

**Commentaires et propositions concernant
certains articles du projet de loi 127**

Par Jean-Claude Deschênes

Le 7 mars 2011

Projet pour l'I.G.O.P.P
a/s Monsieur Michel Nadeau

Introduction

Les commentaires et les propositions du présent texte ne portent que sur certains aspects du projet de loi 127. Ainsi, il n'y est pas question de nombreux articles, par ailleurs importants, dont la composition des conseils d'administration (nombre et provenance, indépendance, cooptation, profils des compétences) non plus que les comités obligatoires.

Le texte qui suit se concentre sur les sujets suivants :

- les orientations stratégiques, les priorités et l'organisation des services (articles 30, 31 et 39)
- la reddition de comptes et le rapport annuel (art. 25 et 42)
- la nomination et l'évaluation du directeur général (art. 43, 44 et 65)
- la formation des membres du CA (art. 69)

Les orientations stratégiques, les priorités et l'organisation des services

Article 30 :

« 171. Le conseil d'administration définit, pour tout établissement public qu'il administre, les orientations stratégiques en conformité avec les orientations nationales et régionales. Il établit également les priorités et voit à leur respect. »

Article 31 :

« 172. Le conseil d'administration doit en outre, pour tout établissement qu'il administre :

1^{er} adopter le plan stratégique et le rapport annuel de gestion

2^e approuver l'entente de gestion et d'imputabilité

7^e s'assurer du suivi de la performance et de la reddition de comptes des résultats.»

« 172.1. Le conseil d'administration exerce ses responsabilités dans le respect des orientations nationales et régionales, tout en favorisant la mise en réseau avec les partenaires locaux, régionaux et nationaux »

Article 39 :

« 182.03. Le plan stratégique est approuvé par l'agence et transmis au ministre. »

« 182.04 L'établissement doit présenter à l'agence ses plans d'organisation de services ou tout autre document d'orientation structurant avant de les faire approuver par son conseil d'administration. »

« 182.05 Le président-directeur général de l'agence, le directeur général de l'établissement et, lorsque requis, le président du conseil d'administration doivent définir des modalités de suivi des résultats découlant du plan stratégique ainsi que de l'entente de gestion et d'imputabilité convenue entre l'établissement et l'agence. »

A l'égard des orientations stratégiques, il est normal que le C.A. d'un établissement adopte les siennes en respect de celles du ministère et de l'agence régionale. De même, il est souhaitable et normal qu'un établissement définisse ses orientations en consultation et en collaboration avec des partenaires (autres établissements, université, etc.) D'ailleurs, l'Association québécoise des établissements de santé et de services sociaux (AQESSS) entérine cette position dans un document adopté par son C.A. le 1^{er} octobre 2008 et intitulé « Positionnement associatif pour une gouvernance responsable.»

Toutefois, l'inclusion dans l'article 182.04 des « plans d'organisation de services » pose problème pour les établissements. En outre, la participation « lorsque requis » du président du C.A. aux rencontres du P.D.G. de l'agence et du D.G. de l'établissement instaure un flou à risques entre eux quant aux modalités de suivi du plan stratégique et de l'entente de gestion et d'imputabilité, d'autant plus qu'à l'article 25, le projet inscrit spécifiquement la responsabilité du président des C.A. à l'égard de la reddition de comptes (art. 158.1).

Au-delà de ce risque de glissement des responsabilités que présente l'article 182.05, il y a lieu aussi de s'interroger sur la signification et l'opportunité de prévoir le dépôt à l'agence de « tout autre document structurant » et ce, « avant de le faire approuver par son conseil d'administration »

Ces deux éléments inscrivent une nouvelle zone d'interférence de l'agence entre le C.A. de l'établissement et son directeur général qui se doit de demeurer le mandataire loyal de l'établissement. On assiste par ces flous à une progressive marginalisation du C.A. et à l'érosion de sa responsabilité et de son autonomie pourtant inscrite en *lettres de feu* à l'article 29 (« Le conseil d'administration d'un établissement en administre les affaires »).

Les risques d'érosion des responsabilités et de création de malentendus et de bi-céphalie nous amènent à recommander de radier de projet de loi l'article 182.04 et d'inscrire clairement la participation de président du C.A. à l'article 182.05 puisque les orientations stratégiques et l'entente de gestion sont deux responsabilités des C.A. tel qu'en atteste l'article 172, aux alinéas 1 et 2.

