés d'État souligne la nécessité d'assurer l'indépendance des membres du conseil d'administration et en fait un des éléments clés des règles de formation du conseil.

La Loi sur la gouvernance des sociétés d'État stipule qu'au moins les deux tiers des membres du conseil d'administration, dont le président, doivent, de l'avis du gouvernement, se qualifier comme administrateurs indépendants²².

D'entrée de jeu, la Loi précise qu'un membre se qualifie comme tel s'il n'a pas, de manière directe ou indirecte, de relations ou d'intérêts, par exemple de nature financière, commerciale, professionnelle ou philanthropique, susceptibles de nuire à la qualité de ses décisions eu égard aux intérêts de la société²³.

²¹ Moderniser la gouvernance des sociétés d'État: Énoncé de politique, Gouvernement du Québec, Québec, 2006

²² Loi sur la gouvernance des sociétés d'État, L.R.Q., chapitre G-1.02, article 4.

²³ *Idem*.





Elle prévoit aussi que le gouvernement peut adopter une politique concernant des situations qu'il entend examiner pour déterminer si un membre du conseil d'administration se qualifie comme administrateur indépendant²⁴. Le gouvernement a adopté cette politique le 30 novembre 2011.

Les échanges que nous avons eus avec les présidents-directeurs généraux et les présidents de conseil qui faisaient partie de l'échantillon démontrent clairement que ces dispositions, dans la plupart des sociétés visées, ne soulèvent pas vraiment de problèmes d'application. La situation est différente toutefois dans les quelques sociétés où la Loi prévoit que le gouvernement nomme comme membres du conseil un certain nombre de personnes qui œuvrent dans l'un ou l'autre des domaines visés par les activités de la société ou qui en sont issues. Dans ces sociétés, les critères qui définissent l'indépendance créent *de facto* deux catégories d'administrateurs.

La Loi sur la gouvernance stipule également que seuls les administrateurs indépendants peuvent faire partie des comités statutaires du conseil²⁵. Cela exige des administrateurs indépendants une disponibilité et une charge de travail très nettement supérieure à celles qu'on attend des autres administrateurs. Cette exigence semble d'autant moins justifiée et souhaitable qu'elle a le double désavantage de mal utiliser la compétence et la disponibilité de certains administrateurs tout en confirmant d'une façon bien concrète qu'il y a bien, dans certains conseils, deux catégories d'administrateurs. Toutefois, tel que nous l'avons déjà mentionné, le législateur a fait une exception à cette exigence : la loi constitutive du CALQ, permet en effet que le comité de gouvernance et d'éthique et le comité des ressources humaines de la Société soient constitués, tout simplement, d'une majorité de membres indépendants.

RECOMMANDATION

Nous proposons que le gouvernement :

Amende la LGSE ou, le cas échéant, les lois constitutives des sociétés qui le jugent nécessaire, pour assouplir les règles qui encadrent la composition des comités du conseil et prévoir, plus simplement, qu'une majorité des membres de ces comités doivent avoir le statut d'administrateur indépendant.

²⁴ Loi sur la gouvernance des sociétés d'État, L.R.Q., chapitre G-1.02, Article 5.

²⁵ Loi sur la gouvernance des sociétés d'État, L.R.Q., chapitre G-1.02, Article 19.



2.2.3 ÉLARGISSEMENT DE LA LGSE

PROBLEMATIQUE

Comme on l'a vu dans le chapitre précédent, la plupart sinon la totalité des intervenants rencontrés dans le cadre de ces travaux ont souligné les mérites de la LGSE. On reconnaît le bien-fondé de ses principes et on adhère largement à la plupart de ses modalités. Ce cadre de gouvernance, qui est en ligne avec les meilleures pratiques en matière de gouvernance, mériterait d'être étendu à un plus grand nombre de sociétés d'État relevant du gouvernement du Québec. Dans cet esprit, nous avons analysé les organismes publics qui ont vu leurs mandats reconduits ou élargis par les différents groupes de travail préoccupés par la modernisation de la fonction publique et l'allègement des structures gouvernementales. Nous avons retenu trois critères : la taille (plus de 15 millions de frais de gestion), le besoin d'autonomie et l'importance qu'on doit accorder à la gestion de la performance.

