



Institut sur la gouvernance
d'organisations privées et publiques

CSSS – 013M
C.P. – P.L. 127
Gestion du réseau
de la santé et des
services sociaux

Mémoire relatif au projet de loi no 127 visant à améliorer la gestion du réseau de la santé et des services sociaux

Présenté par :

**Michel Nadeau, M.B.A.
Directeur général**

Le 14 mars 2011

TABLE DES MATIÈRES

Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques	3
Introduction au mémoire de l'IGOPP	6
Le mémoire	
I. aspects positifs	7
II. aspects problématiques	10
Conclusions	22

INSTITUT SUR LA GOUVERNANCE D'ORGANISATIONS PRIVÉES ET PUBLIQUES (IGOPP)

Fruit d'une initiative conjointe des deux établissements universitaires, HEC Montréal et l'Université Concordia (École de gestion John-Molson), l'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP), lancé en septembre 2005, a pour objectif d'être un centre d'excellence au Canada et à l'étranger en matière de recherche et de formation sur la gouvernance ainsi qu'un centre d'études sur les meilleures pratiques dans le fonctionnement du conseil d'administration et de la haute direction des organisations.

Par ses contributions originales l'IGOPP entend devenir un **organisme de référence sur les enjeux de gouvernance** incontournable au Québec, important au Canada et émergent sur la scène internationale. L'Institut concentre ses efforts auprès de cinq publics prioritaires soit **les établissements du secteur de la santé, les PME, les sociétés d'État, les universités et les comités de retraite**. La **recherche, la formation, la prise de position** et la **diffusion de connaissances** sont les principales activités de l'Institut. Le point de départ de la réflexion de l'IGOPP est le modèle robuste de la *Gouvernance créatrice de valeurs^{MD}*, développé par les professeurs Yvan Allaire et Mihaela Firsirotu.

Pour alimenter le débat sur les grands enjeux de la gouvernance, le conseil et la direction de l'IGOPP participent activement à la réflexion publique. Depuis sa création en 2005, l'IGOPP a formulé **cinq prises de position** fondées sur des travaux rigoureux de recherche et a créé **trois groupes de travail**, dont un portant sur **la gouvernance des établissements de santé et des**

services sociaux du Québec. La gouvernance dans le domaine de la santé est un enjeu prioritaire pour le conseil d'administration de l'Institut.

Le Groupe de travail, présidé par M. André Bisson, président du conseil d'administration du Centre de recherche universitaire CIRANO a formulé **neuf recommandations pour relever la qualité de la gouvernance** au sein des établissements de santé.

Ces propositions sont l'aboutissement d'une démarche à cinq volets :

- 1- l'état de la situation de la gouvernance;
- 2- responsabilités du conseil d'administration;
- 3- la composition du conseil d'administration;
- 4- le fonctionnement du conseil d'administration; et
- 5- la formation des membres du conseil administration.

Voici ces neuf propositions ou recommandations¹ :

- 6- Que le conseil soit formé majoritairement d'administrateurs indépendants.
- 7- Que le conseil prépare un profil des différentes expériences et expertises requises pour permettre au conseil d'assumer pleinement ses responsabilités.
- 8- Que le conseil recommande de remplacer le système électoral actuel inopérant par un mécanisme rigoureux de désignation des administrateurs indépendants.
- 9- Que le directeur général soit membre du conseil d'administration.
- 10- Que la taille du conseil ne dépasse pas les 15 membres.
- 11- Que de modestes compensations monétaires soient versées aux membres du conseil d'administration.
- 12- Que le conseil mette en place obligatoirement un comité de gouvernance et d'éthique et qu'il ait toute la latitude lui permettant de créer tout

¹ Les recommandations et l'ensemble de ce rapport peuvent être consultés à l'adresse suivante : http://www.igopp.org/IMG/pdf/9_Rapport_final_sur_la_gouvernance_des_etablissement_de_sante.pdf

autre comité jugé nécessaire à l'atteinte de ses objectifs. Le conseil doit aussi ajouter une responsabilité d'optimisation des ressources au comité de vérification.

