



Moderniser la gouvernance des sociétés d'État

Énoncé de politique

Québec 



Moderniser la gouvernance des sociétés d'État

Énoncé de politique

Moderniser la gouvernance des sociétés d'État
Énoncé de politique

ISBN 2-551-22870-0

Dépôt légal

Bibliothèque nationale du Québec, 2006

Date de parution : avril 2006

© Gouvernement du Québec, 2006

Message du premier ministre

« Des sociétés d'État performantes, transparentes et imputables »

Depuis avril 2003, le gouvernement du Québec a entamé une profonde remise à jour du fonctionnement de l'État. Cette modernisation est nécessaire. Elle nous permettra de réaliser les ambitions qui nous portent. Elle vise les sociétés d'État comme l'ensemble de l'appareil gouvernemental.

Les sociétés d'État du Québec sont pour l'essentiel issues de la Révolution tranquille. Elles en constituent d'ailleurs l'un des acquis stratégiques. Quarante ans après la création des premières d'entre elles, il est temps de revoir leurs règles de gouvernance, de les adapter aux exigences d'aujourd'hui et de répondre ainsi aux attentes légitimes des citoyens.

La révision des modes de gouvernance

Au cours des dernières années, dans la plupart des pays industrialisés, les modes de gouvernance des entreprises ont été profondément revus et corrigés. Des incidents regrettables avaient rendu cette révision inéluctable. Il était devenu essentiel de restaurer la confiance, sans laquelle une entreprise ne peut durablement transiger sur les marchés nationaux et internationaux.

Au cours des dernières élections, l'équipe que je dirige a pris un engagement clair devant la population quant à l'amélioration de la gestion des sociétés d'État. Dès le début de notre mandat, nous avons entamé une révision complète de la politique de soutien aux investissements effectués par les sociétés d'État.

Aujourd'hui, nous agissons afin qu'elles adoptent de nouvelles règles de gouvernance qui leur permettront non seulement d'accroître leur performance mais aussi de mieux remplir leur mission à l'égard des citoyens du Québec. De plus, nous nous assurerons que les règles de gouvernance soient revues régulièrement afin qu'elles soient actualisées en fonction des meilleures pratiques en usage, de manière à garantir la qualité de la gestion des sociétés d'État non seulement aujourd'hui mais également dans le futur.

*De nombreux progrès ont déjà été accomplis. Les orientations et les politiques de gestion interne de la Société générale de financement du Québec et d'Investissement Québec ont été révisées. La Loi sur la Caisse de dépôt et placement du Québec a été profondément modifiée. Le gouvernement franchit aujourd'hui une nouvelle étape, en rendant public un énoncé de politique visant à **Moderniser la gouvernance des sociétés d'État.***

Une portée globale, une démarche adaptée

Cet énoncé a une portée globale, ce qui constitue une première au Québec. Pour la première fois en effet, un gouvernement définit des objectifs et des moyens visant à moderniser le mode de gouvernance de différentes sociétés d'État et d'organismes gouvernementaux placés sous la responsabilité d'un conseil d'administration, avec une vision d'ensemble de ce que doit être cette gouvernance.

En même temps, la démarche retenue est conforme à la réalité des organismes visés : les sociétés d'État doivent assumer des missions de nature souvent très différente. Ces sociétés interviennent dans des contextes particuliers, et sont soumises à des défis qui varient de l'une à l'autre. À partir de lignes directrices très claires, le gouvernement s'engage donc dans une application graduelle et adaptée des principes retenus.

La confiance dans les institutions, le respect de l'intérêt public

Les objectifs et les règles formulés par le gouvernement en matière de gouvernance des sociétés d'État sont exigeants, mais ils rallieront l'ensemble des Québécois. Mon gouvernement veut des sociétés d'État performantes et transparentes, dont les dirigeants sont pleinement imputables de leur gestion devant la population et ceux qui la représentent.

Nous serons ainsi en mesure de renforcer la confiance des citoyens dans des institutions qui leur appartiennent collectivement, tout en assurant le respect de l'intérêt public.

Je suis convaincu de notre capacité à y parvenir. Grâce à cet énoncé de politique gouvernementale, nos sociétés d'État joueront le rôle qui leur revient, pour permettre au Québec de « briller parmi les meilleurs ».

Le premier ministre du Québec,



Jean Charest

Message du ministre des Finances

« Une première politique d'ensemble sur la gouvernance des sociétés d'État »

Notre gouvernement travaille activement, depuis plusieurs mois, à l'établissement de nouvelles règles de gouvernance à l'endroit des sociétés d'État et des organismes gouvernementaux. Aujourd'hui, avec cet énoncé de politique, nous passons à l'action et formulons une première politique d'ensemble sur cette question cruciale. Il s'agit d'un geste majeur, qui permettra d'assurer un mode de gouvernance conforme aux valeurs et aux intérêts du Québec.

Les sociétés d'État gèrent une part importante de notre patrimoine collectif. À ce titre, il leur incombe de respecter des critères de gouvernance stricts et rigoureux, grâce auxquels l'intérêt public est protégé et la confiance des citoyens assurée. En même temps, ces sociétés d'État doivent disposer de toute la marge de manœuvre requise pour faire bénéficier la population des performances que l'on est en droit d'attendre de leur part.

Il faut donc assurer un arbitrage délicat entre l'autonomie des entreprises et les exigences découlant de leur statut public. L'énoncé de politique sur la gouvernance des sociétés d'État permet d'y parvenir, en misant sur l'imputabilité et la responsabilisation des conseils d'administration.

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 visées.

Je dépose aujourd'hui un énoncé de politique qui sera suivi, à l'automne 2006, du dépôt d'un projet de loi modificative s'appliquant à six sociétés d'État à vocation financière ou commerciale. D'autres modifications législatives seront présentées à l'Assemblée nationale de sorte que, d'ici la fin de l'année 2007, toutes les sociétés d'État visées par l'énoncé de politique respecteront les principes des nouvelles règles de gouvernance.

Par son importance même, l'énoncé de politique sur la gouvernance des sociétés d'État suscitera des commentaires et des réactions. Le gouvernement voudra en tenir compte pour la suite des choses. Il sera donc possible de commenter cette première politique d'ensemble, dans le cadre de la discussion à l'Assemblée nationale du projet de loi modificative qui sera déposé à l'automne 2006.

Au terme de cet exercice, le Québec bénéficiera d'un cadre de gouvernance de ses sociétés d'État défini à partir de standards parmi les plus exigeants.

Le ministre des Finances,



Michel Audet

Remerciements

Tout au long de cette démarche, d'éminents experts ont été consultés.

Nous tenons à remercier tout particulièrement le professeur Yvan Allaire, président de l'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques, pour sa contribution exceptionnelle à cette réflexion.

Nous souhaitons également remercier MM. Denis Desautels, administrateur invité à l'École de gestion de l'Université d'Ottawa et ancien vérificateur général du Canada, Stephen Jarislowsky, président de Jarislowsky Fraser limitée, Claude Lamoureux, président et chef de la direction du Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario (RREO) et cofondateur avec Stephen Jarislowsky de la Coalition canadienne pour une bonne gouvernance, ainsi qu'Henri-Paul Rousseau, président et chef de la direction de la Caisse de dépôt et placement du Québec et cofondateur du Collège des administrateurs de sociétés.

Ces experts réputés ont bien voulu nous faire part de leurs commentaires et observations, et auront ainsi alimenté la réflexion du gouvernement dans l'élaboration de l'énoncé de politique.

