

# Pour une imputabilité véritable des conseils d'administration dans le secteur public québécois

**Louise Champoux-Paillé, administratrice de sociétés certifiée**  
**Juillet 2025**

Lors de mon témoignage le 15 mai 2025 à la Commission d'enquête sur la gestion de la modernisation des systèmes informatiques de la Société de l'assurance automobile du Québec, le commissaire Gallant m'a proposé de lui faire part de mes suggestions par écrit pour bonifier la gouvernance actuelle d'une société d'État en relation avec les enjeux soulevés lors des audiences publiques.

M'appuyant sur mon expérience d'administratrice des trente dernières années, je me permettrai de formuler certaines améliorations qui m'apparaissent pertinentes dans le cadre du mandat de la Commission. Dans ce texte, mon intention est d'aborder les thèmes suivants :

- L'imputabilité des conseils d'administration («CA»);
- Le pouvoir de nomination en regard du président-directeur général («PDG»);
- L'importance d'atténuer l'asymétrie d'information;
- La reddition de comptes du PDG et du président du conseil d'administration auprès du ministre responsable de la société d'État;
- L'équilibre entre le rôle de surveillance active et le respect du rôle opérationnel de la direction;
- La gouvernance de la transformation numérique;
- L'utilisation des huis clos et leur encadrement;
- L'importance de se doter de tableaux de bord différents pour la direction et le conseil d'administration;
- Le positionnement de la vérification interne au sein de la structure de la gouvernance;
- Le rôle accru de l'audit interne en regard de la culture organisationnelle;
- Le rôle du ministère de la Cybersécurité et de la Transformation numérique («MCTN») auprès des sociétés d'État qui entreprennent des projets de transformation numérique complexes et majeurs;
- L'intégration d'un comité consultatif des parties prenantes au sein du conseil d'administration;
- Les externalités du numérique et le service à la clientèle dans les sociétés d'État;
- La création de la valeur *publique*.

## 1. L'imputabilité du CA

Dans le contexte actuel des sociétés d'État québécoises, la notion d'imputabilité des conseils d'administration mérite d'être repensée à la lumière des pouvoirs réels qu'ils détiennent. Alors que la gouvernance publique repose de plus en plus sur des principes de performance, de reddition de comptes et de saine gestion, un déséquilibre persiste entre les responsabilités

officiellement attribuées aux conseils et leur autonomie décisionnelle effective. Ce décalage affaiblit non seulement l'efficacité de la gouvernance, mais aussi la crédibilité du cadre institutionnel qui entoure les sociétés d'État.

Un conseil d'administration ne peut être véritablement imputable que s'il détient une autonomie suffisante pour exercer pleinement ses fonctions. L'imputabilité exige l'autonomie : sans celle-ci, les attentes placées envers le conseil ne sont pas soutenues par une capacité réelle d'agir. Comme le souligne **Me Paul Martel**, « l'imputabilité présuppose que le conseil dispose d'un pouvoir décisionnel réel et identifiable »<sup>1</sup>, ce qui implique un arrimage étroit entre les responsabilités confiées et les leviers d'action mis à sa disposition.

Le lien structurel entre autonomie et imputabilité est essentiel. Un conseil d'administration doit exercer un contrôle effectif sur les grandes orientations stratégiques pour être redevable de leurs résultats. Lorsqu'il ne peut ni choisir son président-directeur général ni contrôler la composition de ses membres, il se voit relégué à un rôle consultatif, affaiblissant ainsi sa capacité à agir dans l'intérêt supérieur de l'organisation.

Cette analyse rejoint les Lignes directrices de l'OCDE de 2024, qui stipulent que « l'État actionnaire devrait permettre aux conseils d'administration de sociétés d'État de disposer d'une autonomie suffisante pour exercer leurs responsabilités avec efficacité et objectivité ». L'OCDE ajoute également que « des conseils compétents et indépendants sont indispensables pour assurer une gouvernance responsable, redevable et orientée vers la performance ».

**Me Stéphane Rousseau<sup>2</sup>, professeur de droit et spécialiste en gouvernance d'entreprise**, partage cette analyse, et la pousse davantage dans une perspective de gestion des risques et de performance. Il soutient que l'État doit se comporter en actionnaire stratégique, respectueux de l'autonomie du conseil et des balises de la gouvernance corporative. Il critique également les ingérences politiques dans la nomination des administrateurs ou du PDG, qui compromettent l'indépendance du conseil, et rappelle que l'État devrait s'inspirer des principes de l'OCDE, notamment en matière de clarté des responsabilités, de transparence des processus de nomination et d'évaluation périodique des résultats.

Tous deux s'accordent pour dire qu'il est nécessaire de mettre fin à l'ambiguïté entre une imputabilité formelle et une gouvernance réellement autonome. Une réforme du cadre législatif et des pratiques s'impose pour assurer une gouvernance publique crédible, cohérente et conforme aux meilleures pratiques internationales.

---

<sup>1</sup> Paul Martel, La gouvernance des sociétés d'État, dans La gouvernance d'entreprise – Aspects juridiques, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2007, p. 155-175.

<sup>2</sup> Rousseau, Stéphane. La gouvernance des sociétés d'État : réflexions sur les meilleures pratiques. Dans La gouvernance des sociétés d'État – Enjeux et perspectives, dir. Paul Martel, Wilson & Lafleur, 2009, pp. 133-158.

