



fccq | Fédération des chambres
de commerce du Québec



CET – 004M
C.P. – P.L. 152
Domaine du travail

Risque important d'affaiblir la gouvernance de la CNESST

Mémoire de la FCCQ sur le projet de loi 152

Commission de l'économie et du travail

16 janvier 2018

LA FORCE DU RÉSEAU

Sommaire exécutif

Le Projet de loi no. 152 - *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine du travail afin principalement de donner suite à certaines recommandations de la Commission Charbonneau* propose notamment de modifier l'article 144 de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* de manière à limiter le nombre de mandats, consécutifs ou non, que peuvent exercer les membres du conseil d'administration de la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) nommés par le gouvernement. Selon la modification proposée, la durée des mandats serait d'au plus six ans, soit trois mandats de deux ans.

La FCCQ s'oppose à la modification proposée en ce qu'elle :

- Mène à l'implantation d'une pratique de gouvernance inutile et problématique.
- Vise à régler une problématique qui a déjà été réglée;
- Propose l'adoption d'une pratique de gouvernance peu reconnue;
- Va à l'encontre d'une application efficace de l'un des piliers fondamentaux du régime québécois de santé et sécurité au travail, à savoir le dialogue social caractérisé par le paritarisme et exercé par les plus hauts dirigeants des organismes impliqués;

Pour cette raison, la FCCQ demande à ce que cette modification législative soit abandonnée.

À propos de la FCCQ

Grâce à son vaste réseau de près de 140 chambres de commerce et 1 100 membres corporatifs, la Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ) représente plus de 50 000 entreprises exerçant leurs activités dans tous les secteurs de l'économie et sur l'ensemble du territoire québécois. Plus important réseau de gens d'affaires et d'entreprises du Québec, la FCCQ est à la fois une fédération de chambres de commerce et une chambre de commerce provinciale. Ses membres, qu'ils soient chambres ou entreprises, poursuivent tous le même but : favoriser un environnement d'affaires innovant et concurrentiel.

Le 15 novembre 2017, la ministre responsable du Travail a présenté le Projet de loi no. 152 - *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine du travail afin principalement de donner suite à certaines recommandations de la Commission Charbonneau* (ci-après « P.L. 152 »).

Le P.L. 152 propose notamment de modifier l'article 144 de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* de manière à limiter le nombre de mandats, consécutifs ou non, que peuvent exercer les membres du conseil d'administration de la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) nommés par le gouvernement. Selon la modification proposée, la durée des mandats serait d'au plus six ans, soit trois mandats de deux ans.

La FCCQ s'oppose à cette modification législative puisqu'elle:

- Mène à l'implantation d'une pratique de gouvernance inutile et problématique.
- Vise à régler une problématique qui a déjà été réglée;
- Propose l'adoption d'une pratique de gouvernance peu reconnue;
- Va à l'encontre d'une application efficace de l'un des piliers fondamentaux du régime québécois de santé et sécurité au travail, à savoir le dialogue social caractérisé par le paritarisme et exercé par les plus hauts dirigeants des organismes impliqués;

Pour cette raison, la FCCQ demande à ce que cette modification législative soit abandonnée ou, à défaut, qu'elle fasse l'objet d'aménagements pour en limiter les conséquences préjudiciables pour le dialogue social.

I. L'implantation d'une pratique de gouvernance inutile et problématique

Imposer une limite au renouvellement des mandats des administrateurs repose sur le postulat que le passage du temps rend les administrateurs incapables d'agir dans l'intérêt de la CNESST. Ce postulat fait écho aux opinions d'observateurs qui considèrent que l'indépendance des administrateurs de sociétés cotées s'érode avec le temps. Or, en plus de ne pas être reconnue, comme nous l'avons souligné ci-dessus, cette pratique de gouvernance est inutile, voire problématique, dans le cas de la CNESST.

Rappelons d'abord qu'avec les années de service les administrateurs gagnent en expertise, ce qui améliore leur capacité à exercer leur fonction de surveillance des activités dans l'intérêt de l'organisation. De plus, l'absence de durée fixe pour les mandats des administrateurs évite leur départ en cohorte. Cela favorise la diversité au conseil d'administration alors que des administrateurs aguerris côtoient de nouveaux administrateurs, ce qui réduit les risques de pensée unique. En imposant une limite au renouvellement des mandats, le P.L. 152 viendra porter atteinte aux bénéficiaires associés à la présence d'administrateurs d'expérience.

Deuxièmement, l'imposition d'une limite au renouvellement des mandats peut avoir un effet perturbateur pour le bon fonctionnement du conseil d'administration. En effet, cette limite crée un horizon temporel pour les administrateurs. Cela peut les amener à envisager leur contribution et ses effets dans une perspective à court terme plutôt que dans une perspective à long terme davantage compatible avec l'intérêt de l'organisation.

