

ENAP

École nationale
d'administration
publique



Mémoire soumis à la Commission des finances publiques sur le projet de loi 4

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

Pour une gouvernance créatrice de valeur

18 janvier 2022

enap.ca

PRÉSENTATION DES AUTEURS

Marie-Soleil Tremblay FCPA, PhD

Titulaire d'un doctorat en administration des affaires de l'Université Laval et auteure de plusieurs manuels et articles traitant d'audit, de gouvernance d'entreprise, de rémunération des hauts dirigeants, de contrôle et de gestion financière, Marie-Soleil Tremblay est Fellow comptable professionnelle agréée (FCPA) et professeure titulaire à l'École nationale d'administration publique. Elle est membre de plusieurs comités éditoriaux et éditrice associée du *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management* et de *Accounting and the Public Interest*. Sa thèse de doctorat portait sur la modernisation de la gouvernance des sociétés et a remporté le prestigieux prix de meilleure thèse décerné par Emerald en 2012.

Membre du centre de recherche en gouvernance (CERGO), leader à L'effet A, Marie-Soleil Tremblay siège également au conseil d'administration de l'Administration portuaire de Québec et de l'École nationale d'administration publique. Elle préside les comités d'audit et siège au Conseil du Festival d'été international de Québec et d'Investissement Québec.

Luc Bernier PhD

Titulaire d'un doctorat en science politique de l'université Northwestern (Illinois) et auteur d'une centaine d'articles scientifiques, chapitres et livres, Luc Bernier est professeur associé à l'École nationale d'administration publique et titulaire à l'École supérieure d'affaires publiques et internationales de l'Université d'Ottawa. Il y a été, pendant cinq ans, titulaire de la chaire Jarislowsky en gestion du secteur public. Auparavant, il a été 25 ans à l'ENAP où il a été professeur, directeur des études à Montréal puis directeur de l'enseignement et de la recherche (2001-2006). Il a créé le CERGO. Il vient de co-diriger en 2020 le *Routledge Handbook on State-Owned Enterprises* qui offre une synthèse des connaissances sur les sociétés d'État. Il a publié de nombreux textes sur le sujet et en particulier sur leur gouvernance.

Patrice Gélinas, CFA, ASA, PhD

Titulaire d'un doctorat en administration des affaires de HEC Montréal, Patrice Gélinas est également titulaire de la charte CFA et associé (ASA) de la Society des Actuaire. Chercheur et enseignant primé, il est également consultant auprès de plusieurs des plus grands employeurs du Canada en matière de rémunération des hauts dirigeants par le biais de la firme consultative indépendante Hexarem. Ses recherches portent sur la rémunération des cadres et la gouvernance d'entreprise. Il enseigne la gouvernance de la rémunération exécutive dans le cadre du programme de *Masters in Financial Accountability* de l'Université York.

SOMMAIRE EXÉCUTIF

En s'inspirant des normes actuelles de saine gouvernance, ce mémoire propose les pistes d'amélioration suivantes au projet de loi #4 :

1. Justifier et délimiter certains piliers de la philosophie de rémunération des sociétés d'État, à savoir le bassin de talent à viser lors des balisages de la rémunération de la haute direction;
2. Adopter des règles de divulgation de la rémunération permettant de comprendre la valeur et les modalités de l'ensemble de la rémunération globale de la haute direction;
3. Adapter la rémunération des administrateurs aux responsabilités, aux compétences requises, au temps à consacrer et aux risques encourus;
4. Maintenir l'indépendance des comités du Conseil;
5. Améliorer la reddition de compte des Conseils en matière de compétence, de rémunération et d'assiduité des membres.
6. Améliorer la reddition de compte des Conseils en matière d'utilisation d'experts indépendants.

