



Institut sur la gouvernance
d'organisations privées et publiques

La gouvernance des sociétés d'État : bilan et suggestions

Yvan Allaire, Ph.D., MSRC
Président du conseil d'administration
Institut sur la gouvernance (IGOPP)

MAI 2011

Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP)

1000, rue de la Gauchetière Ouest, bureau 640
Montréal (Québec) H3B 4W5

Téléphone 514.439.9301

Télécopieur 514.439.9305

info@igopp.org

www.igopp.org

Dépôt légal – Mai 2011

Bibliothèque nationale du Québec

Bibliothèque nationale du Canada

ISBN 978-2-9810410-9-8

Ce document est disponible gratuitement sur le site www.igopp.org

La reproduction d'extraits est autorisée à des fins non commerciales avec mention de la source.

Toute reproduction partielle doit être fidèle au texte utilisé.

Design : Karine Bellerive

La gouvernance des sociétés d'État : bilan et suggestions

—
Yvan Allaire, Ph.D., MSRC
Président du conseil d'administration
Institut sur la gouvernance (IGOPP)

MAI 2011

Avec remerciements à :

- » M. Michel Audet, ministre des finances du Québec (2005-2007),
pour ses commentaires pertinents
- » Mme Alexandra Boivin-Bourque pour l'assistance de recherche
- » Mme Majida Lamnini pour la coordination de ce projet

Table des matières

Liste des tableaux	5
Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP)	6
Membres du conseil d'administration de l'IGOPP	8
Sommaire	9
Introduction	11
Le bilan	15
» L'indépendance du conseil	16
» Date de nomination et d'échéance des mandats	18
» Les comités du conseil	20
» Le cumul des fonctions	22
» Optimisation des ressources et étalonnage de la performance	22
» Divulgence de l'information concernant les rémunérations des membres du conseil et de la direction	24
» La rémunération des vérificateurs externes	27
» Représentativité des conseils	27
» Conclusions sur le bilan	29
Suggestions pour améliorer la transparence	30
01 L'examen de la gouvernance des autres organismes du gouvernement	31
02 La divulgation des profils d'expérience et de compétence souhaités pour le conseil	31
03 Les critères d'attribution du statut de membre indépendant du conseil	32
04 Information sur les démarches d'optimisation des ressources et les résultats des opérations d'étalonnage	35
05 L'approbation et la divulgation des plans stratégiques	35
06 L'accessibilité en temps opportun du rapport annuel des sociétés	37
07 Les directives du gouvernement et la loi 100	38
08 La convivialité des sites Internet des sociétés	39
Suggestions pour renforcer la capacité de supervision et de coordination du gouvernement	40
Conclusion	45
Annexes	48

Liste des tableaux

TABLEAU 1

Organismes et sociétés soumis
page 13

TABLEAU 2

**Indépendance des conseils
d'administration**
page 17

TABLEAU 3

**Date de nomination et d'échéance
des mandats**
page 19

TABLEAU 4

**Comités des conseils
d'administration**
page 21

TABLEAU 5

Mesures d'étalonnage
page 23

TABLEAU 6

**Rémunération des 5 dirigeants
les mieux rémunérés**
page 26

TABLEAU 7

**Présence des femmes au sein des
conseils d'administration**
page 28

TABLEAU 8

Divulgence du plan stratégique
page 36

TABLEAU 9

**Fin des exercices financiers
des sociétés d'État**
page 38

Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP)

Fruit d'une initiative conjointe des deux établissements universitaires, HEC Montréal et l'Université Concordia (École de gestion John-Molson), l'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP), lancé en septembre 2005, a pour objectif d'être un centre d'excellence au Québec et au Canada en matière de recherche et de formation sur la gouvernance ainsi qu'un centre d'études sur les meilleures pratiques de gouvernance pour les sociétés et organismes tant du secteur privé que public.

Par ses contributions originales l'IGOPP entend devenir un **organisme de référence sur les enjeux de gouvernance** incontournable au Québec, important au Canada et émergent sur la scène internationale. Les activités de l'Institut sont concentrées principalement dans les quatre domaines suivants: la **formation**, les **prises de position**, la **recherche** et la **diffusion des connaissances**.

Pour alimenter le débat sur les grands enjeux de la gouvernance, le conseil et la direction de l'IGOPP participent activement à la réflexion publique. Depuis sa création en 2005, l'IGOPP a formulé **cinq prises de position** et a créé **trois groupes de travail**.

Les prises de position de l'IGOPP ont porté sur :

- » Le vote consultatif sur la rémunération des dirigeants («say on pay»)
- » La place des femmes au sein des conseils d'administration
- » L'indépendance des administrateurs
- » La loyauté des actionnaires et citoyenneté dans l'entreprise ouverte
- » Les actions multivotantes

Les trois groupes de travail avaient comme mission de faire l'examen des pratiques de gouvernance et formuler des propositions d'amélioration, et ce dans trois secteurs :

- » La gouvernance des universités
- » La gouvernance des établissements de santé et services sociaux
- » La gouvernance des PME

L'IGOPP a également présenté neuf mémoires sur des projets de loi et témoigne devant sept commissions de l'Assemblée nationale du Québec.

Membres du conseil d'administration de l'IGOPP



Yvan Allaire

Président du conseil d'administration



Hélène Desmarais

Présidente du conseil et chef de la direction, Centre d'entreprises et d'innovation de Montréal



Stephen Jarislowsky

Président du conseil, Jarislowsky Fraser Limitée



Monique Lefebvre

Psychologue en coaching exécutif et administratrice de sociétés



Andrew Molson

Vice-président du conseil, Groupe conseil RES PUBLICA



Michel Nadeau

Directeur général, Institut sur la gouvernance d'organisations publiques et privées



Peter O'Brien

Administrateur en résidence, École de gestion John Molson Université Concordia



Guylaine Saucier

Administratrice de sociétés



Paule Doré

Administratrice de sociétés



Claude Lamoureux

Administrateur de société
Ex Président et chef de la direction, Régime de retraite des enseignants (es) de l'Ontario



Michel Magnan

Professeur et titulaire de la Chaire de comptabilité Lawrence Bloomberg, Université Concordia



Louis Morisset

Surintendant aux marchés des valeurs, Autorité des marchés financiers



Jacques Nantel

Secrétaire général, HEC Montréal



Robert Parizeau

Président du conseil, AON Parizeau



Sebastian van Berkom

Président et chef de la direction, Van Berkom & Associés

Sommaire

Ce document a pour objet de dresser un bilan de la modernisation de la gouvernance des sociétés d'État du Québec depuis l'adoption en décembre 2006 du projet de loi 53 établissant des règles modernes de gouvernance ainsi que de nouvelles normes de divulgation pour ces sociétés.

De façon générale, les sociétés ont mis en place les règles et les démarches de gouvernance prescrites par la loi et se sont conformées aux exigences de divulgation que la loi leur impose.

À la lumière de l'expérience acquise au cours de ces quatre années, nous formulons certaines suggestions pour hausser encore la qualité de la gouvernance dans nos sociétés d'État :

- 01 **Poursuivre énergiquement la démarche d'amélioration de la gouvernance dans les nombreux organismes du gouvernement qui ne sont pas inclus dans la loi actuelle sur la gouvernance;**
- 02 **Requérir la divulgation des profils d'expérience et de compétence souhaités pour le conseil et que le profil d'expertise et d'expérience de chaque membre du conseil soit rapproché du profil ainsi établi pour ce conseil;**
- 03 **Clarifier les critères d'attribution du statut de membre indépendant du conseil;**
- 04 **Fournir une meilleure information sur les démarches d'optimisation des ressources et les résultats des opérations d'étalonnage;**
- 05 **Rendre accessible en temps opportun les plans stratégiques des sociétés;**
- 06 **Rendre accessible en temps opportun le rapport annuel des sociétés;**
- 07 **S'imposer un respect des responsabilités du conseil (par exemple dans le cas de la loi 100);**

08 Améliorer la convivialité des sites Internet des sociétés.

Enfin, étant donné l'ampleur des tâches confiées au gouvernement actionnaire par la loi sur la gouvernance des sociétés d'État et l'importance stratégique des sociétés d'État dans un État moderne, il nous apparaît utile de rassembler dans une « Agence des participations de l'État » les ministres de tutelle, le ministre des finances (l'actionnaire) ainsi que les fonctionnaires des divers ministères qui font le lien avec ces sociétés.

L'ensemble des responsabilités du gouvernement seraient assumées par cette agence qui ferait les recommandations touchant les arbitrages et les priorités, s'assurerait des nominations et approbations en temps opportun, ferait le suivi des engagements de performance des plans stratégiques, proposerait des *révisions* à la mission de chaque société, s'il y a lieu, définirait le rôle que devrait jouer ces sociétés d'État dans le Québec du 21^{ième} siècle.