De plus, afin de corriger cette asymétrie entre imputabilité attendue et autonomie réelle, il conviendrait que le rôle et la responsabilité respectifs des conseils d'administration et des ministères soient clarifiés. Cela inclurait notamment la reconnaissance du niveau d'autonomie décisionnelle en matière de nomination, de stratégie et de surveillance, la reddition de comptes en fonction des pouvoirs réellement exercés, l'encadrement des interventions politiques, ainsi que la mise en place de mécanismes rigoureux d'évaluation de la performance et de la gouvernance.

Un tel cadre permettrait de mettre fin à l'ambiguïté persistante entre imputabilité symbolique et imputabilité réelle. Il renforcerait également la cohérence de l'action publique, en garantissant que les conseils d'administration sont redevables de ce qu'ils contrôlent — ni plus ni moins.

## **2. La nomination du PDG pour assurer l'imputabilité du conseil d'administration ?**

Dans l'architecture actuelle de la gouvernance des sociétés d'État québécoises, la question de la nomination du président-directeur général (PDG) soulève des enjeux fondamentaux quant à la capacité réelle des conseils d'administration à exercer leurs responsabilités de façon cohérente et efficace. Cette problématique a été analysée en profondeur par Me Paul Martel, juriste de référence en droit des sociétés, notamment dans son ouvrage *La gouvernance des sociétés d'État : enjeux et perspectives* (Wilson & Lafleur, 2009).

Me Martel rappelle que, selon les principes de droit commun en matière de gouvernance, la nomination du dirigeant principal relève traditionnellement de la compétence exclusive du conseil d'administration, car ce dernier est imputable de l'exécution de la stratégie et de la saine gestion de l'organisation. Lorsque ce pouvoir est transféré à une autorité externe — par exemple le gouvernement — sans consultation ou participation réelle du conseil, on introduit une rupture entre la responsabilité juridique du conseil et sa capacité d'action.

« Le conseil d'administration d'une société est responsable de la direction de celle-ci. Il est donc essentiel qu'il puisse choisir et évaluer la personne chargée de mettre en œuvre ses orientations. »  
— Paul Martel, *La gouvernance des sociétés d'État : enjeux et perspectives*, 2009, p. 87

Dans le contexte actuel, où les conseils d'administration des sociétés d'État sont soumis à des obligations accrues de reddition de comptes, cette dissociation entre pouvoir et responsabilité pose un problème de cohérence. Il en résulte, comme l'a souligné Me Martel, un risque d'imputabilité symbolique, dans laquelle le conseil est tenu responsable de décisions sur lesquelles il n'a pas eu de prise réelle.

Ce constat rejoint les lignes directrices les plus récentes de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), qui rappellent que l'État, en tant qu'actionnaire, devrait établir un cadre clair dans lequel les conseils disposent des moyens d'agir, notamment par la participation au choix du PDG. Une telle réforme, fondée à la fois sur les principes juridiques nationaux et les standards internationaux, permettrait de renforcer la légitimité des conseils, d'assurer une gouvernance plus efficace et d'accroître la confiance du public dans l'administration des sociétés d'État.

### **3. Atténuation de l'asymétrie d'information**

L'asymétrie d'information entre les membres du conseil d'administration (CA) et sa haute direction représente un enjeu central de gouvernance. Bien que le CA soit responsable de superviser les orientations stratégiques et de veiller à la saine gestion de la société, il dépend fortement des informations transmises par la direction générale, qui détient un accès privilégié aux données opérationnelles et stratégiques.

Cette asymétrie peut nuire à la capacité du CA d'exercer pleinement son rôle de reddition de comptes, comme prévu par la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État. Cette loi vise à renforcer l'efficacité, la transparence et l'imputabilité des sociétés d'État, tout en assurant leur indépendance vis-à-vis du ministère de tutelle.

Pour atténuer cette asymétrie, plusieurs mécanismes sont prévus ou recommandés : la création de comités spécialisés (audit, gouvernance, ressources humaines), l'accès à des sources d'information indépendantes (auditeurs externes, experts), ainsi que la formation continue des administrateurs pour renforcer leur jugement critique.

Dans le cas d'une société d'État, la relation entre le CA et le ministère auquel il est rattaché, doit également respecter un équilibre délicat. Le ministère doit pouvoir exercer son rôle de surveillance et de reddition de comptes sans empiéter sur l'autonomie décisionnelle du CA. Une approche fondée sur le principe du « besoin de savoir » est essentielle pour maintenir la confiance entre les deux entités et éviter toute tentative d'ingérence ministérielle.

En somme, une gouvernance efficace au sein d'une société d'État relevant du gouvernement repose sur un juste équilibre entre indépendance, transparence et imputabilité, afin de limiter les effets néfastes de l'asymétrie d'information et de garantir une gestion responsable au service de l'intérêt public.

### **4. Comment devrait s'effectuer la reddition de comptes auprès du ministère ?**

La reddition de comptes dans une société d'État doit être structurée, transparente et répartie entre les acteurs de gouvernance. Or, cette responsabilité, si mal partagée entre le président du CA et le PDG, risque de nuire à la cohérence du dialogue avec le ministère responsable.

Pour éviter les chevauchements ou les contradictions, il est crucial de clarifier les rôles respectifs du président du CA et du PDG en matière de reddition de comptes. Le PDG doit rendre compte des résultats opérationnels, de la mise en œuvre des stratégies, des risques et des finances. Le président du CA, pour sa part, doit rendre compte de la gouvernance, de la qualité de la supervision, de la composition du conseil et de la relation entre le CA et la direction.

Un modèle efficace serait de formaliser une reddition conjointe annuelle au ministre, où le président du CA présente l'état de la gouvernance et la supervision stratégique, tandis que le PDG présente les résultats opérationnels. Ce mécanisme de reddition double respecte le principe

de responsabilité partagée, tout en évitant que l'un ou l'autre assume indûment la totalité du discours institutionnel.

