



**Centrale des syndicats
du Québec**

CFP - 013M
C.P. - PL 4
Gouvernance des
sociétés d'État

**Centralisons
nos forces**

L'importance du dialogue social au sein des organisations publiques québécoises

**Avis présenté à la Commission des finances publiques dans le cadre des consultations
sur le projet de loi n° 4, Loi renforçant la gouvernance des sociétés d'État et modifiant
d'autres dispositions législatives**

Par la Centrale des syndicats du Québec (CSQ)

Janvier 2022

La Centrale des syndicats du Québec (CSQ) représente près de 200 000 membres, dont environ 125 000 font partie du personnel de l'éducation.

La CSQ compte 11 fédérations qui regroupent quelque 240 syndicats affiliés en fonction des secteurs d'activité de leurs membres; s'ajoute également l'AREQ-CSQ, l'Association des retraitées et retraités de l'éducation et des autres services publics du Québec.

Les membres de la CSQ occupent plus de 350 titres d'emploi. Ils sont présents à tous les ordres d'enseignement (personnel enseignant, professionnel et de soutien), de même que dans les domaines des services éducatifs à la petite enfance, de la santé et des services sociaux (personnel infirmier, professionnel et de soutien, éducatrices et éducateurs), du loisir, de la culture, du communautaire, des communications et du municipal.

De plus, la CSQ compte en ses rangs 75 % de femmes et 30 % de jeunes âgés de moins de 35 ans.

Introduction

Déposé en octobre 2021, le projet de loi n° 4¹, Loi renforçant la gouvernance des sociétés d'État et modifiant d'autres dispositions législatives, n'a pas suscité jusqu'à maintenant de grandes oppositions. Il s'inscrit pourtant dans la lignée des réformes entreprises depuis le début des années 2000 pour aligner les principes de gestion des institutions publiques sur ceux des organisations du secteur privé.

Fidèle aux préceptes en vogue de la nouvelle gouvernance publique, le projet de loi n° 4 prévoit notamment la diminution du nombre de représentants syndicaux ou de travailleurs au sein de divers conseils d'administration (CA) d'organismes publics, notamment celui de Retraite Québec. Cette diminution est souvent compensée dans les instances par une augmentation du nombre d'administratrices et administrateurs dits indépendants et nommés par le gouvernement du Québec sans consultation. Nous ne pouvons être en accord avec cette orientation.

Bien qu'elle salue certaines dispositions intéressantes du projet de loi, par exemple l'introduction de l'obligation explicite d'atteindre la parité entre les femmes et les hommes au sein des CA, la Centrale des syndicats du Québec (CSQ) considère que le projet de loi constitue sans contredit un recul en matière de dialogue social, notamment sur l'important sujet de la retraite.

À cet égard, l'approche paritaire qui prévalait jusqu'ici dans l'administration de Retraite Québec concrétisait une représentation équilibrée des intérêts des parties prenantes, notamment eu égard aux diverses responsabilités confiées à cet organisme (gestion du Régime de rentes du Québec [RRQ] et administrateur du Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics [RREGOP] entre autres). Quant aux administrateurs indépendants, la proposition faite qu'ils soient nommés sans consultation par le gouvernement du Québec soulève des problèmes de légitimité et de crédibilité considérables.

De même, parlant de dialogue social, il est pour le moins particulier d'entamer des consultations sur un projet de loi qui prévoit une réduction substantielle de la représentation des travailleurs et des représentants syndicaux à divers CA d'organismes publics, sans même inviter ces organisations syndicales à participer aux consultations. Par conséquent, à défaut d'avoir été invités à cette commission parlementaire, nous concentrons dans le court avis qui suit nos réactions, nos commentaires et notre recommandation sur le projet de loi n° 4.

¹ QUÉBEC (2021). *Projet de loi n° 4, Loi renforçant la gouvernance des sociétés d'État et modifiant d'autres dispositions législatives*, [En ligne], Québec, Éditeur officiel du Québec, 42^e législature, 2^e session. [assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-4-42-2.html].

1. Pourquoi miner le dialogue social?

Avec cette réforme de la gouvernance des sociétés d'État qui vise, notamment, à accroître la proportion d'administratrices et d'administrateurs considérés comme indépendants au sein des conseils d'administration, le gouvernement réduit la représentation des travailleurs et des représentants de groupes particuliers au sein de plusieurs instances gouvernementales.

Par exemple, à Retraite Québec, le tableau suivant résume ce que prévoit le projet de loi n° 4 quant à la composition de son CA. Finalement, les grands gagnants de l'exercice sont les administratrices et administrateurs externes, dits indépendants, qui gagnent quatre sièges supplémentaires. Sur quelles bases peut-on justifier un tel transfert de capacités décisionnelles à ces acteurs?