Introduction

Introduction

Le gouvernement du Québec a résolu de doter certains des organismes de l'État québécois d'un cadre de gouvernance moderne aligné sur les meilleures pratiques du domaine. Ce projet de moderniser la gouvernance de certaines sociétés fut mené en plusieurs étapes. D'abord, à la demande du conseil exécutif du gouvernement du Québec, un groupe de travail présidé par le professeur Yvan Allaire fut créé au cours de l'été 2003 afin de formuler des recommandations pour relever la gouvernance des sociétés d'État. Le groupe de travail remit son rapport en novembre 2003.

En décembre 2004, la loi de la Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ) fut amendée en ses articles régissant la gouvernance de cette société. Au printemps 2006, le ministre des Finances du Québec déposait un énoncé de politique intitulé : **Moderniser la gouvernance des sociétés d'État**. Cet énoncé prévoyait la mise en œuvre de nouvelles règles de gouvernance en deux étapes :

- 01 Dépôt d'une loi cadre sur la gouvernance visant les six sociétés suivantes :
 - » Investissement Québec (IQ)
 - » Loto-Québec (L-Q)
 - » Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ)
 - » Société des alcools du Québec (SAQ)
 - » Société générale de financement du Québec (SGF)
 - » Hydro-Québec (H-Q)
- 02 La révision des lois constitutives des dix-sept (17) autres sociétés ou organismes visés par l'énoncé de politique afin de les assujettir aux nouvelles règles de gouvernance. Les ministres de tutelle de ces sociétés devaient soumettre des amendements aux lois constitutives après avoir fait l'évaluation de l'impact des changements proposés et de suggérer, s'il y avait lieu, des adaptations appropriées.

Le projet de loi 53 déposé en novembre 2006 et adopté par l'Assemblée nationale le 14 décembre 2006 impose à 23 sociétés d'État, présentées au tableau 1, de nouvelles règles de gouvernance¹.

TABLEAU 1

Organismes et sociétés soumis aux nouvelles règles de gouvernance

SOCIÉTÉS D'ÉTAT

- » Caisse de dépôt et placement du Québec
- » Conseil des arts et des lettres
- » 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 Québec
- » Société québécoise de récupération et de recyclage

Rappelons que les 23 sociétés ou organismes visés par cette réforme représentaient en 2005 des actifs totalisant quelque 308 milliards \$, des revenus de 43 milliards \$ et comptaient quelque 42 000 employés. Ces sociétés et organismes d'État ont contribué et continuent de contribuer à la bonne gestion de l'État, à la fiscalité québécoise et au développement économique du Québec.

L'État du Québec est bien sûr constitué d'un grand nombre d'instances devant composer avec des enjeux de gouvernance : en plus des ministères et des organismes publics, l'État québécois, selon la loi sur l'administration financière, compte² :

- » Neuf (9) entreprises du gouvernement (dont quatre sont incluses parmi les 23 sociétés du Tableau 1);
- » Quarante (40) organismes budgétaires;
- » Soixante-neuf (69) organismes autres que budgétaires (dont 17 sont inclus dans la liste du Tableau 1). (Voir en Annexe B à la page 53 la liste de ces organismes)

Les critères selon lesquels certains organismes furent soumis aux exigences de la loi sur la modernisation de la gouvernance des sociétés d'État ne sont pas toujours évidents. Le Conseil des arts du Québec est dans la liste des 23 sociétés mais le Musée national des beaux-arts du Québec, le Musée d'art contemporain, le Musée de la civilisation sont exclus. La Régie des installations olympiques est incluse mais l'Agence métropolitaine de transport, bien qu'incluse, ne se conforme pas aux exigences de la loi. La Société des traversiers (participation gouvernementale 61 millions\$) est incluse mais la Corporation d'hébergement du Québec (actifs de 3,8 milliards\$), la Corporation d'urgences-santé (subvention de 70 millions\$ du gouvernement du Québec) ne le sont pas.

En ce sens, la réforme de la gouvernance de l'État du Québec demeure un projet inachevé.

Évidemment, l'État du Québec en sa définition large compte beaucoup d'autres organismes devant relever des défis de gouvernance, notamment :

- » 194 établissements de santé et services sociaux;
- » quelque 15 universités et grandes écoles;
- » 48 Cégeps;
- » 72 commissions scolaires;
- » quelque 1 000 villes et municipalités, ...et cette liste est incomplète.

Près de cinq ans après l'adoption de la loi québécoise sur la modernisation de la gouvernance des sociétés d'État et sa mise en œuvre,

01 Comment ces sociétés se conforment-elles aux principes de gouvernance prescrits par la loi ainsi qu'aux obligations de divulgation qu'elle leur impose?

02 Quelles mesures pourraient encore améliorer la transparence de la gouvernance de ces sociétés ainsi que renforcer la capacité de supervision et de coordination du gouvernement?

Ce sont les questions auxquelles l'IGOPP tente de répondre dans ce document de travail.

¹ En décembre 2010, la SGF fut fusionnée avec Investissement-Québec, ce qui ramène à 22 le nombre de sociétés d'État soumises aux nouvelles règles de gouvernance. Toutefois, les résultats pour la SGF furent retenus pour ce bilan. (L'Agence métropolitaine de transport est encore en instance).

² Voir les listes de ces organismes en annexes A, B, C.

Le bilan

Le bilan³

L'objet de la loi sur la gouvernance des sociétés d'État est « *d'établir des principes de gouvernance d'entreprise afin de renforcer la gestion des sociétés d'État dans une optique visant à la fois l'efficacité, la transparence et l'imputabilité des composantes de leur direction.* » (article 1)

De façon générale, la loi renforce et précise le rôle des conseils d'administration et leur attribue une imputabilité plus claire envers l'actionnaire, le gouvernement. La loi impose aux sociétés (et au gouvernement) de mettre en place une gouvernance appuyée sur les principes suivants :

L'INDÉPENDANCE DU CONSEIL

« *Au moins les deux tiers des membres du conseil d'administration, dont le président, doivent, de l'avis du gouvernement, se qualifier comme administrateurs indépendants. 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 société.* » (Loi 53, article 4)

Toutefois, cet article n'est pas encore en vigueur. Le gouvernement devait fixer la date d'entrée en vigueur de cet article, ce qu'il n'a pas fait; à défaut de quoi, cet article entre en vigueur le 14 décembre 2011.

La loi en son article 48 exige également que chaque société, dans son rapport annuel d'activités, divulgue les informations suivantes sur les membres du conseil d'administration :

» *la date de nomination et la date d'échéance du mandat de tout membre ainsi que des indications concernant son statut de membre indépendant.*

³ Ce document s'appuie sur les informations contenues aux rapports annuels des sociétés qui étaient disponibles en février 2011.

Voici au tableau 2 l'information sur l'indépendance des conseils d'administration des 23 sociétés d'État. Rappelons que, de *l'avis du gouvernement*, les membres doivent se qualifier comme indépendants.

TABLEAU 2

Indépendance des conseils d'administration

SOCIÉTÉS D'ÉTAT	Au moins les 2/3 des membres du c.a. sont-ils considérés comme indépendants?
» Conseil des arts et des lettres du Québec	Non
» La Financière agricole du Québec	Non ⁴
» Régie de l'assurance maladie du Québec	Information non disponible
» Régie des installations olympiques	Information non disponible
» Régie des rentes du Québec	Information non disponible
» Société d'habitation du Québec	Information non disponible
» Société de développement des entreprises culturelles	Non ⁵
» Société de la Place des arts de Montréal	Information non disponible
» Société de télédiffusion du Québec	Oui
» Société des établissements de plein air du Québec	Oui
» Société des traversiers du Québec	Oui
» Société du Centre des congrès de Québec	Information non disponible
» Société du Grand Théâtre de Québec	Information non disponible
» Société du Palais des congrès de Montréal	Information non disponible
» Société immobilière du Québec	Oui
» Société québécoise de récupération et de recyclage	
» Caisse de dépôt et placement du Québec	Oui
» Hydro-Québec	Oui
» Investissement Québec	Oui
» Société de l'assurance automobile du Québec	Oui
» Société des alcools du Québec	Information non disponible
» Société des loteries du Québec	Oui
» Société générale de financement du Québec	Oui

⁴ Dans la loi constitutive de la Financière agricole, il est inscrit qu'au minimum 8 des 15 administrateurs doivent être réputés indépendants, ce qui est le cas (8).

⁵ Dans la loi constitutive de la Société de développement des entreprises culturelles, il est inscrit qu'au minimum 8 des 15 administrateurs doivent être réputés indépendants, ce qui n'est pas le cas (seulement 6).