PRÉAMBULE

Dans la foulée des scandales financiers du début du siècle, le gouvernement québécois a adopté en 2006 une loi visant à rehausser la transparence, l'intégrité, la responsabilité et la performance des entreprises du secteur public. On y a notamment scindé le rôle du PDG et du président du Conseil, limité la taille des Conseils, mis en place des critères de compétence et des obligations d'indépendance, constitué des comités statutaires (vérification, gouvernance & éthique et ressources humaines) et formalisé le concept de gestion des risques. Pour les entreprises à caractère commercial, on a proposé la rémunération de certains membres des conseils d'administration. On a aussi changé le rôle du Vérificateur général. Enfin, on a introduit l'obligation de parité homme/femme, ce qui à l'époque semblait avant-gardiste, révolutionnaire et, selon certains, très risqué. Depuis son adoption, un seul changement significatif a été fait en 2016 avec le projet de loi 693 qui a modifié la Loi afin de favoriser la présence de jeunes au sein des Conseils d'administration des sociétés d'État à compter du 7 décembre 2021.¹ Il est donc opportun aujourd'hui de revoir cette Loi afin de favoriser la performance des sociétés d'État et de poursuivre la démarche visant à favoriser un équilibre entre l'autonomie des entreprises publiques et l'autorité du gouvernement. Nous estimons que les modifications proposées par le ministre des Finances permettront de bonifier la gouvernance des Sociétés d'État et des organismes publics et souhaitons contribuer à la clarification de certains éléments, principalement en matière de divulgation et de rémunération des hauts dirigeants et administrateurs.

1. Détermination de la rémunération des hauts dirigeants

La rémunération globale être doit établie de manière à promouvoir le recrutement et la rétention des talents requis par l'organisation pour accomplir sa mission, atteindre ses objectifs et déployer le plan stratégique approuvé par le Conseil. Les Conseils d'administration des sociétés d'État sont subordonnés à un « actionnaire de contrôle » soit le gouvernement qui s'est gardé dans plusieurs cas des responsabilités qui seraient normalement dévolues au conseil d'administration de sociétés ouvertes comme c'est le cas pour la nomination du PDG et l'établissement de sa rémunération.

Pour faciliter le dialogue sur la rémunération des dirigeants entre le gouvernement et le Conseil, **nous invitons le gouvernement à préciser le groupe de comparaison pouvant servir de marché de référence** pour chacune des Sociétés. Une philosophie de rémunération serait ensuite proposée par le Conseil et approuvée par le gouvernement. Cette dernière préciserait à qui la Société se compare, le positionnement ciblé par rapport au marché de comparaison, les composantes de la rémunération globale et la nature des indicateurs de performance à privilégier. Comme actionnaire ayant droit de parole prépondérant, le gouvernement aurait ainsi le mot initial et le mot final en matière de rémunération des hauts dirigeants, sans limiter la responsabilité du

¹ Selon l'article 43, les sociétés et organismes visés par la Loi constituée doivent inclure au moins un membre âgé de 35 ans et moins au moment de leur nomination.

Conseil. Bien entendu, comme c'est le cas à la CPDQ, il peut y avoir plus d'un marché de référence en fonction des secteurs où sont recrutés les dirigeants.

2. Rémunération globale

Il est surprenant de constater que les sociétés cotées en bourse ont l'obligation de divulguer à leurs propriétaires et au public l'ensemble de la rémunération des hauts dirigeants alors que ce n'est toujours pas le cas pour les sociétés et organismes gouvernementaux redevables au gouvernement et au peuple québécois. Nous croyons comprendre que l'article 20 du projet de loi #4 qui modifie l'Article 39 de la Loi vise à corriger cette lacune qui a d'ailleurs été soulevée par la Vérificatrice générale du Québec en 2019.²

2.1 Valeur rémunératoire

Le règlement 51-102 de l'autorité des marchés financiers (AMF) prescrit non seulement le contenu de la déclaration de la haute direction, mais également la forme que doit prendre cette déclaration. Un des objectifs fondamentaux du règlement est de permettre au lecteur de bien comprendre l'ensemble de l'approche de rémunération de l'organisation, ainsi que le design et la valeur rémunératoire des différents programmes de rémunération directe et indirecte, ce qui comporte la plupart du temps le besoin d'explications allant bien au-delà des montants versés annuellement.

Dans sa forme actuelle, l'article 20 précise que la divulgation de la rémunération comprend, pour chaque personne visée, le boni à la signature, l'indemnité de départ versée ou accordée et sa rémunération, y compris la rémunération variable incluant les montants co-investis, et les autres avantages, dont ceux relatifs aux assurances collectives, à l'utilisation d'un véhicule et aux régimes de retraite.