Le fossé est encore plus accentué pour les plans d'organisation de services. Cette question est du domaine de la mise en place des orientations stratégiques et des partenariats à créer. Jusqu'à quel niveau de détail le MSSS et les agences entendent-ils s'impliquer ? Avec les plans d'organisation de services, on entre de plain-pied dans la micro-gestion des établissements. On décèle ici une approche standardisante et « mur à mur ». Cette clause nous paraît abusive et à l'encontre de la responsabilité des C.A. d'établissement. Ce à quoi le MSSS et les agences sont en droit de s'attendre c'est le respect et la réalisation des orientations stratégiques nationales et régionales. La mise en place des moyens et des plans d'organisation relèvent des C.A. et ceux-ci répondant des résultats devant l'agence. Cette affirmation nous amène à la rubrique suivante : la reddition de comptes.

La reddition des comptes et le rapport annuel de gestion

Article 25 :

« 158.1 Le président du conseil d'administration et le directeur général doivent rendre compte auprès de l'agence et du ministre des résultats obtenus par rapport aux objectifs prévus au plan stratégique et à l'entente de gestion et d'imputabilité. »

Article 42 :

« 182.9 L'établissement doit rendre public les résultats présentés dans son rapport annuel de gestion dans un média accessible à l'ensemble de la population, notamment un site Internet.»

La question de la reddition de comptes est au cœur de la gouvernance dans le secteur public et vise à systématiser et concrétiser de façon transparente l'imputabilité des organisations.

Tous les groupes d'étude qui ont examiné l'organisation et la gestion du réseau depuis 20 ans ont mis en évidence des lacunes majeures en ce domaine. En effet, qu'ont dit à l'égard de la gouvernance la Commission Rochon (1988), le Rapport Deschênes (1996) la Commission Clair (2000), le Rapport Ménard (2008) le Rapport Castonguay (2008)? Les conclusions de ces rapports convergent et portent, au chapitre de la gouvernance, sur les points suivants :

- malaise et confusion dans les rôles et les rapports
- climat de méfiance
- multiplication des directives et duplication des interventions
- manque de reddition de comptes structurée et transparente.

Or, dans sa politique générale de 2006 sur la gouvernance intitulée « Moderniser la gouvernance des sociétés d'État », le gouvernement du Québec écrit en lettres d'or : « Le gouvernement est convaincu que la clef d'une modernisation de la gouvernance réside dans une imputabilité renforcée ». Cette politique gouvernementale précise : « Une bonne gouvernance passe par un C.A. renforcé pleinement en mesure d'exercer les responsabilités qui lui sont confiées. ».

De son côté, l'IGOPP, dans un rapport sur la gouvernance des établissements en 2008, écrit : « Un renforcement des C.A. des établissements, avec les mesures de responsabilité et d'imputabilité que cela comporte, apporterait une meilleure utilisation des ressources. »

Il ne fait pas de doute que le fait d'une existence juridique distincte est la signature de la volonté d'une certaine autonomie. En contrepartie, plus les responsabilités sont importantes, plus la transparence, l'intégrité et la rigueur s'imposent dans la structuration et la concrétisation de l'imputabilité. C'est le fondement de ce qu'on appelle la reddition de comptes.

La première condition d'une saine gouvernance c'est la clarté des rôles et responsabilités c'est-à-dire l'entente entre mandants et mandataires. C'est dans cet esprit que la Commission Clair (2000) intitulait son chapitre 5 : « La gouverne : clarifier les rôles, renforcer l'imputabilité des dirigeants. ». Pourtant, le Rapport Castonguay (2008) déplore huit ans plus tard : « Le MSSS et les agences sont engagés dans la micro-gestion. ».

L'intention de l'article s'inscrit clairement dans le sens d'un renforcement de l'imputabilité en impliquant à juste titre le C.A. et le D.G. de l'établissement. Toutefois, la conjonction *et* entre agence et ministre peut être source de confusion et de duplication. Assistera-t-on à des demandes doubles ou diversifiées? La multiplicité et la diversité actuelle des interventions sont souvent un objet de doléances de la part des établissements et il importe de minimiser la fébrilité actuelle et d'y substituer une reddition de comptes structurée et régulière.