Ainsi, même si l'exigence que les deux tiers des membres des conseil soient indépendants n'est pas encore en vigueur, on constate que seulement trois sociétés ne s'y conforment pas parce que régies par des dispositions particulières de leur loi constitutive.

Toutefois, *les sociétés n'indiquent pas toujours dans leur rapport annuel quels membres de leur conseil se qualifient comme indépendants. De plus, pour celles qui le font, on ne connaît pas les critères selon lesquels ce statut d'indépendant fut établi.*

Cette exigence d'indépendance prend effet en décembre 2011; il serait approprié d'établir les critères pour apprécier ce statut d'indépendant.

DATE DE NOMINATION ET D'ÉCHÉANCE DES MANDATS

Le rapport annuel de la société doit aussi préciser les dates de nomination des administrateurs ainsi que la date d'échéance de leur mandat⁶. Le tableau 3 montre que l'information sur la date d'échéance n'est pas disponible pour seulement trois sociétés. Cette information revêt une certaine importance en ce qu'elle permet d'apprécier la diligence du gouvernement à renouveler les mandats (ou changer les membres des conseils).

⁶ Les mandats des administrateurs et du président du conseil peuvent être renouvelés deux fois (donc une limite de trois mandats); la loi sur la gouvernance des sociétés d'État ne fixe pas la durée des mandats mais les lois spécifiques pour chaque société contiennent souvent une disposition fixant le terme maximal d'un mandat comme administrateur.

TABLEAU 3

Date de nomination et d'échéance des mandats

SOCIÉTÉS D'ÉTAT	La date de nomination des membres est-elle rendue publique?	La date d'échéance des mandats est-elle connue et publique?
» Conseil des arts et des lettres du Québec	Oui	Oui
» La Financière agricole du Québec	Oui	Oui
» Régie de l'assurance maladie du Québec	Oui	Oui
» Régie des installations olympiques	Oui	Oui
» Régie des rentes du Québec	Oui	Oui
» Société d'habitation du Québec	Oui	Oui
» Société de développement des entreprises culturelles	Oui	Oui
» Société de la Place des arts de Montréal	Oui	Oui
» Société de télédiffusion du Québec	Oui	Oui
» Société des établissements de plein air du Québec	Oui	Oui
» Société des traversiers du Québec	Oui	Oui
» Société du Centre des congrès de Québec	Oui	Oui
» Société du Grand Théâtre de Québec	Oui	Oui
» Société du Palais des congrès de Montréal	Oui	Oui
» Société immobilière du Québec	Oui	Oui
» Société québécoise de récupération et de recyclage	Oui	Oui
» Caisse de dépôt et placement du Québec	Oui	Non
» Hydro-Québec	Oui	Oui
» Investissement Québec	Oui	Oui
» Société de l'assurance automobile du Québec	Oui	Oui
» Société des alcools du Québec	Oui	Oui
» Société des loteries du Québec	Oui	Non
» Société générale de financement du Québec	Oui	Non

En fait, à la date de leur fin d'exercice financier de 2009, les mandats étaient échus et non encore renouvelés pour seulement 10 membres de conseil.

Toujours selon l'article 48 de la loi, l'information suivante doit être divulguée:

- » *l'identification de tout autre conseil d'administration sur lequel un membre siège;*
- » *un résumé du profil de compétence et d'expérience de chacun des membres du conseil d'administration et un état de leur assiduité aux réunions du conseil et des comités;*
- » *le code d'éthique et les règles de déontologie applicables aux membres du conseil d'administration.*

Les 23 sociétés se conforment à ces obligations de divulgation.

LES COMITÉS DU CONSEIL

La loi 53, en son article 19, stipule que le conseil d'administration doit constituer les comités suivants :

- 01 un comité de gouvernance et d'éthique ;
- 02 un comité de vérification ;
- 03 un comité des ressources humaines.

Ces comités ne seront composés que de membres indépendants.

Comme le montre le tableau 4, les sociétés d'État sont généralement conformes à cette exigence, sauf que quatre d'entre elles sont régies par des dispositions de leur propre loi selon lesquelles elles doivent constituer un comité de vérification et un comité de gouvernance, d'éthique et de ressources humaines.

TABLEAU 4

Comités des conseils d'administration

SOCIÉTÉS D'ÉTAT	Présence des comités suivants: Vérification, ressources humaines et gouvernance et éthique
» Conseil des arts et des lettres du Québec	Oui
» La Financière agricole du Québec	Oui (combiné)
» Régie de l'assurance maladie du Québec	Oui (combiné)
» Régie des installations olympiques	Oui
» Régie des rentes du Québec	Oui
» Société d'habitation du Québec	Oui (combiné)
» Société de développement des entreprises culturelles	Oui
» Société de la Place des arts de Montréal	Oui
» Société de télédiffusion du Québec	Oui
» Société des établissements de plein air du Québec	Oui
» Société des traversiers du Québec	Oui
» Société du Centre des congrès de Québec	Oui
» Société du Grand Théâtre de Québec	Oui (combiné)
» Société du Palais des congrès de Montréal	Oui
» Société immobilière du Québec	Oui
» Société québécoise de récupération et de recyclage	Oui
» Caisse de dépôt et placement du Québec	Oui
» Hydro-Québec	Oui
» Investissement Québec	Oui
» Société de l'assurance automobile du Québec	Oui
» Société des alcools du Québec	Oui
» Société des loteries du Québec	Oui
» Société générale de financement du Québec	Oui

LE CUMUL DES FONCTIONS

La loi défend le cumul des fonctions de président du conseil d'administration et de président-directeur général de la société (Article 28). **Toutes les sociétés visées par la loi sont en conformité avec cette disposition.**

OPTIMISATION DES RESSOURCES ET ÉTALONNAGE DE LA PERFORMANCE

En son article 36, la loi stipule que *le rapport annuel d'activités d'une société doit notamment contenir un sommaire du rapport présenté au conseil d'administration par...le comité de vérification, portant sur l'exécution de son mandat et sur le plan d'utilisation optimale des ressources ;...*

Mesures d'étalonnage

Le rapport doit également faire état des résultats de l'application des mesures d'étalonnage adoptées par le conseil d'administration.

Enfin, à son article 15, la loi impose nommément⁷ aux sociétés suivantes une démarche d'optimisation des ressources et d'étalonnage qui serait réalisée tous les trois ans par *le vérificateur général* ou, si ce dernier le juge approprié, par une firme indépendante, et après en avoir informé le conseil d'administration: 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 générale de financement du Québec et la Société immobilière du Québec.

Puisque toutes les sociétés sont soumises à l'article 36, il faut comprendre que pour les autres sociétés, leur conseil d'administration assume la responsabilité de s'assurer qu'une démarche portant sur l'utilisation optimale des ressources soit réalisée de façon appropriée sans être soumis à l'obligation d'utiliser les services du vérificateur général à cette fin. De même, on peut supposer que les conseils d'administration de ces sociétés **n'ont pas adopté de mesures d'étalonnage.**

Les sociétés se conforment-elle à cette exigence ?

⁷ La société Hydro-Québec de par sa loi constitutive doit aussi faire rapport de l'étalonnage de ses activités dans son rapport annuel (article 20.1) tandis que la Caisse de dépôt n'est pas assujettie à cette obligation.

TABLEAU 5

Mesures d'étalonnage

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

Comme le montre le tableau 5, treize sociétés ne donnent aucune information à ce sujet. Pour les dix autres sociétés, il apparaît que l'exigence formulée dans la loi 53 n'est pas claire.

Ainsi, pour ces dix sociétés :

- » Trois ont établi des critères d'étalonnage ou étaient en train de les établir (RAMQ, Loto-Québec, SAAQ) ;
- » Une indique vouloir effectuer un étalonnage sur un certain sujet via un groupe de travail (RRQ) ;
- » Deux déclarent avoir effectué un étalonnage basé sur un critère et avoir constaté une performance comparable à celle de l'industrie (CDPQ, HQ) ;
- » Une a simplement indiqué avoir effectué un étalonnage basée sur un critère (Société du Palais des congrès de Montréal) ;
- » Deux rapportent qu'elles ont effectué un étalonnage selon plusieurs indicateurs et que les résultats seraient connus prochainement (SIQ, IQ) ;
- » Une affirme avoir entamé l'opération d'étalonnage (SGF).

Le gouvernement devrait clarifier ce qui est attendu des sociétés par cet article 36. Il serait souhaitable que le rapport du comité de vérification contenu au rapport annuel de la société fournisse l'information pertinente sur la démarche d'optimisation des ressources, sur l'opération d'étalonnage menée ainsi que les résultats obtenus.