Tableau I
Membres du conseil d'administration de Retraite Québec

	RETRAITE QUÉBEC (avant le PL 4)	RETRAITE QUÉBEC (après le PL 4)
Gouvernement	2	0
Travailleuses et travailleurs	6	4
Retraitées et retraités	2	2
Milieu des affaires	4	4
Autres	1	5
Total	15	15

Cette approche managériale, qui ne dit pas son nom, cache mal son biais idéologique. De fait, en filigrane, il semble évident que le législateur présuppose que les organisations privées constituent le modèle idéal auquel doivent impérativement se conformer les institutions publiques². Or, la littérature nous laisse croire que cet apriori repose sur bien peu de fondements :

Dans cette perspective, les sciences de l'organisation nous incitent à penser qu'il y a fort peu de possibilités que les mêmes idées et instruments puissent contribuer au bon fonctionnement de toutes les organisations indifféremment

² MERRIEN, F.-X. (1999). « La Nouvelle Gestion publique : un concept mythique », *Lien social et Politiques*, n° 41 (printemps). Repéré à erudit.org/fr/revues/lsp/1999-n41-lsp352/005189ar/.

de leur contexte de fonctionnement, de la nature de leur mission et du travail qu'elles ont à faire³.

Alors que les défis entourant la retraite sont nombreux et qu'ils se multiplient, il est pour le moins navrant de réduire la portée et le fonctionnement des mécanismes et des lieux permettant un dialogue social sur cet enjeu.

Aussi, nous ne pouvons passer sous silence le fait que, parmi les deux représentantes et représentants des travailleurs qui seraient retirés du CA de Retraite Québec, se retrouve une représentante ou un représentant des personnes cotisantes au RREGOP. Dans le contexte où ces dernières assument 50 % des frais d'administration liés à la gestion de leur régime de retraite, ce qui représente des sommes de plusieurs dizaines de millions de dollars annuellement, les organisations syndicales représentant ces personnes cotisantes ont toujours revendiqué d'inclure deux représentantes ou représentants des cotisants au RREGOP au sein du CA de Retraite Québec.

D'ailleurs, lors de la création de l'organisme en 2015, le projet de loi initial ne prévoyait qu'une seule personne représentant des cotisantes et cotisants au RREGOP. Les organisations syndicales représentant les personnes cotisantes au RREGOP avaient unanimement réclamé l'ajout d'une deuxième personne représentante. Afin de parvenir à un consensus sur cette question et considérant l'historique de la représentation des personnes cotisantes au sein de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA), le projet de loi a été amendé, et la demande des centrales acceptée. Aujourd'hui, avec le projet de loi n° 4, le gouvernement revient sur ce consensus. Nous ne pouvons accepter ce recul.

2. Une conception étriquée de l'indépendance

Le refrain est bien connu et a été maintes fois entendu par le passé pour justifier des modifications à la gouvernance d'autres organisations publiques : les membres externes seraient par définition plus indépendants que les membres représentant diverses parties prenantes sur les CA.

Au-delà d'une simple profession de foi, bien peu d'études soutiennent l'affirmation voulant que les administratrices et administrateurs externes soient par définition plus indépendants. L'Observatoire de la retraite résume bien nos doutes :

Selon l'OCDE, les administrateurs indépendants peuvent parfois servir de voile pour concentrer les capacités décisionnelles entre les mains de l'État. [...] l'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP)

³ DUPUIS, Alain (2008). *Managérialisme ou collégialisme dans la gouverne des universités? Le cas des projets immobiliers de l'UQAM*, Cahier de recherche du CERGO, ÉNAP et Téluc, p. 7. [[r-libre.teluc.ca/2180/1/Cahier%20du%20Cergo%202008-03.pdf](http://libre.teluc.ca/2180/1/Cahier%20du%20Cergo%202008-03.pdf)].

avance que « le concept d'indépendance [des administrateurs] signifie d'abord et avant tout l'indépendance vis-à-vis de la direction ». Comment cette indépendance est-elle possible si les administrateurs sont nommés par le gouvernement? Peuvent-ils véritablement contredire ou s'opposer aux orientations du ministère des Finances quant à la retraite? Où sont les études documentant leur impartialité? Autant de questions qui introduisent des doutes légitimes sur la nature de cette réforme et qui laissent penser que le PL 4 mène, dans les faits, à la fin du paritarisme à Retraite Québec⁴.

2.1 L'indépendance ou la crédibilité?

La littérature récente sur la gouvernance souligne de plus en plus l'importance prépondérante de la crédibilité des administrateurs plutôt que de leur provenance⁵. Au Québec, le fiasco immobilier de l'Université du Québec à Montréal (UQAM) et de son Îlot Voyageur nous offre un intéressant cas de figure.

De fait, dans le rapport du Vérificateur général du Québec présenté à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008⁶, une vérification particulière a été faite concernant les principaux facteurs responsables des pertes occasionnées à l'UQAM par les différents projets immobiliers.

Sans vouloir entrer dans les détails, notons que le Vérificateur identifie clairement l'incapacité des membres externes du CA à intervenir et à remplir adéquatement leurs fonctions et leurs responsabilités comme étant l'un des facteurs ayant contribué aux pertes colossales subies par l'UQAM. Inversement, l'étude des procès-verbaux des réunions du CA de l'UQAM par le Vérificateur illustre bien que seuls les administrateurs et administratrices de l'interne ont été en mesure de questionner efficacement les dirigeantes et dirigeants de l'UQAM.

