



Mémoire de la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec

Sur le projet de Loi n° 4 Loi renforçant la gouvernance des sociétés d'État et modifiant d'autres dispositions législatives

17 janvier 2022

Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)

565, boulevard Crémazie Est, bureau 12100

Montréal (Québec) H2M 2W3

Téléphone : 514 383-8000

Télécopieur : 514 383-0311

Sans frais : 1 877-897-0057

www.ftq.qc.ca

Dépôt légal - 1er trimestre 2022

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

ISBN 978-2-89639-478-4

Table des matières

1. Introduction	4
2. Le projet de loi 4: principaux objectifs et modifications prévues	5
3. Les aspects positifs du projet de loi	7
Composition du CA : Parité et représentation des jeunes	7
Profil de compétence et d'expérience	8
Rémunération.....	8
Gouvernance bicéphale.....	9
4. Les enjeux de gouvernance et de prise de décision	9
Le dialogue social mis à mal	10
La Commission de la construction du Québec : un cas à part.....	13
De la notion d'indépendance à celle d'expertise et de représentativité	15
5. Conclusion	17
6. Liste des recommandations	18

1. Introduction

La Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) représente plus de 600 000 personnes, dont près de 40 % de femmes, présentes dans toutes les régions du Québec et qui œuvrent dans tous les secteurs d'activité économique. La centrale se caractérise également par une longue tradition de participation syndicale à tous les niveaux de gouvernement et dans toutes les instances pertinentes, car elle permet de reconnaître et promouvoir les intérêts de ses membres, mais aussi de tous les travailleurs et travailleuses. Plus largement, elle contribue à maintenir une vie démocratique riche par le maintien d'un débat fécond entre les acteurs socio-économiques¹.

C'est dans les années soixante qu'un consensus est né autour d'un modèle de développement socio-économique qui s'appuie sur le dialogue social et la concertation. En rupture avec l'ère Duplessis, de nombreuses instances furent créées ou modernisées pour assurer la participation des parties prenantes, dont les syndicats, pour la gouvernance des institutions qui concernent les travailleurs et travailleuses, pour définir ou redéfinir les politiques publiques ou encore échanger sur les grandes orientations économiques et sociales. Depuis, la FTQ participe à la gestion d'organismes publics à tous les niveaux de gouvernement et prend part à différentes activités de concertation. Pour la centrale, il est primordial que les syndicats puissent être présents dans les instances où sont discutés des enjeux qui concernent leurs membres, mais aussi l'ensemble des travailleurs et travailleuses.

Le projet de loi 4 interpelle donc directement la FTQ parce qu'il vient effriter le dialogue social au sein de sociétés d'État pour lesquelles les travailleurs et travailleuses sont au cœur de la mission : Retraite Québec, la Commission de la construction du Québec et la Régie de l'assurance maladie du Québec. Pour la centrale, la gouvernance de ces institutions exige le maintien, voire le renforcement, de la présence d'acteurs capables de représenter l'ensemble des travailleurs et travailleuses qui financent et ou bénéficient des services offerts. Retrancher leur participation reviendrait à creuser le déficit démocratique. Le projet de loi est aussi préoccupant dans la mesure où il cherche à uniformiser la gouvernance à de nombreuses sociétés d'État en niant leur singularité. Leur mission, leur mode de financement, les parties prenantes et le public visé n'ont rien en commun. Or, une bonne gouvernance doit s'inscrire dans les réalités et les particularités de l'organisation qu'elle chapeaute. Elle ne doit pas être désincarnée.

La FTQ accueille donc le projet de loi 4 avec un scepticisme certain et de nombreuses inquiétudes. Nous ne sommes pas fermés à l'idée de revoir la gouvernance des sociétés d'État pour l'améliorer, notamment par un renforcement du dialogue social. Nous questionnons toutefois certaines de ses orientations qui nous entraînent dans une direction opposée. Comme vous le verrez à la lecture de ce mémoire, nous reconnaissons ce qui nous

¹ HANIN, Frédérique, « La transformation du dialogue social à l'ère de la démocratie conservatrice », *Dialogue social, relations du travail et syndicalisme Perspectives historiques et internationales*, P-A. Lapointe, dir., PUL, Québec, 2016 p.281-314.

semble être des aspects positifs du projet de loi 4. Nous proposons toutefois des recommandations pour corriger les irritants et surtout pour maintenir une gouvernance qui sied à la mission des organismes publics.

Pour se rallier au projet de loi, la FTQ demande le maintien de la participation des représentants des travailleurs et travailleuses dans les instances où celle-ci est requise et nécessaire en raison de la mission de la société d'État. Elle demande également que la Commission de la construction du Québec soit retirée de la liste des sociétés d'État visées par le projet de loi, car difficilement assimilable à un tel statut en raison de sa finalité : la gestion des relations de travail dans le secteur de la construction.