L'introduction de l'article 39.2 du projet de loi #4 semble indiquer qu'un dirigeant à qui le gouvernement ou le Conseil promettrait une indemnité de départ, par exemple un an de salaire à la fin de son mandat, n'aurait pas l'obligation de divulguer cette somme sur une base annuelle, malgré le fait qu'en vertu des normes comptables il s'agisse d'une dépense comptabilisée tout au long de son contrat.

À l'heure actuelle, à l'exception de la Caisse de dépôt et placement, la rémunération déclarée ne comprend pas la charge en lien avec le régime de retraite, les bonis à long terme et les indemnités de départ qui sont prévues au contrat. À titre d'exemple, un dirigeant dont le contrat prévoit un salaire de 300 000 \$ à qui on a versé un boni à court terme de 100 000 \$ présenterait une rémunération de 400 000 \$ dans le rapport annuel.

Cette rémunération divulguée de 400 000 \$ pourrait ignorer que le contrat d'embauche prévoit également :

² https://www.vgq.qc.ca/Fichiers/Publications/rapport-annuel/2019-2020-VGQ-mai2019/fr_Rapport2019-2020-VGQ-mai2019-ch03.pdf

- un régime d'intéressement à long terme pour lequel il a accumulé une possibilité de versement ultérieur de 200 000 \$ au cours de l'année en cours;
- un an de salaire à la fin de son mandat de 5 ans à titre d'indemnité de départ (300 000 \$/5 = 60 000 \$);
- un fonds de pension pour lequel il accumule une rente viagère de 3 % par année de travail à la retraite (300 000 \$ x 3 % x 15 = 135 000 \$).³

Dans ce cas illustratif, la moitié de la rémunération octroyée (mais encaissable ultérieurement) ne serait pas divulguée. Or, s'agit d'une information essentielle pour que les parties prenantes, et notamment le Conseil d'administration, puissent juger du caractère raisonnable de la rémunération au moment de l'élaboration du contrat initial (attraction) et de la gestion de la rémunération annuelle par la suite (rétention). **Comme pour les états financiers, le gouvernement devrait adopter des règles de divulgation de la rémunération qui montrent des montants de rémunérations annuelles se rapprochant de la charge de rémunération globale encourue par la Société, que les montants aient été versés ou qu'ils soient devenus acquis et dus.**

Une rémunération pleinement évaluée aura plusieurs avantages. Elle permettra d'attirer des candidats qui s'imaginent parfois à tort que la rémunération de ces sociétés est moindre qu'il n'y paraît. De même, elle permettra au Conseil d'être mieux renseigné sur la valeur des offres faites aux candidats aux postes de haute direction, ce qui pourra amoindrir les chances de consentir par ignorance de la rémunération excessive.

Nous recommandons d'utiliser les termes suggérés par l'AMF, soit « payés, payables, attribués, octroyés, donnés ou fournis directement ou indirectement de quelque autre façon pour les services rendus et à rendre, directement ou indirectement, à la société ou à une de ses filiales⁴ ». Les termes versés, accordés et relatifs risquent de semer la confusion et des interprétations variables. Des tableaux inspirés par les pages 168 et 178 du règlement de l'AMF ou du rapport annuel de la CDPQ pourraient être fournis aux Sociétés par le Secrétariat aux emplois supérieurs afin de s'assurer d'une compréhension commune.

2.2 Divulgation

Le Conseil devrait publier dans son rapport annuel de gestion sa philosophie de rémunération, présenter les marchés de référence et le positionnement des niveaux de rémunération ciblés pour établir la rémunération des hauts dirigeants.

Nous recommandons que la divulgation de la rémunération globale s'applique au PDG et aux 5 employés les mieux rémunérés de la Société incluant les filiales en propriété

³ Pour illustration, nous utilisons un multiple de valeur de rente de 15. Il s'agit d'une estimation qui peut varier selon les hypothèses d'évaluation du régime et les caractéristiques du dirigeant.

⁴ Voir Article 9.3.1 1) a) du Règlement 51-102 sur les obligations d'information continue - Loi sur les valeurs mobilières (chapitre V-1.1, a.331.1)

exclusive⁵ selon un seuil minimal à déterminer par le gouvernement afin d'éviter des divulgations de sommes peu significatives.

