



**Confédération
des syndicats nationaux**

Mémoire présenté par la
Confédération des syndicats nationaux (CSN)
et la CSN-Construction

à la Commission des finances publiques
sur le projet de loi n° 4

*Loi renforçant la gouvernance des sociétés d'État
et modifiant d'autres dispositions législatives*

Le 13 janvier 2022

Confédération des syndicats nationaux
1601, avenue de Lorimier
Montréal (Québec) H2K 4M5
Tél. : 514 598-2271
Télec. : 514 598-2052
www.csn.qc.ca

Table des matières

Introduction.....	5
Application de la <i>Loi sur la gouvernance des sociétés d'État</i> à la <i>Commission de la construction du Québec</i>	7
Modifications à la structure du conseil d'administration de la Commission de la construction du Québec.....	9
La Commission de la construction du Québec Société d'État : seule solution?.....	11
Conclusion.....	12

Introduction

La Confédération des syndicats nationaux (CSN) est une organisation syndicale composée de près de 1 600 syndicats. Elle regroupe plus de 320 000 travailleuses et travailleurs œuvrant dans quelque 4 500 lieux de travail et réunis sur une base sectorielle ou professionnelle dans huit fédérations, ainsi que sur une base régionale dans treize conseils centraux, principalement sur le territoire du Québec.

La CSN-Construction est une association représentative au sens de l'article 28 de la *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction* (loi R-20). Elle dessert l'ensemble du territoire québécois et regroupe 9 associations de métiers représentant quelque 16 000 travailleuses et travailleurs occupant différents métiers et occupations dans l'industrie de la construction. La CSN-Construction est une fédération autonome au sein de la CSN.

Nous tenons à remercier la Commission des finances publiques de nous donner l'occasion de livrer nos commentaires sur le projet de loi renforçant la gouvernance des sociétés d'État et modifiant d'autres dispositions législatives (PL 4).

Nous reconnaissons l'importance d'assurer une gouvernance saine et transparente de l'ensemble des sociétés d'État. Nous souhaitons toutefois souligner nos préoccupations relativement à certaines modifications proposées par le projet de loi. En ce sens, nous soutenons qu'une diminution de la représentativité des groupes de la société civile au sein des sociétés d'État constitue un recul dans le maintien du dialogue social qui doit demeurer l'objet de nos préoccupations, pensons aux modifications apportées par le PL 4 au conseil d'administration de Retraite-Québec. Toutefois, notre argumentaire se concentre sur le cas particulier de la CCQ.

En effet, la transparence doit aussi tendre à préserver le dialogue social et non pas à l'éviter. Les objectifs de saine gouvernance ne doivent pas avoir pour conséquence d'éloigner les acteurs sociaux de la gestion des sociétés qui assurent l'organisation du milieu dans lequel ils œuvrent. Ainsi, la compétence provenant de l'expérience concrète pour certains secteurs ne doit pas être rejetée, sans en avoir bien mesuré les conséquences sur la gestion des organisations en cause.

Application de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* à la Commission de la construction du Québec

Le PL 4 élargit le champ d'application de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*¹(LGSE) en ajoutant plusieurs sociétés à son annexe I dont la Commission de la construction du Québec (CCQ).

La définition de société d'État sera désormais incluse à la Loi, elle se lit :

Une personne morale administrée par un conseil d'administration dont le gouvernement nomme la majorité des membres, à l'exception de celles qualifiées d'organismes budgétaires, d'établissements du réseau de la santé et des services sociaux ou d'établissements du réseau de l'éducation, y compris l'Université du Québec et ses constituantes².

Cet assujettissement modifie certaines des règles actuelles de gouvernance à la CCQ.

La CSN reconnaît l'intérêt d'imposer certains paramètres aux nominations des administrateurs des sociétés d'État. En effet, l'obligation faite au conseil d'administration de tendre à une parité entre les hommes et les femmes³ et de compter au moins un membre âgé de moins de 35 ans⁴ mérite d'être soulignée.

Le principe voulant que les administrateurs des sociétés d'État soient compétents et aient l'expérience requise pour prendre des décisions objectives et dans le meilleur intérêt de celles-ci s'avère aussi intéressant⁵.