TABLE DES MATIÈRES

MESSAGE DU PREMIER MINISTRE	I
MESSAGE DU MINISTRE DES FINANCES	III
REMERCIEMENTS	V
SOMMAIRE	IX
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE 1	5
UNE MODERNISATION NÉCESSAIRE	5
LES SOCIÉTÉS D'ÉTAT	7
L'UN DES PRINCIPAUX HÉRITAGES DE LA RÉVOLUTION TRANQUILLE.....	7
QUARANTE ANS APRÈS : UNE VISION D'ENSEMBLE.....	7
UNE REMISE EN CAUSE À L'ÉCHELLE INTERNATIONALE.....	8
LE SECTEUR PUBLIC QUÉBÉCOIS	9
UN ÉNONCÉ DE POLITIQUE	9
PRÉVOIR UNE APPLICATION GRADUELLE ET ADAPTÉE	10
UN OBJECTIF CLAIR.....	11
LA CLEF : UNE IMPUTABILITÉ RENFORCÉE.....	12
CHAPITRE 2	13
LES MODIFICATIONS MISES EN ŒUVRE	13
UNE CULTURE DE RÉÉVALUATION	15
LES MODIFICATIONS APPORTÉES AUX RÈGLES ACTUELLES.....	15
UNE RÉPARTITION CLAIRE DES RESPONSABILITÉS	15
UN CONSEIL D'ADMINISTRATION RENFORCÉ	17
DES MOYENS DE CONTRÔLE ACCRUS ET ADAPTÉS.....	22
CONCLUSION	27
ANNEXE	31
LES SOCIÉTÉS D'ÉTAT ET ORGANISMES VISÉS PAR L'ÉNONCÉ DE POLITIQUE	31

SOMMAIRE

SOMMAIRE

Pour la première fois depuis les débuts de la Révolution tranquille, le gouvernement propose une politique d'ensemble relativement à la gouvernance des sociétés d'État¹, à partir d'une vision globale des modes d'organisation et de contrôle à privilégier.

Un objectif clair

En modernisant la gouvernance des sociétés d'État, le gouvernement vise un objectif clair, soit : favoriser une gestion qui réponde à des critères exigeants de transparence, d'intégrité et de responsabilité, et ce, afin d'assurer la performance attendue des entreprises du secteur public.

Cet objectif sera atteint grâce à une imputabilité renforcée. C'est en rendant des comptes que la haute direction — direction générale et conseil d'administration — démontrera qu'elle a respecté les règles de gouvernance édictées par l'État.

Un champ d'application très large, qui évite tout « mur à mur »

Cet énoncé de politique s'applique à plus d'une vingtaine de sociétés d'État qui ont en commun d'être dirigées par un conseil d'administration.

Ces nouvelles règles que devront respecter les sociétés d'État seront appliquées de façon graduelle, adaptée et modulée : en ce domaine comme en bien d'autres, il est essentiel d'éviter le « mur à mur ».

Une application en deux étapes

L'énoncé de politique s'appliquera à plus d'une vingtaine de sociétés d'État, selon un processus en deux étapes.

- Pour six sociétés d'État à caractère financier ou commercial², le gouvernement procédera à un exercice de révision de leur loi constitutive, afin de les harmoniser avec la nouvelle politique. Le projet de loi modificative touchant ces sociétés d'État sera déposé à l'automne 2006. Rappelons qu'en ce qui a trait à la Caisse de dépôt et placement du Québec, la loi constitutive de cette société a déjà été modifiée en décembre 2004 dans le sens du présent énoncé de politique.
- Dans le cas des autres sociétés d'État visées par l'énoncé de politique, des modifications législatives, adaptées à leur contexte spécifique, permettant de rendre les règles de gouvernance conformes à la nouvelle politique, seront présentées à l'Assemblée nationale d'ici la fin de l'année 2007.

Par ailleurs, et dès maintenant, l'énoncé de politique s'appliquera à toutes les nouvelles législations en la matière. Le gouvernement saisira l'occasion que

¹ Dans le présent document, les sociétés d'État comprennent également les organismes du gouvernement.

² Soit Hydro-Québec, Investissement Québec, la Société de l'assurance automobile du Québec, la Société des alcools du Québec, la Société des loteries du Québec et la Société générale de financement du Québec.

représente la révision de certaines lois constitutives de sociétés d'État pour y introduire les nouvelles règles de gouvernance.

Une étape dans la modernisation de l'État québécois

Cette révision de la gouvernance des sociétés d'État fait partie intégrante de la modernisation de l'État québécois.

Elle s'impose d'autant plus qu'au cours des dernières années, des difficultés importantes ont démontré les lacunes existant dans la gouvernance de certaines de ces entreprises et la nécessité d'y remédier.

En procédant à la modernisation de la gouvernance des sociétés d'État, le gouvernement s'inscrit dans une démarche entreprise à l'échelle internationale. Le gouvernement tire parti de toutes les réflexions faites dans les pays industrialisés, dont le Canada, dans le secteur privé comme dans le secteur public, pour faire bénéficier les sociétés d'État québécoises d'une gouvernance modernisée et conforme à l'intérêt public.

Une culture de réévaluation

Dans son énoncé de politique, le gouvernement donne suite à l'engagement inscrit dans le **Plan de modernisation 2004-2007**, *Moderniser l'État*, en introduisant une culture de réévaluation continue des sociétés d'État.

Au moins tous les dix ans, la loi constitutive de chaque société d'État sera revue par le gouvernement afin de s'assurer que le mandat et la mission qui y sont inscrits sont clairs et correspondent toujours au contexte de l'époque. Une telle culture de réévaluation permettra d'assurer la performance des sociétés d'État comme celle de l'ensemble de l'État québécois, et de mieux répondre aux besoins des citoyens.

Les modifications mises en œuvre

Pour atteindre l'objectif qu'il s'est fixé, le gouvernement mise avant tout sur une autorité renforcée du conseil d'administration. Dans une société d'État, il revient au conseil d'administration de mettre en place des mécanismes de gestion qui répondent aux critères de transparence, d'intégrité et de responsabilité afin d'assurer la performance attendue de l'entreprise.

Une répartition claire des responsabilités

Dorénavant, les fonctions de président du conseil d'administration et de président et chef de la direction seront scindées et les règles de nomination de la haute direction permettront de concilier l'autonomie des entreprises et l'autorité du gouvernement.

Le conseil d'administration sera plus efficace et plus indépendant. Il sera en outre clairement responsable et imputable devant le gouvernement.

Par ailleurs, le gouvernement renforcera son rôle de supervision des sociétés d'État et confiera au Vérificateur général des responsabilités additionnelles à leur égard, ces mesures étant adaptées à la mission de chacune d'elles.

Rémunération des membres du conseil d'administration

Les membres du conseil d'administration des six sociétés d'État à caractère financier ou commercial précédemment citées, pourront bénéficier d'une rémunération, laquelle sera déterminée par le gouvernement.

Des règles exigeantes, un objectif ambitieux

Ces nouvelles règles de gouvernance des sociétés d'État sont exigeantes.

Elles correspondent à un objectif lui-même ambitieux, puisque le gouvernement vise à ce que l'ensemble des organismes publics de l'État québécois bénéficie d'un mode de gouvernance exemplaire. Elles s'inspirent des modèles retenus dans les principaux pays industrialisés, et particulièrement en Amérique du Nord.