DIVULGATION DE L'INFORMATION CONCERNANT LES RÉMUNÉRATIONS DES MEMBRES DU CONSEIL ET DE LA DIRECTION

L'article 39 de la loi 53 exige que *le rapport annuel d'activités d'une société indique notamment:*

- 01 *la rémunération et les avantages versés à chacun des membres du conseil ;*
- 02 *la rémunération, y compris la rémunération variable et les autres avantages, versée à chacun des cinq dirigeants les mieux rémunérés de la société ;*
- 03 *la rémunération, y compris la rémunération variable et les autres avantages, des administrateurs et des cinq dirigeants les mieux rémunérés de toute filiale en propriété exclusive de la société ;*
- 04 *les honoraires payés au vérificateur externe.*

La rémunération des membres de conseil

En juin 2006, le gouvernement a fixé par décret la rémunération pour les membres des conseils des sept sociétés d'État visées par la première étape de la mise en œuvre de la loi 53 selon deux paliers de rémunération; pour Hydro-Québec et la Caisse de dépôt et placement du Québec, les membres du conseil reçoivent des honoraires qui sont le double de ceux versés aux membres des conseils des cinq autres sociétés. Pour les 16 autres sociétés, la question de la rémunération des membres des conseils reste en suspens.

L'information pertinente est pleinement divulguée dans leurs rapports annuels.

En conséquence de cette politique, les sociétés d'État se répartissent donc en trois groupes selon leur niveau de rémunération, une situation curieuse pour le moins.

La rémunération des membres de la direction

À l'exception de quatre d'entre elles, les sociétés fournissent l'information pertinente sur la rémunération des cinq dirigeants les mieux payés (Tableau 6). Dans certains cas, parce que les dirigeants font partie de la fonction publique, le rapport annuel ne donne pas d'information sur les primes et les régimes de retraite, présumant que ces données sont connues par ailleurs.

Il conviendrait d'insister pour que le tableau des rémunérations soit plus complet et exhaustif, ne présumant pas que le lecteur connaît les conditions d'emploi dans la fonction publique.

L'article 39 est clair à ce sujet: *le rapport annuel doit donner l'information sur la rémunération des dirigeants, y compris la rémunération variable et les autres avantages.*

TABLEAU 6

Rémunération des 5 dirigeants les mieux rémunérés

SOCIÉTÉS D'ÉTAT	Rémunération des 5 dirigeants les mieux rémunérés est-elle rendue publique?
» Conseil des arts et des lettres du Québec	Oui
» La Financière agricole du Québec	Oui
» Régie de l'assurance maladie du Québec	Oui
» Régie des installations olympiques	Oui
» Régie des rentes du Québec	Oui
» Société d'habitation du Québec	Oui
» Société de développement des entreprises culturelles	Oui
» Société de la Place des arts de Montréal	Non
» Société de télédiffusion du Québec	Oui
» Société des établissements de plein air du Québec	Non⁸
» Société des traversiers du Québec	Oui
» Société du Centre des congrès de Québec	Non⁹
» Société du Grand Théâtre de Québec	Non¹⁰
» Société du Palais des congrès de Montréal	Oui
» Société immobilière du Québec	Oui
» Société québécoise de récupération et de recyclage	Oui
» Caisse de dépôt et placement du Québec	Oui
» Hydro-Québec	Oui
» Investissement Québec	Oui
» Société de l'assurance automobile du Québec	Oui
» Société des alcools du Québec	Oui
» Société des loteries du Québec	Oui
» Société générale de financement du Québec	Oui

⁸ La rémunération rendu publique dans le rapport annuel est celle du président et du vice-président et est présentée selon une fourchette de salaire (i.e. le salaire du président se situe entre X\$ et Y\$).

⁹ La rémunération rendu publique dans le rapport annuel est classée par catégorie et chaque catégorie possède sa fourchette salariale (i.e. un dirigeant de catégorie 1 reçoit un salaire situé entre X\$ et Y\$)

¹⁰ La rémunération rendu publique dans le rapport annuel est classée par catégorie et chaque catégorie possède sa fourchette salariale (i.e. un dirigeant de catégorie 1 reçoit un salaire situé entre X\$ et Y\$)

LA RÉMUNÉRATION DES VÉRIFICATEURS EXTERNES

Dans les quelques cas de sociétés ayant déjà recours à des vérificateurs externes (Hydro-Québec, Loto-Québec, SAQ, etc.), leurs honoraires sont en effet divulgués au rapport annuel. Toutefois, à compter des exercices financiers se terminant en 2010, les comptes des sept grandes sociétés devront dorénavant être vérifiés conjointement par le Vérificateur général du Québec et par un vérificateur externe.

Il serait opportun pour ces sociétés d'État de consigner à leur rapport annuel les montants payés aux vérificateurs externes pour des services autres que ceux directement reliés à la vérification des comptes.

REPRÉSENTATIVITÉ DES CONSEILS

En son article 43, la loi établit une politique ayant pour objectifs :

- 01 que les conseils d'administration soient, pour l'ensemble des sociétés, constitués de membres dont l'identité culturelle reflète les différentes composantes de la société québécoise ;

(Cet article n'est pas en vigueur en date du 1^{er} février 2011)

L'application d'une politique concernant la représentation aux conseils d'administration des différentes composantes culturelles de la société québécoise s'avère beaucoup plus complexe que prévue. Outre la difficulté de définir ces composantes, les candidats pressentis ne seraient pas enclins, semble-t-il, à se faire cataloguer dans un groupe ayant une identité culturelle différente des autres Québécois. La réflexion se poursuit sur les moyens de mesurer la réalisation de cet objectif. De ce fait, le premier alinéa de l'article 43 de la loi sur la gouvernance n'est pas encore en vigueur et, pour l'instant, aucune date d'entrée en vigueur n'est prévue.

- 02 **que les conseils d'administration soient, pour l'ensemble des sociétés, constitués à parts égales de femmes et d'hommes à compter du 14 décembre 2011,**

L'objectif d'une participation paritaire hommes-femmes aux conseils d'administration des sociétés d'État a suscité un relèvement important du nombre de femmes aux conseils, comme en témoigne le tableau 7 comparant la situation en avril 2006 (au moment de la publication de l'énoncé de politique) et la situation en novembre 2010.

TABLEAU 7

Présence des femmes au sein des conseils d'administration

SOCIÉTÉS D'ÉTAT	Nombre de membres au c.a. (au 09/11/2010)	% de femmes au c.a. (au 09/11/2010)	% de femmes au c.a. (au 07/04/2006)
» Conseil des arts et des lettres du Québec	14	50% (7)	46,2%
» La Financière agricole du Québec	15	20% (3)	27,3%
» Régie de l'assurance maladie du Québec	15	40% (6)	33,3%
» Régie des installations olympiques	10	50% (5)	16,7%
» Régie des rentes du Québec	14	42,9% (6)	16,7%
» Société d'habitation du Québec	9	44,4% (4)	12,5%
» Société de développement des entreprises culturelles	14	50% (7)	20%
» Société de la Place des arts de Montréal	10	70% (7)	44,4%
» Société de télédiffusion du Québec	11	54,5% (6)	44,4%
» Société des établissements de plein air du Québec	9	44,4% (4)	11,1%
» Société des traversiers du Québec	9	66,7% (6)	20%
» Société du Centre des congrès de Québec	11	45,5% (5)	12,5%
» Société du Grand Théâtre de Québec	9	44,4% (4)	62,5%
» Société du Palais des congrès de Montréal	11	45,5% (5)	11,1%
» Société immobilière du Québec	9	44,4% (4)	33,3%
» Société québécoise de récupération et de recyclage	10	50% (5)	42,9%
» Caisse de dépôt et placement du Québec	14	42,9% (6)	20%
» Hydro-Québec	16	31,3% (5)	18,8%
» Investissement Québec	15	46,7% (7)	22,2%
» Société de l'assurance automobile du Québec	15	60% (9)	36,4%
» Société des alcools du Québec	12	33,3% (4)	25%
» Société des loteries du Québec	10	50% (5)	28,6%
» Société générale de financement du Québec	15	46,7% (7)	-
TOTAL	277 administrateurs	45,8% (127 femmes)	27,5%

Sur une période d'à peine quatre ans et demi, le pourcentage de femmes au sein des conseils est passé de 27,5 % à 45,8 %, en bonne voie d'atteindre l'objectif fixé par la loi de 50 % de membres féminins pour l'ensemble des sociétés au 14 décembre 2011.

Rappelons que la position de l'IGOPP à ce sujet propose que les conseils d'administration, tant des organismes publics que des sociétés cotées en bourse, adoptent des politiques et mesures énergiques pour en arriver à une composition comportant au moins 40 % de femmes et d'hommes selon un échéancier sensible au rythme de changement dans la composition du conseil.