2. Le projet de loi 4: principaux objectifs et modifications prévues

Le projet de loi 4 a pour objectif d'uniformiser la gouvernance au sein de nombreuses sociétés d'État et d'allonger la liste de celles-ci. Sont ainsi revues : les règles relatives à la composition du conseil d'administration (CA) en précisant et modifiant les règles de nomination des membres, la durée et le renouvellement de leur mandat, leur rémunération, la reconnaissance d'un profil des compétences et d'expérience défini par le CA, les exigences de parité entre les hommes et les femmes, les critères de représentation des jeunes et la séparation des fonctions de PDG et président du CA si ce n'est déjà le cas. Des dispositions sont également introduites afin d'accroître la transparence des CA notamment en précisant les règles de dénonciation de conflits d'intérêts et les renseignements à fournir dans le rapport annuel de gestion. Il est aussi prévu d'assujettir à la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État des organisations qui en étaient auparavant exclues telles que la Commission de la construction du Québec et le Conseil de gestion de l'assurance parentale.

Pour un certain nombre d'organisations, le projet de loi a des conséquences bien visibles sur la composition de leur conseil d'administration comme illustré par le tableau 1 suivant.

Tableau 1 - Évolution de la composition des CA dans 4 sociétés d'État si le projet de loi 4 est adopté en l'état.

	Loi sur l'assurance parentale		Loi sur Régie de l'assurance maladie du Québec		Loi R-20 (construction)		Loi Retraite Québec		Total	
	Avant PL4	Après PL4	Avant PL4	Après PL4	Avant PL4	Après PL4	Avant PL4	Après PL4	Avant PL4	Après PL4
Membres du conseil d'administration										
Présidence (PDG/président du CA)	1	2	2	2	1	2	2	2	6	8
Représentants du gouvernement	1	1	1	0	0	0	2	0	4	1
Référés par des associations syndicales représentatives/organismes représentatifs du milieu du travail	2	3	1	0	5	2	5	3	13	8
Référés par des syndicats, mais indépendant	0	0	0	0	0	3	0	0	0	3
Travailleurs autonomes	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1
Référés par des associations patronales représentatives/organismes représentatifs du milieu des affaires/associations représentatives du personnel d'encadrement de la fonction publique (Retraite Québec)	3	4	2	0	5	2	5	5	15	11
Référés par des associations patronales, mais indépendant	0	0	0	0	0	3	0	0	0	3
Membres nommés après consultation d'organismes représentatifs (usagers, milieux socio-économiques, retraités, travailleurs non syndiqués...)	1	1	2	0	0	0	3	3	6	4
Professionnels de la santé après consultation des organismes représentatifs	0	0	3	0	0	0	0	0	3	0
Après consultation d'ordres professionnels de la santé	0	0	2	3	0	0	0	0	2	3
Membres d'autres CA/ PDG (milieu de la santé)	0	0	2	1	0	0	0	0	2	1
Membres indépendant nommé sans consultation des organisations représentatives	0	0	0	9	4	3	0	4	4	16
Total	9	12	15	15	15	15	17	17	56	59

Il est inquiétant de constater, à la lecture du tableau précédent, les incidences du projet de loi 4 sur le maintien du dialogue social alors que les représentants gouvernementaux, syndicaux et patronaux voient leur participation significativement réduite à l'intérieur d'instances de gouvernance dont la mission, le mandat et les responsabilités requièrent pourtant leur présence active. Ceci est d'autant plus vrai que les administrateurs indépendants nommés sans consultation des organisations représentatives gagnent de nombreux sièges sur les CA.

Les prochaines sections présenteront dans un premier temps les aspects positifs du projet de loi qui méritent d'être soulignés pour ensuite discuter des inquiétudes qu'il soulève pour la gouvernance de certaines sociétés d'État.

3. Les aspects positifs du projet de loi

Le projet de loi 4 comporte des dispositions qui sont accueillies favorablement par la FTQ. Nous soulignons en particulier les nouvelles normes portant sur la composition des CA, le profil de compétence et d'expérience, la rémunération et la séparation des postes de président-directeur général (PDG) et président du conseil d'administration.

Composition du CA : Parité et représentation des jeunes

La FTQ voit d'un bon œil l'introduction d'articles dans le projet de loi 4 qui permettent d'assurer une plus grande diversité et représentativité sur les CA des sociétés d'État. En vertu de l'article 3.5 du projet de loi, tous les conseils d'administration qui sont sous la gouverne de la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État² doivent assurer une parité hommes-femmes, celle-ci étant définie comme la proportion de femmes ou d'hommes devant se situer entre 40% et 60% du nombre total de membres du CA. L'article 3.6 prévoit, pour sa part, la représentation d'au moins un membre âgé de 35 ans ou moins. La centrale apprécie également que les mesures transitoires octroient un délai de 2 ans suivant l'adoption de la loi pour se conformer aux articles 3.5 et 3.6³. La FTQ estime que ces dispositions permettront d'améliorer la participation des femmes et des jeunes sur les CA.

La FTQ se questionne cependant sur les effets de ces nouvelles dispositions sur les CA où siègent déjà actuellement plus de 60% de femmes (ex. Loto-Québec et Hydro-Québec⁴). Dans la mesure où le projet de loi souhaite renverser une discrimination systémique, la FTQ

² QUÉBEC, *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, chapitre G-1.02, Québec, Éditeur officiel du Québec.