Le gouvernement est convaincu que le Québec sortira gagnant d'une gouvernance modernisée de ses sociétés d'État axée sur la confiance à renforcer et l'intérêt public à préserver.

INTRODUCTION

INTRODUCTION

L'énoncé de politique sur la **modernisation de la gouvernance des sociétés d'État** rendu public par le gouvernement du Québec se décline en deux chapitres.

- En premier lieu, l'énoncé rappelle les raisons pour lesquelles cette modernisation s'impose. La majorité des sociétés d'État ont été mises en place dans la foulée de la Révolution tranquille. Quarante ans plus tard, leur mode de gouvernance doit être révisé et adapté aux exigences et aux réalités de notre temps. Le **chapitre 1** rappelle ces exigences et ces réalités, explique le choix du gouvernement pour un énoncé de politique et précise l'objectif poursuivi.
- En deuxième lieu, pour atteindre l'objectif visé, le gouvernement détermine un certain nombre de modifications aux règles actuelles de gouvernance. Le **chapitre 2** précise ces modifications qui concernent la répartition des responsabilités au sein de la haute direction, les modalités de fonctionnement du conseil d'administration et les moyens de contrôle, tout en soulignant qu'en bout de ligne, la démarche du gouvernement a pour but de renforcer la confiance et d'assurer le respect de l'intérêt public.

Avec cet énoncé de politique sur la modernisation de la gouvernance des sociétés d'État, le gouvernement définit une politique claire et ambitieuse, dont l'application sera adaptée aux réalités des organismes visés. Cette démarche s'inscrit également dans les efforts de modernisation de l'État québécois entrepris par le gouvernement.

CHAPITRE 1

Une modernisation nécessaire

1 UNE MODERNISATION NÉCESSAIRE

L'État québécois, tel que nous le connaissons, a été construit pour l'essentiel à partir de l'époque de la Révolution tranquille.

Pour assurer ses différentes missions, l'État s'est très rapidement appuyé sur un ensemble d'organismes et d'entreprises distincts des ministères et formant avec eux le secteur public que les Québécois contrôlent par l'intermédiaire de l'Assemblée nationale.

Les sociétés d'État

Parmi ces organisations gouvernementales, le gouvernement a constitué des sociétés d'État et des organismes, afin de les faire bénéficier d'une autonomie justifiée par leur mission et le contexte de leurs activités.

Ces organismes publics ont en commun d'être dirigés par un conseil d'administration. Ce sont plus d'une vingtaine d'organismes gouvernementaux que vise l'énoncé de politique – des organismes que l'on peut regrouper sous le terme générique de sociétés d'État, même si quelques-uns d'entre eux n'ont pas reçu cette dénomination.

L'un des principaux héritages de la Révolution tranquille

Les sociétés d'État mises en place depuis une quarantaine d'années répondent à des objectifs multiples. Elles ont été instituées à des fins économiques ou financières ou dans des buts d'intervention dans des domaines ou secteurs d'activité où la présence d'organismes publics était nécessaire.

Elles ont permis à l'État québécois de disposer d'outils stratégiques dont l'importance n'est plus à démontrer.

Il suffit de mentionner la Société générale de financement du Québec, Hydro-Québec, la Caisse de dépôt et placement du Québec et la Régie des rentes du Québec. La création de ces organismes, dans les années soixante — ou l'extension de leur rôle, dans le cas d'Hydro-Québec — fait partie intégrante de la Révolution tranquille, de ce qu'elle a apporté au Québec et de ce qu'elle a permis d'édifier et de bâtir par la suite, aux plans économique et culturel comme dans les différents domaines d'intervention de l'État.

Quarante ans après : une vision d'ensemble

Quarante ans plus tard, il est normal que le gouvernement souhaite moderniser la gouvernance de ces sociétés.

Leur mise en place graduelle, étalée sur plusieurs décennies, n'a pas permis d'aborder leur gouvernance à partir d'une vision d'ensemble quant aux modes d'organisation et de contrôle à privilégier.

Une telle vision d'ensemble est maintenant possible. Elle s'intègre naturellement dans la démarche de modernisation de l'État entreprise par le gouvernement. Elle

s'impose d'autant plus qu'au cours des dernières années, des difficultés importantes ont démontré des lacunes dans la gouvernance de certaines de ces entreprises et la nécessité d'y remédier.

Une remise en cause à l'échelle internationale

À l'échelle internationale, des entreprises, parmi les plus importantes dans leur secteur d'activité, ont été acculées à la faillite en raison de dysfonctionnements dans leurs modes de direction et de contrôle.

Dans ces entreprises, des liens malsains s'étaient établis entre le conseil d'administration et la direction générale, entre les différents rouages de la haute direction, ainsi qu'entre celle-ci et les responsables du contrôle de la gestion. Des défaillances en matière de contrôle n'ayant pas permis aux actionnaires d'être informés comme ils auraient dû l'être, de mauvaises décisions n'ont pu être prévenues ou corrigées en temps utile. Par conséquent, l'intégrité même des dirigeants n'a pu être assurée.

Les scandales d'Enron ou de WorldCom, pour ne prendre que les exemples les plus connus, illustrent les conséquences désastreuses de cette gouvernance défaillante : des entreprises chefs de file dans leur domaine ont disparu en quelques mois, après avoir causé des dommages économiques et financiers majeurs entraînant une perte de confiance considérable.

Pour restaurer cette confiance, les principaux pays occidentaux ont déployé des efforts notables. Ainsi, dès 1999, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) rendait publics des *Principes de gouvernement d'entreprise*, remis à jour en 2004. Ces efforts ont essentiellement pris la forme de règles plus exigeantes, qui établissent des standards nouveaux en matière de gouvernance des entreprises.

Le secteur public québécois

Les entreprises du secteur public québécois n'ont pas connu de dysfonctionnements de cette ampleur et il faut s'en féliciter.

Plusieurs sociétés d'État ont cependant traversé des difficultés importantes, dont l'origine se trouvait notamment dans des règles de gouvernance devenues inadéquates.

Les problèmes sont maintenant bien connus : dans plusieurs sociétés d'État, des mauvaises décisions de gestion n'ont pu être rapidement corrigées, en raison d'une définition ambiguë des rôles assumés respectivement par la direction et par le conseil d'administration. L'engagement insuffisant de certains conseils d'administration dans la définition des orientations de l'entreprise et les lacunes dans les moyens de contrôle n'ont pas permis d'apporter les correctifs nécessaires. Dans certains cas, le manque de transparence a aggravé la situation.

Le gouvernement a rapidement fait en sorte que la gestion de ces sociétés d'État soit remise en ordre. Dès le Budget 2003-2004, cette action était clairement engagée. À l'automne 2004, une première réforme majeure a été réalisée avec la modification de la *Loi sur la Caisse de dépôt et placement du Québec*.

Il importe maintenant d'aller encore plus loin et de s'assurer que, en ce qui concerne la gouvernance de l'ensemble des sociétés d'État, les défaillances constatées dans certains cas ne puissent plus se reproduire.

Mais, au-delà de cette nécessité, le gouvernement du Québec a la volonté de faire en sorte que les sociétés d'État deviennent véritablement des exemples de gouvernance efficace, efficiente et moderne.

Le gouvernement veut ainsi tirer parti de toutes les réflexions menées dans les pays industrialisés, dont le Canada, dans le secteur privé comme dans le secteur public, pour faire bénéficier les sociétés d'État québécoises d'une gouvernance modernisée et conforme à l'intérêt public. Cette gouvernance devra respecter la nécessaire autonomie des sociétés tout en maintenant le lien existant entre ces sociétés et l'État, et donc entre ces sociétés et les citoyens.