CONCLUSIONS SUR LE BILAN

Dans l'ensemble, les sociétés d'État visées par la loi se sont bien conformées aux nouvelles exigences de gouvernance et de divulgation de l'information prescrites par la loi 53 ou, dans le cas d'Hydro-Québec et de la Caisse de dépôt et placement, par leurs lois particulières. Les écarts constatés sont mineurs et faciles à corriger.

Toutefois sur deux aspects précis, les rapports annuels des sociétés sont incomplets :

- » le statut d'indépendant des membres du conseil et les critères utilisés pour établir ce statut;
- » l'information sur les démarches d'optimisation des ressources et les résultats des opérations d'étalonnage; il semble que le texte de la loi puisse prêter à confusion quant à ce qui est attendu comme divulgation.

Suggestions pour améliorer la transparence

Suggestions pour améliorer la transparence

Avec le recul du temps et en conséquence de notre évaluation de la situation actuelle, il nous semble que les suggestions suivantes devraient être mises en application:

1. L'EXAMEN DE LA GOUVERNANCE DES AUTRES ORGANISMES DU GOUVERNEMENT

De toute évidence, le gouvernement a choisi, selon certains critères, les organismes et sociétés auxquels des règles modernes de gouvernance seraient imposées de façon prioritaire. Toutefois, de nombreux organismes, dit *autres que budgétaires*, reçoivent des appuis financiers importants du gouvernement mais ne sont pas tenus d'adopter les principes et les règles de gouvernance auxquels sont assujettis d'autres organismes parfois de moindre importance fiscale. Ce commentaire ne présume pas que ces organismes souffrent de gouvernance déficiente mais nous suggérons fortement de les encadrer des mêmes dispositions de gouvernance que les 23 autres organismes.

2. LA DIVULGATION DES PROFILS D'EXPÉRIENCE ET DE COMPÉTENCE SOUHAITÉS POUR LE CONSEIL

Alors que la loi exige que les conseils d'administration définissent et approuvent *les profils de compétence et d'expérience requis pour la nomination des membres du conseil* (Article 15-5), la loi n'exige pas toutefois que ces profils soient rendus publics dans le rapport annuel des sociétés.

Il n'est donc pas possible d'évaluer le contenu et la qualité de ces profils, la diversité fonctionnelle des expertises qui sont recherchées, l'expérience industrielle jugée nécessaire.

Évidemment, on ne peut également évaluer si les nominations des membres de ces conseils respectent les critères de compétence et d'expérience que les conseils eux-mêmes ont estimés nécessaires à leur bon fonctionnement.

Cette information permettrait aux observateurs externes d'évaluer si le gouvernement s'acquitte de sa responsabilité de nommer les membres des conseils de façon judicieuse et respectueuse des profils de compétence adoptés par le conseil.

Trois sociétés d'État affichent déjà ce profil sur leur site Internet; il s'agit de la Caisse de dépôt et de placement du Québec, la Régie de l'assurance maladie du Québec et la Société d'habitation du Québec.

Nous recommandons que :

- » les sociétés rendent public le profil d'expérience et d'expertise recherché pour la composition du conseil;
- » **le profil d'expertise et d'expérience de chaque membre du conseil soit rapproché du profil ainsi établi pour montrer comment le membre contribue au profil global d'expérience et d'expertise recherché pour ce conseil.**

3. LES CRITÈRES D'ATTRIBUTION DU STATUT DE MEMBRE INDÉPENDANT DU CONSEIL

Ni la loi, ni les règlements, ni les décrets afférents à la loi ne donnent de précision quant au sens et à la portée du texte de l'article 4 de la loi:

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 en égard aux intérêts de la société.

Ce texte fait évidemment référence à l'indépendance des membres du conseil **envers la société et sa direction**. Il s'agit donc de déterminer ce qui constitue des *intérêts susceptibles de nuire à la qualité de ses décisions et ainsi entacher l'indépendance d'un membre envers la direction de la société*.

Le gouvernement a songé à adopter une politique en cette matière pour clarifier ce qu'il entend par ces expressions. On ne sait pas si une telle politique fut éventuellement adoptée. Tout en se conservant une marge de flexibilité, le gouvernement devrait fournir aux conseils d'administration des lignes directrices à cette fin.

Dans la suite de la loi Sarbanes-Oxley et des règles établies par les commissions des valeurs mobilières, il est devenu obligatoire de s'intéresser à l'enjeu **de l'indépendance des membres de conseil envers les actionnaires substantiels** et, a fortiori, envers des actionnaires exerçant un contrôle absolu sur l'entreprise, comme c'est le cas des sociétés d'État.

Cet enjeu touche toutes les sociétés comportant un actionnaire de contrôle, et elles sont nombreuses au Canada. L'actionnaire de contrôle peut faire élire qui lui convient au conseil; toutefois ces personnes sont qualifiées d'indépendantes si elles ne sont pas inféodées à la direction ni associées formellement à l'actionnaire de contrôle ni n'agissent comme ses représentants.

Les lois canadienne et québécoise sur les sociétés par actions sont claires: les administrateurs ont un devoir fiduciaire de prendre des décisions qui sont dans *le meilleur intérêt de la société* et non pas seulement de ses actionnaires ou de toute autre partie prenante. (« ... les administrateurs sont notamment tenus envers la société, dans l'exercice de leurs fonctions, d'agir avec prudence et diligence de même qu'avec honnêteté et loyauté dans son intérêt ». Loi 63, article 119).

Le même raisonnement devrait s'appliquer aux sociétés d'État. Leurs administrateurs ont un devoir fiduciaire d'agir dans l'intérêt de la société. Dans le cours normal des choses, l'intérêt de la société et l'intérêt de l'actionnaire de contrôle sont convergents. Dans l'éventualité, plausible mais rare en pratique, de conflit entre les intérêts de la société et les intérêts du gouvernement comme actionnaire, quels membres du conseil seraient reconnus comme indépendants de l'actionnaire ?

Les deux-tiers des membres du conseil, le président du conseil et la totalité des membres des comités statutaires devraient-ils être indépendants non seulement de la direction mais aussi de l'actionnaire de contrôle, soit le gouvernement ?

Quelles circonstances pourraient entacher l'indépendance, ou donner prise à une perception de manque d'indépendance, des membres de conseil en situation de conflit entre les intérêts de la société et les intérêts du gouvernement comme actionnaire ?

» À titre d'exemple, supposons qu'un membre du conseil soit un avocat et que le bureau auquel il est associé tire **plus de 5%** de ses revenus *du gouvernement du Québec et de ses sociétés et organismes* (mais pas de la société au conseil

de laquelle il siège), le membre en question est-il indépendant? *De notre avis, la réponse est non et cette personne ne devrait pas être nommée au conseil.*

» **Une personne indépendante de la direction mais proche et identifiée au parti politique formant le gouvernement peut-elle se qualifier comme membre indépendant?**

Dans la mesure où l'expérience et l'expertise de cette personne sont conformes à ce que le conseil a établi comme profil recherché et que cette personne n'a aucun intérêt susceptible de nuire à la qualité de ses décisions, une interprétation stricte de la loi 53 nous porterait à répondre par *l'affirmative*. Toutefois, dans l'éventualité de situations de conflit entre le gouvernement comme actionnaire et la société, ce membre devrait divulguer son conflit selon les termes du code d'éthique pour les conseils d'administration. Le conseil d'administration devrait prévoir une démarche spécifique pour traiter de ces situations de conflit d'intérêt.

» **Une personne ayant contribué financièrement au parti formant le gouvernement au moment de sa nomination peut-elle se qualifier comme membre**

indépendant? *Dans la mesure où son profil d'expérience et d'expertise correspond à ce qui est recherché pour ce conseil et qu'elle n'a aucun intérêt susceptible de nuire à la qualité de ses décisions, la réponse est affirmative. Le conseil, ayant adopté un profil des compétences nécessaires, ayant été consulté par le gouvernement au moment des nominations, ayant proposé des candidats pour le conseil qui correspondent au profil recherché, il est peu plausible, et il serait inapproprié, que ce type de contribution soit un critère décisif de sélection.*

» La grande majorité des membres de conseils ne sont pas formellement associés au gouvernement. Toutefois, même si nous jugeons que cette pratique devrait être abolie parce que contraire à une saine gouvernance, pour quatre sociétés parmi les 23, un haut fonctionnaire du gouvernement siège au conseil (Hydro-Québec, Investissement Québec, La Financière agricole du Québec, Régie de l'assurance maladie du Québec). Évidemment, ceux-ci ne sont pas des membres indépendants du conseil.

» Le gouvernement agissant à titre d'actionnaire de contrôle nomme tous les membres du conseil et décide de leur reconduction. Tout indépendant qu'il soit formellement de l'actionnaire, un membre qui souhaite un renouvellement de mandat est soumis à cette réalité bien concrète. Le seul contrepoids à ce levier dans les situations de conflit entre l'actionnaire et la société réside dans le caractère et l'intégrité des personnes nommées au conseil. La seule arme dont dispose le membre d'un conseil d'une société dont un actionnaire détient la majorité (voire, la totalité) des votes est une démission avec explications.