On pourrait évidemment raffiner la grille de lecture et utiliser d'autres critères. Le tableau qui suit donne, à titre d'exemple, la liste des sociétés qui pourraient bénéficier du cadre de gouvernance défini par la LGSE si nous utilisons ces trois critères :

1	Le Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec
2	Le Musée d'art contemporain de Montréal
3	Le Musée de la civilisation
4	Le Musée national des beaux-arts du Québec
5	Le Centre de recherche industrielle du Québec
6	La CARRA ²⁶
7	L'Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec
8	L'École nationale de police du Québec

²⁶ La loi constitutive de la CARRA a déjà été révisée en profondeur en 2006 pour notamment tenir compte des orientations de la Politique sur la Gouvernance des sociétés d'État.



Nous avons aussi évalué les coûts additionnels récurrents occasionnés par l'assujettissement de ces organismes à la LGSE (annexe 4). Si on tient compte de la rémunération proposée à la recommandation 3.2.1, il en coûterait quelque 1,224 million ce qui ne représente que 0,45 % d'augmentation des frais de gestion de ces organismes.

RECOMMANDATION

Nous proposons que le gouvernement du Québec élargisse le champ d'application de la LGSE afin d'y assujettir d'autres organismes qui répondraient à des critères comme ceux que nous avons évoqués plus haut.

2.2.4 REVOIR LA LISTE ET LA PROCÉDURE APPLICABLE AUX SOCIÉTÉS D'ÉTAT FAISANT L'OBJET D'UNE VÉRIFICATION CONJOINTE AVEC LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC.

PROBLEMATIQUE

Le gouvernement a fait adopter des changements législatifs et, par la LGSE, a modifié la loi constitutive de certaines sociétés d'État pour y introduire la notion de vérification conjointe pour certaines entreprises d'État (HQ, CDPQ, SAAQ, IQ, SGF, Loto Québec et SAQ). Selon le Vérificateur général du Québec, il y aurait lieu de réviser cette liste afin de réduire le gaspillage de fonds publics qu'elle implique et de revoir également le processus de détermination des firmes privées retenues pour procéder à la vérification conjointe avec le VG. La vérification conjointe se justifie pour les entreprises d'État qui ont des activités d'emprunt à l'étranger ou encore qui font des transactions importantes sur les marchés nationaux ou internationaux exigeant des états financiers conformes aux normes comptables internationales (HQ-CDPQ-SAQ-IQ). Selon lui, la vérification conjointe est très onéreuse et ne constitue pas, comme telle, nécessairement une valeur ajoutée probante justifiant un tel coût. Finalement, le processus actuel prévoit que le gouvernement nomme par décret la firme privée retenue pour faire la vérification conjointe avec le VG. Sur la base de ce décret, la firme négocie son tarif de gré à gré avec la société d'État. Ce faisant, on élude toute concurrence et le rapport de force est nettement du côté des firmes privées de comptabilité. Le VG estime qu'un tel mandat devrait être d'une durée maximum de quatre ans. Le VG considère toutefois que la vérification conjointe se déroule très bien en général et qu'elle a effectivement permis un transfert réciproque de connaissances et de techniques de vérification entre le VG et les firmes comptables.





RECOMMANDATION

Nous proposons :

De limiter la vérification conjointe aux entreprises d'État suivantes : Hydro Québec, la Caisse de dépôt et placement du Québec, la Société des alcools du Québec et Investissement Québec. Nous proposons de soustraire de la liste des entreprises d'État visées par la vérification conjointe dans la LGSE les autres sociétés d'État visées soit la SAAQ et Loto Québec.