L'indépendance exigée des membres d'un conseil d'administration d'une société d'État ne doit pas se faire au profit de la compétence toutefois, il s'agit d'un équilibre qui peut parfois être délicat. L'importance de conserver au sein des conseils d'administration des sociétés d'État différents acteurs de la société civile doit, selon nous, être préservée afin d'éviter que la gestion de ces sociétés prenne en compte d'autres objectifs que la seule performance financière, en fonction de leur mission spécifique.

C'est principalement ce dernier aspect qui nous préoccupe quant à l'administration de la CCQ.

En effet, la CCQ est une création de la *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction*⁶ (R-20).

Cette loi instaure un régime particulier visant à régir l'ensemble des relations de travail dans l'industrie de la construction, tel que l'indique l'article 4 de la loi R-20 :

¹ LQ, G-1.02.

² Article 2, PL 4.

³ Article 3 de PL 4 ajoutant l'article 3.5 à la LGSE.

⁴ Article 3 de PL 4, ajoutant l'article 3.6 à la LGSE.

⁵ Article 3 de PL 4, ajoutant l'article 3.1 à la LGSE.

⁶ LQ c.R-20.

La Commission a pour fonction d'administrer la présente loi et notamment :

- 1° de veiller à l'application de la convention collective conclue en vertu de la présente loi;*
- 2° de vérifier et contrôler l'application de la présente loi et de ses règlements et notamment le respect des normes relatives à l'embauche et à la mobilité de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction;*
- 3° de s'assurer de la compétence de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction;*
- 4° d'organiser et surveiller la tenue du scrutin d'adhésion syndicale ou conclure une entente avec toute personne en vue de la mandater à cette fin et de constater la représentativité des associations visées à l'article 28;*
- 5° de veiller, dans le cadre des politiques relatives à la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction approuvées par le gouvernement, à l'application des mesures et des programmes relatifs à la formation professionnelle des salariés et des employeurs qui exécutent eux-mêmes des travaux de construction;*
- 6° d'administrer des régimes complémentaires d'avantages sociaux conformément à la présente loi;*
- 7° de maintenir un service de vérification des livres de comptabilité des entrepreneurs afin de contrôler et vérifier l'encaissement des cotisations et des prélèvements prévus par la présente loi ou par une convention collective conclue en vertu de la présente loi;*
- 8° d'administrer le Fonds d'indemnisation des salariés de l'industrie de la construction institué par la section I du chapitre VIII.1;*
- 9° d'administrer le Fonds de formation des salariés de l'industrie de la construction institué par la section II du chapitre VIII.1;*
- 10° d'administrer le Service de référence de main-d'œuvre de l'industrie de la construction prévu par l'article 107.7.*

Dans l'exercice de ses fonctions, la Commission doit collaborer à la réalisation des engagements du gouvernement du Québec dans le cadre d'ententes intergouvernementales en matière de mobilité de la main-d'œuvre ou de reconnaissance mutuelle des qualifications, compétences et expériences de travail dans des métiers et occupations de l'industrie de la construction; elle doit aussi viser l'élimination de tout travail non déclaré ou exécuté en contravention à la présente loi, collaborer aux efforts de prévention et de lutte contre la corruption dans la mesure que détermine la loi et, à la demande du ministre du Revenu, collaborer à l'application des lois fiscales dans l'industrie de la construction.

L'ensemble de ses fonctions particulières touche tant l'organisation du travail dans l'industrie de la construction que les relations de travail et la liberté syndicale. En raison de ce régime particulier et unique, la possibilité pour les associations syndicales d'être partie prenante de la gouvernance de la CCQ revêt une importance capitale.

Différente des sociétés d'État traditionnelles, la CCQ n'a pas que de seuls objectifs de performance financière, elle assure des fonctions beaucoup plus vastes. La présence des associations syndicales représentatives au conseil d'administration permet de s'assurer que la gestion de celle-ci tienne en compte l'ensemble des objectifs qu'elle poursuit. Cet état de fait doit être préservé.

Modifications à la structure du conseil d'administration de la Commission de la construction du Québec

Le conseil d'administration, dont les membres seront *nommés par le gouvernement en tenant compte de leurs profils de compétence et d'expérience approuvés par le conseil*⁷, ne voit pas son nombre d'administrateurs modifié, il demeure établi à 15 membres.

Toutefois, comme l'article 4 de la LGSE impose qu'au moins les deux tiers des membres du conseil d'administration, dont le président, doivent, de l'avis du gouvernement, se qualifier comme administrateurs indépendants, la composition de celui-ci s'en trouvera modifié.