³ QUÉBEC, *Projet de loi no 4 Loi renforçant la gouvernance des sociétés d'État et modifiant d'autres dispositions législatives*, art.406 et 407, Québec, Éditeur officiel du Québec.

⁴ Mario DUMONT, « Congédier des femmes au nom de la parité », *Le journal de Québec*, 30 octobre 2021, [En ligne] [<https://www.journaldequebec.com/2021/10/30/congedier-des-femmes-au-nom-de-la-parite>].

HYDRO-QUÉBEC, *Le conseil d'administration*, [En ligne] [<https://www.hydroquebec.com/a-propos/gouvernance/conseil-administration.html>] (consulté le 17 décembre 2021).

demande qu'il n'y ait pas de seuil maximal pour la participation des femmes sur les CA des sociétés d'État visées par le projet de loi.

Recommandation n° 1

Que le seuil maximal pour la participation des femmes sur les CA des sociétés d'État soit retiré.

Profil de compétence et d'expérience

Les dispositions 3.1 et 3.2 du projet de loi 4 prévoient que la nomination par le gouvernement des membres d'un CA et du PDG d'une société d'État se fera en tenant compte de profils de compétence et d'expérience approuvés par le CA. La FTQ accueille favorablement ces dispositions dans la mesure où elles permettront aux administrateurs de définir, en fonction des besoins particuliers de l'organisation sous leur gouverne, les savoirs, savoir-faire et l'expertise requise pour contribuer pleinement au mandat de la société d'État.

Ce point sera développé plus loin dans ce mémoire, mais il est de plus en plus reconnu que l'expertise d'une personne est d'une importance significative pour apporter une réelle contribution sur un CA. Elle doit connaître le champ d'activité de la société d'État, sa mission, son mandat, son public. De même, elle doit être en mesure de représenter la voie des parties prenantes, des bénéficiaires et des contributeurs. Permettre au CA de définir le profil des membres rend possible la prise en compte de ces critères déterminants pour assurer la gouvernance des sociétés d'État en fonction de leurs particularités.

Cela dit, il faut éviter que les profils de compétence et d'expérience ne servent de barrière à la participation de personnes issues de la société civile ou d'organismes représentatifs en le truffant d'exigences restrictives, laissant uniquement la place à un type d'administrateurs formaté sur le même canevas. Ces profils doivent embrasser une diversité de compétences et d'expériences pertinentes à la mission et à la structure de l'organisme.

Rémunération

L'intention du gouvernement de rémunérer les administrateurs d'un CA d'une société d'État est l'une des mesures, mais non la seule, qui permet de reconnaître la contribution de ceux qui participent à leur gouvernance. Le temps investi pour exercer des telles fonctions est considérable lorsque cumulé à d'autres obligations professionnelles qui doivent être amputées à cette fin. La rémunération permet de compenser le temps de travail ainsi sacrifié.

Faut-il par ailleurs rappeler l'importance d'éviter tout raccourci entre rémunération et compétences. L'attrait et la rétention de « personnes compétentes »⁵ ne peuvent se

⁵ Nicolas LACHANCE, « Québec paiera tous les membres des CA de ses sociétés d'État », *Le journal de Québec*, 26 octobre 2021, [En ligne] [<https://www.journaldequebec.com/2021/10/26/quebec-veut-payer-les-membres-des-ca-de-ses-societes>].

résumer à l'octroi d'une compensation monétaire. Nombre d'administrateurs de société d'État ont exercé leurs fonctions avec loyauté et professionnalisme sans cet avantage. La définition d'un profil de compétences adapté aux exigences des postes à combler et la représentativité des membres capable de refléter les besoins de la population desservie, de protéger le public, de voir à une gestion saine des fonds et d'assurer une diversité de points de vue sont primordiaux. Car rappelons que la compétence d'un CA est avant tout collective, c'est la somme de ses parties qui en fait un organe de gouvernance en phase avec ses responsabilités.

En regard de la rémunération, il faut par ailleurs surveiller les risques à long terme d'une recherche d'équité avec le marché privé des administrateurs. On connaît les effets de la divulgation de la rémunération sur la tendance à la hausse de la rémunération des PDG d'entreprises privées⁶. De telles poussées inflationnistes sont à éviter.

Gouvernance bicéphale

La FTQ accueille favorablement les mesures du projet de loi visant à séparer, lorsque ce n'était pas le cas, les postes de président du conseil d'administration et de président-directeur général d'une société d'État. Plusieurs avantages sont liés à cette scission notamment une supervision accrue de la direction et un nouvel équilibre des pouvoirs qui assure l'indépendance du CA vis-à-vis la direction générale dans sa prise de décision. Surtout, elle permet d'éviter l'apparition de conflits d'intérêts ou l'apparence de tels conflits.

La FTQ interroge toutefois la disposition 3.2 prévoyant la nomination du président du conseil d'administration d'une société d'État par le gouvernement et non par ses pairs. Avec toutes les mesures prévues dans la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État et le projet de loi 4 pour assurer l'efficacité, la transparence et l'imputabilité des CA et la compétence de ses membres, qui seront de surcroît rémunérés, pourquoi leur retirer la prérogative de désigner leur président? Qu'est-ce qui explique cette centralisation des nominations aux mains du gouvernement?