Il est également essentiel que cette reddition se fasse devant une instance politique formelle (ministère, comité parlementaire, Conseil du Trésor), et non simplement dans des rapports déposés sans échanges directs. Elle doit être accompagnée d'indicateurs de performance pertinents, d'analyses de risques et de bilans stratégiques clairs.

## **5. Équilibre entre surveillance active et respect du rôle opérationnel de la direction générale : le dilemme *Nose In, Fingers Out***

Le principe du *Nose In, Fingers Out* est au cœur de la saine gouvernance des conseils d'administration. Il signifie que les administrateurs doivent être très attentifs à ce qui se passe dans l'organisation (*Nose In*), mais s'abstenir de gérer à la place de la direction (*Fingers Out*). Cela reflète l'équilibre délicat entre surveillance active et respect du rôle opérationnel de la direction générale.

En situation normale, ce principe évite la microgestion. Le conseil agit par ses pouvoirs stratégiques et de contrôle : il interroge, valide, exige des redditions de comptes, mais il ne s'ingère pas dans la gestion quotidienne. Cependant, en période de crise (réputationnelle, opérationnelle, financière ou éthique), ce principe peut devenir un véritable dilemme.

Lorsqu'une crise survient, la pression publique ou politique pousse parfois le CA à vouloir intervenir directement pour « reprendre le contrôle ». Pourtant, l'essence du rôle du conseil demeure la même : exercer une vigilance accrue, poser les bonnes questions, exiger de l'information rapide, et s'assurer que la direction agit avec rigueur et transparence.

Voici comment un CA peut respecter le principe, tout en assumant pleinement son rôle en crise.

**Renforcer sa surveillance** : convoquer des réunions plus fréquentes, exiger des rapports d'étape, demander des avis externes indépendants.

**Appuyer la direction, sans la remplacer** : valider les plans d'action, suggérer des pistes, mais laisser l'exécution à l'équipe de gestion en place.

**Garder l'unité et la discipline du conseil** : éviter les communications individuelles, agir par le président ou une cellule restreinte.

**Documenter les décisions du CA**, afin de démontrer la diligence exercée, notamment si des vérifications externes sont menées par la suite.

En somme, en temps de crise, le CA renforce sa présence stratégique sans franchir la ligne de la gestion opérationnelle. Il met le nez là où il faut, sans mettre les doigts là où il ne faut pas.

## **6. Repenser la gouvernance de la transformation numérique au sein du conseil d'administration**

Dans le contexte actuel, marqué par des transformations numériques de plus en plus complexes, les conseils d'administration sont confrontés à un défi de gouvernance majeur : comment exercer une supervision rigoureuse, cohérente et stratégique de projets qui dépassent largement le seul cadre technologique ou financier. En effet, une transformation numérique ne peut être réduite à une simple question de respect des échéanciers ou des budgets. Elle engage en profondeur la culture organisationnelle, les modes de prestation de services, la gestion des talents, la protection des données, la satisfaction de la clientèle et la capacité d'adaptation de l'ensemble de l'organisation.

Or, la tendance dominante en gouvernance est d'alourdir le mandat des comités déjà en place, notamment le comité d'audit, à qui l'on confie la responsabilité de nouveaux risques technologiques, environnementaux ou stratégiques, en plus de son rôle financier traditionnel. De la même façon, le comité de rémunération est désormais chargé, dans bien des cas, non seulement des politiques de rémunération et de performance, mais aussi de la qualité de vie au travail, de l'équité et de l'inclusion. Le comité de gouvernance, quant à lui, s'étend désormais à la responsabilité sociale, à l'éthique organisationnelle, voire à la surveillance de la réputation institutionnelle. Cette surcharge généralisée, en l'absence de compétences spécialisées ou de mécanismes de coordination formelle, compromet la qualité de la gouvernance et risque de diluer l'attention portée à des enjeux critiques.

C'est pourquoi, lorsqu'il est question de transformation numérique d'envergure, il devient impératif de mettre en place une structure de gouvernance spécifique, formée sur une base pluridisciplinaire. Une telle structure permettrait de mobiliser l'expertise nécessaire dans des domaines aussi variés que les technologies de l'information, la cybersécurité, la gestion du changement, les ressources humaines, l'expérience utilisateur, les finances, la conformité réglementaire et les risques. Elle devrait idéalement prendre la forme d'un comité stratégique temporaire ou permanent dédié à la transformation numérique, composé de membres issus de différents comités du conseil, appuyés au besoin par des experts indépendants.

Ce comité aurait pour mandat de superviser l'ensemble des dimensions stratégiques et organisationnelles du projet, tout en s'assurant de la cohérence entre les différentes instances internes du conseil. Il travaillerait de concert avec les comités d'audit et de gestion des risques pour la reddition de comptes budgétaire et le contrôle financier, avec le comité des ressources humaines pour les enjeux d'adoption et de culture interne, et avec les comités chargés de la clientèle ou de la gouvernance pour garantir que le projet soutient les objectifs de service, d'éthique et de transparence.

La gouvernance de projets de transformation ne saurait donc reposer uniquement sur une lecture budgétaire des enjeux, pas plus qu'elle ne saurait être fragmentée entre plusieurs comités non coordonnés. Une approche intégrée et pluridisciplinaire est désormais essentielle pour permettre au conseil d'administration de jouer pleinement son rôle stratégique, en s'assurant que le projet respecte non seulement les échéances et les budgets, mais surtout les promesses de valeur, de qualité de service et d'évolution organisationnelle qui y est rattaché.