L'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE) a bien saisi et décrit l'ampleur du défi que représente la mise en place d'un système efficace de reddition de comptes, corollaire essentiel d'une gouvernance responsable et imputable. « Le problème fondamental qui se pose dans le domaine des mécanismes de contrôle, c'est de gérer le passage d'une optique qui demande avant tout aux gestionnaires de se

conformer aux règles, à une optique qui leur laisse une certaine latitude pour atteindre des objectifs plus généraux. En d'autres termes, on passe d'une conception de contrôle qui repose sur la méfiance à l'égard des gestionnaires à un système qui leur donne toute leur place et s'en remet à eux pour prendre des risques calculés et des décisions fondés sur la performance.»¹

Les trois paliers du domaine de la santé et des services sociaux s'entendent sur la nécessité d'instaurer une reddition de comptes efficace dans le respect du mandat et des responsabilités de chaque instance. La difficulté de structurer cette reddition de comptes peut se mesurer à l'aune de l'opinion des membres des conseils d'administration des établissements qui en 2008, ont participé à un vaste sondage sur leurs opinions. Ce sondage réalisé par l'IGOPP et l'AQESSS met en évidence l'état d'esprit des administrateurs du réseau.

« Question 11. Il existe présentement au sein du système de santé québécois une culture

- de centralisation 69,3 % (810)
- de décentralisation 19,6 % (229)
- équilibrée 11 % (129) »

« Question 18. Afin d'assumer pleinement leurs responsabilités, les établissements doivent pouvoir bénéficier de plus d'autonomie

- totalement en accord 50,6 % (587)
- en accord 43,1 % (500)
- en désaccord 6,2 % (72)
- en total désaccord 0,2 % (2) »

¹ O.C.D.E. « La modernisation du secteur public : moderniser les responsabilités et les contrôles.» Paris, 2005

Quant au rapport annuel de gestion, cet outil d'imputabilité s'inscrit en droite ligne non seulement de la politique générale de gouvernement du Québec de 2006 mais aussi de la loi sur l'administration publique de décembre 2000. Cette loi prévoit pour le secteur public que chaque ministère et organisme public adopte des orientations stratégiques, des plans d'action annuels axés sur des engagements précis et des indicateurs de résultats ainsi qu'un rapport annuel de gestion structuré et transparent. Depuis cette loi et grâce à elle, les Commissions parlementaires de l'Assemblée nationale ont accompli de grands progrès dans l'évaluation de l'administration publique et l'amélioration de sa performance. C'est la raison pour laquelle il importe de mieux structurer la reddition de comptes dans le domaine de la santé et des services sociaux.

Les ministères et les sociétés d'Etat ont déjà une longue tradition en ce domaine et nul doute que les établissements du réseau emboîteront le pas en ce sens. La population pourra ainsi mieux connaître et apprécier l'ampleur et la complexité des services rendus par les établissements. Et il y a lieu d'anticiper et d'espérer que la mise en place d'une reddition de comptes structurée, régulière et efficace contribuera à une collaboration accrue entre les paliers du réseau, en remplacement des soubresauts et de la multiplication des interventions ad hoc.

La nomination et l'évaluation du directeur général

Article 43 :

« 193. Le directeur général d'un établissement public est nommé par le conseil d'administration en tenant compte du profil de compétence et d'expérience adopté par le conseil et sur recommandation d'un comité de sélection.

Ce comité de sélection est mis en place par le conseil d'administration et est composé de cinq membres, dont un représentant de l'agence et un représentant du ministre.

La recommandation du comité de sélection au conseil d'administration doit avoir fait l'objet d'un accord majoritaire d'au moins trois des membres de ce comité dont le représentant de l'agence ou celui du ministre. »

Article 44 :

« 201.1 La nomination du directeur général d'un établissement est renouvelé après consultation du président-directeur général de l'agence. »

Article 65 :

« 413.1 De plus, le président-directeur général participe annuellement à la définition des attentes faites par chacun des conseils d'administration des établissements à leur directeur général au regard des contributions et des résultats attendus et est associé à l'évaluation de l'atteinte des résultats. »

Dans son rapport de 2008 sur la gouvernance des établissements, l'IGOPP soulignait l'importance centrale pour un C.A. d'engager son D.G. et d'évaluer régulièrement sa performance : « Pour assumer efficacement ses responsabilités d'intendance, de pilotage stratégique, de surveillance effective et de reddition de comptes, un conseil d'administration devrait :

1^{er} : nommer le directeur général, l'évaluer et fixer sa rémunération en fonction de l'atteinte d'objectifs déterminés... En ce qui a trait à l'évaluation, cette activité doit demeurer sous le contrôle entier du conseil qui tient compte des normes formulées par le ministère : une intervention directe de l'agence dans le travail du

comité (d'évaluation) serait tout à fait inappropriée et contraire aux bonnes pratiques de gouvernance. »

L'IGOPP maintient toujours cette position, au nom de la responsabilité du C.A. Au nom aussi de l'impérieuse loyauté du D.G. envers son C.A.