Recommandation n° 2

Que les membres du CA des sociétés d'État puisse nommer leur président.

4. Les enjeux de gouvernance et de prise de décision

Le projet de loi 4 comporte un certain nombre d'irritants qui amènent la FTQ à formuler des recommandations. Celles-ci portent sur le maintien du dialogue social et la prise en compte

⁶ Jean-François VENNE, « Divulguer le salaire des dirigeants: bonne ou mauvaise idée? », *Les affaires*, 19 novembre 2017, [En ligne] [<https://www.lesaffaires.com/dossier/pme-six-ingredients-pour-croitre-avec-succes/divulguer-le-salaire-des-dirigeants-bonne-ou-mauvaise-idee/598801>].

des particularités de certaines sociétés d'État, le retrait de la Commission de la construction du Québec du projet de loi 4 et la prise en compte non seulement de l'indépendance, mais aussi de l'expertise et de la représentativité des membres du CA.

Le dialogue social mis à mal

Le dialogue social constitue une pierre d'assise pour résoudre des problèmes économiques et sociaux importants, assurer une bonne gouvernance, la paix sociale et stimuler l'économie.⁷ Il implique toutes les formes de négociation, de consultation ou d'échange d'information entre les parties prenantes sur des questions où les intérêts sont partagés⁸. Le dialogue social permet ainsi de maintenir un espace démocratique et de dégager des consensus par l'expression de groupes représentatifs capables d'articuler et de défendre les intérêts des parties prenantes, dont ceux des travailleurs et travailleuses.

Le Québec s'est démarqué au fil de son histoire par sa tradition de dialogue social, de concertation et de tripartisme.⁹ Très tôt, après la Première Guerre mondiale, des représentants des syndicats participent à différentes commissions. Leur implication ne cessera de s'intensifier dans les institutions québécoises et prendra son élan dans les années 1960. Dans un souci de maintenir une vitalité démocratique, de nombreux organismes consultatifs et administratifs dans le domaine du travail seront créés et la participation syndicale s'étendra à plusieurs sociétés d'État.

Le projet de loi 4 préserve l'équilibre du dialogue social dans certaines organisations désormais reconnues comme sociétés d'État. C'est le cas pour le Conseil de gestion sur l'assurance parentale (CGAP). La proportion de membres issus du milieu des travailleurs et des employeurs est maintenue au CA, après consultation des associations représentatives, et le gouvernement y conserve son siège. Une décision judiciaire en raison de la mission et du mandat du CGAP. Comme fiduciaire du Fonds d'assurance parentale, il voit au versement de remplacement de revenu de travail aux parents, fixe les taux de cotisations et conseille le gouvernement sur les questions relatives à cette assurance. Ses valeurs se fondent sur l'équité pour tenir compte de l'intérêt des cotisants, soit les travailleurs et travailleuses et les employeurs¹⁰. La nouvelle structure de gouvernance du CGAP respecte la mission, le mandat et les valeurs de l'institution.

Malheureusement, le CGAP est l'exception, car le projet de loi 4 creuse autrement le déficit du dialogue social. En modifiant la composition du CA d'autres sociétés d'État, le législateur

⁷CFTC, « À quoi sert le dialogue social? », 29 avril 2019, [En ligne] [<https://www.cftc.fr/actualites/a-quoi-sert-le-dialogue-social-2>].

⁸ ILO, *Dialogue social*, [En ligne] [<https://www.ilo.org/ifpdial/areas-of-work/social-dialogue/>] (consulté le 17 décembre 2021).

⁹ Jacques ROUILLARD, *L'expérience syndicale au Québec*, VLB Éditeur, Montréal, 2008.

¹⁰ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Missions et mandats*, [En ligne] [<https://www.quebec.ca/gouv/ministeres-et-organismes/conseil-de-gestion-de-lassurance-parentale/mission-et-mandats>] (consulté le 17 décembre 2021).

vient affaiblir la participation des travailleurs et travailleuses en diminuant le nombre de leurs représentants pouvant y siéger. Cette orientation est déplorable dans la mesure où il est essentiel que les personnes qui financent et bénéficient des services offerts par des sociétés d'État puissent porter leur voix dans les instances décisionnelles qui les concernent. En parallèle, le nombre de membres nommés sans consultation augmente.

Le projet tend ainsi vers une uniformisation de la gouvernance des organismes publics qui ne partagent pas les mêmes missions (économiques, sociales et réglementaires), les mêmes parties prenantes, les mêmes contributeurs, les mêmes bénéficiaires. Comment peut-on assurer une gouvernance saine si l'on fait fi des particularités d'une organisation? Ses caractéristiques propres doivent se refléter dans la composition du CA au risque d'une gestion désincarnée. D'ailleurs, en 2006, le gouvernement avait pris la mesure d'un tel écueil :

« Le gouvernement choisit une démarche privilégiant l'action et les initiatives concrètes. Une démarche qui évite tout « mur à mur » et qui tient compte de la nature fort différente des sociétés d'État visées¹¹. »