De revoir la procédure de nomination des firmes privées retenues pour faire la vérification conjointe avec le Vérificateur général. Les 4 entreprises d'État visées par la vérification conjointe devraient procéder par appels d'offres publics pour ces services pour une durée maximale de cinq années consécutives auprès des firmes comptables aptes à le faire. L'appel d'offres avec prix permettrait de mettre en compétition les firmes comptables pour agir comme vérificateur conjointement avec le VG et on ne retiendrait que la firme la moins onéreuse pour faire l'objet du décret gouvernemental.





CONCLUSION

Le ministère des Finances nous a confié le mandat d'examiner de quelle manière la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État est appliquée depuis 2006. Plus particulièrement, il nous a été demandé de vérifier si les objectifs et les principes de cette nouvelle législation sont bien compris par ceux et celles qui sont chargés de l'appliquer et d'analyser, le cas échéant, les difficultés rencontrées en cours de route et les problèmes qui perdurent.

Or les données factuelles recueillies et les entrevues réalisées avec les administrateurs et dirigeants d'une quinzaine de sociétés visées par la Loi nous permettent de tracer un bilan d'ensemble très positif. La pertinence et le bien-fondé de la Loi font l'unanimité et toutes les sociétés d'État se sont conformées avec célérité et rigueur aux nouvelles exigences gouvernementales en matière de gouvernance. La LGSE, manifestement, définit et encadre les meilleures pratiques de gouvernance. Nous recommandons donc au gouvernement de maintenir le cap, de poursuivre dans la voie qu'elle a déjà bien balisée, et d'élargir rapidement son champ d'application.

L'analyse effectuée a aussi été l'occasion d'identifier un certain nombre de problèmes. Nous nous sommes appliqués, dans notre rapport, à distinguer ceux qui sont de nature transitoire et qui peuvent être résolus sans trop de difficultés et ceux qui risquent d'affecter de manière plus importante et durablement le travail des administrateurs et le fonctionnement des conseils d'administration.

Nos recommandations visent donc, d'une part, à bonifier la Loi, de manière à ce qu'elle soit plus équitable et encore mieux adaptée aux contraintes des sociétés d'État, et, d'autre part, à favoriser une meilleure compréhension du nouveau système de gouvernance à l'intérieur du gouvernement et chez les parlementaires, ainsi qu'une meilleure interaction de tous les intervenants.

Dans cet esprit, comme les recommandations contenues au rapport visent un large éventail d'acteurs, il nous semblerait pertinent et utile d'en assurer la diffusion auprès des principaux intervenants gouvernementaux qui sont en relation régulière avec des sociétés d'État et auprès des membres permanents de la commission de l'administration publique de l'Assemblée nationale.





Les objectifs de la Loi en ce qui concerne l'indépendance, la responsabilisation et l'imputabilité des administrateurs, de même que les exigences en matière de performance des organisations sont parfaitement clairs. Il reste quelques gestes structurants à poser pour que les intentions et ambitions de la réforme élaborée en 2006 produisent tous les fruits escomptés.





ANNEXE 1

LES SOCIÉTÉS D'ÉTAT ET ORGANISMES VISÉS PAR L'ÉNONCÉ DE POLITIQUE

- Agence métropolitaine de transport
- Caisse de dépôt et placement du Québec
- Conseil des arts et des lettres du Québec*
- Hydro-Québec
- Investissement Québec*
- La Financière agricole du Québec*
- Régie de l'assurance maladie du Québec*
- Régie des installations olympiques
- Régie des rentes du Québec
- Société d'habitation du Québec
- Société de développement des entreprises culturelles*
- Société de l'assurance automobile du Québec*
- Société de la Place des arts de Montréal
- Société de télédiffusion du Québec*
- Société des alcools du Québec*
- Société des établissements de plein air du Québec*
- Société des loteries du Québec*
- Société des traversiers du Québec*
- Société du Centre des congrès de Québec
- Société du Grand Théâtre de Québec*
- Société du Palais des congrès de Montréal*
- Société générale de financement du Québec*
- Société immobilière du Québec
- Société québécoise de récupération et de recyclage*