Enfin, la CNESST s'est dotée de robustes pratiques de gouvernance au cours des dernières années. Ces pratiques incluent le *Code d'éthique et de déontologie des administrateurs publics* de la CNESST, le *Guide sur l'éthique* qui s'applique à tout le personnel, aux sous-traitants et aux fournisseurs, ainsi qu'un programme de formation en gouvernance pour les administrateurs. L'ensemble de ces mesures vient mitiger les risques de conflits d'intérêts de manière plus efficace et moins perturbatrice que l'imposition d'une limite au renouvellement des mandats des administrateurs.

II. Vise à régler une problématique qui a déjà été réglée

La recommandation 19 a ii du rapport de la Commission Charbonneau émane de constat relatif à une situation passée quant à un individu particulier. Le même individu combinait à la fois des postes en tant qu'administrateur de la Commission de la construction du Québec (CCQ), à la Commission de la santé et sécurité au travail (CSST) et occupait au même moment un poste de président de l'une des principales centrales syndicales du Québec. C'est la combinaison de ces trois postes qui a principalement été déclarée comme problématique. Il est à noter qu'aucun administrateur n'est encore aujourd'hui à la fois à la

CCQ et à la Commission des normes, de l'équité et de la santé et sécurité au travail (CNESST) qui a succédé à la CSST. Considérant que c'est le gouvernement qui effectue les nominations au sein des conseils d'administration de ces organismes, il a déjà pu régler cette situation en exerçant simplement les pouvoirs qui lui sont octroyés à l'heure actuelle. La démonstration a été faite qu'il n'y a donc aucun besoin de changer la législation pour s'attaquer à cette problématique du passée.

III. L'adoption d'une pratique de gouvernance peu reconnue

L'imposition d'une limite au renouvellement des mandats des administrateurs est une pratique de gouvernance dont les fondements sont peu reconnus, et ce, tant pour les sociétés cotées que pour les organismes et les sociétés du secteur public.

Pour les sociétés cotées, la loi est silencieuse sur la durée des mandats. Le *Règlement 58-101 sur la divulgation des pratiques en matière de gouvernance* adopté par l'Autorité des marchés financiers ne prévoit pas d'exigence à cet égard. Le Règlement 58-101 se contente d'imposer la divulgation d'une limite à la durée des mandats des administrateurs, ainsi que de tout mécanisme de renouvellement du conseil d'administration. La pratique consistant à fixer une durée maximale pour les mandats des administrateurs est peu usuelle: seulement six conseils d'administration des 100 plus grandes sociétés cotées avaient adopté une politique fixant une durée maximale pour les mandats des administrateurs, l'établissant de 12 à 15 ans¹.

Du côté du secteur public, la pratique consistant à limiter le renouvellement des mandats des administrateurs est très rare. Au Québec, la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* n'édicte pas d'exigence particulière à cet égard. De même, l'approche générale pour les organismes publics consiste également à ne fixer aucune limite légale. À titre d'exemple, peuvent être renouvelés sans contrainte les mandats des administrateurs d'importants organismes tels que la Société d'assurances automobile du Québec, la Régie de l'assurance-maladie du Québec ou Retraite Québec. Exceptionnellement, la loi limite à deux le nombre de renouvellements des mandats des administrateurs d'Hydro-Québec², de la Caisse de dépôt et placement du Québec³ et de Revenu Québec⁴, pour une durée totale

¹ SPENCER STUART, *Canadian Spencer Stuart Board Index: Board Trends and Practices of Leading Canadian Companies 2016, 2017*, p. 57.

² *Loi sur Hydro-Québec*, RLRQ c H-5, art. 4.02.

³ *Loi sur la Caisse de dépôt et placement du Québec* RLRQ, chapitre C-2, art. 5

⁴ *Loi sur l'agence du revenu du Québec*, RLRQ c A-7.003, art. 15.

maximale de 10 ans. Dans les autres provinces et territoires, la situation est similaire à celle prévalant au Québec.

Si l'imposition de limites au renouvellement des mandats des membres d'un conseil d'administration n'est pas une pratique de gouvernance courante, c'est en raison des bénéfices associés à la présence d'administrateurs d'expérience.

Au fur et à mesure que les années de services augmentent, l'administrateur développe une expertise, sous la forme de connaissances, de compréhension des enjeux et de compétences particulières à l'organisation⁵. Cette expertise lui permet de fournir une contribution distinctive aux grandes fonctions du conseil d'administration que sont la surveillance de la conduite des affaires et des opérations, ainsi que la formulation d'avis.