Les modifications apportées à la gouvernance de la Régie de l'assurance maladie du Québec confirment l'affaiblissement du dialogue social. Les travailleurs et travailleuses y perdent la seule voix qu'ils avaient au CA. La majorité des sièges (9/15) sera désormais occupée par des membres indépendants nommés sans consultation d'organismes représentatifs « dont trois usagers du milieu de la santé et des personnes des différents domaines d'activités répondant aux profils de compétence et d'expérience approuvés par le conseil¹² ». Pourquoi retirer le seul membre qui représentait les travailleurs? Pourquoi les représentants ne sont plus nommés après consultation des organismes représentatifs des usagers des services de santé? Comment les administrateurs nommés sans consultation seront-ils choisis? D'où proviendront-ils? Comment seront-ils recrutés? N'y a-t-il pas un risque de nomination partisane ou de noyautage de l'instance au bénéfice de certains intérêts particuliers au détriment de l'intérêt public? Autant de questions qui restent sans réponse et qui soulèvent des inquiétudes.

Quant à Retraite Québec, le nombre de représentants des travailleurs et travailleuses passe de cinq à trois en retranchant un représentant du RREGOP et un autre provenant des travailleurs syndiqués. Retraite Québec a pour mandat la gestion du régime public de retraite (Régie des rentes du Québec - RRQ), mais assure aussi les anciennes fonctions de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA). Dans son

¹¹ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Moderniser la gouvernance des sociétés d'État. Énoncé de politique*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 2006, p. III, [En ligne] [\[http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/Autres/fr/Moderniser_GouvernanceEtat.pdf\]](http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/Autres/fr/Moderniser_GouvernanceEtat.pdf).

¹² QUÉBEC, *Projet de loi no 4 Loi renforçant la gouvernance des sociétés d'État et modifiant d'autres dispositions législatives, article 236 modifiant l'article 7 de la Loi sur la Régie de l'assurance maladie du Québec, alinéa 3*, Québec, Éditeur officiel du Québec.

mémoire de septembre 2015 suivant le dépôt du projet de loi visant le regroupement de la CARRA et de la RRQ, la FTQ soulignait le caractère particulier de la CARRA qui s'inscrivait dans une logique de relation de travail. Sa fonction consistait à gérer 30 régimes de retraite des travailleurs et travailleuses du secteur public ainsi que des régimes d'assurances collectives. La FTQ relevait déjà les problèmes de sous-représentation des travailleurs et travailleuses sur le CA prévu pour la création de Retraite Québec. Ceux-ci étant directement concernés par le mandat des deux organismes :

« La composition du C.A. ne laisse que peu de place aux représentants des travailleurs et des travailleuses alors que Retraite Québec aura spécifiquement le mandat d'administrer et de surveiller le capital des travailleurs et des travailleuses. Cette composition ne tient pas non plus en compte le fait que les deux mandats nécessitent une représentation adaptée en fonction de leurs missions respectives. D'un côté, il y a un rôle de fiduciaire des intérêts en jeu dans les régimes administrés en vertu de l'article 4 de la Loi sur la CARRA et de l'autre, celui des intérêts en jeu pour les missions défendues en regard du régime public et du devoir de surveillance des régimes privés »¹³.

Le projet de loi 4 ne fait que creuser le déficit de représentation des travailleurs et travailleuses alors que les intérêts de ceux-ci sont directement concernés. C'est d'autant plus vrai que quatre sièges du CA sont réservés, en vertu du projet de loi 4, à des administrateurs indépendants nommés sans consultation par le gouvernement. Nous posons à nouveau les questions suivantes : Comment ces membres seront-ils choisis? D'où proviendront-ils? Comment seront-ils recrutés? N'y a-t-il pas un risque réel de diluer les intérêts des travailleurs et travailleuses?

La structure de gouvernance proposée par le projet de loi ne tient pas compte de la particularité de la mission de Retraite Québec qui administre la RRQ ainsi que les régimes du secteur public en plus d'assurer l'encadrement des régimes du secteur privé. Mais plus encore, par sa mission, Retraite Québec concourt étroitement à l'évolution du système de retraite en contribuant à la sécurité financière à la retraite des Québécois et Québécoises. Comme en 2015, la FTQ déplore qu'un plus grand nombre d'intervenants, qui n'ont rien à voir avec cette mission, puisse prendre part à des décisions ayant de l'impact sur la sécurité financière à la retraite de l'ensemble des travailleurs et travailleuses.

La FTQ craint ainsi que le projet de loi 4 ne contribue à retirer aux participants des régimes de retraite, actifs ou retraités, le contrôle des décisions qui les concernent au profit d'experts et membres de l'industrie des fonds de pension ou de personnes qui ont des intérêts contradictoires avec la mission de l'organisme. En prévoyant une majorité de sièges

¹³FTQ, *Mémoire de la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec présenté dans le cadre des consultations particulières sur le projet de loi no 58 - Loi regroupant la Commission administrative des régimes des retraites et d'assurances et la Régie des rentes du Québec*, p.11, 2015. [En ligne] [<https://ftq.qc.ca/centre-documentation/projet-de-loi-58-loi-regroupant-la-commission-administrative-des-regimes-de-retraite-et-dassurances-et-la-regie-des-rentes-du-quebec/>].

au conseil d'administration (excluant le PDG et le président du CA) réservés aux représentants du milieu des affaires et aux administrateurs indépendants, le risque est réel.