Un énoncé de politique

Le gouvernement a choisi d'assurer la nécessaire modernisation de la gouvernance des sociétés d'État en prenant une initiative majeure : rendre public un énoncé de politique.

En s'engageant ainsi, le gouvernement confirme l'importance qu'il accorde à cette question et choisit le moyen le mieux adapté pour communiquer aux citoyens sa vision de la gouvernance des sociétés d'État.

Un énoncé de politique permet au gouvernement d'assigner un certain nombre d'objectifs à son action et de définir les moyens mis en œuvre pour les atteindre.

Un énoncé de politique a également un autre avantage : il donne la possibilité d'établir clairement les nouvelles règles que devront respecter les sociétés d'État, tout en autorisant une application graduelle, adaptée et modulée car en ce domaine comme en bien d'autres, il est essentiel d'éviter le « mur à mur ».

Prévoir une application graduelle et adaptée

Pour le gouvernement, en effet, il importe de formuler une vision globale de la gouvernance des sociétés d'État tout en tenant compte de la diversité de ces organismes : l'énoncé de politique et les voies choisies par le gouvernement pour le mettre en œuvre permettront d'atteindre ce double but.

On l'a souligné dès le départ, cet énoncé vise un ensemble diversifié d'entreprises, soit des sociétés d'État et des organismes gouvernementaux dirigés par un conseil d'administration.

Il s'agit d'entreprises du gouvernement et d'organismes évoluant dans des contextes différents et assumant des missions qui varient significativement les unes des autres.

Ces sociétés d'État ont en commun de bénéficier d'une large autonomie dans leur fonctionnement — cette autonomie se concrétisant par le rôle stratégique qu'y joue, ou que devrait y jouer le conseil d'administration.

L'énoncé de politique s'appliquera donc à cet ensemble de sociétés d'État et autres organismes — au total, plus d'une vingtaine — selon, toutefois, un processus en deux étapes.

- Pour six sociétés d'État à caractère financier ou commercial³, le gouvernement procédera à un exercice de révision de leur loi constitutive, afin de les harmoniser avec la nouvelle politique. Le projet de loi modificative sera déposé à l'automne 2006. Rappelons qu'en ce qui a trait à la Caisse de dépôt et placement du Québec, la loi constitutive de cette société a déjà été modifiée en décembre 2004 dans le sens du présent énoncé de politique.

Ces six sociétés d'État se distinguent de l'ensemble des organismes visés par l'énoncé de politique en raison de leur dimension, mais aussi de leur indépendance financière par rapport aux dotations provenant du budget de l'État — un contexte que l'on doit prendre en compte de façon particulière.

- Dans le cas des autres sociétés d'État visées par l'énoncé de politique, des modifications législatives, adaptées à leur contexte spécifique, permettant de rendre leurs règles de gouvernance conformes à la nouvelle politique seront présentées à l'Assemblée nationale d'ici la fin de l'année 2007.

L'énoncé de politique sur la gouvernance des sociétés d'État sera ainsi mis en œuvre graduellement. Il s'appliquera par ailleurs à toutes les nouvelles législations qui touchent à cette matière. Le gouvernement saisira donc l'occasion que représente la

³ *Ibid.*, p. XI

révision de certaines lois constitutives de sociétés d'État pour y introduire les nouvelles règles de gouvernance.

Un objectif clair

La modernisation de la gouvernance des sociétés d'État fait partie intégrante de l'exercice de modernisation de l'État québécois entrepris avec détermination par le gouvernement.

Moderniser l'État signifie qu'il faut revoir les programmes, les structures et les façons de faire. La modernisation de la gouvernance des sociétés d'État y contribuera directement.

En modernisant la gouvernance des sociétés d'État, le gouvernement vise un objectif clair : favoriser une gestion qui réponde à des critères exigeants de transparence, d'intégrité et de responsabilité, et ce, afin d'assurer la performance attendue des entreprises du secteur public.

Une gestion transparente, intègre et responsable

La gestion des sociétés d'État doit être avant tout transparente, intègre et responsable. Il importe que la gouvernance de ces sociétés soit exemplaire afin d'en assurer la performance.

- L'atteinte de cet objectif est directement liée à l'équilibre existant entre les responsabilités assumées par la direction générale et celles qui sont dévolues au conseil d'administration.

L'expérience démontre en effet que la transparence et l'intégrité d'une entreprise sont d'autant mieux assurées que la direction et les membres du conseil d'administration assument avec rigueur leur rôle respectif. Nombre de problèmes éprouvés au cours des dernières années sont dus à une certaine ambiguïté dans la définition des rôles attribués aux deux organes assumant la direction de l'entreprise. Les nouvelles règles de gouvernance établies par le gouvernement permettront d'éviter à l'avenir une telle ambiguïté, en redéfinissant les responsabilités de chacun et le cadre d'exercice de celles-ci.

- Une gestion transparente et intègre passe également par des outils efficaces de transmission de l'information et des moyens de contrôle rigoureux. Cette rigueur est essentielle, mais il faut faire en sorte qu'elle ne nuise pas à l'autonomie nécessaire aux organismes publics dans leur gestion.

Des sociétés d'État performantes

S'assurer d'une gestion transparente, intègre et responsable, c'est s'assurer que le Québec dispose de sociétés d'État performantes.

Les mesures présentées dans cet énoncé de politique feront en sorte que la gestion des entreprises visées soit à la fois efficace et efficiente, quelle que soit la mission assignée à la société d'État. Par exemple, dans le cas de sociétés d'État à caractère financier ou commercial, les règles permettront à l'État actionnaire de bénéficier d'une rentabilité optimale — compte tenu des attentes formulées.

- Un tel objectif implique que les sociétés d'État bénéficient d'une large autonomie dans l'exercice de leur mandat. Les règles de gouvernance mises en œuvre garantissent cette autonomie.
- Ces mêmes règles feront également en sorte que la performance des sociétés d'État corresponde étroitement aux attentes gouvernementales : un lien sera donc maintenu entre le gouvernement et ces sociétés.
- La performance des sociétés d'État est par ailleurs directement dépendante de l'excellence de la haute direction. Les règles de gouvernance créent ainsi les conditions de cette excellence, qu'il s'agisse de la désignation du président et chef de la direction, ou encore de la nomination, de l'indépendance ou de l'évaluation des membres du conseil d'administration.

La clef : une imputabilité renforcée

Le gouvernement est convaincu que la clef d'une modernisation de la gouvernance des sociétés d'État réside dans une imputabilité renforcée.

- Dans le cas de l'entreprise à propriété privée, les liens d'imputabilité sont relativement simples à décrire : la direction générale de l'entreprise répond de sa gestion au conseil d'administration qui l'a choisie. Ce même conseil d'administration doit rendre compte de ses choix et des orientations qu'il a privilégiés aux actionnaires.
- Dans le cas des sociétés d'État, les liens sont plus complexes. La direction générale répond de sa gestion devant un conseil d'administration, qui est lui-même responsable devant le gouvernement représenté par le ministre dont relève la société d'État. Ce dernier doit rendre compte devant l'Assemblée nationale parce qu'il est imputable de la bonne application de la loi constitutive de la société d'État et qu'il peut également être appelé à répondre des sommes investies dans celle-ci par l'État. Par ailleurs, la direction générale ainsi que le président du conseil d'administration d'une société d'État peuvent être appelés, à la demande du ministre dont ils relèvent, à répondre de la gestion de la société devant l'Assemblée nationale.

