

La gouvernance des entreprises publiques et para-publiques

Guy BRETON*

Mesdames et Messieurs,

C'est un plaisir et un honneur pour mes confrères et moi-même d'avoir été invités à partager avec vous quelques réflexions sur la gouvernance des institutions et entreprises publiques.

D'entrée de jeu, je me permets de vous citer la définition de gouvernance proposée sur le site Web du Conseil du régime de retraite des enseignantes et enseignants de l'Ontario : c'est l'ensemble des « ... mécanismes permettant d'orienter, de contrôler et d'évaluer l'entreprise, [c'est-à-dire] l'examen et l'approbation des plans stratégiques, de grands objectifs, des mécanismes de contrôle interne et des évaluations périodiques du rendement de la direction. Cela vise aussi la promptitude et l'exactitude des informations à fournir par l'entreprise ».

À la suite de diverses affaires comme Bre-X, Enron, Nortel, les commandites, la construction du bureau d'affaires de la Caisse de dépôt et placement du Québec ou de la rémunération des cadres de la Société Générale de Financement, chacun est en droit de s'interroger quant à la qualité de la gouvernance dans l'administration de nos fonds publics.

Toute cette préoccupation sur la gouvernance n'a pas débuté avec l'affaire Enron. Permettez-moi de vous présenter un bref rappel historique.

1987 - Le Rapport Treadway, préparé par le Committee of Sponsoring Organizations (COSO) et dont le titre officiel est : The Report of the National Commission on Fraudulent Financial Reporting.

1988 - Le rapport Macdonald préparé par la Commission canadienne pour étudier les attentes du public à l'égard de la vérification.

1992 - Le Cadbury Report, au Royaume-Uni, de son titre officiel le « Financial Aspects of Corporate Governance » a dressé une liste de

* FCA, professeur associé, École nationale d'administration publique – Québec.

recommandations concernant la composition des conseils d'administration et les systèmes comptables pour minimiser les risques et les manquements dans la gouvernance des entreprises.

1994 - Le rapport Dey, au Canada, préparé pour la Bourse de Toronto, de son titre officiel : « Where Were the Directors? Guidelines for Improved Corporate Governance in Canada ».

1995 - Le Rapport du Public Oversight Board (POB) intitulé : « Directors, Management, and Auditors: Allies in Protecting Shareholders Interests ».

1999 - Le rapport du Blue Ribbon Committee, créé en 1998 par la Bourse de New York et la NASD, sous le titre officiel de « Improving the Effectiveness of Corporate Audit Committees », recommande notamment que le comité de vérification soit composé de directeurs externes.

1999 - Le Rapport Five Years to the Dey, préparé pour la Bourse de Toronto et qui fait un suivi de l'application des recommandations du Rapport Dey.

2000 - Le Comité mixte sur la gouvernance d'entreprise, établi en juillet 2000 par la Bourse de Toronto (TSE), le Canadian Venture Exchange (CDNX), et l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA), qui publiait en novembre 2001 le Rapport Saucier, intitulé : « Au-delà de la conformité, la gouvernance. »

2002 - La Bourse de Toronto sondait le public avec son projet de rapport intitulé : « Corporate Governance Policy - Proposed New Disclosure Requirements and Amended Guidelines ».

2002 - La création du Conseil canadien sur la reddition de comptes (CCRC), dont le rôle est de rétablir la confiance du public envers l'intégrité de l'information financière.

2002 - La loi Sarbanes-Oxley qui impose de nouvelles normes, notamment sur l'indépendance des vérificateurs.

2004 - Le 9 septembre dernier, la mise en vigueur, dans le code de déontologie de l'Ordre des comptables agréés du Québec, des nouvelles normes concernant l'indépendance des vérificateurs. Les normes pour le reste du Canada étaient déjà en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2004.

Cette énumération permet de constater que les intervenants, dans le monde de la finance, poursuivent des efforts constants pour redonner de

la crédibilité à cette industrie. Et beaucoup de leurs efforts portent sur le statut et le travail des conseils d'administration et sur le travail des vérificateurs externes.