Avec cet exemple en tête, on peut douter de la marge de manœuvre réelle et de l'indépendance d'esprit des administratrices et administrateurs « indépendants », nommés par le gouvernement de surcroît, comme proposé dans le projet de loi n° 4. On peut certes aussi douter de la capacité de ces administratrices et administrateurs « indépendants », qui proviennent la plupart du temps du secteur privé, à questionner

⁴ INSTITUT DE RECHERCHE EN ÉCONOMIE CONTEMPORAINE (2021). *Le bulletin de la retraite*, [En ligne], Observatoire de la retraite, n° 50 p. 4. [irec.quebec/ressources/publications/Bulletin-no-50.pdf].

⁵ INSTITUT SUR LA GOUVERNANCE D'ORGANISATIONS PRIVÉES ET PUBLIQUES (2018). *Les administrateurs sont indépendants, mais sont-ils légitimes et crédibles? – 10^e prise de position*, [En ligne], IGOOP, 37 p. [igopp.org/wp-content/uploads/2018/06/IGOPP_PP_Independant_PP10_FR_vf.pdf].

⁶ VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC (2008). *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009, tome 1*, Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale concernant la vérification particulière menée auprès de l'Université du Québec à Montréal, [En ligne], Le Vérificateur, 89 p. [vgq.qc.ca/Fichiers/Publications/rapport-annuel/2008-2009-T1/fr_Rapport2008-2009-T1-AnnexeA.pdf].

la haute direction des organismes publics ou à remettre en question leurs décisions et leurs orientations. Bien souvent, ces administratrices et administrateurs issus du secteur privé connaissent peu les règles et les mécanismes propres au secteur public (en matière de technologies de l'information ou de ressources humaines, par exemple), ce qui limite leur capacité d'action.

À contrario, des administratrices ou administrateurs provenant de la fonction publique ou représentant des parties prenantes fortement concernées par les affaires d'un organisme public, même s'ils sont considérés comme non indépendants, sont souvent mieux outillés qu'une administratrice ou un administrateur « indépendant » pour exercer les fonctions de planification, de contrôle et de surveillance qui relèvent du conseil d'administration, et ce, précisément parce qu'ils connaissent mieux le fonctionnement du secteur public.

Conclusion

Au premier regard, les changements que propose le gouvernement avec le projet de loi n° 4 peuvent paraître dépourvus de grandes conséquences. C'est toutefois oublier qu'ils s'inscrivent dans une longue série de réformes de l'administration publique québécoises, réformes toutes largement inspirées des préceptes et des règles de la nouvelle gouvernance publique. En définitive, c'est l'esprit de concertation paritaire, élément central du modèle québécois de développement, qui est mis à mal.

Nul doute que ces changements successifs finissent par graduellement éroder la vitalité du dialogue social au Québec. Or, la pertinence et l'efficacité du dialogue social ne sont plus à démontrer. Selon l'Organisation internationale du travail (OIT) :

Le dialogue social est aussi bien un moyen de réaliser des objectifs sociaux et économiques, qu'un objectif en soi, dans la mesure où il permet aux personnes de faire entendre leurs voix et leurs intérêts dans la société et sur les lieux de travail. [...] il permet d'améliorer l'élaboration des mesures politiques, de contribuer à l'efficacité de leur mise en œuvre et de renforcer la qualité des résultats⁷.

De même, « afin que le dialogue social devienne une réalité, il est important que les associations syndicales soient fortes et bien représentées au sein des institutions⁸ ». Dans ce contexte, il va sans dire que le retrait de deux sièges réservés aux représentantes et représentants des travailleurs au sein du CA de Retraite Québec,

⁷ ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL (2013). *Le dialogue social tripartite au niveau national : guide de l'OIT pour une meilleure gouvernance*, [En ligne], OIT, Genève, 283 p. [ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---dialogue/documents/publication/wcms_303210.pdf].

⁸ INSTITUT DE RECHERCHE EN ÉCONOMIE CONTEMPORAINE (2021). *Le bulletin de la retraite*, [En ligne], Observatoire de la retraite, n° 50 p. 4. [irec.quebec/ressources/publications/Bulletin-no-50.pdf].

tout comme la diminution de leur présence au sein d'autres instances gouvernementales, affaiblit la position des travailleuses et travailleurs, ce qui nuit au dialogue social et sape l'une des conditions de sa vitalité.

Beaucoup reste à faire pour améliorer les mécanismes de dialogue social en général et la discussion publique entourant les enjeux de retraite en particulier. Encore faudrait-il commencer par ne pas détricoter les structures déjà en place.

Recommandation

Afin de maintenir une approche où les parties prenantes affectées par les décisions et les orientations des organismes gouvernementaux peuvent intervenir dans la discussion menant ces dernières, la Centrale des syndicats du Québec (CSQ) recommande :

De maintenir la représentation des travailleuses et des travailleurs au sein des instances des sociétés d'État ainsi que les mécanismes de consultation des organisations syndicales, en particulier au sein du conseil d'administration de Retraite Québec.