4. INFORMATION SUR LES DÉMARCHES D'OPTIMISATION DES RESSOURCES ET LES RÉSULTATS DES OPÉRATIONS D'ÉTALONNAGE

La loi 53 semble obliger les sociétés à divulguer dans leur rapport annuel si un plan d'optimisation des ressources a été adopté et *faire état des résultats de l'application des mesures d'étalonnage adoptées par le conseil d'administration*. Ce texte est vague et prête à différentes interprétations quant à la nature et l'étendue des informations que les sociétés devraient divulguer.

La société devrait informer le public qu'une telle démarche a été menée (ou sera menée selon un échéancier précis), en donner les résultats d'ensemble et les résultats spécifiques pour ce qui est de l'étalonnage (*benchmarking*). À ce sujet, la société devrait fournir la liste des sociétés qui ont servi à établir un étalon de comparaison, les critères ou attributs de la performance qui furent comparés, les conclusions de l'opération en termes des objectifs de performance pour la société.

Le gouvernement-actionnaire doit effectuer un suivi approprié de ces opérations.

5. L'APPROBATION ET LA DIVULGATION DES PLANS STRATÉGIQUES

Les organismes assujettis à la Loi sur l'administration publique étaient déjà obligés de soumettre des plans stratégiques. La loi 53 sur la gouvernance étend cette obligation à toutes les sociétés et organismes qui n'étaient pas déjà assujettis à cette obligation. Les sociétés doivent donc préparer des plans stratégiques selon la forme, la teneur et la périodicité établis par le gouvernement. Le gouvernement doit approuver ces plans stratégiques.

La loi 53 n'oblige pas les sociétés à rendre public leur plan stratégique. Toutefois, comme le montre le tableau 9, une quinzaine de sociétés divulguent, sur leur site Internet, leur plan stratégique, selon un format qui préserve le caractère confidentiel de l'information, s'il y a lieu.

Il serait approprié pour le gouvernement d'imposer à toutes les sociétés qu'elles publient leur plan stratégique sur leur site Internet de façon facilement accessible.

De même, le gouvernement devrait rendre public le fait qu'il a formellement approuvé le plan stratégique d'une société. Le rapport annuel du Ministère des finances fait état des plans stratégiques soumis et ayant reçu approbation du gouvernement. Toutefois,

on constate au rapport 2008-2009 que seule la Société d'habitation du Québec a soumis son plan stratégique et qu'au rapport du ministère pour 2009-2010, seule la Société des alcools a déposé son plan stratégique le 11 juin 2009, lequel a été approuvé par le gouvernement le 25 novembre 2009.

Le plan stratégique, ayant reçu l'approbation du gouvernement, devient une forme de contrat de performance de la part de la société d'État dont le gouvernement-actionnaire doit apprécier sa réalisation.

TABLEAU 8

Divulgateion du plan stratégique

SOCIÉTÉS D'ÉTAT	Plan stratégique est-il rendu public?
» Conseil des arts et des lettres du Québec	Oui (2009-2012)
» La Financière agricole du Québec	Non
» Régie de l'assurance maladie du Québec	Oui (2009-2013)
» Régie des installations olympiques	Non
» Régie des rentes du Québec	Oui (2006-2011)
» Société d'habitation du Québec	Oui (2008-2011)
» Société de développement des entreprises culturelles	Oui (2005-2008)
» Société de la Place des arts de Montréal	Non
» Société de télédiffusion du Québec	Non
» Société des établissements de plein air du Québec	Oui (2007-2012)
» Société des traversiers du Québec	Oui (2009-2013)
» Société du Centre des congrès de Québec	Oui (plan synoptique 2009-2012)
» Société du Grand Théâtre de Québec	Non
» Société du Palais des congrès de Montréal	Non
» Société immobilière du Québec	Oui (2009-2012)
» Société québécoise de récupération et de recyclage	Oui (2006-2009)
» Caisse de dépôt et placement du Québec	Non
» Hydro-Québec	Oui (2009-2013)
» Investissement Québec	Oui (2007-2010)
» Société des alcools du Québec	Oui (2010-2012)
» Société de l'assurance automobile du Québec	Oui (2006-2010)
» Société des loteries du Québec	Oui (2010-2013)
» Société générale de financement du Québec	Oui (2005-2009)

Pourtant, le tableau 8 montre que plusieurs autres plans furent préparés durant cette période. Ont-ils été déposés auprès d'autres ministères ? Ont-ils été approuvés par le gouvernement ? Le ministère des finances, responsable de l'implantation de la loi 53, devrait-il recevoir tous les plans stratégiques, juger de la conformité de leur teneur et faire rapport de leur approbation par le gouvernement ?

6. L'ACCESSIBILITÉ EN TEMPS OPPORTUN DU RAPPORT ANNUEL DES SOCIÉTÉS.

Le processus de divulgation de l'information souffre d'une disposition de l'Assemblée nationale, caduque à notre époque, qui retarde indûment l'accès à l'information par les citoyens et les autres parties intéressées.

Ainsi les lois régissant les sociétés d'État contiennent toutes une clause libellée comme suit :

La Société doit, au plus tard le...(une date trois mois suivant la fin de l'exercice financier de la société) de chaque année, produire au ministre des Finances ses états financiers ainsi qu'un rapport de ses activités de l'année financière précédente ; ce rapport doit aussi contenir tous les renseignements que le ministre peut exiger.

Le ministre dépose le rapport et les états financiers devant l'Assemblée nationale dans les 15 jours de sa réception ou, si elle ne siège pas, dans les 15 jours de la reprise de ses travaux.

Les rapports annuels ne doivent pas être rendus publics avant leur dépôt à l'Assemblée nationale. Or, comme le montre le tableau 9, l'exercice financier d'un grand nombre de sociétés se termine le 31 mars, ce qui donne la date d'échéance du 30 juin pour transmettre au ministre responsable le rapport annuel de la société.

Puisque l'Assemblée nationale ne siège pas en juillet, cela signifie que les rapports sont déposés et donc rendus publics à l'automne seulement, *près de six mois après la fin de l'exercice financier*. Ainsi, les rapports pour l'exercice terminé le 31 mars 2010 furent déposés le 24 septembre 2010 à l'Assemblée nationale et donc rendus publique qu'à cette date.

Cette situation est inacceptable au 21^{ème} siècle. On devrait prévoir un mécanisme de transmission électronique des rapports aux membres de l'Assemblée lorsque celle-ci ne siège pas et rendre le rapport public simultanément.

TABLEAU 9

Fin des exercices financiers des sociétés d'État

SOCIÉTÉS D'ÉTAT	Date de fin d'exercice
» Conseil des arts et des lettres du Québec	31 mars
» La Financière agricole du Québec	31 mars
» Régie de l'assurance maladie du Québec	31 mars
» Régie des installations olympiques	31 octobre
» Régie des rentes du Québec	31 décembre
» Société d'habitation du Québec	31 mars
» Société de développement des entreprises culturelles	31 mars
» Société de la Place des arts de Montréal	31 août
» Société de télédiffusion du Québec	31 août
» Société des établissements de plein air du Québec	31 mars
» Société des traversiers du Québec	31 mars
» Société du Centre des congrès de Québec	31 mars
» Société du Grand Théâtre de Québec	31 août
» Société du Palais des congrès de Montréal	31 mars
» Société immobilière du Québec	31 mars
» Société québécoise de récupération et de recyclage	31 mars
» Caisse de dépôt et placement du Québec	31 décembre
» Hydro-Québec	31 décembre
» Investissement Québec	31 mars
» Société des alcools du Québec	27 mars
» Société de l'assurance automobile du Québec	31 décembre
» Société des loteries du Québec	31 mars
» Société générale de financement du Québec	31 décembre

7. LES DIRECTIVES DU GOUVERNEMENT ET LA LOI 100

Les lois constitutives de la plupart des sociétés d'État accordent au gouvernement le droit de donner des directives à une société. C'est le droit de l'actionnaire. Toutefois, en saine gouvernance, ces directives devraient tenir compte de la responsabilité des conseils d'administration. Ainsi, la loi 100, par le premier alinéa de son article 11, donne instruction aux sociétés d'État de réduire de 10% leurs dépenses de fonctionnement entre 2009 et 2012. **Cette directive est conforme au rôle du gouvernement comme actionnaire.**

Il n'en est pas ainsi de l'alinéa 2 du même article qui précise que les sociétés *doivent réduire de 25 % leurs dépenses de publicité, de formation et de déplacement*. Une telle disposition empiète sur l'autonomie de fonctionnement des sociétés et infantilise les conseils d'administration.