Mais votre intérêt, ce matin, porte sur les fonds publics qui sont administrés par les institutions et les entreprises publiques. Et vous avez tout à fait raison de vous y intéresser, car le terrain est plutôt vaste. En effet, il faut prendre conscience du nombre de conseils d'administration qui gèrent des fonds publics.

Au Québec, la Loi sur le Vérificateur général lui donne l'autorité de vérifier tous les organismes publics et fonds administrés, tous les organismes du gouvernement et sociétés administrées et quelques autres entités, le tout au nombre de 309.

Dans les faits, il n'en vérifie que 124, soit 40%. Notamment, il vérifie tous les organismes publics, au nombre de 8, dont le gouvernement lui-même. Il vérifie 74 des 78 organismes du gouvernement et fonds administrés et seulement 37 des 218 entreprises et sociétés administrées. Les autres entités sont vérifiées par des cabinets privés de vérificateurs.

Un décompte rapide me permet de croire qu'il y a au moins 70 conseils d'administration dans les entités du gouvernement, mais ce décompte exclut toutes les entreprises sous la gestion de la Caisse de dépôt, au nombre de 107, de l'Hydro-Québec, au nombre de 26, et de la SGF, au nombre de 18, donc un total de 151 entreprises de nature plus commerciale que para publique.

Mais ce n'est pas tout.

Dans le réseau de la santé, il faut aussi compter 304 établissements qui ont des conseils d'administration.

Centres hospitaliers – 25 ;

Centres de réadaptation – 41 ;

Centres de santé et de services sociaux – 95 ;

Centres de protection de l'enfance et de la jeunesse – 19 ;

Établissements privés – 124.

Quant au réseau de l'éducation, il faut compter qu'il y a au moins 200 établissements qui ont un conseil d'administration.

Commissions scolaires – 61 ;
CÉGEPS – 49 ;
Établissements privés sous permis – 36 ;
Établissements privés subventionnés – 24 ;
Autres catégories d'établissements – 11 ;
Établissements universitaires – 19.

C'est donc dire que, ce matin, seulement pour le Québec, et je laisse de côté tout le domaine municipal avec ses entités para municipales, on s'intéresse à la qualité de la gouvernance de 574 conseils d'administration dans les institutions publiques et environ 150 conseils d'administration pour tous les types d'entreprises d'État. Je n'extrapolerai pas combien il y en a pour le reste du Canada.

La table étant mise, nous pouvons maintenant nous arrêter à l'un des facteurs importants de la gouvernance, soit la composition du conseil d'administration. Celui-ci est responsable d'assurer la meilleure gouvernance possible, mais, encore faut-il qu'il ait la compétence pour le faire.

Comment peut-on avoir la certitude que tous et chacun de ces conseils d'administration exercent la meilleure gouvernance possible?

Tel que cité en début de présentation, bien des organismes de régulation ont publié maintes études pour encadrer le travail des administrateurs qui siègent sur ces conseils.

Première interrogation : Combien d'administrateurs, qui siègent sur ces conseils, se sont familiarisés avec ces recommandations?

Bien sûr, l'excuse facile pour ne pas s'être familiarisé avec ces règles est de prétendre qu'il s'agit de recommandations pour le monde de la finance, pas pour le milieu de la gestion publique et para publique.

Balivernes! Et j'en veux pour preuve l'excellent document du Bureau du Conseil privé du Canada, publié en 2001, qui, s'inspirant des plus récentes recommandations, et je cite : « traite de la structure et de la composition des conseils d'administration et surtout de la création de profils de conseil ».

Permettez-moi de citer à nouveau le document que vous trouverez sur le site Web du Bureau du Conseil privé : « Ce guide se veut une aide pour les conseils dans la création des profils de conseil et d'administrateur. Le profil de conseil est une description de l'expérience, des attributs et des compétences que doit posséder le conseil dans son ensemble. Alors qu'il pourrait être essentiel de retrouver certains attributs ou compétences chez tous les administrateurs, d'autres compétences spécialisées pourraient être requises d'un ou deux administrateurs seulement. Par conséquent, le profil d'administrateur est un sous-ensemble du profil de conseil. Il donne une description concise du poste, description qui contient tous les renseignements nécessaires pour doter ce poste. » Fin de la citation.