Le rapport annuel devrait décrire et expliquer tous les éléments significatifs composant la rémunération attribuée, payée, payable aux membres de la haute direction visés, ou gagnée par ceux-ci, au cours du dernier exercice, notamment les suivants :

- a) les objectifs de tout programme de rémunération ou de toute stratégie en la matière;
- b) ce que le programme de rémunération vise à récompenser;
- c) chaque élément de la rémunération;
- d) les motifs de paiement de chaque élément;
- e) la façon dont le montant de chaque élément est fixé, en indiquant la formule, le cas échéant;
- f) la façon dont chaque élément de la rémunération et les décisions de la société sur chacun cadrent avec les objectifs généraux en matière de rémunération et leur incidence sur les décisions concernant les autres éléments.

Un étalonnage des marchés de référence devrait être effectué sur une base périodique n'excédant pas trois ans par un expert indépendant dans les cas où la rémunération globale d'un des dirigeants dépasse 300 000 \$.

3. Rémunération des administrateurs

Alors que 23 sociétés d'État et organismes sont visés par la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État, ce projet de loi y ajoute 23 organismes tel que suggéré par l'IGOPP en février 2020.⁶ Au total il y a donc maintenant 46 entités qui ont des objectifs et des défis très variés selon leur nature et leur taille. Ces variations engendrent une grande disparité de responsabilités, d'expertise souhaitée, de temps à consacrer et de risques encourus par les administrateurs.

En cohérence avec les pratiques du marché et les principes reconnus de saine gouvernance, **nous recommandons que les grilles de rémunération des membres du Conseil reconnaissent monétairement les différences de compétences requises, de responsabilités, de temps à consacrer et de risques encourus par les membres des Conseils et des comités statutaires⁷. En procédant à un balisage, le gouvernement pourra valider et différencier la rémunération des administrateurs selon les caractéristiques qui leur sont propres⁸⁹.**

De plus, pour faciliter la reddition de compte, **il serait souhaitable que la rémunération annuelle de chaque membre du Conseil, ainsi que des statistiques individuelles d'assiduité aux réunions du Conseil et des comités soient publiées. Enfin, la Loi devrait prévoir des**

⁵ L'Article 20 du projet de loi prévoit que toute filiale en propriété exclusive présente également cette information – comme celles-ci sont pleinement consolidées, elles devraient plutôt être incluses dans les 5 plus hauts dirigeants. L'utilisation du seuil d'un seuil minimal (par exemple 150 000 \$) limitera néanmoins la présentation d'informations peu significative.

⁶ <https://igopp.org/la-gouvernance-des-societes-detat-quebecoises-non-assujetties-a-la-lgse-en-2019/>

⁷ En plus des trois comités statutaires (audit, gouvernance et éthique et ressources humaines), certaines Sociétés ont l'obligation légale de constituer d'autres comités. Par exemple, La loi sur Retraite Québec exige que soit créé un comité chargé des politiques de placement et un comité des services à la clientèle, la Loi sur Investissement Québec requiert que soit mis en place un comité de gestion des risques, la CDPQ a un comité d'investissement et de gestion des risques, la SAAQ a un comité permanent des technologies de l'information,

⁸ Normalement une société d'État est un organisme hybride à vocation commerciale. Voir le premier chapitre de Bernier, Luc, Florio, Massimo et Philippe Bance (2020), The Routledge Handbook of State-Owned Enterprises, Londres : Routledge.

⁹ <https://corpgov.law.harvard.edu/2017/03/14/board-of-directors-compensation-past-present-and-future/>

mécanismes de terminaison des membres du Conseil dont l'assiduité est problématique (par exemple, moins de 85 % des réunions annuelles) sans justification (comme une maladie incapacitante).

4. Diversité, indépendance et compétence

La légitimité, la crédibilité et l'efficacité du Conseil d'administration sont rehaussées par la présence de membres dont l'expertise et les expériences sont pertinentes et diversifiées, et ce, dans un domaine lié au succès de la société. Un membre de Conseil est apprécié par ses pairs lorsqu'il/elle rehausse le Conseil et contribue à la qualité des échanges.

L'article 22 de la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État (chapitre G-1.02) prévoit déjà que le comité de gouvernance et d'éthique du Conseil d'administration est responsable d'élaborer des profils de compétence et d'expérience pour la nomination des membres du Conseil d'administration, qui doivent inclure une expérience de gestion pertinente à la fonction et dont les deux tiers sont également indépendants.