Il faut ajouter que le Vérificateur général du Québec, responsable exclusivement devant l'Assemblée nationale, effectue l'examen des états financiers de plusieurs sociétés d'État et doit attester de la conformité de leurs comptes. Le rôle du Vérificateur général est crucial : il bénéficie d'une indépendance maximale, puisqu'il relève directement de l'ensemble des représentants élus par la population, tous partis politiques confondus.

Malgré cette relative complexité, l'imputabilité des sociétés d'État doit satisfaire à des règles claires et rigoureuses. C'est en rendant des comptes que la haute direction — direction générale et conseil d'administration — démontrera qu'elle a respecté les règles de gouvernance édictées par l'État et qu'elle assurera ainsi une gestion transparente et intègre, garante de la performance de la société.

CHAPITRE 2

Les modifications mises en œuvre

2 LES MODIFICATIONS MISES EN ŒUVRE

Une culture de réévaluation

Cet énoncé de politique s'inscrit directement dans l'exercice de modernisation de l'État québécois et permet au gouvernement de donner suite à l'engagement inscrit dans le **Plan de modernisation 2004-2007**, *Moderniser l'État*, en introduisant une culture de réévaluation continue des sociétés d'État.

Au moins tous les dix ans, la loi constitutive de chaque société d'État sera revue par le gouvernement, afin de s'assurer que le mandat et la mission qui y sont inscrits sont clairs et correspondent toujours au contexte de l'époque. Une telle culture de réévaluation permettra d'assurer la performance des sociétés d'État comme celle de l'ensemble de l'État québécois et de mieux répondre aux besoins des citoyens.

Les modifications apportées aux règles actuelles

L'axe central de la modernisation de la gouvernance des sociétés d'État est le renforcement de l'autorité du conseil d'administration. Dans une société d'État, il revient au conseil d'administration de s'assurer que la gestion de l'entreprise soit performante et qu'elle réponde aux critères de transparence, d'intégrité et de responsabilité dont le gouvernement veut assurer le respect.

Les nouvelles règles définies par le gouvernement confirment par conséquent l'imputabilité du conseil d'administration. Ces nouvelles règles prévoient cependant des moyens de contrôle additionnels, placés sous la responsabilité directe du gouvernement ou confiés au Vérificateur général.

Les modifications mises en œuvre sont les suivantes :

- les **responsabilités** respectives du conseil d'administration et de la direction générale seront dorénavant **clairement distinguées** ;
- les **règles de formation et de fonctionnement du conseil d'administration seront modifiées**, afin que les sociétés d'État bénéficient d'un **conseil d'administration renforcé** ;
- le gouvernement **accroîtra** par ailleurs les **moyens de contrôle** des sociétés d'État, en les **adaptant à la mission de chacune** d'entre elles.

Une répartition claire des responsabilités

Les nouvelles règles de gouvernance des sociétés d'État imposeront d'abord que les responsabilités de la haute direction soient clairement réparties entre la direction générale et le conseil d'administration, ce qui n'est pas toujours le cas actuellement.

- En effet, à l'heure actuelle, plusieurs lois régissant des sociétés d'État permettent le cumul des fonctions de président du conseil d'administration et de président et chef de la direction. Cette disposition sera abolie.

En prenant cette initiative, le gouvernement suit une tendance constatée dans la gouvernance des entreprises privées comme publiques. La séparation des fonctions de président du conseil d'administration et de président et chef de la direction est d'ailleurs recommandée par les Bourses de New York et de Toronto.

Plusieurs raisons motivent la séparation des deux fonctions :

- elle permet d'accroître la supervision de la direction, et de ce fait, favoriser une saine gestion ;
 - elle établit un lien hiérarchique clair entre le président et chef de la direction et le conseil d'administration dont il relève ;
 - en établissant un nouvel équilibre des pouvoirs, elle assure l'indépendance du conseil d'administration face à la direction générale dans sa prise de décision ;
 - elle évite l'apparition de conflits d'intérêts ou l'apparence de tels conflits.
- La séparation des fonctions de président du conseil d'administration et de président et chef de la direction permettra de distinguer clairement leurs responsabilités respectives et d'assurer un équilibre entre l'autonomie des entreprises publiques et l'autorité du gouvernement.

Ces responsabilités sont les suivantes :

- le président du conseil d'administration agit comme principal interlocuteur au nom de la société d'État auprès des autorités gouvernementales. De plus, il assure la bonne marche des réunions et le bon fonctionnement du conseil d'administration et de ses comités. Il est également chargé de l'évaluation des autres membres du conseil d'administration, sur la base des critères d'évaluation adoptés par celui-ci et proposés par l'un des comités du conseil, le comité de gouvernance et d'éthique ;
 - le président et chef de la direction recommande au conseil d'administration les orientations stratégiques et les stratégies globales de placement, d'immobilisation et d'exploitation de la société d'État. Il doit également assurer la gestion courante de la société d'État et est imputable de cette gestion devant le conseil d'administration.
- Les modes de nomination du président du conseil d'administration et du président et chef de la direction seront également clairement distingués.
 - Le président du conseil d'administration sera nommé par le gouvernement pour un mandat d'au plus cinq ans, à temps partiel et renouvelable. Le nombre de mandats sera toutefois limité à trois. Le président du conseil d'administration pourra être destitué par le gouvernement.
 - Le président et chef de la direction des sociétés d'État sera nommé par le gouvernement sur recommandation du conseil d'administration.
 - Pour les six sociétés d'État à caractère financier ou commercial précédemment citées, les modalités de la rémunération du président et chef de la direction seront fixées par le conseil d'administration à l'intérieur des paramètres approuvés par le gouvernement. Pour les autres sociétés visées

par l'énoncé, les modalités de la rémunération du président et chef de la direction seront fixées par le gouvernement.

- Le président et chef de la direction de chacune des sociétés visées par l'énoncé de politique occupera ses fonctions à temps plein. La durée de son mandat sera d'au plus cinq ans. Ce mandat pourra être renouvelé, sur la base de l'évaluation de sa performance, à partir de critères d'évaluation proposés par le comité des ressources humaines du conseil d'administration.

Un conseil d'administration renforcé

Une bonne gouvernance des sociétés d'État passe par un conseil d'administration renforcé, pleinement en mesure d'exercer les responsabilités qui lui sont confiées.

Il était nécessaire à cet égard que le cadre actuel de gouvernance soit modernisé, puisque dans la législation actuellement en vigueur au Québec, aucune règle ne prévoit l'indépendance des administrateurs des sociétés d'État. La taille des conseils d'administration peut varier de sept à dix-sept membres. De plus, dans certains cas, des membres peuvent être nommés d'office sans avoir droit de vote. Ils peuvent ainsi être perçus comme ayant participé à la prise de décision, alors qu'ils n'ont joué qu'un simple rôle d'observateur.

Les nouvelles règles touchent ainsi à la nomination des membres du conseil d'administration. Elles définissent les administrateurs considérés comme indépendants et suppriment le statut des membres sans droit de vote. Elles déterminent les responsabilités de base des conseils d'administration et instaurent les trois principaux comités du conseil d'administration.

Des règles de formation du conseil d'administration modifiées

Selon les nouvelles règles de gouvernance définies par le gouvernement, le conseil d'administration des sociétés d'État sera dorénavant composé d'un minimum de neuf membres et d'au plus quinze membres, y compris le président du conseil d'administration et le président et chef de la direction.