Il y a lieu de souligner à propos de l'évaluation des directeurs généraux l'attention portée à ce sujet par l'AQESSS en collaboration avec l'IGOPP et l'accord de l'Association des directeurs généraux. Cette collaboration a donné naissance à un document exhaustif et pédagogique intitulé : « Evaluation du rendement des directeurs généraux d'établissements de santé et de services sociaux », AQESSS, déc. 2008.

Le D.G. est le « fondé de pouvoir » du C.A. et le représentant permanent du C.A. dans l'établissement. Et il n'est nul besoin de supervision, de quasi-tutelle ministérielle pour cette responsabilité. Car c'est ainsi qu'il y a lieu d'interpréter le droit de veto attribué aux représentants de l'agence et du ministère sur le comité de sélection et l'insertion du P.D.G. de l'agence dans le plan d'action et l'évaluation de la performance du directeur général de l'établissement. De la même façon, la destitution comme le renouvellement du mandat du D.G. devrait relever de la seule responsabilité du C.A.

Il devrait être bien compris par tous que le patron d'un D.G. est son C.A.. Agir autrement, c'est glisser peu à peu vers une gestion bi-céphale, néfaste pour la clarté de la loyauté d'un D.G. La nomination et l'évaluation d'un D.G. sont des pièces-maîtresses d'une gouvernance transparente et efficace.

Le projet législatif prévoit qu'au sein du comité de sélection, le représentant de l'agence et celui du ministère peuvent exercer un droit de veto. Il y a lieu de noter

qu'aucun des trois membres du C.A. n'a un droit équivalent. Bizarre paradoxe par rapport à la responsabilité du C.A. car, ce sera les membres du C.A. qui vivront ensuite avec le D.G. sélectionné.

Les administrateurs des établissements assurent depuis toujours la responsabilité de l'engagement, de l'évaluation et du renouvellement ou non du mandat de leur directeur général. Y a-t-il eu abus en quelques rares occasions pour justifier les modifications envisagées?

Précisons que pour la nomination du D.G., il n'est aucunement exclus de consulter le P.D.G. de l'agence. Cela se fait d'ailleurs aussi lors des prises de références préalables à la sélection. Les administrateurs du réseau ne sont aucunement opposés à une telle pratique. En atteste leur réponse à ce sujet dans l'enquête IGOPP et AQESSS de 2008.

« Question 25 Il est normal que l'agence soit consultée avant la nomination du D.G. par le C.A. de l'établissement.

- Totalement en accord : 21,9% (253)
- En accord : 53,6% (19)
- En désaccord : 18,9% (218)
- En total désaccord : 5,6% (65)

L'accueil et la formation des administrateurs

Article 69 :

« 433.2 Le ministre doit s'assurer :

1^{er} : qu'une formation continue et adaptée est dispensée aux membres de chaque conseil d'administration ainsi qu'aux premiers dirigeants des agences et des établissements »

La responsabilité de l'accueil et de la formation relève au premier titre de chaque conseil d'administration. D'ailleurs, le projet de loi prescrit pour chaque C.A. un comité de gouvernance et d'éthique dont une des fonctions est d'élaborer « un programme d'accueil et de formation continue pour les membres du conseil d'administration » (art. 35 du projet).

De son côté, l'AQESSS en collaboration avec l'IGOPP a déjà élaboré des sessions de formation spécifiquement destinées aux administrateurs. Ces sessions ont été diffusées à de multiples reprises et ont été complétées par des journées de formation spécifique pour les présidents de conseil d'administration.