13-Que les responsabilités prioritaires du conseil incluent entre autres :

- i. la nomination, l'évaluation et l'établissement de la rémunération du directeur général;**
- ii. la révision, l'approbation et l'évaluation des orientations stratégiques;**
- iii. l'évaluation des programmes et services; et**
- iv. l'évaluation annuelle de son fonctionnement.**

14-Que les conseils d'administration mettent en place des pratiques rigoureuses de reddition de comptes.

L'IGOPP tient à souligner sa satisfaction de voir que plusieurs de ses recommandations se retrouvent dans le projet de loi 127 déposé par le ministre.

INTRODUCTION AU MÉMOIRE DE L'IGOPP

Le 9 décembre 2010, le ministre de la Santé et des Services sociaux, M. Yves Bolduc a présenté à l'Assemblée nationale le projet de loi 127 qui a pour objet d'introduire de nouvelles règles visant à améliorer la gestion du réseau de la santé et des services sociaux.

Nous appuyons plusieurs éléments contenus dans ce projet de loi, qui nous voulons le rappeler, sont en cohérence avec les recommandations de notre rapport sur la gouvernance des établissements de santé et des services sociaux du Québec. Néanmoins, nous sommes d'avis que plusieurs des articles de ce projet de loi auraient intérêt à être modifiés afin de doter le réseau d'une gouvernance améliorée.

Ce mémoire est divisé en trois sections. Dans la première section, nous présenterons les aspects que nous jugeons positifs. Par la suite nous préciserons pourquoi certains aspects du projet de loi sont problématiques et peuvent constituer une entrave à une bonne gouvernance. Enfin, dans la troisième section, nous présenterons nos conclusions et des pistes de réflexion afin que le réseau québécois de la santé et des services sociaux ait un cadre réglementaire lui assurant une bonne gouvernance.

LE MÉMOIRE

I. ASPECTS POSITIFS

L'Institut appui les changements suivants:

1. Au niveau de la composition des conseils d'administration

❖ Article 9 (129 et 130):

- Le nombre d'administrateurs est réduit pour atteindre 14 ou 15 membres dépendamment du type d'établissement.
- Il y a désormais une majorité de membres indépendants.
- Le conseil doit être constitué en parts égales de femmes et d'hommes².

Cet article intègre la première et la cinquième recommandation de notre rapport sur la gouvernance des établissements de santé et des services sociaux soit que le conseil doit être majoritairement composé d'administrateurs indépendants et que le nombre d'administrateur ne devrait pas dépasser les 15 membres.

Mais l'objectif ici devrait être de façonner des conseils d'administration qui soient **légitimes** et **crédibles**.

² En ce qui concerne la parité hommes-femmes, l'Institut a publié une prise de position en 2009 portant sur la place des femmes au sein des conseils d'administration. Dans ce rapport, l'Institut propose comme première mesure incitative de viser une présence minimale de 40% pour chacun des deux sexes.

« La légitimité et la crédibilité du conseil »

Le concept d'indépendance acquiert un rôle, restreint certes, mais important dans le fonctionnement d'un conseil s'il est présenté comme étant une source de légitimité. En fait, *ce n'est que par sa légitimité qu'un conseil gagne le droit d'imposer ses vues et volontés à la direction de la société.*

Cependant, c'est par sa crédibilité qu'un conseil joue un rôle important et contribue à la bonne performance de la société. La *crédibilité* d'un conseil repose sur l'expérience combinée et l'expertise collective de ses membres, *pertinentes aux enjeux et aux défis spécifiques* avec lesquels l'organisation doit composer. » Professeurs Yvan Allaire et Mihaela Firsirotu, « *Plaidoyer pour un nouveau capitalisme* », IGOPP, 2010.

❖ Article 24 (157) :

- Le président du conseil d'administration doit être choisi parmi les membres réputés indépendants.

2. Au niveau de la création de comités et de leur mandat

❖ Article 34 (181, 181.0.0.1, 181.0.0.2, 181.0.0.3)

- Le conseil d'administration doit obligatoirement constituer un comité de gouvernance et d'éthique ainsi qu'un comité de vérification.
- Ces comités doivent être constitués majoritairement de membres indépendants. Dans sa loi sur la gouvernance des sociétés d'État, le gouvernement du Québec propose que les comités soient composés entièrement de membres indépendants. Mais il est peut-être approprié d'y aller par étape...