*Sociétés qui faisaient partie de l'échantillon



ANNEXE 2

Tableau établissant le rapport hommes/femmes dans les CA des sociétés d'État rencontrées²⁷

SOCIÉTÉS D'ÉTAT OU ORGANISMES VISÉS	FEMMES	HOMMES	FEMMES (%)	TOTAL DES POSTES POURVUS
SAQ	6	6	50,0 %	12
LQ	7	6	53,8 %	13
SAAQ	9	5	64,3 %	14
STQ	6	3	66,7 %	9
IQ	7	8	46,7 %	15
CALQ	8	7	53,3 %	15
RAMQ	7	8	46,7 %	15
FADQ	4	11	26,7 %	15
RECYC-QUÉBEC	8	3	72,7 %	11
SÉPAQ	5	4	55,6 %	9
SGTQ	4	5	44,4 %	9
SODEC	8	7	53,3 %	15
SPCM	5	6	45,5 %	11
TÉLÉ-QUÉBEC	6	5	54,5 %	11

Données au 1^{er} décembre 2011

²⁷ La SGF, qui, au 1^{er} décembre dernier, avait été fusionnée avec Investissement Québec, a été retirée de cette liste. Les données qui apparaissent sous Investissement Québec sont celles qu'on peut observer dans la nouvelle société qui porte ce nom.

ANNEXE 3

ESTIMATION DU COÛT DE L'EXTENSION DE LA RÉMUNÉRATION À TOUTES LES SOCIÉTÉS VISÉES PAR LA LGSE

	Sociétés visées	Budget (M\$)	Nb CA/année	Rémun./CA (\$)	Sal. ann. PCA (\$)	Sal. ann. ADM (\$)	Rémun./CV (\$)	Rémun./CRH (\$)	Rémun./CGE (\$)	Présidence/comité (\$)	TOTAL (\$)
1	CALQ	7,6	6	45 000	14 000	105 000	7 500	4 500	4 500	7 200	187 700
2	FADQ	57,7	10	40 000	14 000	56 000	10 500		7 500	4 800	132 800
3	RAMQ	157,9	10	75 000	14 000	105 000	9 000		15 000	4 800	222 800
4	RIO	40,4	15	82 500	14 000	77 000	10 500	10 500	10 500	7 200	212 200
5	RRQ	109,1	7	52 500	14 000	105 000	4 500	3 000	3 000	7 200	189 200
6	SHQ	38,5	9	40 500	14 000	63 000	3 500		35 000	4 800	160 800
7	SODEQ	11,4	10	75 000	14 000	105 000	15 000	12 000	5 000	7 200	233 200
8	Place des Arts	34,4	7	38 500	14 000	77 000	7 500	8 000	4 500	7 200	156 700
9	Télé-Québec	82,3	6	33 000	14 000	77 000	6 000	6 000	1 500	7 200	144 700
10	SÉPAQ	120,9	11	49 500	14 000	63 000	6 000	7 500	7 500	7 200	154 700
11	STQ	77,6	5	22 500	14 000	63 000	4 500	3 000	4 500	7 200	264 400
12	Congrès QC	17,9	7	38 500	14 000	77 000	4 500	1 500	3 000	7 200	145 700
13	SGTQ	7,8	7	31 500	14 000	63 000	6 000		14 000	4 800	133 300
14	Congrès Mtl	17,9	9	45 000	14 000	70 000	7 500	6 000	7 500	7 200	157 200
15	SIQ	142,6	16	72 000	14 000	63 000	10 000	10 000	3 000	7 200	179 200
16	SQRR	31	8	44 000	14 000	77 000	10 500	10 500	4 500	7 200	167 700
	TOTAL	955									2 842 300

Notes : Pour la plupart, les informations sont tirées des rapports annuels de gestion 2009-2010.