8. LA CONVIVIALITÉ DES SITES INTERNET DES SOCIÉTÉS

Enfin, les sites Internet des sociétés ne sont pas tous d'une qualité acceptable en ce qui concerne la facilité d'y trouver rapidement l'information sur la gouvernance de la société ; nous recommandons fortement au gouvernement de donner instruction aux sociétés d'État pour qu'elles affichent en page frontispice de leur site un lien « Gouvernance » où le visiteur trouvera toute l'information pertinente : rapport annuel, composition du conseil d'administration, profil de compétence et d'expérience recherché pour le conseil, code d'éthique et de déontologie, etc.

Suggestions pour renforcer la capacité de supervision et de coordination du gouvernement

Suggestions pour renforcer la capacité de supervision et de coordination du gouvernement

La loi 53 attribue de nombreuses et importantes responsabilités au gouvernement à titre d'actionnaire des sociétés d'État. Le gouvernement doit :

- 01 revoir périodiquement (à tout le moins aux dix ans) le mandat et la mission de chaque société ;
- 02 nommer les présidents des conseils et décider de la reconduction de leur mandat ;
- 03 nommer les membres des conseils (et les reconductions, ou non, des mandats) dans le respect des profils d'expérience et d'expertise établis par le conseil ;
- 04 nommer le chef de la direction sur recommandation du conseil *sauf dans le cas de la Caisse de dépôt et placement du Québec dont le chef de la direction est nommé par le conseil avec l'assentiment du gouvernement* ;
- 05 fixer la rémunération, s'il y a lieu, des membres des conseils ;
- 06 approuver les paramètres de rémunération pour les chefs de la direction des sept grandes sociétés ;
- 07 pour les 17 autres sociétés, nommer le chef de la direction et fixer sa rémunération ;
- 08 approuver les plans stratégiques des sociétés ;
- 09 approuver la politique de rémunération variable applicable aux principaux dirigeants ainsi qu'aux employés de chaque société ;
- 10 approuver les projets d'investissement en capital prévus au plan stratégique ;

- 11 recevoir le rapport de vérification et les états financiers des sociétés et organismes ;
- 12 recevoir le rapport annuel de la société et le transmettre à l'Assemblée nationale ;
- 13 donner, s'il y a lieu, des directives aux sociétés concernant leurs politiques de dividendes et autres sujets pertinents aux finances publiques de l'État ;
- 14 répondre en commissions parlementaires, conjointement avec les dirigeants des sociétés, de la bonne gestion financière de l'entreprise ;
- 15 enfin, s'assurer lors de ses nominations de membres aux conseils d'administration :

» que les conseils d'administration soient, pour l'ensemble des sociétés, constitués à parts égales de femmes et d'hommes à compter du 14 décembre 2011.

La structure administrative du gouvernement est-elle adéquate pour assumer pleinement les responsabilités qui lui incombent et pour gérer en temps opportun ses relations avec les sociétés d'État ? Les dirigeants politiques ont-ils pleinement mesuré l'importance des changements apportés par la loi 53 aux relations entre le gouvernement et ses sociétés, le degré de professionnalisation des conseils d'administration ? *Comment se fait l'évaluation des conseils d'administration ? Comment le gouvernement-actionnaire s'assure-t-il de la réalisation des engagements pris dans les plans stratégiques des sociétés ?* Les structures actuelles permettent-elles une discussion de haut niveau sur les arbitrages entre les objectifs divergents de différents ministères touchés par la performance des sociétés d'État ? Comment et par qui seront menées les opérations de révision des mandats et missions des sociétés ? En quel lieu se fait une réflexion sur le rôle des sociétés d'État, actuelles et potentielles, dans le nouveau contexte mondial ?

Selon les termes de la gouvernance réformée, le président du conseil joue un rôle clé dans les relations entre la société et le gouvernement. Il (ou elle) procède à la mise en place comités du conseil, dirige la démarche menant à la nomination de membres au conseil, au renouvellement de leur mandat, à la nomination du président et chef de la direction. *Le président du conseil doit devenir l'interlocuteur premier du gouvernement pour toute question de gouvernance.* Toutefois, pour toutes les questions opérationnelles, le président et chef de la direction est l'interlocuteur légitime du gouvernement.

Du côté du gouvernement et des ministères de tutelle des sociétés d'État, quelques personnes ressources font le lien avec les sociétés d'État. Ces personnes doivent s'efforcer de rester en communication avec les cabinets des ministres et du Premier ministre qui, eux aussi, ont des agents de liaison avec les sociétés d'État. Les réseaux de communication entre ces intervenants sont de qualité variable. Il en résulte souvent des délais trop longs dans les réponses aux sociétés d'État.

Étant eux-mêmes imputables devant l'Assemblée nationale, les dirigeants des sociétés d'État veulent obtenir des réactions à leurs requêtes et des réponses à leurs questions dans des délais raisonnables : décrets du Conseil des ministres pour de nouveaux membres au conseil, reconduction des mandats, autorisations de changements aux rémunérations variables, approbation des plans stratégiques, etc.

Lorsqu'il y a hésitation de la part du gouvernement, la réaction consiste généralement à retarder la décision. Pour éviter des retards excessifs, n'y aurait-il pas lieu de prévoir des mécanismes d'approbation automatique, après un certain délai? À titre d'illustration, si le mandat d'un membre de conseil est échu depuis six mois, le mandat est alors renouvelé automatiquement pour un mandat de la même durée que le précédent mandat.

Les conseils d'administration soumis à des échéanciers précis ont des attentes légitimes envers le respect des obligations qui incombent à l'actionnaire.

Une réflexion s'impose sur la façon la plus efficace de structurer cette relation. **Serait-il approprié de rassembler dans une « Agence des participations de l'État » les ministres de tutelle, le ministre des finances (l'actionnaire) ainsi que les fonctionnaires des divers ministères qui font le lien avec ces sociétés.**

L'ensemble des responsabilités du gouvernement seraient assumées par cette agence qui ferait les recommandations touchant les arbitrages et les priorités, s'assurerait des nominations et approbations en temps opportun, ferait le suivi des engagements de performance des plans stratégiques, proposerait des *révisions* à la mission de chaque société, s'il y a lieu, définirait le rôle que devrait jouer ces sociétés d'État dans le Québec du 21^{ème} siècle¹¹.

Cette agence serait dotée d'une mission claire, prévoyant entre autres dispositions, que l'Agence ne délègue personne aux conseils des sociétés et ne peut en aucune façon se substituer aux conseils d'administration.

¹¹ Composée, pour sa gestion, de fonctionnaires déployés dans plusieurs ministères et affectés aux relations avec ces sociétés; donc, cette agence ne devrait pas imposer d'augmentation de coûts pour l'État du Québec.

Que ce soit par une structure du type «Agence» ou par une autre formule plus traditionnelle, le gouvernement doit répondre aux nouvelles exigences de la gouvernance de ces sociétés et organismes. Il faut que l'actionnaire soit à la hauteur des exigences d'imputabilité qu'il a imposées aux conseils d'administration.

Conclusion

Conclusion

Les sociétés d'État du Québec sont maintenant gouvernées selon des règles et principes fiduciaires modernes, fidèles aux meilleurs pratiques. De façon générale, les sociétés se sont conformées aux exigences de divulgation de la loi.

La transparence de leurs opérations, de leurs résultats et de leurs pratiques s'est ainsi grandement améliorée. Le gouvernement peut pousser plus avant cette transparence en adoptant les suggestions formulées dans ce document :

- » Imposer les nouvelles règles de gouvernance aux nombreux organismes du gouvernement qui ne sont pas inclus dans la loi actuelle sur la gouvernance ;
- » Requérir la divulgation des profils d'expérience et de compétence souhaités pour le conseil et que le profil d'expertise et d'expérience de chaque membre du conseil soit rapproché du profil ainsi établi pour ce conseil ;
- » Clarifier les critères d'attribution du statut de membre indépendant du conseil ;
- » Fournir une meilleure information sur les démarches d'optimisation des ressources et les résultats des opérations d'étalonnage ;
- » Rendre accessible en temps opportun les plans stratégiques des sociétés ;
- » Rendre accessible en temps opportun le rapport annuel des sociétés ;
- » S'imposer un respect des responsabilités du conseil (par exemple dans le cas de la loi 100) ;
- » Améliorer la convivialité des sites Internet des sociétés

Il convient également de s'interroger sur les arrangements administratifs mis en place par le gouvernement pour assumer en temps opportun toutes les responsabilités qui lui incombent en vertu de la loi sur la modernisation de la gouvernance. Nous suggérons fortement la création d'une Agence des participations de l'État. Cette agence ferait les recommandations touchant les arbitrages et les priorités, s'assurerait des nominations et approbations en temps opportun, proposerait des révisions à la mission de chaque société, s'il y a lieu, définirait le rôle que devrait jouer ces sociétés d'État dans le Québec du 21^{ème} siècle¹².