- Les présidents de ces comités doivent être des membres indépendants.
- Le comité de vérification doit aussi compter parmi ses membres au moins un individu ayant une compétence en matière comptable ou financière.
- Le mandat du comité de gouvernance a entre autres comme rôle d'élaborer les profils de compétences et d'expérience pour la nomination/cooptation des membres indépendants.
- Le mandat du comité de vérification a entre autres comme rôle de s'assurer qu'un plan visant une utilisation optimale des ressources soit mis en place et d'en assurer le suivi.

Cet article aborde la grande majorité des points soulevés dans la septième recommandation de notre rapport sur la gouvernance des établissements de santé et des services sociaux.

3. Au niveau de la divulgation de l'information

❖ Article 42 (182.9)

- «L'établissement doit rendre publics les résultats présentés dans son rapport annuel de gestion dans un média accessible à l'ensemble de la population, notamment un site Internet». Cependant, nous sommes d'avis que l'information divulguée doit minimalement contenir des **indicateurs de performance** mesurant les progrès des établissements sous différents angles sensibles aux yeux des usagers. Cela permettra au réseau d'être plus transparent et le public pourra apprécier les améliorations.

II. ASPECTS PROBLÉMATIQUES

L'Institut considère que les quatre aspects suivants du projet de loi auraient avantage à être substantiellement modifiés :

- 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)

1. 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 et 172.1)

- «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.»

- «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, 182.04 et 182.05)**

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

À l'égard des orientations stratégiques, il est normal que le C.A. d'un établissement adopte les siennes dans le 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.). 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 dans le circuit de gouvernance. Pourquoi créer cette confusion 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. Ces éléments de confusion amènent 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 »). Le conseil d'administration doit demeurer le cœur de cette «gouvernance partagée» entre le ministère (incluant les agences) et les établissements locaux.

Les risques d'érosion des responsabilités et de création de malentendus et de bicéphalie nous amènent à recommander de radier du projet de loi l'article 182.04 et d'inscrire clairement la participation du 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.

2. La reddition des comptes et le rapport annuel de gestion

❖ Article 25 (158)

- «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 du gestion et d'imputabilité. »

❖ Article 42 (182.9)

- «L'établissement doit rendre public les résultats présentés dans son rapport annuel de gestion dans un media 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. ».

Comme l'a écrit Yvan Allaire, président du conseil de l'IGOPP «S'il est vrai qu'une bonne gouvernance ne peut se manifester sans que le conseil d'administration ne jouisse d'un niveau raisonnable d'autonomie, il est aussi vrai qu'une institution ne peut revendiquer une plus grande autonomie sans faire la démonstration d'une haute qualité de gouvernance; en somme *pas de bonne gouvernance sans autonomie, mais pas d'autonomie sans bonne gouvernance.*

L'Institut a pour sa part, écrit en 2008 dans son rapport sur la gouvernance des établissements que le «[...] 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 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 Économique (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.»³

³ 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'État 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.

3. La nomination et l'évaluation du directeur général

❖ Article 43 :

- «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 :**

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

❖ **Article 65 :**

- « 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'Institut soulignait l'importance centrale pour un C.A. de nommer 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'Institut maintient toujours cette position, au nom de la responsabilité du C.A., mais aussi au nom de l'impérieuse loyauté du D.G. envers son C.A. Un conseil qui n'a pas une solide emprise sur la nomination du directeur général n'aura jamais l'autorité morale pour insuffler sa vision dans l'organisation et en faire les suivis requis.

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 directeur général est son conseil d'administration. Agir autrement, c'est glisser peu à peu vers une gestion bicéphale, 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 autres membres du comité 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.

L'Institut propose plutôt que le conseil d'administration choisisse sans contrainte les cinq (5) membres du comité de sélection du D.G. Il pourrait y avoir ou non des représentants du ministre et des agences. Mais nous croyons que le ministre devrait avoir un pouvoir de veto d'accepter ou non le candidat retenu par le comité. En exerçant ce droit de veto, le ministre devrait expliquer sa position dans une lettre au comité de sélection.

4. 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).