Recommandation n° 3

Que soit maintenus au CA les membres nommés après consultation d'organismes représentatifs du milieu du travail et d'organismes représentatifs des usagers des services de santé comme prévu dans la Loi sur la régie de l'assurance maladie du Québec.

Recommandation n° 4

Que soit maintenue l'actuelle composition du CA de Retraite Québec comme prévu dans la Loi sur Retraite Québec, en particulier les deux membres représentant les employés visés par le régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics, nommés après consultation des syndicats, les trois membres issus du milieu des travailleurs après consultation des organismes représentatifs et les membres représentant les pensionnés et retraités après consultation des associations représentatives.

Recommandation n° 5

Que le projet de loi 4 soit modifié afin d'établir un processus de nomination concerté et transparent, impliquant l'ensemble des parties prenantes, pour les administrateurs que le projet de loi prévoit nommer sans consultation au CA de Retraite Québec et à la RAMQ.

Recommandation n° 6

Que soit créé, pour maintenir le dialogue social sur la retraite, un Conseil des partenaires de la retraite comprenant des représentants des syndicats, des associations de retraités et d'aînés, des employeurs et des groupes sociaux. Cet organisme public autonome serait doté d'un mandat de conseil auprès du gouvernement (production d'avis, de mémos, etc.). Ce Conseil pourrait commander ou réaliser des études sur des sujets précis liés au système de retraite et contribuerait à l'élaboration d'une politique de la retraite.

La Commission de la construction du Québec : un cas à part

Le projet de loi 4 prévoit d'assujettir des organisations à la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État qui en était exclue auparavant. C'est notamment le cas pour la Commission de la construction du Québec (CCQ), une organisation chargée de la gestion des relations de travail dans l'industrie de la construction, qui est financée à 98% par les activités de l'industrie de la construction.

La FTQ comprend mal les motifs du gouvernement d'assujettir la CCQ à la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État. Selon le projet de loi 4, une société d'État se définit comme

« une personne morale administrée par un conseil d'administration dont le gouvernement nomme la majorité des membres, à l'exception de celles qualifiées d'organismes budgétaires, d'établissements du réseau de la santé et des services sociaux ou d'établissements du réseau de l'éducation, y compris l'Université du Québec et ses universités constituantes¹⁴. » Cette définition s'éloigne de ce qui est généralement compris comme une société d'État. On parle soit d'un organisme de gestion économique avec un objectif de rentabilité et d'autofinancement avec une personnalité juridique distincte de l'État ou encore, d'une entité étatique qui a pour mission d'offrir un bien ou un service commercial pour servir la population¹⁵.

Or, le mandat de la CCQ correspond moins à celui d'une société d'État qu'à celui d'une organisation paritaire responsable de la gestion des relations de travail dans une industrie, la construction. Elle assume des responsabilités qui échoient normalement aux employeurs et aux syndicats. La Commission doit servir les travailleurs et les employeurs et administrer les programmes qui leur sont destinés. À titre illustratif, elle voit au respect des conventions collectives, administre les régimes d'avantages sociaux, prévoit les besoins quantitatifs et qualitatifs de main-d'œuvre et gère les fonds propres au secteur (formation, retraite...) qui, rappelons-le sont financés par les acteurs de l'industrie. De plus, la CCQ dispose de pouvoirs qui s'assimilent à ceux d'un syndicat pouvant exercer des recours qui naissent de la Loi r-20¹⁶ ou d'une convention collective en faveur des salariés et recouvrer des montants des employeurs et des salariés en cas de violation d'une clause de la convention.

La CCQ est donc davantage un organisme de relations de travail qu'une société d'État. Rappelons à cet effet que le régime actuel a été créé en 1968 sous les recommandations de Réal Mireault. Ce dernier prévoyait la mise sur pied d'un organisme tripartite (une commission mixte composée de représentants gouvernementaux, syndicaux et patronaux) jugé essentiel pour assainir et assurer la bonne gestion des relations de travail dans cette industrie névralgique au Québec¹⁷.

¹⁴ QUÉBEC, *Projet de loi no 4 Loi renforçant la gouvernance des sociétés d'État et modifiant d'autres dispositions législatives*, art.4, Québec, Éditeur officiel du Québec.

¹⁵ OFFICE QUÉBÉCOIS DE LA LANGUE FRANÇAISE, *Société d'État*, [En ligne] [https://gdt.oqlf.gouv.qc.ca/ficheOqlf.aspx?Id_Fiche=8870722#:~:text=Organisme%20de%20gestion%20%C3%A9conomique%20ayant%20un%20objectif%20de.personnalit%C3%A9%20juridique%20est%20distincte%20de%20celle%20de%20l%27%C3%89tat] (Consulté le 17 décembre 2021).

L'Observatoire de l'administration publique, « Structure et taille de l'État. L'effectif des sociétés d'État », *L'État québécois en perspective*, 2008, [En ligne] [<http://archives.enap.ca/bibliotheques/2009/05/30102959.pdf>] (Consulté le 17 décembre 2021).