Actuellement, la composition du conseil est établie à l'article 3.2 de la loi R-20 :

La Commission est composée d'un conseil d'administration formé de 15 membres, dont un président.

Sauf le président, les membres sont nommés de la façon suivante :

- 1° un, après consultation de l'association d'employeurs;*
- 2° quatre, après consultation des associations d'entrepreneurs;*
- 3° cinq, après consultation des associations représentatives;*
- 4° quatre membres indépendants, en tenant compte des profils de compétence et d'expérience approuvés par le conseil d'administration.*

Le PL 4 modifie cette composition, il prévoit⁸ :

Les affaires de la Commission sont administrées par un conseil d'administration formé de 15 membres nommés par le gouvernement, dont un président du conseil et un président-directeur général.

Les membres du conseil, autres que le président de celui-ci et le président-directeur général, se répartissent comme suit :

- 1° cinq membres, dont au moins trois sont des membres indépendants, nommés après consultation de l'association d'employeurs et des associations d'entrepreneurs;*
- 2° cinq membres, dont au moins trois sont des membres indépendants, nommés après consultation des associations représentatives;*
- 3° trois membres indépendants.*

⁷ Article 3 de PL 4, ajoutant un nouvel article 3.1 à la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*.

⁸ Article 243 PL 4, modifiant l'actuel article 3.2 de R-20.

Ainsi, bien que les associations représentatives, dont la CSN-Construction, demeurent consultées pour le choix de 5 des 15 membres comme c'était le cas auparavant, elles perdent le bénéfice d'y être chacune présente puisque 3 des 5 candidatures proposées devront se qualifier comme candidature indépendante. Désormais, 9 des 13 administrateurs ordinaires devront être indépendants, s'ajoutent le président et le président-directeur général du conseil.

Plus qu'un caprice d'image, la volonté d'être présent au conseil d'administration à titre d'association représentative s'appuie sur la certitude que la nature particulière de la CCQ et de son champ d'application impose une compétence qui naît de l'expérience concrète du milieu de la construction. Obliger un plus grand nombre de membres indépendants nommés par le gouvernement contribuera-t-il à une meilleure gestion de celle-ci? Nous n'en sommes pas convaincus.

En 2018, lors des consultations particulières concernant le projet de loi n° 152, *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine du travail, afin de principalement donner suite à certaines recommandations de la Commission Charbonneau*, nous avons indiqué nos réticences par rapport à la limitation du nombre de renouvellements des mandats de chacun des administrateurs. Nos arguments d'alors demeurent et mettent en lumière l'importance de l'expérience particulière nécessaire aux membres du conseil d'administration de la CCQ.

Comme nous l'écrivions alors⁹, la CCQ a un rôle très particulier qui se distingue d'autres organismes publics en raison de la complexité de son mandat. En effet, en plus de superviser le respect des conventions collectives, de veiller aux votes d'allégeance et au respect de la loi R-20, elle doit aussi anticiper les besoins de formation et de main-d'œuvre par occupation, métier et région de tout un pan de l'économie québécoise qui comporte au bas mot 175 000 travailleurs.

Les fonctions des administrateurs de la CCQ sont complexes et nécessitent une connaissance pratique et théorique approfondie de l'industrie de la construction. Ils doivent notamment administrer les fonds de pension et les avantages sociaux des travailleurs, légiférer en matière réglementaire pour définir les métiers. Le système actuel a fait ses preuves pour la protection des droits des travailleurs, les salaires, la protection en cas de faillites des entreprises, les assurances médicales et de salaires, les retraites et la formation des travailleurs. Peu de gens au Québec et dans les différentes associations peuvent se targuer de pouvoir porter un regard critique et pertinent sur des décisions à prendre par la CCQ et d'anticiper leurs effets dans l'industrie de la construction.

Cela prend une certaine expérience pour un administrateur de la CCQ avant de réussir à pleinement jouer le rôle de gardien de l'organisme. Au-delà de l'industrie, il faut connaître et comprendre le rôle de la CCQ.

⁹ Mémoire présenté par la Confédération des syndicats nationaux et la CSN-Construction à la Commission de l'économie et du travail dans le cadre de la consultation sur le projet de loi n° 152, le 15 janvier 2018.