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 :

- i. « 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'État, 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'État afin de bien comprendre les responsabilités et les domaines fonctionnels de ces personnes». ⁴

- i. « Premier responsable du fonctionnement du C.A., le président doit aussi amener ses collègues et particulièrement le comité de gouvernance et d'éthique à

⁴ Source : Me Michel Décar, «Être un administrateur de sociétés d'État», publié par le Collège des administrateurs de sociétés et l'Université Laval, Québec, 2007.

développer un programme d'accueil et d'intégration des nouveaux membres grâce auquel leur seraient présentés :

- les principaux dirigeants de la société d'État;
- 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. »⁵

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.

⁵ Jean-Claude Deschênes, « La présidence du conseil d'administration d'une société d'État » Édité par le Collège des administrateurs de sociétés et l'Université Laval, Québec, 2008.

CONCLUSIONS

Dans ce mémoire nous avons dans un premier temps fait part de notre satisfaction quant à certains apports du projet de loi 127 à la bonne gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux. Comme nous l'avons souligné précédemment, ces modifications s'inscrivent dans le courant des bonnes pratiques en matière de gouvernance que nous avons évoquées dans nos recommandations formulées par le Groupe de travail de l'IGOPP en 2008.

Dans la deuxième section de notre argumentation nous avons fait ressortir quatre aspects problématiques de ce projet de loi. Nous croyons que ces aspects doivent retenir l'attention du gouvernement et doivent être révisés. Il est essentiel que le rôle de chacun des paliers gouvernementaux soit revu afin de s'assurer qu'il n'y ait pas une duplication des responsabilités, que la reddition de comptes soit appropriée et que l'autonomie des C.A. des établissements ne soit pas brimée. Si ces mesures étaient retenues, la gouvernance des établissements de santé connaîtrait un net recul par une accentuation sans précédent des pouvoirs du ministère. Pareil scénario est tout à fait inacceptable en 2011 surtout trois ans à peine après les propos du premier ministre sur l'orientation réelle de l'exercice gouvernemental d'une réelle modification de la gouvernance des institutions publiques et parapubliques au Québec.

En terminant, dans notre argumentation nous n'avons pas abordé la dimension démocratique. Néanmoins, nous aimerions mentionner deux éléments importants se rapportant à ce sujet :

- Le fait d'élire parmi la population deux individus ne garantit pas que ces derniers soient crédibles et légitimes. En effet, il serait illusoire de penser qu'un individu élu avec 1 ou 2% des votes soit légitime et crédible aux yeux de la population, des membres du conseil et de la direction des établissements. Nous proposons d'abolir le processus électoral et de faire passer les membres indépendants *cooptés* de trois (3) à cinq (5).
- Le fait de procéder à des assemblées publiques vient miner l'exercice de gouvernance du réseau. Lors de ces assemblées, des groupes d'intérêts peuvent exercer des pressions sur les membres du conseil dont le mandat est pourtant le bien commun de l'ensemble de l'établissement. Cela peut avoir comme conséquence de limiter la participation aux discussions de certains membres du conseil, qui ont peur de s'exprimer. Pour l'Institut, la bonne gouvernance doit donner lieu à des débats publics qui sont au cœur de la démocratie; mais le processus décisionnel final doit se faire qu'à huis-clos, lorsque les membres du conseil sont en confiance et peuvent avoir des discussions franches. Nous proposons donc le remplacement des réunions devant différents groupes par de réelles assemblées publiques d'information où tous les dirigeants de l'établissement viendraient à chaque six mois répondre aux préoccupations des usagers dans des séances ouvertes à la population.

Le ministre de la Santé et des services sociaux peut aujourd'hui faire franchir un pas important à la gouvernance du système de santé en renforçant et non en affaiblissant le conseil d'administration des établissements. Les administrateurs des établissements doivent accepter de s'investir davantage notamment par une formation accrue pour assurer la supervision de la gestion des établissements. Les conseils doivent accepter le contexte de la «gouvernance partagée» avec le ministère et ses agences. Des paramètres d'encadrement sont essentiels. Mais il faut faire confiance aux administrateurs pour faire les choix qui s'imposent dans l'intérêt bien senti de la population locale.