¹⁶ QUÉBEC, *Loi sur les relations de travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction*, chapitre R-20, 1986, c.89, a.1., Québec, Éditeur officiel du Québec.

¹⁷ Réal MIREAULT, « Témoignage sur l'évolution du régime des relations du travail dans le secteur de la construction », *Vingt-cinq ans de pratique en relations industrielles au Québec*, Les Éditions Yvon Blais inc., Cowansville, 1990, p.601-628.

La FTQ conteste donc l'élargissement du champ d'application de la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État à des organismes de gestion des relations de travail. Elle réclame en conséquence le retrait de la CCQ du projet de loi 4.

Recommandation n° 7

Que la Commission de la construction du Québec soit exclue du projet de loi 4 et de la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État.

Recommandation n° 8

Que soit maintenue l'actuelle composition du CA de la CCQ comme prévu dans la Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction.

De la notion d'indépendance à celle d'expertise et de représentativité

Selon le projet de loi 4, les membres du conseil d'administration d'une société d'État sont nommés par le gouvernement en tenant compte des profils de compétence et d'expérience approuvés par le conseil¹⁸. Quant à la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État, les deux tiers des membres du CA doivent être indépendants. La Loi précise qu'un membre indépendant 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 société¹⁹ ». Le gouvernement dispose par ailleurs d'un pouvoir discrétionnaire que lui confie la loi pour déterminer si un membre du CA d'une société d'État se qualifie d'administrateur indépendant. Il s'est néanmoins doté d'une Politique relative à l'indépendance des administrateurs des sociétés d'État, adoptée par décret le 30 novembre 2011, pour baliser la qualification d'administrateur indépendant.

Si l'objectif d'assurer une indépendance des CA des sociétés est louable, il doit s'inscrire dans une conception de l'indépendance qui respecte les balises fixées sans dénaturer la qualité du dialogue social permis par la participation notamment de représentants des travailleurs et travailleuses. Faut-il par ailleurs rappeler que les membres des CA doivent respecter un code de déontologie et faire preuve d'un devoir de réserve et de loyauté, qu'importe leur provenance, leur affiliation, leur profession? La Politique relative à l'indépendance des administrateurs des sociétés d'État prévoit en outre la notion de loyauté

¹⁸ QUÉBEC, *Projet de loi no 4 Loi renforçant la gouvernance des sociétés d'État et modifiant d'autres dispositions législatives*, art.3.1, Québec, Éditeur officiel du Québec.

¹⁹ QUÉBEC, *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, chapitre G-1.02, art.4, Québec, Éditeur officiel du Québec.

partagée pour un membre du CA en raison de l'importance de l'organisation ou des fonctions qu'il exerce²⁰.

De fait, la participation de représentants des personnes issues du milieu de travail comporte plusieurs avantages qui sont bénéfiques à la gouvernance d'organismes publics. Agissant comme partenaires, ils peuvent rendre compte des intérêts de l'ensemble de leurs membres et des travailleurs et travailleuses, consolider l'adhésion autour des programmes et des décisions prises par la société d'État et jouer un rôle-conseil auprès du ministre. Ils sont de même en mesure d'anticiper les arrimages entre les orientations et les fonds sous gestion de la société d'État et les besoins du marché du travail et de l'ensemble des politiques publiques. Mandatés et redevables, les représentants de travailleurs et travailleuses portent une voix qui n'est pas celle d'un seul individu, mais d'un groupe dont les membres sont contributeurs et bénéficiaires des services offerts par un organisme public.

Il est d'ailleurs de plus en plus reconnu que les administrateurs qui n'ont pas de lien avec une organisation nourrissent peu les discussions dans un CA²¹. Des études ont également démontré que l'efficacité d'un comité d'audit exige un équilibre entre expertise et impartialité, car seule l'indépendance n'est pas un facteur d'efficacité²². En outre, l'indépendance relève d'une mesure plus complexe qu'elle n'y paraît. S'il peut être simple de définir certains critères, ils ne peuvent en capter toutes les nuances. Par exemple, certains administrateurs disposent de mandats multiples pour siéger sur différents CA s'insérant ainsi dans un réseau social d'administrateurs qui peut teinter leur indépendance²³.

Ainsi, comme le suggère l'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP), il faut aussi tenir compte du critère de la crédibilité. « ...un conseil constitué de membres indépendants aux biographies impressionnantes n'est pas, ipso facto, crédible.²⁴ » La faible crédibilité de plusieurs CA serait une hypothèse pour expliquer le peu de valeur ajoutée de la gouvernance dans plusieurs organisations. Cette crédibilité du CA se mesure par « l'expérience combinée et l'expertise collective des membres du conseil qui sont pertinentes aux enjeux et aux défis avec lesquels l'organisation doit composer.²⁵ » Un

²⁰ QUÉBEC, *Politique relative à l'indépendance des administrateurs des sociétés d'État*, Décret 1214-2011, 30 novembre 2011, Gazette officielle du Québec, 21 décembre 2011, 143^e année, no 51, article 3, alinéas 4 et 5.[En ligne]

[<http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=1&file=2011F%2F56723.PDF>].