En matière de diversité, la fourchette de 40 % à 60 % mentionnée à l'article 3.5 du projet de Loi semble logique et raisonnable et reflète l'objectif de diversité des genres. La présence d'un administrateur de moins de 35 ans qui a une expérience pertinente peut aussi contribuer à élargir les débats et stimuler l'innovation. Des formations sont offertes par le Collège des administrateurs, l'Institut des administrateurs de sociétés et l'ENAP afin de développer certaines compétences et assurer une formation continue de l'ensemble des membres du Conseil. D'autres formations sur mesure permettent aux administrateurs de développer leurs connaissances en lien avec le secteur d'activité en question. **Le rapport annuel de gestion devrait faire état de la diversité et des principaux domaines de compétence des administrateurs¹⁰ et des différentes formations suivies par chaque administrateur¹¹.**

La crédibilité d'un Conseil repose sur les compétences collectives de ses administrateurs en lien avec les enjeux et les défis auxquels l'organisation est confrontée. Si les Conseils d'administration sont composés d'administrateurs qui manquent d'expertise dans le secteur d'activités en question ou en gestion des risques de manière plus générale, il leur est difficile de contester la stratégie de la direction et son exposition aux risques. La légitimité d'un administrateur résulte de son expérience et son expertise de même que son « indépendance d'esprit ». Au cours des 20 dernières années, le concept d'administrateur « indépendant » est devenu la pierre angulaire, voire, pour certains, la pierre philosophale de la « bonne gouvernance ». ¹² Les administrateurs non indépendants ont une meilleure connaissance de l'organisation, ils influencent fortement les

¹⁰ Par exemple voir Tableau 28 (p.93) du dernier rapport annuel de la CDPQ
https://www.cdpq.com/sites/default/files/medias/pdf/fr/ra/ra2020_rapport_annuel_fr.pdf

¹¹ Par exemple voir page 96 du dernier rapport annuel de la CDPQ
https://www.cdpq.com/sites/default/files/medias/pdf/fr/ra/ra2020_rapport_annuel_fr.pdf

¹² <https://igopp.org/wp-content/uploads/2018/01/IGOPP- PP 3 - Independance des administrateurs- VF -5.pdf>

orientations du Conseil et ses délibérations. Leur apport au pilotage stratégique est indéniable cependant il leur est souvent impossible de jouer le rôle de contrôle attendu d'un conseil. Ainsi **le président du Conseil et tous les membres des comités statutaires doivent être composés uniquement de membres qui sont indépendants. Si on estime que leur indépendance ne leur permet pas de posséder l'expertise particulière au secteur, les administrateurs indépendants doivent engager des experts ou utiliser des comités consultatifs leur permettant de prendre des décisions éclairées.**

5. Honoraires experts indépendants

Alors que l'article 29 (4) de la loi signale que le rapport annuel doit mentionner les honoraires payés au vérificateur externe, l'article 20 du projet de loi #4 prévoit que seuls les honoraires pour le contrat d'audit doivent être divulgués. **Afin de s'assurer de l'indépendance de l'auditeur externe, l'ensemble de la rémunération versée à l'auditeur devrait être précisé et la proportion qui a trait à l'audit devrait être divulguée distinctement. Dans tous les cas, les honoraires hors audit devraient être approuvés par le Comité d'audit en amont. Cette divulgation devrait également s'appliquer au consultant externe embauché pour se prononcer sur la rémunération des hauts dirigeants en divulguant distinctement la rémunération versée pour les mandats accordés par le Conseil des autres mandats.**

CONCLUSION

Ce mémoire propose des pistes d'amélioration du projet de loi #4 inspirées des normes reconnues de saine gouvernance et des exigences de l'AMF envers les sociétés cotées à la bourse. Ces améliorations permettraient :

1. De faciliter le dialogue entre le Conseil et le gouvernement en matière de gouvernance et de rémunération;
2. De réduire le temps consacré par le Conseil à des enjeux administratifs de gouvernance et de rémunération pour lui permettre de consacrer plus de temps aux enjeux stratégiques;
3. De mieux valoriser l'offre de rémunération faite par la société d'État à sa haute direction;
4. D'améliorer la reddition de compte du Conseil d'administration et de chacun des membres envers le gouvernement et le public québécois.

QUÉBEC

+

MONTRÉAL

+

OUTAOUAIS

+

SAGUENAY

+

TROIS-RIVIÈRES