Si le temps nous l'avait permis, j'aurais pu vous présenter en détail tous les facteurs que ce document suggère d'étudier pour dresser ces profils. Je vous signale que lorsqu'un conseil s'astreint à cet exercice, il en récolte un dividende intéressant car il est alors en mesure de définir le profil idéal de tout nouvel administrateur invité à combler un poste vacant au conseil. Le conseil peut en effet s'assurer que les compétences et les attributs du nouveau membre combleront les vides identifiés dans le profil du Conseil.

Il y a donc un outil, une façon de faire pour les conseils d'administration des institutions et des entreprises publiques et para publiques. La question est de savoir combien de ces conseils d'administration se sont astreints à définir leur profil et le profil de leurs membres?

Mais la question est plus vaste, car il faut savoir qu'au Québec, le recrutement des sous-ministres, des présidents d'entité et de bien des nominations à titre de membres de conseils de toute nature est le résultat du travail du Sous-secrétariat aux emplois supérieur au Conseil exécutif, le ministère du Premier ministre.

La question est donc la suivante : quels sont les outils du Sous-secrétariat pour sélectionner les meilleures personnes comme président ou membre des conseils d'administration des institutions et des entreprises publiques et para publiques?

Est-ce que ces entités ont déposé le profil de leur conseil et de leurs membres auprès du Sous-secrétariat?

Si elles ne l'ont pas fait, est-ce que le secrétariat a dressé un profil minimal de base pour chaque type d'entité?

Est-ce que le Sous-secrétariat conserve le profil de chaque membre qu'il nomme sur un conseil, ce qui lui permettrait, en regard du profil déposé ou du profil minimal, d'orienter ses recherches vers les nouveaux candidats aptes à combler les lacunes dans le profil du conseil?

Je ne suis pas privilégié quant aux secrets du Sous-secrétariat, si ce n'est d'avoir observé, comme tout citoyen, qu'il semble avoir refusé toute aide extérieure formelle lorsqu'il a eu le mandat de choisir un protecteur du citoyen ou un vérificateur général, exercices qui se sont étirés sur quelques années, chaque fois. L'assistance d'organismes externes pour procéder à une pré-sélection des candidats, comme cela se produit au niveau canadien et dans la majorité des provinces, aurait fort probablement ajouté de la crédibilité au travail de sélection du Sous-secrétariat et ses listes de candidats potentiels n'auraient peut-être pas soulevé autant de scepticisme auprès des membres de l'Assemblée nationale appelés à endosser ces nominations à des postes clés de la gouvernance de la province.

Vous comprenez que, par cette remarque, je ne dis pas que le choix final pour ces deux personnes est inapproprié : je crois que l'une et l'autre sont très compétentes et offrent toutes les garanties de succès. Mais vous comprenez aussi que, par cet exemple, je me permets de douter que le Sous-secrétariat travaille avec tous les outils qui lui permettraient d'assurer la dotation des conseils d'une façon optimale.

La gouvernance repose sur les conseils d'administration. Pourtant, quel outil systématique utilise le principal recruteur de la province pour identifier les candidats les plus appropriés? Pourtant, combien de conseils d'administration ont fait connaître qu'ils avaient mis en pratique les recommandations découlant de tous ces rapports cités en début de présentation? Pourtant, combien de ces conseils ont fait savoir qu'ils recommandent le recrutement de nouveaux membres dont le profil complète les caractéristiques du profil du conseil?

À la question de savoir où en est la qualité de la gouvernance dans les entités publiques et para publiques, je ne peux que répondre qu'elle repose sur la bonne volonté des administrateurs, des bénévoles qui sont rarement rémunérés, des bénévoles donc qui font de leur mieux, mais rien

ne m'assure que ce sont les bénévoles les plus appropriés qui sont assemblés autour de cette table pour assurer la gouvernance de l'entité.

La conclusion est donc qu'il y a encore à faire pour renforcer l'exercice de la gouvernance dans les institutions et les entreprises publiques et parapubliques.