Un caveat

Ces règles et principes de bonne gouvernance fonctionnent relativement bien (au moins aussi bien que pour les sociétés cotées en Bourse) jusqu'au jour où une société d'État se retrouve au cœur d'une controverse politique. *Voilà le moment de vérité qui met à l'épreuve la maturité politique de la société civile.*

À moins que le conseil ne soit directement responsable des décisions ou actions qui ont causé la controverse, le gouvernement à titre d'actionnaire devrait laisser au conseil la tâche de gérer la situation. Cela est plus facile en théorie qu'en pratique. Malheureusement, pour les partis d'opposition, les médias et la population en général, le gouvernement demeure le grand responsable de tout ce qui se fait ou ne se fait pas dans ces sociétés d'État.

Les attaques répétées des partis d'opposition et l'inévitable déchaînement médiatique exercent une telle pression que les gouvernements finissent par prendre des mesures intempestives pour calmer le jeu. Or, cette façon de composer avec les « crises » entraîne un affaiblissement de la gouvernance de ces sociétés, une perte de légitimité et de crédibilité des conseils.

Les sociétés d'État peuvent jouer un rôle important dans la structure industrielle d'un pays. Toutefois, ces sociétés ne pourront donner leur pleine mesure dans un contexte de calculs politiques à courte vue. **Une gouvernance légitime et crédible** de ces sociétés est essentielle mais repose sur la maturité du système politique.

Cette condition est préalable à une utilisation maximale des avantages de sociétés appartenant à l'État ou contrôlées par celui-ci pour jouer gagnant au jeu de la concurrence internationale et de l'exploitation au meilleur escient de nos ressources naturelles.

¹² Composée, pour sa gestion, de fonctionnaires déployés dans plusieurs ministères et affectés aux relations avec ces sociétés; donc, cette agence ne devrait pas imposer d'augmentation de coûts pour l'État du Québec.

Annexes

ANNEXE A

Entreprises du gouvernement

(..Est une entreprise du gouvernement:

- 01 tout organisme, autre que les organismes du gouvernement, institué par une loi, ou en vertu d'une loi, ou par une décision du gouvernement, du Conseil du trésor, ou d'un ministre et dont au moins la moitié des membres ou administrateurs sont nommés par le gouvernement ou un ministre;
- 02 toute société à fonds social, autre qu'un organisme du gouvernement, dont plus de 50% des actions comportant le droit de vote font partie du domaine de l'État ou sont détenues en propriété par un organisme public, par un organisme du gouvernement ou par une entreprise du gouvernement.)

» Hydro-Québec Inlus

» Loto-Québec Inlus

» Organisme d'autoréglementation du courtage immobilier du Québec

» Société des alcools du Québec Inlus

» Société générale de financement du Québec Inlus

» Société Innovatech du Grand Montréal

» Société Innovatech du Sud du Québec

» Société Innovatech Québec et Chaudière - Appalaches

» Société Innovatech Régions ressources

(N.B. La Caisse de dépôt et placement ainsi que la Régie des rentes ne sont inclus dans aucune de ces listes d'organismes et d'entreprises du gouvernement mais font partie de la liste des 23 organismes soumis aux nouvelles règles de gouvernance)

ANNEXE B

Organismes autres que budgétaires

- » Agence de l'efficacité énergétique
- » Agence métropolitaine de transport
- » Autorité des marchés financiers
- » Bibliothèque et Archives nationales du Québec
- » Bureau de décision et de révision
- » Centre de la francophonie des Amériques
- » Centre de recherche industrielle du Québec
- » Centre de services partagés du Québec
- » Commission de la capitale nationale du Québec
- » Commission des lésions professionnelles
- » Commission des normes du travail
- » Commission des relations du travail
- » Commission des services juridiques
- » Conseil de gestion de l'assurance parentale, dans l'exercice de ses fonctions autres que fiduciaires
- » Conseil des arts et des lettres du Québec Inclus
- » Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec
- » Corporation d'hébergement du Québec
- » Corporation d'urgences-santé
- » École nationale de police du Québec
- » École nationale des pompiers du Québec
- » Financement-Québec
- » Fondation de la faune du Québec
- » Fonds d'aide aux recours collectifs
- » Fonds d'assurance-prêts agricoles et forestiers
- » Fonds de la recherche en santé du Québec

» Fonds québécois de la recherche sur la nature et les technologies	
» Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture	
» Héma-Québec	
» Immobilière SHQ	
» Infrastructure Québec	
» Institut de la statistique du Québec	
» Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec	
» Institut national d'excellence en santé et en services sociaux	
» Institut national de santé publique du Québec	
» Institut national des mines	
» Investissement Québec	Inclus
» La Financière agricole du Québec	Inclus
» Musée d'art contemporain de Montréal	
» Musée de la civilisation	
» Musée national des beaux-arts du Québec	
» Office de la sécurité du revenu des chasseurs et piégeurs cris	
» Office des professions du Québec	
» Office Québec-Amériques pour la jeunesse	
» Office Québec-Monde pour la jeunesse	
» Régie de l'assurance maladie du Québec	Inclus
» Régie de l'énergie	
» Régie des installations olympiques	Inclus
» Régie du bâtiment du Québec	
» Régie du cinéma	
» Services Québec	
» Société d'habitation du Québec	Inclus
» Société de développement de la Baie James	
» Société de développement des entreprises culturelles	Inclus
» Société de financement des infrastructures locales du Québec	
» Société de l'assurance automobile du Québec dans l'exercice de ses fonctions autres que fiduciaires	Inclus
» Société de la Place des Arts de Montréal	Inclus
» Société de télédiffusion du Québec	Inclus
» Société des établissements de plein air du Québec	Inclus
» Société des traversiers du Québec	Inclus
» Société du Centre des congrès de Québec	Inclus
» Société du Grand Théâtre de Québec	Inclus
» Société du Palais des congrès de Montréal	Inclus
» Société du parc industriel et portuaire de Bécancour	

» Société immobilière du Québec	Inclus
» Société nationale de l'amiante	
» Société québécoise d'assainissement des eaux	
» Société québécoise de récupération et de recyclage	Inclus
» Société québécoise d'information juridique	
» Tribunal administratif du Québec	

ANNEXE C

Organismes budgétaires

(appelés **Organismes du gouvernement** dans la loi sur le vérificateur général du Québec)

(...soit les organismes dont tout ou partie des dépenses sont prévues aux crédits qui apparaissent dans le budget de dépenses déposé à l'Assemblée nationale sous un titre autre qu'un crédit de transfert; des organismes dont le personnel est nommé suivant la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1); des organismes dont le gouvernement ou un ministre nomme la majorité des membres ou des administrateurs et dont au moins la moitié des dépenses sont assumées directement ou indirectement par le fonds consolidé du revenu. **Loi sur l'administration publique**)

- » Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
- » Bureau des coroners
- » Comité de déontologie policière
- » Comité de la rémunération des juges
- » Commissaire à la déontologie policière
- » Commissaire à la santé et au bien-être
- » Commission consultative de l'enseignement privé
- » Commission d'accès à l'information
- » Commission de la fonction publique
- » Commission de l'équité salariale
- » Commission de protection du territoire agricole du Québec
- » Commission de toponymie
- » Commission des biens culturels du Québec
- » Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse
- » Commission des partenaires du marché du travail
- » Commission des transports du Québec
- » Commission d'évaluation de l'enseignement collégial
- » Commission municipale du Québec

- » Commission québécoise des libérations conditionnelles
- » Conseil consultatif du travail et de la main-d'oeuvre
- » Conseil de la famille et de l'enfance
- » Conseil de la justice administrative
- » Conseil de la magistrature
- » Conseil de la science et de la technologie
- » Conseil des aînés
- » Conseil des relations interculturelles
- » Conseil des services essentiels
- » Conseil du statut de la femme
- » Conseil permanent de la jeunesse
- » Conseil supérieur de la langue française
- » Conseil supérieur de l'éducation
- » Curateur public
- » Directeur des poursuites criminelles et pénales
- » Office de la protection du consommateur
- » Office des personnes handicapées du Québec
- » Office québécois de la langue française
- » Régie des alcools, des courses et des jeux
- » Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec
- » Régie du logement
- » Tribunal des droits de la personne



Institut sur la gouvernance
d'organisations privées et publiques

**Institut sur la gouvernance
d'organisations privées
et publiques (IGOPP)**

1000, rue de la Gauchetière Ouest, bureau 640
Montréal (Québec) H3B 4W5

Téléphone 514.439.9301

Télexcopieur 514.439.9305

info@igopp.org

www.igopp.org