L'expertise et l'expérience venant avec les années de service contribuent à accroître la crédibilité de l'administrateur⁶. Cette crédibilité individuelle soutient la crédibilité du conseil d'administration, ce qui lui permet de remplir pleinement sa mission en étant un interlocuteur respecté par l'équipe de direction et les parties prenantes de l'organisation.

Si l'on devait remettre en cause ces bénéfices, par souci de cohérence, il faudrait revoir en profondeur la gouvernance des organismes et des sociétés du secteur public pour imposer des limites au mandat des administrateurs de la même nature que celles qui sont envisagées pour la CNESST.

IV. Une atteinte à la pleine efficacité du dialogue social et du paritarisme

Les enjeux soulevés par la composition du conseil d'administration de la CNESST doivent s'apprécier au regard du contexte plus large du dialogue social au Québec.

Le dialogue social a pour objectif « d'encourager la formulation d'un consensus entre les principaux acteurs du monde du travail ainsi que leur participation démocratique »⁷. Si le dialogue social prend plusieurs formes, il incombe à l'État de le soutenir en établissant un cadre juridique et institutionnel qui permet aux acteurs d'interagir dans un climat propice aux échanges.

⁵ Voir N. LI et A.S. WAHID « Director Tenure Diversity and Board Monitoring Effectiveness », *Contemporary Accounting Research* (à paraître) <https://ssrn.com/abstract=2930136>; Y. DOU et autres, "Should Independent Directors Have Term Limits? The Role of Experience in Corporate Governance", (2015) 44 *Financial Management* 583.

⁶ Y. ALLAIRE, *L'indépendance des administrateurs: un enjeu de légitimité*, Institut sur la gouvernance des organisations privées et publiques, Montréal, 2008.

⁷ Organisation internationale du travail, *Dialogue social*, <en ligne : <http://www.ilo.org/ifpdial/areas-of-work/social-dialogue/lang--fr/index.htm>>.

Au Québec, le modèle de dialogue social met l'accent sur la création d'espaces favorisant la concertation bipartite et tripartite (syndicats, employeurs et gouvernement). Plus spécifiquement, le Québec se démarque par ses institutions permanentes de consultation qui contribuent au dialogue social en permettant aux acteurs d'échanger sur divers enjeux. De plus, les hauts dirigeants des grandes associations patronales et syndicales sont membres de nombreux conseils d'administration d'organismes publics. En somme, "le Québec fait figure d'exception en Amérique du Nord par l'existence de plusieurs structures visant à mettre en œuvre une concertation sociale tripartite"⁸.

La gouvernance de la CNESST reflète bien le modèle québécois de dialogue social. En effet, la CNESST "se caractérise par sa forme unique de conseil d'administration paritaire"⁹. Les administrateurs de la CNESST, qui sont nommés par le gouvernement, doivent être choisis en parts égales à partir des listes fournies par les associations syndicales et les associations d'employeurs les plus représentatives¹⁰. En outre, le président du conseil d'administration est nommé par le gouvernement après consultation des associations syndicales et des associations d'employeurs les plus représentatives.

Au-delà de leur rôle au conseil d'administration, les administrateurs de la CNESST sont d'importants acteurs du dialogue social dans d'autres organismes relatifs à l'encadrement des milieux de travail. Cela s'explique par le fait qu'ils ont une grande légitimité vis-à-vis des milieux dont ils proviennent. En effet, ils sont nommés en raison du poste qu'ils occupent au sein de leurs associations en tant que hauts dirigeants.

Ainsi, la plupart des administrateurs de la CNESST sont membres du Comité consultatif du travail et de la main d'œuvre (CCTM) qui regroupe les dirigeants des associations patronales et syndicales les plus représentatives au Québec¹¹. Cette composition paritaire contribue à la mission de ce comité qui consiste à « développer et maintenir la concertation entre les organisations patronales et syndicales afin d'orienter et de soutenir l'action gouvernementale en matière de travail et de main-d'œuvre »¹².

⁸ M. LAROCHE et P. BARRÉ, « Concertation sociale et négociation collective au Québec en temps de crise », *Travail et Emploi*, no. 132, 2012, p. 65, 69.

⁹ I. BOURASSA, *Les facteurs déterminants de la concertation économique*, mémoire de maîtrise, École des relations industrielles, Université de Montréal, 2013, p. 37.

¹⁰ *Loi sur la santé et la sécurité du travail*, RLRQ c S-2.1, art. 141.

¹¹ *Loi sur le ministère du Travail*, RLRQ c M-32.2, art. 12.6.