## 7. Utilisation des huis clos : bénéfices réels et meilleures pratiques de gouvernance

Les réunions à huis clos (ou « in camera ») soulèvent souvent des interrogations, notamment autour de la transparence. Elles sont parfois perçues comme des mécanismes servant à cacher des informations sensibles ou à éviter la reddition de comptes. Pourtant, lorsqu'elles sont bien encadrées, les sessions à huis clos constituent un outil reconnu de saine gouvernance, recommandé par des organismes experts comme **BoardSource**<sup>3</sup> ou encore **NEDonBoard**<sup>4</sup>.

Ces réunions offrent un espace protégé où les membres d'un conseil d'administration ou d'un comité peuvent discuter avec franchise de sujets stratégiques, délicats ou potentiellement sensibles. Elles favorisent des échanges sans pressions politiques ou hiérarchiques, notamment dans des dossiers liés à la performance du chef de la direction, à des projets numériques complexes, à des enjeux de cybersécurité, ou à des litiges en cours. Dans ces situations, la confidentialité est non seulement légitime, mais nécessaire pour protéger à la fois l'intégrité des discussions et les intérêts de l'organisation.

Plusieurs études et pratiques exemplaires soulignent que les huis clos peuvent renforcer la capacité du conseil à exercer un rôle de supervision rigoureux. Ils permettent d'examiner des signaux faibles, de soulever des préoccupations sans inhibition et de poser des questions que certains membres hésiteraient à formuler en séance ouverte. Une étude canadienne menée par **Gosselin, Gendron et Bédard**<sup>5</sup> sur les comités d'audit démontre d'ailleurs que ces espaces privés contribuent à une meilleure qualité du questionnement et à une vigilance accrue.

Cela dit, pour que le huis clos ne soit pas perçu comme une zone d'ombre, il est essentiel d'en **baliser l'usage de manière claire et transparente**. Plusieurs experts recommandent notamment d'annoncer à l'avance la tenue de la session privée dans l'ordre du jour général, ou du moins de la faire adopter formellement en séance ouverte. Il est également pertinent de documenter brièvement la rencontre, sans révéler le contenu des échanges. Cette documentation devrait idéalement inclure la date, la durée approximative, les personnes présentes ainsi que les sujets traités (par exemple : évaluation du PDG, préoccupations des auditeurs internes et externes, suivi d'un projet stratégique).

En complément, une bonne pratique consiste à mentionner, dans le procès-verbal public de la réunion, qu'une session à huis clos a eu lieu, en indiquant de manière générale les thèmes abordés, sans entrer dans les détails confidentiels.

---

<sup>3</sup> <https://boardsource.org/resources/recommended-board-practices/>

<sup>4</sup> <https://www.nedonboard.com/balancing-board-transparency-with-confidentiality/#:~:text=Challenges%20to%20Board%20transparency,and%20digestible%20manner%20is%20essential.>

<sup>5</sup> [https://www.researchgate.net/publication/240303189\\_Getting\\_Inside\\_the\\_Black\\_Box\\_A\\_Field\\_Study\\_of\\_Practices\\_in\\_Effective\\_Audit\\_Committees](https://www.researchgate.net/publication/240303189_Getting_Inside_the_Black_Box_A_Field_Study_of_Practices_in_Effective_Audit_Committees)

En somme, les huis clos ne devraient jamais être utilisés à des fins d'opacité. Mais bien intégrés dans le fonctionnement du conseil, ils constituent un **outil éthique et stratégique** permettant de renforcer la qualité des décisions et la surveillance des enjeux les plus sensibles. Une documentation légère et structurée, accompagnée d'un cadre clair sur les sujets admissibles en huis clos, permet de dissiper les perceptions négatives tout en assurant une gouvernance moderne, responsable et conforme aux meilleures pratiques.

## **8. L'importance de se doter de tableaux de bord distincts pour la direction et le conseil d'administration dans une transformation numérique d'envergure**

Dans le cadre d'un projet de transformation numérique complexe et structurant — tel que la refonte d'un système transactionnel, l'introduction d'une plateforme numérique citoyenne ou la modernisation d'un écosystème technologique hérité — il est essentiel de doter l'organisation de mécanismes de suivi différenciés selon les responsabilités de chacun. Plus particulièrement, il est recommandé d'établir deux types de tableaux de bord complémentaires : l'un dédié à la direction exécutive, et l'autre conçu spécifiquement pour le conseil d'administration (CA).

Le tableau de bord destiné à la direction répond au besoin de piloter l'exécution opérationnelle : il rend compte du niveau de détail nécessaire à la gestion quotidienne, au suivi des lots techniques, à la gestion des fournisseurs, à la coordination des équipes et à l'ajustement continu des calendriers. Il inclut une multitude d'indicateurs (KPI), souvent ajustés en fonction des sprints, des itérations ou des phases d'implantation. Ce tableau est un outil de pilotage tactique.

À l'inverse, le conseil d'administration, qui agit dans un rôle de surveillance stratégique, de reddition de comptes et de gestion des risques majeurs, doit pouvoir s'appuyer sur un tableau de bord synthétique, structuré autour d'un nombre restreint d'indicateurs à forte valeur décisionnelle. Ces indicateurs doivent porter notamment sur l'alignement stratégique du projet, les risques critiques (notamment en cybersécurité, interopérabilité ou protection des renseignements personnels), les écarts budgétaires significatifs, les blocages systémiques, la capacité organisationnelle à livrer, ainsi que sur les bénéfices anticipés en matière de qualité de service, de performance et d'expérience citoyenne.