HYPOTHÈSES RETENUES POUR LES CALCULS :

1. Nombre de comités rémunérés chaque année (3 membres/comité) : 5 comités de vérification, 3 comités RH et 3 comités gouvernance et éthique.
2. Seuls les comités statutaires sont rémunérés (15 membres par CA et on exclut de la rémunération les 5 membres de l'UPA, les PDG et les SM).
3. On ne rémunère que les 2 comités statutaires (vérif. et gouvernance, éthique et RH).
4. On ne rémunère que les 3 comités statutaires.
5. On ne rémunère que les 3 comités statutaires.
6. On ne rémunère que les 3 comités statutaires (on prévoit 3 séances du comité de gouvernance et d'éthique).



ANNEXE 4

Estimation du coût de la rémunération pour les huit sociétés qui seraient assujetties à la LGSE.

COÛTS ADDITIONNELS GÉNÉRÉS PAR LA LGSE

Critères retenus (3)				Nb CA/ année	Rémun. /CA (\$)	Sal. ann. PCA (\$)	Sal. ann. ADM (\$)	Rémun. / CV (\$)	Rémun. / CRH	Rémun. /CGE	Présidence /comité	
Sociétés ciblées	Budget (M\$)	Auto- nomie	Perf.		500	14 000	7 000	500	500	500	2 400	TOTAL
1 Le Conservatoire de musique et d'art dramatique	31,9	X	X	4	16 000	14 000	56 000	6 000		6 000	4 800	102 800
2 Le Musée d'art contemporain de Montréal	15,4	X	X	4	36 000	14 000	126 000	8 000		8 000	4 800	196 800
3 Le Musée de la civilisation	27,4	X	X	4	26 000	14 000	91 000	6 000			2 400	139 400
4 Le Musée national des beaux-arts du Québec	18,3	X	X	9	40 500	14 000	63 000	4 500		4 500	4 800	131 300
5 Le Centre de recherche industrielle du Québec	31,5	X	X	6	27 000	14 000	63 000	4 500		4 500	4 800	117 800
6 La CARRA	81,1	X	X	9	63 000		98 000	10 000	6 000	7 500	7 200	191 700
7 L'Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec	32,8	X	X	9	49 500	14 000	77 000	4 500		4 500	4 800	154 300
8 L'École nationale de police du Québec	31,3	X	X	9	67 500	14 000	105 000	4 500	4 500		4 800	200 300
TOTAL	269,7											1 224 200



HYPOTHÈSES GÉNÉRALES RETENUES POUR LES CALCULS :

- On ne calcule que les comités statutaires du CA selon la LGSE;
- Les comités ont siégé 4 fois en 2009-2010 comme le CA.

HYPOTHÈSES SPÉCIFIQUES RETENUES POUR LES CALCULS :

- Conservatoire : On exclut les étudiants, professeurs et employés siégeant au CA;
- Musée de la civilisation : 4 séances du CA et du comité de vérif. par année;
- Musée Beaux-arts : 9 séances du CA et 3 séances pour les 2 comités (verif. et GE);
- CRIQ : 6 séances du CA (9 membres) et 3 séances pour les 2 comités (vérif et GE) composés de 3 membres;
- CARRA : PCA déjà rémunéré 16 000 \$ et 750 \$ par séance du CA et des comités;
- ITHQ : 9 séances du CA et 3 séances pour les 2 comités (Vérif. et CGERH);
- École de Police : 9 séances du CA et 3 séances par les 2 comités (Vérif. et CGERH).





POUR UNE GESTION PUBLIQUE COMPÉTENTE ET PERFORMANTE
**LES SERVICES AUX ORGANISATIONS
DE L'ENAP**

QUÉBEC
555, boulevard Charest Est
Québec (Québec)
G1K 9E5 CANADA
Téléphone : 418 641-3000, poste 6804
Télécopieur : 418 641-3060

www.recs.enap.ca
www.servicesauxorganisations.enap.ca