La règle prévue par la LGSE en imposant deux tiers de membres indépendants oblige à placer sur le conseil d'administration une proportion trop importante de membres qui ne posséderont pas cette connaissance fine de l'industrie qui permet d'agir avec compétence. La présence d'administrateurs peu expérimentés risque donc d'affaiblir la capacité du conseil d'administration de pleinement assumer son rôle.

Bien que PL 4 prévoit que les nominations des membres des conseils d'administration se feront en fonction du profil de compétence déterminé par le conseil, comment peut-on être certain de retrouver ce profil à l'extérieur tant des associations représentatives que des associations d'employeurs sans justement devoir rogner sur l'expérience et la compétence? Le fait de provenir de l'industrie de la construction étant en soi une compétence particulière qui ne peut s'acquérir que par l'expérience pratique du milieu dans bien des cas.

Ce n'est pas la règle imposant un pourcentage de membres indépendants en vertu de la LGSE que nous remettons en cause, c'est le fait de l'imposer à la situation particulière de la CCQ en désignant celle-ci comme société d'État qui fait l'objet de nos préoccupations.

La Commission de la construction du Québec Société d'État : seule solution?

Depuis le début de son histoire, la CCQ est une organisation qui tend à s'orienter sur des principes qui se rapprochent du paritarisme en matière de gouvernance, la présence actuelle de membres indépendants ne remet pas en cause ce principe, mais démontre plutôt qu'il est possible d'apporter des ajustements à une organisation pour en améliorer la gouvernance, tout en préservant sa singularité. Nous souscrivons entièrement aux principes de saine gouvernance, personne ne gagne à ce qu'une organisation telle que la CCQ n'atteigne pas les plus hauts standards sur ce point.

En intégrant la CCQ à la LGSE, le changement important qui s'opère atteindra-t-il cet objectif? Les nominations indépendantes, bien que recommandées par les associations viendront fragiliser l'importance des acteurs du milieu dans la gouvernance de la CCQ. En effet, il est désormais acquis que seuls deux représentants provenant directement des associations représentatives pourront siéger au conseil d'administration de la CCQ, laissant aux associations de devoir exercer entre elles un arbitrage et leur imposant de devoir chercher des candidats de qualité à l'extérieur de leur milieu.

N'aurait-il pas été possible d'améliorer autrement la gouvernance, si c'est de cela qu'il est question, autrement qu'en assujettissant la CCQ aux règles de la LGSE? En effet, d'importantes modifications en matière d'éthique et de gouvernance ont été apportées au fil du temps à la loi R-20 pour assurer la saine gouvernance de la CCQ. Nous croyons qu'il devrait toujours être possible de le faire, sans retirer aux organisations qui en assurent le financement¹⁰ la possibilité de participer pleinement à sa gestion.

¹⁰ Le financement de la CCQ est en effet principalement assuré par un prélèvement sur la masse salariale effectué auprès de la main-d'œuvre et des employeurs de l'industrie de la construction (article 1 du *Règlement de prélèvement de la Commission de la construction du Québec*, c.R-2,r.9 [2013]).

Ainsi, compte tenu de la nature particulière de la CCQ, du régime particulier des relations de travail dans l'industrie de la construction, nous croyons que la CCQ ne devrait pas faire l'objet de modifications à travers le PL 4 et devrait demeurer telle qu'elle existe actuellement. Il n'est pas nécessaire d'en faire une société d'État pour lui assurer une gouvernance saine et transparente, laquelle ne doit pas passer par une diminution des acteurs compétents sur son CA.

Conclusion

Tendre à améliorer la gouvernance des sociétés d'État est un principe auquel on peut difficilement s'opposer. Une saine gouvernance n'impose toutefois pas un seul modèle.

S'il importe de s'assurer que les personnes ayant la responsabilité de convenir de la direction que doivent prendre les sociétés d'État soient aptes à le faire, il ne faut pas perdre de vue les objectifs poursuivis par la société qu'elles administrent. En retirant aux associations syndicales représentatives le droit de toutes participer au conseil d'administration de la CCQ, une organisation qui est impliquée dans l'entièreté de leur industrie, le gouvernement s'éloigne de cet objectif.

La présence d'un dialogue social fort et l'assurance que les acteurs sociaux demeurent impliqués dans la gestion des sociétés d'État, peu importe leur sphère d'activité, devraient faire partie des principes qui guident le gouvernement dans la gestion des sociétés d'État.