La coexistence de ces deux tableaux de bord assure que chacun joue son rôle sans empiètement : la direction agit et corrige en continu, tandis que le conseil surveille, questionne, oriente et, au besoin, intervient sur les conditions de réussite du projet. Cette distinction permet également d'éviter que le conseil soit noyé dans un excès d'information technique ou, à l'inverse, privé d'éléments clés sur les enjeux structurants.

Enfin, dans un contexte où les projets numériques complexes sont souvent au cœur du débat public, la disponibilité d'un tableau de bord stratégique adapté au conseil permet une meilleure reddition de comptes envers les parties prenantes externes (vérificateurs, organismes de surveillance, citoyens), et renforce la capacité du CA à exercer un leadership rigoureux, responsable et proactif.

## 9. Renforcement de l'indépendance de la fonction de contrôle interne

**Contexte.** Dans le cadre de la gouvernance moderne, la fonction de contrôle (ou audit) interne joue un rôle central pour assurer une surveillance indépendante et efficace des risques, des contrôles et de la conformité dans les organisations. Toutefois, certaines pratiques organisationnelles, telles que le rattachement administratif du contrôle interne à des fonctions comme les services juridiques ou le secrétariat corporatif, peuvent affaiblir l'indépendance perçue et réelle de cette fonction.

**Problématique.** Des situations ont été observées où les rapports du contrôleur interne sont filtrés ou atténués par la direction générale avant leur transmission au comité de vérification. De plus, le rattachement administratif à des fonctions internes proches du PDG (secrétariat corporatif, services juridiques) peut engendrer des conflits d'intérêts ou une confusion de rôle, nuisant à l'efficacité de la surveillance.

**Meilleures pratiques reconnues.** Selon les lignes directrices de l'Institute of Internal Auditors (IIA), de l'OCDE et du cadre du Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (« COSO ») :

- La fonction de contrôle interne doit relever fonctionnellement du comité de vérification, qui approuve le plan d'audit, reçoit directement les rapports et évalue le rendement professionnel.
- Elle peut relever administrativement du PDG pour les besoins logistiques (budgets, ressources humaines), mais sans interférence sur le contenu des audits.
- Le contrôleur interne doit avoir un accès direct, confidentiel et sans entrave au comité de vérification.

Je me permets ici de soumettre quelques réflexions et recommandations sur ce thème.

**Rattachement administratif.** Le contrôle interne ne devrait pas relever des services juridiques ou du secrétaire corporatif. Un rattachement administratif limité au PDG est acceptable si l'indépendance fonctionnelle est garantie.

**Rattachement fonctionnel exclusif au comité de vérification.** Le comité de vérification doit approuver le plan d'audit, recevoir directement les rapports et évaluer la performance du contrôleur interne.

**Rencontres privées régulières.** Prévoir des séances périodiques sans la direction où le contrôleur interne peut s'exprimer librement au comité.

**Charte d'audit interne.** Une charte formelle doit être adoptée, stipulant les responsabilités, les droits d'accès et les lignes de communication du contrôle interne.

**Mécanismes de protection contre les interférences.** Le comité de vérification devrait être informé de toute tentative d'obstruction ou de censure. La structure organisationnelle et les lignes de reddition de comptes du contrôle interne doivent être claires, cohérentes et orientées vers l'indépendance. Toute forme d'intermédiation ou de filtrage par la direction affaiblit la confiance du conseil et l'efficacité de la fonction de contrôle. Cette note recommande de renforcer le lien direct entre la fonction d'audit interne et le comité de vérification tout en maintenant une autonomie administrative fonctionnelle et neutre.

## **10. Quel rôle pour le ministère de la Cybersécurité et de la Transformation numérique (« MCTN ») dans les projets numériques des sociétés d'État ?**

Les sociétés d'État québécoises mènent de plus en plus de projets numériques complexes, souvent coûteux et critiques pour le service public (guichets en ligne, plateformes transactionnelles, infrastructures infonuagiques, etc.). Or, ces projets comportent des risques techniques, financiers et organisationnels majeurs. Des retards, des dérives de coûts ou des échecs peuvent non seulement affecter les finances publiques, mais aussi éroder la confiance du public.

Le MCTN a été créé en 2021. Il a pour mandat de soutenir et encadrer la transformation numérique de l'État. Il joue déjà un rôle de coordination pour les ministères et organismes. Toutefois, le rôle du MCTN auprès des sociétés d'État demeure flou ou marginal, notamment en raison du statut juridiquement distinct de ces entités.

Il devient impératif de définir un rôle structurant pour le MCTN auprès des sociétés d'État, sans pour autant empiéter sur leur autonomie opérationnelle. Ce rôle pourrait prendre la forme :

- D'un cadre de référence obligatoire pour tout projet de transformation numérique au-dessus d'un certain seuil (financier ou stratégique) ;
- D'un comité-conseil interinstitutionnel rassemblant des experts du MCTN, des représentants des sociétés d'État et des partenaires externes, afin d'évaluer et de soutenir les projets complexes ;
- D'un mécanisme d'audit technologique indépendant pour assurer que les projets soient menés selon les meilleures pratiques en cybersécurité, gestion des données, et architecture numérique.

Le MCTN peut ainsi devenir un allié stratégique, offrant expertise, cadre méthodologique, et cohérence intergouvernementale, tout en respectant l'autonomie des sociétés d'État.

## **11. Rôle accru de vigie de l'audit interne sur la culture organisationnelle**

### **Contexte et justification**

Dans un environnement où les organisations font face à des transformations technologiques majeures et à des enjeux accrus de transparence dans l'octroi de contrats, les conseils d'administration doivent faire preuve d'une gouvernance plus robuste, éthique et stratégiquement alignée. L'évaluation de la culture organisationnelle, comme recommandé par l'Institute of Internal Auditors (IIA) dans son guide *Auditing Culture – 2nd Edition*, constitue une nouvelle frontière essentielle pour la fonction d'audit interne.