- Les membres du conseil d'administration seront nommés par le gouvernement. Celui-ci consultera au préalable le conseil d'administration, qui établira le profil des candidats recherchés. Cette disposition vise principalement à s'assurer que le savoir-faire et l'expérience des différents membres du conseil d'administration se complètent adéquatement.
- Le gouvernement édictera des règles publiques visant à assurer une représentativité des différentes composantes de la société québécoise au sein des conseils d'administration des sociétés d'État et s'assurera que, d'ici cinq ans, les conseils d'administration des sociétés d'État soient constitués à parts égales d'hommes et de femmes.
- Le mandat des membres du conseil d'administration, à l'exception du président du conseil d'administration, sera d'au plus trois ans et pourra être renouvelé. Le nombre de mandats sera toutefois limité à trois.
- Dans la mesure du possible, la durée des mandats des membres du conseil d'administration sera échelonnée, afin que leur expiration, au cours d'une même année, touche au plus le tiers des membres.

- À l'expiration de leur mandat, les membres du conseil d'administration demeureront en fonction jusqu'à ce qu'ils soient remplacés ou nommés de nouveau.
- Dans sa démarche de modernisation de la gouvernance, le gouvernement met très fortement l'accent sur la responsabilisation des membres du conseil d'administration, sur leur imputabilité et sur la mobilisation des compétences qu'ils doivent mettre au service de l'organisme et de l'intérêt public.
- Ainsi, les membres du conseil d'administration des six sociétés d'État à caractère financier ou commercial précédemment citées, de même que ceux de la Caisse de dépôt et placement du Québec, pourront bénéficier d'une rémunération, laquelle sera déterminée par le gouvernement.
- Le rapport annuel de la société visée devra faire état de la rémunération versée aux membres du conseil d'administration ainsi que de leur participation aux réunions du conseil, de ses comités et de ses sous-comités, et ce, sur une base nominative.

Un conseil d'administration indépendant

Les nouvelles règles de gouvernance des sociétés d'État assureront l'indépendance du conseil d'administration.

- Les deux tiers des membres du conseil d'administration, y compris le président, devront satisfaire à certaines exigences permettant de les qualifier d'indépendants. L'objectif est que de tels administrateurs ne puissent avoir de relations ou d'intérêts susceptibles de nuire à la qualité de leurs décisions, par rapport aux intérêts de la société ou de l'organisme.
 - C'est ainsi qu'un administrateur indépendant ne pourra être ou avoir été à l'emploi de la société ou de l'une de ses filiales au cours des trois années précédant la date de sa nomination.
 - Un administrateur indépendant ne pourra être à l'emploi du gouvernement ou de l'un de ses organismes.
 - Un administrateur indépendant ne pourra avoir avec la société des liens d'affaires ou autres, tel que déterminé par règlement du gouvernement.
- Il n'existera plus au sein des conseils d'administration de membres sans droit de vote. Cela signifie que les membres du conseil d'administration qui y siégeront à titre de représentants d'un ministre ou du gouvernement auront droit de prendre part au processus décisionnel. Cependant, ils ne se qualifieront pas comme membres indépendants.
- Les membres du conseil d'administration désigneront, parmi les membres indépendants composant le conseil, un vice-président du conseil. En cas d'absence ou d'empêchement du président du conseil, c'est ce vice-président qui assumera la présidence du conseil d'administration.

Un conseil d'administration responsable et imputable

Les nouvelles règles de gouvernance précisent la responsabilité et l'imputabilité des membres du conseil d'administration.

- Pour le gouvernement, l'imputabilité du conseil d'administration et de son président constitue un élément-clef de la nouvelle gouvernance des sociétés d'État.
- Le président et les membres du conseil d'administration seront imputables devant le gouvernement de la façon dont ils ont exercé les responsabilités qui leur ont été confiées dans le cadre des nouvelles règles.

Des responsabilités de gouvernance assurées

Il est essentiel que dans toutes les sociétés d'État, les conseils d'administration exercent un certain nombre de responsabilités de base.

Ces responsabilités seront les suivantes.

- En tant qu'organe central de la société d'État, le conseil d'administration doit participer à toute décision importante de la société, tant en ce qui concerne ses orientations que son fonctionnement.

Concrètement, le conseil d'administration doit ainsi adopter le plan stratégique, incluant les règles de rémunération variable s'appliquant aux principaux dirigeants et aux employés, et en assurer le suivi. Il doit également approuver les états financiers, le rapport annuel et le budget annuel soumis par le président et chef de la direction.

Dans le cadre de ces différentes approbations, le gouvernement s'attend à ce que le conseil d'administration examine les principaux risques associés à la conduite des affaires de la société d'État, qu'il prenne les mesures assurant la gestion optimale de ces risques et qu'il planifie l'optimisation des ressources de la société.

- Le conseil d'administration a des responsabilités majeures à assumer en matière de contrôle, d'éthique et de transparence.

Il doit ainsi évaluer l'intégrité des contrôles internes et définir la politique et les règles de diffusion de l'information. Le conseil d'administration a pour responsabilité de porter un jugement sur les systèmes d'information de la société. Il doit approuver les règles de gouvernance et d'éthique et adopter le plan de relève des hauts dirigeants.

Il devra être clair que le conseil d'administration a également pour responsabilité d'adopter le code d'éthique et de déontologie applicable à ses membres ainsi qu'aux dirigeants et employés de la société d'État et de ses filiales en propriété exclusive.

- Pour ce qui est de la rémunération, le gouvernement s'attend à un engagement complet et direct du conseil d'administration.

Le conseil d'administration a pour responsabilité d'approuver une politique de rémunération applicable aux employés de la société d'État, lorsque le personnel ne fait pas partie de la fonction publique, et ce, bien entendu, dans le respect des lois et règlements applicables.

Il devra également approuver la rémunération des principaux dirigeants — y compris celle du président et chef de la direction de chacune des six sociétés d'État à caractère financier ou commercial citées précédemment — laquelle

sera établie à l'intérieur des paramètres fixés par le gouvernement. Il en sera de même pour la rémunération des employés et du principal dirigeant de chacune des filiales en propriété exclusive, lorsque cela s'applique.

- Le président et chef de la direction devra s'assurer que le conseil d'administration dispose des ressources humaines, matérielles et financières adéquates pour accomplir ses fonctions.

Des comités jouant un rôle stratégique

À l'heure actuelle, il est rare que les lois constitutives des sociétés d'État prévoient les fonctions — et même l'existence — de comités au sein du conseil d'administration. Et pourtant, la capacité d'un conseil d'administration à remplir le rôle qui lui est confié dépend directement du bon fonctionnement d'un certain nombre de comités.

À cet égard, trois comités occupent une place stratégique dans le fonctionnement du conseil d'administration : ce sont le comité de vérification, le comité de gouvernance et d'éthique et le comité des ressources humaines.

Les nouvelles règles de gouvernance prévoient que les conseils d'administration des sociétés d'État devront constituer ces trois comités, et que ces comités seront entièrement composés de membres indépendants. Le président du conseil d'administration pourra participer à toute réunion d'un comité.

Le gouvernement entend aller plus loin et désire préciser la mission et les responsabilités de chacun de ces trois comités.