Outre la fonction confiée au comité de gouvernance et d'éthique en ce domaine, il importe de souligner la responsabilité des présidents de C.A. à cet égard. Pour l'illustrer, citons deux extraits de documents sanctionnés par le Secrétariat de Conseil exécutif du gouvernement du Québec, dans la foulée de la mise en application de la politique générale pour la modernisation de la gouvernance :

1. « Le président de chaque conseil veille à ce qu'il existe un processus d'accueil et de formation adéquat et structuré à l'intention des nouveaux administrateurs, lequel peut comprendre de l'information notamment :
 - sur la nature de la société d'Etat, les plans stratégiques et les plans d'immobilisation et d'exploitation, les états financiers, les rapports annuels d'activités, les enjeux et les risques auxquels la société est confrontée;

- sur le cadre juridique régissent les obligations des administrateurs;
- sur la façon dont le conseil est organisé et dont il gère la conduite de ses affaires, ainsi que sur l'apport attendu de chacun des administrateurs

Il peut aussi être approprié de donner aux nouveaux administrateurs la possibilité de rencontrer les cadres de la société d'Etat afin de bien comprendre les responsabilités et les domaines fonctionnels de ces personnes. »

Me Michel Decary, « Etre un administrateur de sociétés d'Etat » Edité par le Collège des administrateurs de sociétés et l'Université Laval, Québec, 2007.

2. « Premier responsable du fonctionnement du C.A., le président doit aussi amener ses collègues et particulièrement le comité de gouvernance et d'éthique à développer un programme d'accueil et d'intégration des nouveaux membres grâce auquel leur seraient présentés :

- les principaux dirigeants de la société d'Etat;
- le contexte gouvernemental dans lequel elle se situe;
- les exigences législatives et réglementaires à son sujet;
- le fonctionnement de son C.A. et ses principales politiques;
- son organisation (information sur l'historique et les orientations, etc.);
- ses performances (exposé de leur évolution et comparaisons avec celles d'autres organisations);
- les préoccupations courantes qui y sont liées et les risques majeurs auxquels elle est exposée.

L'importance accordée par le président au perfectionnement des membres peut avoir pour retombée une amélioration de l'efficacité du C.A. ... Le président peut aussi inciter ses collègues à suivre une formation qui les aidera à mieux assumer leurs rôles,

particulièrement lorsqu'ils sont appelés à siéger à un des comités du C.A. ou à en présider un. »

Jean-Claude Deschênes, « La présidence du conseil d'administration d'une société d'Etat » Edité par le Collège des administrateurs de sociétés et l'Université Laval, Québec, 2008.

Vu l'importance déjà accordée par le réseau d'établissements à ce sujet de l'accueil et de la formation des administrateurs, il y a lieu de souhaiter que le ministère reconnaisse les actions posées et n'impose pas un carcan standardisé en la matière mais plutôt encourage et supporte les établissements à poursuivre leurs travaux en ce sens, vu le renouvellement régulier des administrateurs du réseau.

Note à Michel Nadeau :

Une absence notable : le rémunération

Le projet de loi cerne et précise les responsabilités des C.A. d'établissements et met en évidence de nombreuses obligations (ex. mandat élargi des comités du C.A.). Une question circule depuis quelques années dans le milieu : celle de la rémunération.

Etre bénévole est d'un grand mérite mais on ne bâtit pas des systèmes de régulation, de surveillance et de représentation d'organisations si complexes sur le simple bénévolat. Agir de cette façon, c'est se condamner progressivement à limiter le niveau d'engagement. C'est une erreur de ne pas rémunérer, certes modestement, les personnes qui acceptent de si lourds mandats. On devient gêné, sans l'avouer, d'exiger

une disponibilité croissante, des temps accrus d'étude et de discussion collective. N'y a-t-il pas là un vieux réflexe religieux face à l'argent?

Cette question, après des années d'hésitation, a été abordée au sein du Mouvement Desjardins et on y a conclu que l'esprit coopératif ne serait pas minimisé par l'octroi de compensation monétaire aux administrateurs du Mouvement. Aujourd'hui, aux paliers local, régional et fédératif, les administrateurs ont droit à une indemnité annuelle et à des allocations de présence dosées en fonction des responsabilités.

L'AQESSS réclame une telle considération dans un document adopté par son C.A. le 27 mars 2009 : « Qu'une rémunération ou une compensation soit versée au président et aux administrateurs. »

L'IGOPP dans son rapport sur la gouvernance des établissements proposait aussi « de modestes compensations monétaires devraient être versées aux membres de C.A. » Cette position n'est que renforcée par les obligations accrues des membres de C.A.