Parallèlement, l'émergence de comités de parties prenantes offre une opportunité de bonifier la délibération du CA en intégrant une lecture sociétale et éthique des projets sensibles, notamment en matière d'octroi de contrats et de projets technologiques. Voici quelques pistes de positionnement stratégique sur ce sujet.

### **Positionner l'audit interne comme vigie de la culture organisationnelle**

Le CA devrait mandater la fonction d'audit interne pour évaluer la cohérence entre la culture déclarée (valeurs, mission, codes de conduite) et la culture réelle (comportements observés, signalements, pratiques internes), ainsi que mettre en place des outils d'audit qualitatifs (entrevues, enquêtes, observations, cartographie des risques culturels). Il importe également d'identifier les risques de conduite (*Conduct Risk*) pouvant affecter la réputation, l'équité ou l'adhésion des employés.

### **Améliorer la qualité de l'information transmise au CA**

L'audit interne devrait également vérifier l'objectivité, la neutralité et la lisibilité du matériel remis aux administrateurs, ainsi que s'assurer que les notes d'information incluent une analyse des impacts humains, éthiques, sociaux et technologiques. De plus, il devrait suggérer des améliorations à la structure des rapports pour favoriser une délibération stratégique mieux informée.

### **Encadrer et valoriser le comité de parties prenantes**

Le CA devrait officialiser un comité de parties prenantes relevant de lui, dont le mandat serait de fournir des avis sur les projets sensibles (octroi de contrats, transformations technologiques, enjeux ESG), représenter une diversité d'acteurs (société civile, communautés, milieux professionnels, syndicats), tout en alimentant les comités du CA (audit, gouvernance, risques) avec une lecture élargie des réalités du terrain.

### **Impacts anticipés**

Toutes ces démarches devraient mener à des impacts et avantages tangibles. Parmi ceux-ci, mentionnons notamment :

- une gouvernance enrichie par une compréhension profonde des dynamiques humaines et culturelles ;
- une prise de décision plus éthique, inclusive et stratégiquement alignée ;
- une prévention améliorée des dérives et une augmentation de la légitimité institutionnelle ;
- une meilleure articulation entre la direction, les parties prenantes et le conseil d'administration.

## **Bilan**

En mettant à jour le rôle de l'audit interne et en officialisant un dialogue structurant avec les parties prenantes, le CA se dote de leviers concrets pour naviguer avec responsabilité dans les zones complexes que sont les transformations technologiques, les décisions d'achat et l'acceptabilité sociale. Ce positionnement stratégique constitue un investissement durable dans la qualité de la gouvernance.

## **12. L'intégration d'un comité consultatif de parties prenantes**

Vous trouverez ci-dessous quelques réflexions additionnelles pour bonifier la gouvernance des organisations, particulièrement dans le contexte de projets majeurs à venir ou en cours, lesquels méritent d'être rigoureusement évalués dès leur phase d'idéation jusqu'à leur implantation complète.

Dans un contexte où les conseils d'administration sont confrontés à des enjeux de plus en plus complexes — qu'il s'agisse de l'octroi de contrats publics ou stratégiques, ou encore de la mise en œuvre de transformations technologiques d'envergure —, la qualité de la gouvernance devient un enjeu central. Parmi les mécanismes susceptibles de renforcer la pertinence, la légitimité et la transparence des processus décisionnels, la création d'un **comité consultatif de parties prenantes**, relevant d'un comité déjà existant et/ou du conseil d'administration, constitue un levier prometteur. Ce comité, de nature ad hoc et sans responsabilité fiduciaire formelle, n'intervient pas dans les mécanismes décisionnels officiels, mais agit plutôt en soutien aux comités existants et au conseil, particulièrement lorsque les enjeux sont complexes, techniques ou sensibles. Il vise à enrichir la réflexion stratégique en favorisant un dialogue structurant, une vigie sociétale et une lecture élargie des risques et opportunités. Je tenterai ici de démontrer comment un tel comité peut contribuer à une gouvernance plus inclusive, éclairée et résiliente.

### **Un renforcement de la transparence et de l'intégrité dans l'octroi de contrats**

L'octroi de contrats peut soulever des soupçons de favoritisme, de conflits d'intérêts ou d'iniquité. Dans ces conditions, le comité consultatif de parties prenantes agit comme organe consultatif externe permettant une meilleure lisibilité des processus. En offrant un espace de dialogue entre des représentants de la société civile, d'organismes communautaires, de syndicats ou du monde universitaire, ce comité permet de questionner les critères d'adjudication, d'examiner les clauses sociales ou environnementales, et de développer des recommandations en

matière d'intégrité contractuelle. Il en résulte une gouvernance perçue comme plus éthique, plus transparente et mieux ancrée dans l'intérêt public.

### **Une vigie des risques liés à la transformation technologique**

Les projets de transformation technologique, qu'ils soient orientés vers la numérisation, l'automatisation ou la modernisation de systèmes critiques, entraînent des conséquences profondes. Un comité consultatif de parties prenantes peut jouer un rôle clé en anticipant les risques humains, sociaux et communautaires associés à ces transformations. Il peut soulever des enjeux souvent invisibles pour le CA ou la direction, comme la fracture numérique, l'exclusion de certaines populations, ou la déqualification des travailleurs. En rendant visible ce qui ne l'est pas, ce comité contribue à une gouvernance plus proactive, plus inclusive, et fondée sur une appréhension plus large des impacts systémiques.