- Le comité de vérification joue normalement un rôle central dans le contrôle des activités de l'entreprise. Le gouvernement veut s'assurer que ce rôle est bien rempli.
 - Le comité de vérification devra compter parmi ses membres des personnes ayant une expertise en matière comptable ou financière.
 - Les vérificateurs internes et externes traiteront directement avec le comité de vérification sur le plan fonctionnel, afin d'accroître et d'assurer l'indépendance de la fonction de vérification. Cependant, et conformément aux recommandations de l'Institut canadien des comptables agréés, le chef de la vérification interne relèvera sur le plan administratif de la direction générale.
 - Un vérificateur externe ne pourra détenir un mandat de vérification que pour une période variant entre trois et cinq ans. Il ne pourra au même moment obtenir de la société d'État ou de l'une de ses filiales un autre mandat, à moins que ce mandat ne soit directement lié à son rôle de vérification. Le comité de vérification devra autoriser un tel mandat.
 - Dorénavant, les lois constitutives des sociétés d'État préciseront la nature du mandat confié au comité de vérification, ce mandat devant consister à la fois à examiner la situation financière de la société d'État et à s'assurer que ses ressources sont utilisées de façon efficiente et efficace, ce que l'on appelle la « vérification d'optimisation des ressources ».

- C'est ainsi que le comité de vérification devra examiner les états financiers et en recommander l'approbation au conseil d'administration. Il aura également pour responsabilités d'analyser le rapport annuel du vérificateur de la société, de faire des recommandations au conseil d'administration à son sujet et d'approuver le plan annuel de vérification — incluant un volet consacré à l'optimisation des ressources de la société.
- L'accent mis par le gouvernement sur la vérification d'optimisation constitue une grande nouveauté, par rapport à la situation prévalant jusqu'ici.

La vérification d'optimisation vise à s'assurer de l'efficience et de l'efficacité du fonctionnement de la société d'État. Elle consiste donc à surveiller l'acquisition et l'utilisation des ressources dont la société d'État dispose, et à mettre en œuvre des procédés à cette fin.

Le gouvernement exigera dorénavant que chacune des organisations visées par l'énoncé de politique procède à une telle vérification d'optimisation sur une base continue — par exemple dans le cadre d'un plan quinquennal — et qu'elle mette en place à cette fin les processus et les systèmes appropriés. Le comité de vérification devra s'assurer que cette vérification est effectuée et que le travail réalisé correspond aux standards que l'on est en droit d'attendre.

Le gouvernement impose ainsi de nouvelles exigences majeures pour ce qui est de la vérification d'optimisation, en misant d'abord sur la responsabilisation des conseils d'administration et en s'appuyant à cet égard sur le comité de vérification.

- Le comité de gouvernance et d'éthique a un rôle tout aussi important que le comité de vérification, au sein du conseil d'administration.
 - En matière de gouvernance et d'éthique, les membres du conseil d'administration des sociétés d'État, y compris le président et chef de la direction, sont soumis à certains principes et règles définis dans le *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics*.
 - Le comité de gouvernance et d'éthique devra proposer aux membres du conseil d'administration un code d'éthique et de déontologie respectant ce règlement. Un code d'éthique devra être mis en place pour les dirigeants qui ne sont pas nommés par le gouvernement et pour les employés. Le comité proposera également au conseil d'administration des règles de gouvernance et d'éthique pour la conduite des affaires de la société, ainsi qu'une politique de diffusion de l'information.
 - En ce qui concerne la sélection et la nomination des membres du conseil d'administration — à l'exception du président du conseil et du président et chef de la direction — le comité de gouvernance recommandera au conseil d'administration les profils de savoir-faire et d'expérience proposés au gouvernement.
 - Par ailleurs, le comité de gouvernance et d'éthique participera directement à la définition des modes de fonctionnement du conseil d'administration, à l'évaluation de ses membres, à leur accueil et à leur formation.
 - Le comité de gouvernance et d'éthique devra ainsi proposer au conseil d'administration des structures et des procédures pour permettre à ce

dernier d'agir de manière indépendante de la direction. Il proposera également les mandats des comités du conseil d'administration ainsi que les critères utilisés pour évaluer les membres du conseil d'administration, y compris le président et chef de la direction, et le conseil dans son ensemble. C'est d'ailleurs le comité de gouvernance et d'éthique qui effectuera l'évaluation du fonctionnement du conseil. Un sommaire de cette évaluation apparaîtra dans le rapport annuel.

- Le comité des ressources humaines est le troisième des comités que tout conseil d'administration devra mettre en place.
 - Globalement, ce comité devra s'assurer de la mise en place des politiques relatives aux ressources humaines formulées au sein de la société d'État.
 - Le comité interviendra dans la sélection et la nomination des principaux dirigeants, selon les modalités de nomination retenues par le gouvernement.

Comme on l'a souligné, le président et chef de la direction sera nommé par le gouvernement sur recommandation du conseil d'administration. Le comité des ressources humaines recommandera au conseil d'administration les critères de sélection proposés.
 - Le comité des ressources humaines jouera également un rôle important dans l'évaluation de la performance du président et chef de la direction, conjointement avec le comité de gouvernance. En ce qui concerne la détermination de sa rémunération, dans les six sociétés d'État à vocation financière ou commerciale visées expressément par le présent énoncé, il reviendra au comité des ressources humaines de formuler au conseil d'administration des recommandations à l'intérieur des paramètres fixés par le gouvernement.
 - Par ailleurs, le comité des ressources humaines recommandera au conseil d'administration les normes et les barèmes de rémunération et autres conditions d'emploi des autres dirigeants, ainsi que la rémunération des employés et du principal dirigeant de chacune des filiales en propriété exclusive, lorsque cela s'applique.

Des moyens de contrôle accrus et adaptés

La modernisation de la gouvernance des sociétés d'État implique la mise en place de moyens de contrôle accrus, ces moyens de contrôle pouvant cependant être adaptés à la mission de chaque organisme.

Le gouvernement prend à cet égard deux initiatives majeures :

- il renforce les outils à sa disposition pour contrôler les sociétés d'État ;
- il confie au Vérificateur général un rôle et des responsabilités additionnels en matière de vérification et de contrôle.

Des outils variés

Le rôle de supervision du gouvernement sera confirmé et précisé grâce à cinq outils bien définis, qui seront utilisés selon la situation de chaque société. Les cinq outils à la disposition du gouvernement sont : le plan stratégique, le pouvoir de directive, la

demande de renseignement, le recours par le gouvernement au Vérificateur général et le rapport annuel.

- Le plan stratégique de la société d'État sera élaboré par le président et chef de la direction et devra être approuvé par le conseil d'administration. Il sera ensuite soumis à l'approbation du gouvernement. Ce plan comprendra notamment la politique de rémunération variable applicable aux principaux dirigeants ainsi qu'aux employés de la société.
- Le ministre responsable aura le pouvoir d'émettre des directives sur l'orientation et les objectifs généraux que l'organisme doit poursuivre. Ces directives devront être approuvées par le gouvernement ; la société d'État sera tenue de s'y conformer. Les directives seront déposées devant l'Assemblée nationale.
- Une procédure de demande de renseignement sera explicitement prévue. Une société d'État sera tenue de fournir tout renseignement sur ses activités et son fonctionnement que le ministre responsable de l'application de sa loi constitutive pourrait exiger.
- De plus, et comme c'est le cas à l'heure actuelle, le gouvernement aura en tout temps la possibilité de demander au Vérificateur général de procéder à une vérification de toute nature dans une société d'État, même sans l'accord du conseil d'administration de la société visée.
- Le rapport annuel comportera une section portant particulièrement sur la gouvernance de l'organisme.