¹² Québec, Travail, Emploi et Solidarité sociale, *Comité consultatif sur le travail et la main d'œuvre, Mission*, en ligne : https://www.travail.gouv.qc.ca/a_propos/comite_consultatif_du_travail_et_de_la_main_doeuvre/mission.html.

De même, bon nombre d'administrateurs de la CNESST sont membres votants de la Commission des partenaires du marché du travail (CPMT), en raison de leur statut auprès des associations d'employeurs et de salariés les plus représentatives¹³. À nouveau, la participation des hauts dirigeants de ces associations contribue au dialogue social et à la mission de la CPMT qui consiste à « voir au développement et à l'utilisation optimale du capital humain - compétences, expérience et savoirs des personnes - par une action concertée des acteurs du marché du travail dans une perspective d'accroissement de la prospérité du Québec »¹⁴.

Comme nous pouvons le constater, le modèle québécois de concertation et de paritarisme permet aux hauts dirigeants des associations patronales et syndicales qui ont une forte légitimité de se côtoyer dans des organismes où ils ont l'occasion d'échanger relativement aux enjeux et aux problématiques liés au capital humain et au développement économique. L'interaction régulière entre ces hauts dirigeants dans des organismes de concertation est importante. Elle établit et préserve un climat de confiance entre les acteurs qui alimente leur volonté de travailler ensemble. L'interaction permet également un échange d'information qui favorise la compréhension des positions mutuelles. Pour que cette interaction puisse générer de tels bénéfices, il est essentiel que les administrateurs se côtoyant ainsi occupent des postes de haute direction dans des associations patronales et syndicales, ce qui assure leur représentativité.

Or, tout ceci est remis en cause par l'imposition d'une limite au renouvellement des mandats des administrateurs de la CNESST. Si elle est adoptée, cette limite viendra augmenter le taux de rotation des administrateurs de la CNESST dans un horizon relativement court, ce qui nuira au climat de confiance, aux communications et à la compréhension mutuelle qui nécessitent des rapports de longue durée. Cette problématique sera d'autant plus grande que le renouvellement fréquent de la composition des conseils d'administration pourrait se faire au détriment de la représentativité et de la légitimité. En clair, le risque est que progressivement, les administrateurs nommés ne soient plus des hauts dirigeants des principales associations patronales et syndicales.

Il faut aussi insister sur le fait que les conséquences négatives dépasseront la CNESST. En effet, la fréquente modification de la composition du conseil d'administration de la CNESST affectera les autres institutions qui favorisent le dialogue social que sont le CCTM et la CPMT. Concrètement, une perte de synergie dans la concertation entre les acteurs est à craindre si le taux de rotation des administrateurs de ces institutions augmente pour suivre celui de la CNESST.

¹³ *Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et sur la Commission des partenaires du marché du travail*, RLRQ c M-15.001, art. 16, 17.

¹⁴ Québec, Commission des partenaires du marché du travail, *Mission*, <en ligne : <https://www.cpmt.gouv.qc.ca/organisation/mission.asp> >.

En corollaire, la synergie sera affaiblie dès lors que les conseils d'administration se constitueront de manière isolée pour ces trois organisations, c.-à-d., sans égard à la pertinence d'avoir des administrateurs qui interagissent dans ces trois instances. Le rôle des conseils d'administration comme instances de dialogue social s'en trouvera d'autant plus affaibli si les administrateurs n'ont pas la légitimité nécessaire pour représenter les principales associations patronales et syndicales. Au final, le risque est une moins bonne compréhension des enjeux en raison du morcellement des espaces de dialogue et de l'accroissement des interlocuteurs.

En somme, nous déplorons que la réforme envisagée pourrait affaiblir l'efficacité des instances de concertation et le paritarisme qui ont su démontrer avec le temps leur capacité à mener un travail efficace grâce à un dialogue social soutenu.

Conclusion et recommandations

En conclusion, pour les motifs énoncés dans ce mémoire, la FCCQ s'oppose à la modification proposée à l'article 144 de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* qui vise à limiter le nombre de mandats, consécutifs ou non, que peuvent exercer les membres du conseil d'administration de la CNESST.

La FCCQ s'oppose à cette modification en ce qu'elle :

- Mène à l'implantation d'une pratique de gouvernance inutile et problématique.
- Vise à régler une problématique qui a déjà été réglée;
- Propose l'adoption d'une pratique de gouvernance peu reconnue;
- Va à l'encontre d'une application efficace de l'un des piliers fondamentaux du régime québécois de santé et sécurité au travail, à savoir le dialogue social caractérisé par le paritarisme et exercé par les plus hauts dirigeants des organismes impliqués;

Pour cette raison, la FCCQ demande à ce que cette modification législative soit abandonnée.