### **Une contribution à l'acceptabilité sociale des grands projets**

Le succès d'un projet ne se mesure pas uniquement à son efficacité technique ou à sa rentabilité financière. Il repose également sur son acceptabilité sociale. Le comité consultatif de parties prenantes offre un canal structurant pour recueillir les préoccupations, les attentes et les recommandations des différents groupes concernés. En alimentant la réflexion du CA avec ces perspectives, il aide à construire un consensus social plus large autour des projets, à anticiper les sources de résistance, et à renforcer la légitimité des décisions stratégiques. Ce comité consultatif agit ainsi comme un pont entre l'institution et la collectivité, au bénéfice d'une gouvernance plus enracinée.

### **Une lecture élargie de l'intérêt organisationnel à long terme**

Le comité consultatif de parties prenantes permet au CA de sortir d'une logique purement stratégique, financière ou opérationnelle, pour davantage intégrer des dimensions qualitatives, éthiques et sociales dans sa délibération. En prenant acte des tendances sociétales, des attentes émergentes ou des risques de perte de confiance, il aide le CA à orienter l'organisation vers une création de valeur durable. Ce regard externe enrichit la gouvernance en introduisant une logique d'intérêt commun, compatible avec les standards Environnementaux, Sociaux et de Gouvernance (« ESG ») et les meilleures pratiques internationales en matière de gouvernance responsable.

### **Une amélioration continue par la veille, le dialogue et l'apprentissage**

Enfin, le comité consultatif de parties prenantes agit comme une instance d'amélioration continue pour la gouvernance. Par ses rapports, ses avis, ses alertes ou ses propositions, il nourrit la réflexion des administrateurs. Il permet au CA de rester en contact avec l'écosystème externe, de corriger ses angles morts, et de renforcer sa capacité d'anticipation. Le dialogue instauré crée une culture de responsabilité partagée, dans laquelle la gouvernance ne se vit pas en vase clos, mais en interaction constante avec son environnement.

## Conclusion

Dans un contexte marqué par des attentes accrues envers la transparence, l'éthique et la responsabilité des institutions, la création d'un comité consultatif de parties prenantes relevant d'un comité et/ou du conseil d'administration représente un choix stratégique fort. Il ne s'agit pas d'un simple outil de consultation, mais d'un vecteur de transformation de la gouvernance. Face à des enjeux aussi sensibles que l'octroi de contrats ou les mutations technologiques, ce comité offre au CA une boussole éthique, une fenêtre sur la société et un levier de cohésion. Il est le signe d'une gouvernance plus mature, plus ouverte et plus adaptée aux réalités du XXI<sup>e</sup> siècle.

## 13. Les externalités du numérique sur le service à la clientèle dans une société d'État : entre gains d'efficacité et responsabilité sociale

La transformation numérique des sociétés d'État, telle que celle entreprise par la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ), est souvent évaluée à travers des indicateurs d'efficacité, de réduction des coûts ou de modernisation technologique. Si ces dimensions sont légitimes, elles ne rendent pas compte de l'ensemble des impacts réels de ces transformations. En particulier, les externalités — ces effets secondaires qui touchent des individus ou des groupes sans être intégrés dans l'évaluation directe du projet — sont trop souvent absentes des processus de planification, alors qu'elles sont essentielles, surtout dans un contexte de service public.

### Externalités positives : une opportunité de transformation profonde du service public

Lorsque bien conçue, une transformation numérique peut générer des effets positifs tangibles pour les usagers comme pour l'administration. L'un des plus significatifs est l'**accès élargi aux services**, grâce à leur disponibilité en ligne, à toute heure et depuis n'importe quel endroit. Cela constitue un gain notable pour de nombreux citoyens, notamment ceux vivant en région éloignée, ayant des contraintes de mobilité ou des horaires atypiques.

Par ailleurs, la dématérialisation des services contribue à **réduire la pression sur les guichets physiques**, libérant ainsi du temps pour le personnel, qui peut mieux se concentrer sur les situations complexes ou les clientèles vulnérables. Cette réorganisation améliore la fluidité du service à la clientèle, tout en revalorisant les compétences des employés.

La **personnalisation des services**, rendue possible par la gestion intelligente des données, améliore aussi l'expérience des usagers. En anticipant les besoins et en proposant des démarches simplifiées, l'organisation se montre plus proactive, plus humaine, même à travers des interfaces numériques.

Ces évolutions favorisent une plus grande **transparence** dans le suivi des démarches, permettent une **amélioration continue** des services fondée sur les données réelles d'usage, et renforcent la **crédibilité de l'État** comme acteur innovant et au service de la population.

## **Externalités négatives : des effets réels, mais souvent invisibles**

En contrepartie, les transformations numériques peuvent engendrer des externalités négatives importantes si elles ne sont pas anticipées. L'un des risques majeurs est l'**exclusion numérique**. Les personnes âgées, peu alphabétisées, sans accès fiable à Internet, ou ayant des limitations cognitives peuvent se retrouver marginalisées par des systèmes trop complexes ou uniformisés. Cette exclusion renforce les inégalités sociales, notamment lorsqu'aucune alternative accessible n'est maintenue.

Un autre effet préoccupant est la **dépendance technologique accrue** à des fournisseurs externes. En confiant la gestion de l'infrastructure numérique à des entreprises privées, souvent multinationales, l'État peut compromettre sa souveraineté numérique et perdre le contrôle sur des données sensibles.

La transformation peut aussi entraîner une **diminution de la qualité du lien humain** dans les services publics. Si le contact humain est perçu comme inefficace ou archaïque, on risque d'éroder la relation de confiance qui unit les citoyens à leurs institutions, en particulier pour ceux qui associent la présence humaine à la reconnaissance de leur dignité.