²¹ Warren BUFFET, « Letter to shareholders », *Berkshire Hathaway Annual Report*, 2002, p.17.

²² Ines MARAGHNI ET Mehdi NEKHILI, « La diligence du comité d'audit dans les entreprises françaises: question d'indépendance ou de compétence », *Association francophone de comptabilité*, Tome 20, 2014, p.117.

²³ Sylvain BOURGEADE, Laurent GERMAIN et Clément LYON-CAEN, « Conseils d'administration : indépendance, collusion et conflits d'intérêts », *Revue française d'économie*, vol. XXI, no 3, 2016, p.3-25.

²⁴ Yvan ALLAIRE, *Les administrateurs sont indépendants, mais sont-ils légitimes et crédibles?* Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques, 2018, p.22.

²⁵ Yvan ALLAIRE, *L'indépendance des administrateurs : un enjeu de légitimité*, Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques, 2008, p.15.

membre crédible est celui qui connaît le domaine d'activité de l'organisation, il pose des questions difficiles et insiste pour que certains enjeux soient discutés et analysés au CA.

Les représentants des personnes issues du milieu de travail qui participent à la gouvernance d'une société d'État sont en mesure de contribuer à la crédibilité d'un CA en jouant ce rôle de chien de garde et en s'assurant que les intérêts des travailleurs et travailleuses soient considérés dans les instances qui les concernent. Nommés après consultation des associations représentatives, ils sont mandatés et redevables aux personnes qu'ils représentent, ce qui n'est pas le cas pour ceux qui agissent en leur propre nom.

Recommandation n ° 9

Que soit assurée une interprétation de la notion d'indépendance qui respecte, suivant les balises fixées par la Politique relative à l'indépendance des administrateurs des sociétés d'État, la participation des représentants des travailleurs et travailleuses et qui tient compte des critères d'expertise et de représentativité.

5. Conclusion

Le projet de loi 4 sous le couvert de « renforcer la gouvernance des sociétés d'État » vient lentement mais sûrement effriter la qualité du dialogue social de deux façons 1) par l'affaiblissement de la voix des travailleurs et travailleuses à l'intérieur d'instances dont ils sont les financiers et bénéficiaires et 2) par la diminution du nombre d'administrateurs nommés après consultation des associations représentatives (syndicats, employeurs, usagers, retraités, travailleurs non-syndiqués...) sur les CA des sociétés d'État. Ainsi, une plus grande place est laissée à des personnes nommées sans consultation des parties prenantes. Plutôt que de favoriser la transparence, le projet de loi contribue à l'opacité dans les processus de nomination des administrateurs.

La FTQ invite donc le gouvernement à apporter les amendements proposés au projet de loi afin qu'il s'inscrive dans une gouvernance des sociétés d'État en respect de leur mission et de leur mandat tout en maintenant le dialogue social qui a fait ses preuves au fil des ans.

6. Liste des recommandations

Recommandation n° 1

Que le seuil maximal pour la participation des femmes sur les CA des sociétés d'État soit retiré.

Recommandation n° 2

Que les membres du CA des sociétés d'État puisse nommer leur président.

Recommandation n° 3

Que soit maintenus au CA les membres nommés après consultation d'organismes représentatifs du milieu du travail et d'organismes représentatifs des usagers des services de santé comme prévu dans la Loi sur la régie de l'assurance maladie du Québec.

Recommandation n° 4

Que soit maintenue l'actuelle composition du CA de Retraite Québec comme prévu dans la Loi sur Retraite Québec, en particulier les deux membres représentant les employés visés par le régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics, nommés après consultation des syndicats, les trois membres issus du milieu des travailleurs après consultation des organismes représentatifs et les membres représentant les pensionnés et retraités après consultation des associations représentatives.

Recommandation n° 5

Que le projet de loi 4 soit modifié afin d'établir un processus de nomination concerté et transparent, impliquant l'ensemble des parties prenantes, pour les administrateurs que le projet de loi prévoit nommer sans consultation au CA de Retraite Québec et à la RAMQ.

Recommandation n° 6

Que soit créé, pour maintenir le dialogue social sur la retraite, un Conseil des partenaires de la retraite comprenant des représentants des syndicats, des associations de retraités et d'aînés, des employeurs et des groupes sociaux. Cet organisme public autonome serait doté d'un mandat de conseil auprès du gouvernement (production d'avis, de mémos, etc.). Ce Conseil pourrait commander ou réaliser des études sur des sujets précis liés au système de retraite et contribuerait à l'élaboration d'une politique de la retraite.

Recommandation n° 7

Que la Commission de la construction du Québec soit exclue du projet de loi 4 et de la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État.

Recommandation n° 8

Que soit maintenue l'actuelle composition du CA de la CCQ comme prévu dans la Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction.

Recommandation n° 9

Que soit assurée une interprétation de la notion d'indépendance qui respecte, suivant les balises fixées par la Politique relative à l'indépendance des administrateurs des sociétés d'État, la participation des représentants des travailleurs et travailleuses et qui tient compte des critères d'expertise et de représentativité.

LM/jv

Sepb-574

17 janvier 2022