Cette section précisera notamment le profil et l'expérience de chacun des membres du conseil d'administration, leur assiduité aux réunions du conseil et de ses comités, la rémunération qui leur est versée ainsi que la rémunération de chacun des principaux dirigeants de l'organisme et de ses filiales en propriété exclusive.

- Le rapport annuel comportera également une section relative à l'éthique et à la déontologie.

Conformément à la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif*, cette section comprendra entre autres le code d'éthique et de déontologie applicable aux membres du conseil d'administration, ainsi que d'autres renseignements relatifs à l'éthique et à la déontologie.

Le Vérificateur général

En matière de vérification, et conformément aux engagements pris devant la population, le gouvernement a décidé de renforcer significativement les processus actuels. Les nouvelles règles prévoient cependant une adaptation possible, en fonction de la mission des sociétés d'État.

- Pour ce qui est de la vérification financière, les règles seront les suivantes.
 - Actuellement, le Vérificateur général vérifie les livres et les comptes de la majorité des sociétés d'État visées par l'énoncé de politique. Le gouvernement compte étendre graduellement le rôle du Vérificateur général, en matière de vérification financière, à l'ensemble des sociétés d'État.

- La vérification financière devra inclure une opinion sur la qualité des contrôles internes.
- D'ici 2010, pour les six sociétés d'État à caractère financier ou commercial⁴ ainsi que pour la Caisse de dépôt et placement du Québec, le Vérificateur général sera associé à une firme privée dans le cadre d'une approche dite de « covérification⁵ ». Cela signifie que le Vérificateur général s'associera à une firme privée afin de procéder à la vérification des livres et des comptes de la société d'État. En effet, ces sociétés d'État ont des missions très spécialisées et il importe que la vérification soit en partie confiée à une firme connaissant bien leur secteur d'activité. Les covérificateurs produiront cependant un rapport unique.
- La covérification permettra au Vérificateur général d'assumer ses responsabilités de façon efficace et opérationnelle, selon les priorités qu'il s'est fixées.
- Dans le but d'alléger les tâches du Vérificateur général, celui-ci pourra comme c'est le cas présentement recourir à l'impartition, c'est-à-dire confier à une firme privée une partie ou la totalité de la vérification financière d'une société donnée. Le Vérificateur général demeurera cependant responsable de formuler l'opinion sur les états financiers.
- Par ailleurs, le gouvernement a décidé de généraliser la vérification d'optimisation et, à cet égard, il renforce le rôle du Vérificateur général.
 - Une telle vérification reposera d'abord sur le conseil d'administration. L'optimisation des ressources fera partie intégrante de la mission de base confiée aux conseils d'administration des sociétés d'État. Cette responsabilité sera inscrite dans la loi constitutive des sociétés d'État, et le comité de vérification s'assurera de la qualité du travail effectué.
 - Le Vérificateur général aura pour mandat d'examiner la façon dont cette vérification est réalisée dans l'ensemble des organismes couverts par l'énoncé de politique, et d'en faire rapport au conseil d'administration.
 - Le rapport du Vérificateur général sera inclus dans le rapport annuel de la société, et le Vérificateur général aura la possibilité de mentionner les résultats de son examen dans son propre rapport, s'il estime qu'il y a lieu de le faire, après en avoir informé le conseil d'administration.
 - Comme la loi le prévoit déjà, le Vérificateur général peut effectuer une vérification d'optimisation dans une société d'État dont il vérifie les livres et les comptes. Toutefois, dans le cas des « entreprises du gouvernement », il doit obtenir préalablement l'accord du conseil d'administration de la société concernée.
 - Par ailleurs, le Vérificateur général pourra effectuer la vérification d'optimisation de sa propre initiative dans les sociétés d'État qui feront

⁴ *Ibid.*, p. XI

⁵ Vérification (audit, révision) conjointe à laquelle participent deux professionnels comptables (ou plus) indépendants l'un de l'autre (ou les uns des autres) et ayant pour mission d'exprimer conjointement une opinion sur les états financiers (ou comptes) d'une entité donnée. Dans le cadre des covérifications, les risques et les responsabilités sont également conjoints.

dorénavant l'objet d'une covérification et pour lesquelles il détient déjà ce pouvoir d'intervention.

- De plus, et comme c'est déjà le cas à l'heure actuelle, le gouvernement aura toujours la possibilité de demander au Vérificateur général de procéder à une vérification d'optimisation dans une société d'État même sans l'accord du conseil d'administration de la société visée.

Le renforcement du rôle du Vérificateur général en matière de vérification d'optimisation permettra de mieux préserver l'intérêt public et d'assurer ainsi la confiance des citoyens envers leurs sociétés d'État.

Conformément à la philosophie qu'il privilégie, le gouvernement favorise d'abord une démarche respectant l'autonomie des sociétés d'État et incitant leur conseil d'administration à assumer les responsabilités qui sont les siennes.

CONCLUSION

CONCLUSION

Les nouvelles règles de gouvernance des sociétés d'État sont exigeantes.

Elles correspondent à un objectif ambitieux, puisque le gouvernement vise à ce que les organismes publics de l'État québécois bénéficient d'un mode de gouvernance exemplaire. Elles s'inspirent des modèles retenus dans les principaux pays industrialisés, et notamment en Amérique du Nord.

Pour le gouvernement du Québec, il importe d'atteindre l'objectif fixé, tout en adaptant les mesures retenues à la situation particulière de chaque société.

C'est ainsi qu'un premier projet de loi modificative donnant suite à cet énoncé pour six sociétés d'État à vocation financière ou commerciale sera déposé à l'Assemblée nationale à l'automne 2006. De plus, d'ici la fin de l'année 2007, des modifications législatives toucheront les autres sociétés d'État visées par cet énoncé.

Dans le secteur public comme dans le secteur privé, l'établissement de relations durables et profitables pour tous suppose que la confiance existe entre l'entreprise et ses différents partenaires : ses actionnaires, ses associés, ses partenaires financiers et, bien entendu, ses clients. Cela est vrai pour les entreprises ayant une mission financière ou commerciale mais aussi, de façon plus générale, pour tout organisme, quelle que soit la mission qui lui est assignée.

Dans le secteur public, les règles de gouvernance doivent faire en sorte qu'en plus l'intérêt public soit respecté. C'est là que le lien entre les sociétés d'État et le gouvernement prend tout son sens.

En modernisant la gouvernance des sociétés d'État, le gouvernement entend renforcer la confiance dont doivent bénéficier les entreprises publiques et confirmer la vocation de ces entreprises par rapport à l'ensemble de la collectivité.

Le gouvernement est ainsi convaincu que le Québec sortira gagnant d'une gouvernance modernisée de ses sociétés d'État, axée sur la confiance à renforcer et sur l'intérêt public à préserver.

ANNEXE

Les sociétés d'État et organismes visés par l'énoncé de politique

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

La liste ci-dessous présente les sociétés d'État et organismes auxquels s'applique l'énoncé de politique

Agence métropolitaine de transport⁶
Caisse de dépôt et placement du Québec⁶
Conseil des arts et des lettres du Québec
Hydro-Québec⁶
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 Québec⁶
Société des établissements de plein air du Québec⁶
Société des loteries du Québec⁶
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 Québec⁶
Société immobilière du Québec
Société québécoise de récupération et de recyclage⁶

⁶ Sociétés d'État qui sont, selon l'article 5 de la *Loi sur le vérificateur général*, définies comme étant des « entreprises du gouvernement » en 2004-2005.