Enfin, des **risques liés à la cybersécurité**, à la protection des renseignements personnels, à l'empreinte écologique des infrastructures numériques, ou à la requalification non accompagnée de certains emplois doivent également être considérés comme des externalités négatives possibles.

## **Une responsabilité sociétale accrue pour les sociétés d'État**

Ces effets secondaires, positifs ou négatifs, ne relèvent pas de considérations marginales. Ils doivent faire partie intégrante de l'évaluation, de la planification et de la gouvernance des projets de transformation numérique dans le secteur public. Trop souvent, les externalités sont reléguées au second plan, perçues comme des « conséquences imprévues » ou comme des enjeux relevant d'autres politiques publiques. Cette fragmentation est problématique.

Or, les sociétés d'État ne sont pas de simples fournisseurs de services. Elles incarnent la présence de l'État au quotidien et sont porteuses d'un **mandat public élargi**, incluant l'équité, l'inclusion et la cohésion sociale. Cela leur impose un **devoir de vigilance particulier** à l'égard des effets indirects de leurs choix technologiques.

En intégrant de manière systématique l'analyse des externalités dans la gestion de projet, les sociétés d'État peuvent non seulement éviter des échecs coûteux — tant sur le plan social que politique — mais aussi maximiser les retombées positives de leurs innovations. Une telle posture n'est pas un luxe : c'est la condition d'un service public moderne, digne de confiance et capable de répondre aux défis contemporains avec rigueur et sens des responsabilités.

## 14. Pour une gouvernance stratégique des projets numériques complexes : recentrer les sociétés d'État sur la *valeur publique*

Les projets de transformation numérique au sein des sociétés d'État soulèvent des défis de plus en plus complexes : modernisation technologique, refonte des processus, attentes croissantes des usagers, exigences de transparence. Pour relever ces défis, une réponse s'impose : élever le niveau de gouvernance en l'orientant non seulement vers le contrôle des livrables, mais surtout vers la valeur stratégique livrée aux citoyens. Cette approche, largement documentée par des organismes comme Gartner et l'OCDE, repose sur la gestion par les bénéfices attendus (Benefits Realization Management). Elle permet d'aligner les projets numériques sur les finalités réelles de l'État, notamment en matière de service public, d'équité d'accès, d'efficacité opérationnelle et de transformation durable.

Concrètement, cette recommandation propose que tout projet numérique majeur initié par une société d'État soit gouverné selon trois leviers structurants :

1. **Une carte des bénéfices** : approuvée en amont par le conseil d'administration, elle établit la chaîne logique entre les investissements numériques, les changements opérationnels attendus et les bénéfices stratégiques mesurables pour les usagers.
2. **Un tableau de bord de suivi de la valeur** : distinct des outils de gestion de projet classiques, il permet de suivre trimestriellement les gains concrets livrés — par exemple, la réduction des déplacements, le taux de satisfaction, l'accessibilité numérique — et d'ajuster les cibles si nécessaire.
3. **Un suivi post-déploiement rigoureux** : plusieurs bénéfices se matérialisant après la fin technique d'un projet, des revues d'impact à 6, 12 et 24 mois doivent être formalisées pour évaluer l'efficacité réelle de la transformation.

Cette gouvernance orientée vers les bénéfices présente un double avantage : d'une part, elle limite les glissements fonctionnels et budgétaires en maintenant l'attention sur la finalité du projet; d'autre part, elle favorise une culture de redevabilité publique en liant les décisions d'investissement à des résultats tangibles. Elle permet aussi de réconcilier modernisation technologique et qualité de service à la clientèle — un enjeu névralgique pour toutes les sociétés d'État.

Les fondements de cette proposition reposent sur des références solides :

- Gartner (*Use Benefits Realization Management to Drive Value From Digital Investments*, 2020 ; *Governance Best Practices for Digital Government Programs*, 2022),
- OCDE (*Digital Government Review of Canada*, 2019 ; *The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector*, 2019),
- et l'expérience de gestionnaires de projets numériques complexes et nécessitant des investissements importants.

En conclusion, si l'on souhaite réellement renforcer la capacité des sociétés d'État à livrer des transformations numériques à la hauteur des attentes citoyennes, il est essentiel d'ancrer leur

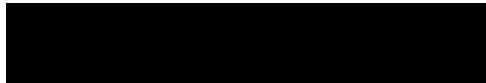
gouvernance dans une logique de valeur stratégique. En recommandant l'adoption systématique de cette approche pour les projets majeurs, la Commission Gallant aurait l'occasion d'instaurer un nouveau standard de gouvernance publique au Québec, résolument orienté vers les résultats et la confiance.

## **Conclusion**

Les enjeux de gouvernance des sociétés d'État québécoises évoluent dans un contexte de transformation technologique et de pressions budgétaires constantes, combinées à des attentes élevées en matière de performance, de transparence et d'accessibilité, qui exigent des conseils d'administration qu'ils concilient rigueur financière, responsabilité sociale et mission publique avec un degré de compétence et d'indépendance sans cesse renforcé.

Les administrateurs de sociétés d'État sont pour moi des mandataires de l'intérêt public. Leur mission est d'orienter, de surveiller et de veiller à ce que l'organisation remplisse sa mission dans le respect de ses obligations envers la collectivité.

Le conseil d'administration doit retrouver son rôle légitime : celui de mandataire de l'intérêt public, responsable devant la population, et garant de la mission publique.



Louise Champoux-Paillé, C.M., C.Q., F.Adm.A., MBA et économiste

Administratrice de sociétés certifiée